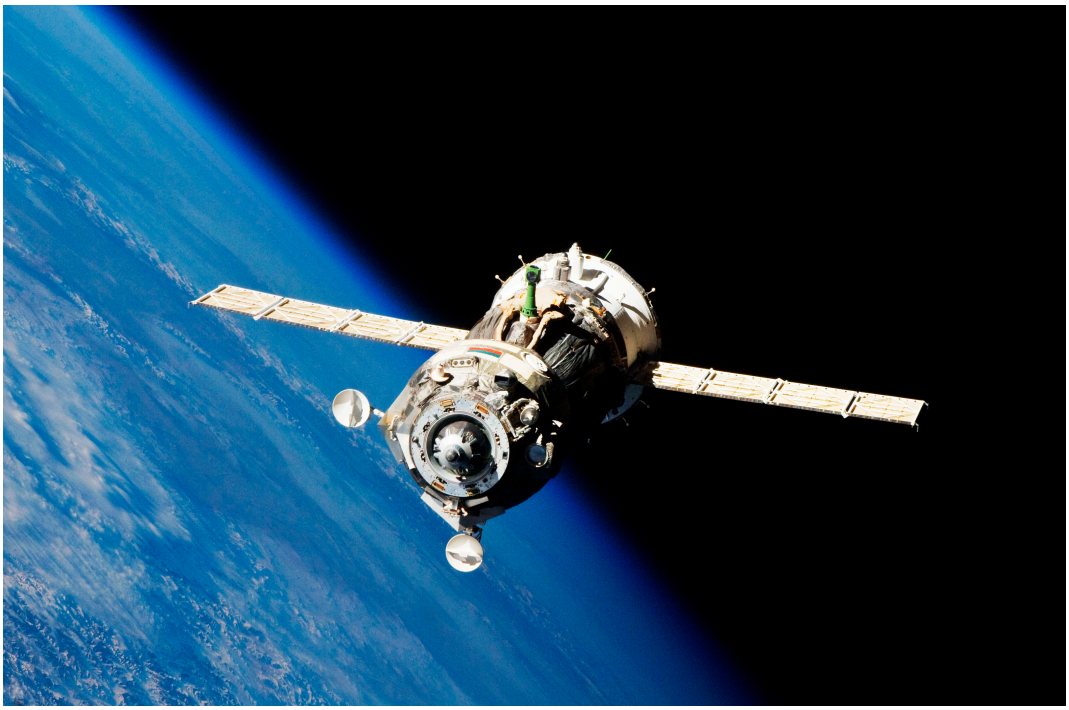
La prevenzione del terrorismo e delle crisi di matrice jihadista



Redatto da

Michele Pavan - *Direttore Mondo Internazionale G.E.O.*
Elisa Van Engelehoven - *Senior Researcher Area Politica*
Francesco Zamboni - *Senior Researcher Area Economia*
Alessandra Florani - *Senior Researcher Area Difesa&Sicurezza*
Saverio Lesti - *Senior Researcher, Area Difesa&Sicurezza*

Mondo Internazionale
Associazione culturale
Gallarate, Via Marco Polo 31
21013 - VA, Italia
C.F. 91071700123
P.IVA 03727710125

Mail: segreteria@mondointernazionale.com

INDICE

La prevenzione del terrorismo e delle crisi di matrice jihadista

1. Introduzione
2. Evoluzione dell'Islam Politico di matrice sunnita-salafita
3. Al-Qaeda nella Penisola Arabica – AQAP
4. Al-Qaeda nel Maghreb Islamico – AQIM
5. Gruppi terroristici: legami consolidati con Al-Qaeda
6. Le rotte del terrorismo di matrice jihadista
7. La prevenzione delle crisi e le attività antiterrorismo
8. Valutare i programmi per il contrasto al terrorismo
9. Bibliografia



La prevenzione del terrorismo e delle crisi di matrice jihadista

1. Introduzione

Negli ultimi decenni le Organizzazioni Internazionali e gli Stati hanno manifestato un interesse crescente per la prevenzione delle crisi regionali a seguito della necessaria armonizzazione della capacità di intervento per la soluzione di conflitti. I processi decisionali sono il tratto essenziale per apprendere il procedimento di analisi dei parametri che permettono di prevenire ed individuare il sorgere di un contesto di crisi o, nel caso di terrorismo, oltre a fattori preventivi, come contrastare la minaccia arginando o attenuando gli effetti negativi. Le rotte migratorie, conosciute in particolare dai paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo sono realmente fonte di pericolo per il transito di terroristi? E, ancora, conoscendo la struttura e l'operatività di Al-Qaeda, nei contesti in cui è presente la cellula terroristica, è possibile prevenire un contesto di crisi o prevenire un contesto di radicalizzazione?

In questa analisi si propone un breve *excursus* che consente di analizzare l'evoluzione dell'Islam politico di matrice sunnita-salafita soffermandosi, successivamente, su Al-Qaeda e i rapporti tra i gruppi terroristici, affrontando marginalmente lo Stato Islamico che sarà oggetto di future analisi. Spesso lo Stato Islamico e Al-Qaeda, come con altri gruppi terroristici, si cerca di sottolineare i tratti comuni, ritenendoli gruppi con lo stesso *modus operandi.* Il gruppo di ricerca ha preferito soffermarsi analizzando il singolo gruppo terroristico e sui punti distintivi, lasciando ad un'analisi più approfondita, che verrà proposta in un secondo momento, lo spazio per analizzare i punti in comune.

L'obiettivo dell'analisi è, dopo aver analizzando la struttura di Al-Qaeda, i legami consolidati con la cellula e le rotte del terrorismo, proporre degli spunti in merito alla prevenzione delle crisi e alle attività antiterrorismo. In particolare, si sottolinea, l'importanza del ricorso ai cosiddetti metodi misti utilizzando vari strumenti, tra cui sondaggi di opinione, focus group, monitoraggio dei media, approfondimenti culturali e

ricerche che potrebbero essere combinati per fornire una valutazione multidimensionale dell'impatto. Tali metodi sono utili a prevenire anche il radicalismo, agendo nel lungo termine, generando connessioni e legami solidi nonché opportunità per la popolazione nell'ambito della più nota diplomazia culturale. L'azione richiede un ampio programma di azione che può essere declinato per prevenire sia l'acuirsi di contesti di crisi sia di radicalizzazione identificando, strategicamente e con discreto anticipo, le aree che richiedo un maggior apporto di risorse ma, anche, successivamente nella più nota azione di peace-building.

In attesa di proporre nuovi studi che analizzino lo Stato Islamico, i fenomeni interni ai singoli paesi europei, dell'area MENA e del Sahel, proponiamo questa analisi parte di uno studio più esteso che possa indicare quali azioni in ambito culturale, diplomatico, politico, sociale ed economico, oltre a quelle di difesa, possano essere implementate o attuate.

2. Evoluzione dell'Islam Politico di matrice sunnita-salafita

La presente sezione si pone l'obiettivo di ripercorrere l'evoluzione dell'ideologia politica alla base dei gruppi e movimenti jihadisti che sono oggetto di studio di questa analisi. Si fa riferimento, in particolare, agli attori non tradizionali e alle cellule locali che agiscono nell'orbita della più nota organizzazione sunnita jihadista, Al-Qaeda. Allo scopo di approfondire i loro legami, le modalità operative e quelle di finanziamento è opportuno, innanzitutto, interrogarsi circa le origini tanto da un punto di vista ideologico quanto religioso.

Il termine "Islam Politico" viene spesso utilizzato per indicare quei movimenti il cui obiettivo è rappresentato dall'applicazione delle *Shari'a* ovvero il corpus di leggi islamiche che trova le sue fonti sia nel Corano sia nella Sunna. Difatti, nell'interpretazione di molti, il Corano viene considerato un testo completo per i fedeli musulmani, il quale non fornisce semplicemente delle istruzioni per ciò che attiene alla prassi religiosa ma anche delle prescrizioni per la gestione pratica delle comunità. Seguendo questa prospettiva, ne consegue che l'Islam costituisca, di fatto, un sistema sociopolitico completo. Tuttavia, è opportuno tener presente che l'obiettivo di portare il peso delle pratiche religiose nella vita pubblica trova una radice comune nei pilastri della fede islamica che sono andati evolvendosi nel tempo perché declinati e interpretati in modi differenti. L'Islam Politico può, quindi, essere inteso come quella dottrina secondo cui i testi sacri custodiscono a loro interno una teoria della politica e dello Stato[1] oppure può essere considerato come una grande famiglia comune composta da quei movimenti che, basandosi sulla tradizione islamica, delineano la propria agenda politica[2]. Proprio quest'ultima definizione permette di cogliere l'utilizzo del linguaggio religioso per recuperare idee, concetti e strumenti giuridici che vengono successivamente adattati in un contesto contemporaneo al fine di costruire una ideologia in grado di generare ampio consenso.

Per orientarci all'interno di questo panorama e per focalizzare l'attenzione sull'oggetto

[1] Ayubi N., 1991, "Political Islam. Religion and Politics in the Arab World", London, Routledge, p. 23.

[2] Denoeux G., 2002, "The Forgotten Swamp: Navigating Political Islam", in Middle East Policy Council, Vol. IX, No. 2, p. 58.

d'analisi, verrà illustrata l'evoluzione dell'Islam Politico di ispirazione o matrice sunnita-salafita.

L'idea di fondo saturisce dal concetto secondo cui il mondo islamico è stato uno dei centri del sistema economico-politico in un'epoca non ancora globalizzata imponendo i propri modelli di sviluppo e anche una sorta di egemonia politico-culturale. Nel corso del tempo, questo approccio ha dato luogo a diverse forme di esercizio del potere nonché a specificità nella gestione del territorio e dell'autorità. Eppure, quando si parla di Islam Politico ricorre spesso il principio islamico di "*al Islam Din wa Dawla"* secondo cui l'Islam è sia religione sia stato, un'espressione che viene utilizzata per sottolineare come sia praticamente impossibile distinguere tra realtà politica e religiosa nei movimenti appartenenti all'Islam Politico e, conseguentemente, come questa impossibilità ponga un problema di democratizzazione delle società islamiche. Tuttavia, tale visione rischia di non tener conto dei secoli di sviluppo del pensiero islamico che hanno dato luogo ad alcune forme di separazione tra politica e religione. Ciò sta semplicemente a significare che l'idea di stato-nazione così, come concepita oggi, insieme ad altri numerosi concetti di questo genere sono il frutto della tradizione anglosassone adattati, in seguito, altrove attraverso una dinamica centro-periferia e di egemonia politico-culturale.

Ciononostante, fu proprio questa pressione a fornire l'impulso necessario per formulare una risposta islamica, autoctona e "non imposta" da terzi, in particolare da Occidente. Uno stimolo che diede avvio ad una prima fase in cui iniziarono ad essere recuperati concetti della tradizione islamica per essere rielaborati in chiave moderna. È questo il caso del termine *"salafiyya"* (salafismo) originariamente inteso come la necessità di un ritorno agli insegnamenti delle prime comunità islamiche ovvero coloro che costituirono la prima comunità religiosa che conquistò il mondo. Nel seguire l'esempio delle prime generazioni di musulmani diventò necessario reinterpretare il messaggio divino e, quindi, tornare a praticare la *"ijtihad"* (interpretazione) calando i precetti originali dell'Islam in ambito contemporaneo. Questa idea di ritorno alla cosiddetta purezza costituisce il punto di partenza di una nuova tradizione religiosa e culturale che diventò la base di tutti quei movimenti politici che iniziarono a fare leva sui miti fondativi di una comunità nazionale per mobilitare l'opinione pubblica e generare consenso attorno alla propria narrazione.

Il primo esempio di trasformazione di questa elaborazione politico-filosofica in un vero e

proprio movimento riformista è dovuto al fondatore dei Fratelli Musulmani, l'egiziano Hassan al-Banna (1906-1949). Altri due concetti utili a comprendere l'evoluzione teorica che ha trasformato l'Islam in una vera ideologia politica che potesse essere utilizzata come strumento di mobilitazione sono quello di *"al-Hakimiyya"* cioè intendere la sovranità come qualcosa che appartiene esclusivamente a Dio e quello di *"Khalifa"* (vicario) traslato però da un singolo individuo allo Stato, in modo da porre le basi per una sorta di teocrazia dove i cittadini musulmani eleggono la loro guida (l'*Amir*).

All'interno di tale opzione politica emergente, due varianti che meritano particolare menzione sono quella wahhabita e quella che si rifà a Sayyd Qutb, considerato l'ideologo di riferimento del movimento jihadista. La prima rappresenta una forma molto rigida di letteralismo religioso basata sul concetto fondamentale di *"Tawhid"* cioè unicità, interpretato in maniera così rigida da rifiutare totalmente la pluralità di confessione all'interno dell'Islam stesso di modo che coloro che non si attengono alla stretta interpretazione della Sunna e del Corano come uniche fonti del sistema politico e giuridico sono considerati esclusi dalla comunità islamica, rifiutando così tutte quelle scuole di interpretazione giuridica che tradizionalmente l'Islam ha prodotto come lo sciismo. Tale variante raggiunse la sua fortuna grazie ai Saud che la elevarono a mezzo e narrativa per costituire un movimento politico che divenne la base dello stato saudita moderno.

Per quanto riguarda la seconda, il Qutbismo rappresenta quel filone dell'Islam Politico che consentiì lo sviluppo del Jihadismo come lo conosciamo oggi. Una corrente i cui tratti sono abbastanza definiti e che indica quei gruppi di matrice sunnita-salafita con una concezione rigida e stretta di ritorno alle origini, i quali pongono la questione del jihad al centro della propria azione politica, ne fanno un mezzo e fine ultimo della mobilitazione politica. Pertanto, indica una variante che predilige l'utilizzo della violenza come strumento per raggiungere i propri obiettivi. Sayyd Qutb viene considerato il padre del jihadismo radicale globale, al punto che la sua opera "Pietre Miliari" rappresenta ancora oggi uno dei testi fondamentali utilizzato ancora oggi per la formazione dei propri militanti. Egli elaborò una serie di concetti chiave, primo fra tutti, quello di *Jahilillyya* (letteralmente, età dell'ignoranza) utilizzato per indicare quel periodo storico che precede la rivelazione del Corano al profeta Maometto. Riappropriandosi di questo termine e conferendogli una connotazione negativa, viene traslato in età contemporanea per

descrivere la situazione delle comunità islamiche che stanno vivendo una nuova età dell'ignoranza che ha prodotto sistemi politici empi, non equi e ingiusti. Con questo presupposto, Qutb muove un ulteriore passo verso il rifiuto della società che lo circonda e reintroduce un altro concetto ovvero quello di *Takfir* vale a dire accusare qualcuno di infedeltà. Tradizionalmente, ciò significava l'esclusione dalla comunità dei credenti islamici e, pertanto, la possibilità per l'infedele di essere oggetto di attacco politico e militare. In quest'ottica, si comprende facilmente come il Qutbismo rappresenti la corrente alla base dell'evoluzione di tutte quelle tendenze di stampo estremista che eleveranno il Jihad ad azione e obiettivo politico. Nella tradizione islamica, inoltre, il Jihad (che in arabo indica lo sforzo) si divide in due aspetti: il Jihad maggiore che consiste in un'esperienza interiore di avvicinamento alla conoscenza di Dio e il Jihad minore che è rappresentato dalla protezione della *Umma* ed è uno sforzo che ricade su tutta la collettività di credenti. In questa prospettiva, il Jihad viene inteso come un dovere difensivo che è stato trascurato dalla tradizione islamica e innalzato così allo stesso livello degli altri cinque pilastri[3] dell'Islam, divenendo un culto per ogni singolo fedele che deve conseguirlo anche in maniera individuale combattendo l'empietà del sistema sociopolitico. Il primo a sistematizzare questa impostazione difensiva e ad intendere il Jihad come lotta armata è stato l'ideologo di riferimento del *Tanzim al-Jihad* (Organizzazione del Jihad islamico), Muhammad 'abd al-Salam Farraj, vale a dire il gruppo che andrà a costituire il cuore e l'attore nevralgico di Al-Qaeda, nelle sue prime fasi di sviluppo, durante l'alleanza tra Osama Bin Laden e Ayman Zawahiri (successore di Farraj). L'allineamento tra queste due figure va inserito nel contesto di confusione e sconfitta in cui si trovava il jihadismo a metà degli anni Novanta con le guerre perse in Algeria, Egitto, Cecenia e Bosnia, segnando il passaggio di Bin Laden al campo jihadista transnazionalista. Il tragico giorno del 9 settembre 2001 rappresenta l'apice della tendenza verso lo scontro globale quando Bin Laden elevò gli Stati Uniti d'America a *Kafir* principale, realizzando la trasformazione della strategia di Al-Qaeda da localismo a globalismo attraverso l'unione della dottrina salafita-wahhabita e il qutbismo, ovvero l'islamismo transnazionale.

[3] I cinque pilastri dell'islam sono: 1. La dichiarazione di unicità di Dio e di Maometto quale suo profeta; 2. Le cinque preghiere quotidiane; 3. L'elemosina espressamente richiesta dal Corano (zakat); 4. Il pellegrinaggio ai luoghi santi de La Mecca; 5. Il digiuno nel mese di Ramadan.

Tuttavia, la risposta statunitense determinò un ulteriore evoluzione. La pressione militare in diverse aree e la collaborazione con i regimi locali generò una perdita di senso nella tradizionale linea d'azione del movimento jihadista. Il caso più eclatante è quello dell'Iraq che, in seguito all'invasione a guida statunitense del 2003, diventa il principale focolaio di attivismo jihadista trovando terreno fertile tra le comunità sunnite emarginate dal ricostituito governo di stampo sciita. Sarà in questo contesto che avrà modo di crescere e organizzarsi il gruppo affiliato, Al-Qaeda in Iraq (AQI) fondato da Abu Mu'sab al-Zarqawi. In tale circostanza, si assiste alla profonda trasformazione di Al-Qaeda in quella nebulosa che abbiamo conosciuto per tutti gli anni Duemila, una sorta di "franchising" che vede la nascita di nuovi attori minori che utilizzano il suo nome, dichiarano fedeltà alla sua leadership, avvantaggiandosi dell'eredità morale e politica per costruire un consenso attorno alla propria linea politica, ma che di fatto non si traduce in un vero e proprio allineamento strategico. Si delinea, quindi, una nuova struttura organizzativa all'interno di Al-Qaeda che diventa un modello, riprodotto a livello locale per ogni singolo movimento: l'*Amir* ovvero il leader, che nel caso di Al-Qaeda può essere una leadership generalizzata che ogni gruppo riproduce localmente, costituisce il braccio esecutivo; il *Majlis al-Shura* ovvero il Consiglio della Consultazione, formato dalla classe dirigente del movimento, rappresenta il ramo non propriamente legislativo ma comunque consultivo; a queste strutture di comando, si collegano poi varie articolazioni come il braccio mediatico, quello finanziario e quello militare. Tale impostazione organizzativa iniziò così ad essere riprodotta dai vari affiliati locali come Al-Qaeda nella penisola arabica (AQAP), Al-Qaeda nel Maghreb islamico (AQMI) e Al-Qaeda in Iraq (AQI) – gruppo che successivamente diede vita all'Organizzazione Stato Islamico (ISIS).

Diversamente dalla sua fondazione dove Al-Qaeda era un'unica organizzazione gerarchica capeggiata da Osama Bin Laden, nel corso del tempo è stata capace di modellarsi e cambiare struttura reagendo alle pressioni derivanti dall'ambiente circostante e divenendo un movimento eterogeneo, frammentato per sopravvivere e diffondere la causa jihadista. Questa seconda generazione di jihadisti ha prodotto una nuova serie di gruppi affiliati modificandone alcuni aspetti operativi, tra cui attacchi di dimensioni ridotte, più mirati ma anche più numerosi, auto-finanziamento e massiccio uso della tecnologia: al nucleo qaedista rimangono le funzioni di propaganda dell'ideologia del

salafismo jihadista mentre la periferia assume tutti i compiti operativi, i cui affiliati agiscono autonomamente ma sotto lo stesso emblema.

3. Al-Qaeda nella Penisola Arabica – AQAP

Al-Qaeda nella Penisola Arabica (AQAP) è un'organizzazione jihadista di matrice sunnita-salafita con base nello Yemen meridionale e sudorientale. Riconosciuto ufficialmente come gruppo affiliato di Al-Qaeda, aderisce all'ideologia del jihadismo transnazionale seguendo un'interpretazione estremista e antioccidentale. Sebbene si concentri attualmente sull'area yemenita, durante gli anni Duemila, AQAP ha realizzato attacchi terroristici in Arabia Saudita e contro gli Stati Uniti. L'organizzazione persegue l'obiettivo generale di espellere gli stranieri dalla penisola arabica e diffondere la jihad in Israele.[4] Seguendo l'ideologia qaedista, AQAP ha assunto l'onere di formare uno dei quattro eserciti che Al Qaeda mobiliterà per marciare dalla periferia del mondo musulmano verso il cuore della Palestina: un esercito dal Pakistan e dall'Afghanistan, uno dall'Iraq, uno dallo Yemen e l'ultimo dal Levante.[5] Nella realizzazione di questa strategia, la creazione di un califfato attraverso l'unificazione degli stati nella penisola arabica sotto un'unica teocrazia islamica rappresenta l'obiettivo immediato a livello locale per gettare le basi di un nuovo ordine applicando la Sharia e rovesciare i governi considerati apostati e filo-occidentali.

3.1 Origini

Questa organizzazione jihadista deriva dall'unione dei rami saudita e yemenita del nucleo di Al-Qaeda in seguito alla pressione esercitata dal governo di Riyadh per contrastare il terrorismo nel paese spingendo, di fatto, i membri di AQ nel vicino Yemen. Nonostante la fondazione ufficiale di AQAP risale al 2009, l'organizzazione affonda le proprie radici negli anni Novanta, in particolare nel periodo conclusivo della guerra afgano-sovietica e il conseguente spostamento di numerosi combattenti mujaheddin in Yemen[6]. Difatti, la maggior parte di questi non poterono far ritorno ai propri paesi di origine alla fine del conflitto mentre i veterani yemeniti vennero rimpatriati dall'allora presidente Ali 'Abd

[4] Burton F. e Scott S., "Al Qaeda in the Arabian Peninsula: Desperation or New Life?", 2019, in Stratfor Global Intelligence, https://worldview.stratfor.com/article/al-qaeda-arabian-peninsula-desperation-or-new-life

[5] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQAP, 2020, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/al-qaeda-arabian-peninsula

[6] Ibid, CISAC.

Allah Saleh. Secondo alcuni osservatori, Saleh decise di assumere i mujaheddin per combattere i propri nemici interni e recuperare il controllo del paese quando nel 1994 venne proclamata la nascita della Repubblica Democratica dello Yemen con capitale Aden nel Sud del paese.[7] Il governo secessionista d'ispirazione marxista non venne riconosciuto a livello internazionale mentre le forze del presidente Saleh riuscirono a stroncare il tentativo in poche settimane. In generale, il paese presentava un ambiente politico instabile, un potente sistema tribale, un'economia locale debole nonché una geografia montuosa che lo rendeva un rifugio sicuro per i militanti jihadisti. Sebbene la maggior parte degli ex mujaheddin s'integrò nella società, altri continuarono quindi ad alimentare il movimento jihadista locale grazie soprattutto al sostegno di Osama Bin Laden almeno fino agli inizi degli anni Duemila.[8] Fu in questo contesto che ebbero modo di svilupparsi alcuni gruppi precursori di AQAP, tra i quali è opportuno menzionare la Jihad Islamica nello Yemen (JIY) fondata nel 1990 da Zain al-Abidin al-Mihdar ma, soprattutto, Al-Qaeda in Yemen (AQY). Nonostante sia difficile ricostruire la nascita di quest'ultima e la sua costituzione in una struttura organizzativa e di comando coerente ed efficace, il primo attacco documentato risale al 12 ottobre del 2000 con il bombardamento della USS Cole nel porto di Aden.[9] Questo fu un momento decisivo che portò ad un mutamento nelle percezioni statunitensi nei confronti dell'area yemenita. Di fronte all'uccisione di diciassette soldati, la reazione USA si concretizzò in una maggiore collaborazione bilaterale nel campo dell'antiterrorismo, e nonostante i precedenti rapporti tra Saleh e gli estremisti islamici. Il governo di Washington diede il via libera all'invio di forze speciali e altro personale nella regione raggiungendo l'apice del coinvolgimento nel 2002 quando si verificò l'uccisione del leader di AQY, Abu Ali al-Harithi.[10] Gli sforzi congiunti USA-Yemen determinarono un netto ridimensionamento dell'organizzazione anche in virtù dello spostamento verso l'Arabia Saudita delle principali operazioni qaediste, ristrutturandosi

[7] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQAP, 2020, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/al-qaeda-arabian-peninsula

[8] Ibid, CISAC.

[9] Archivio CNN, "Yemeni pair charged in USS Cole bombing", 13 maggio 2003, http://web.archive.org/web/20030602143447/http://www.cnn.com/2003/LAW/05/15/cole.bombing.charges/index.html

[10] Ibidem, CISAC.

completamente nel 2006 quando molti dei suoi membri detenuti in un centro di massima sicurezza a Sana'a riuscirono a fuggire dalla capitale yemenita[11]. Tra questi vi erano personalità di alto rango all'interno di AQ come Nasir al-Wuhayshi e Qasim al-Raymi, i quali si faranno artefici della fusione tra AQY e il ramo di AQ in Arabia Saudita per formare un nuovo soggetto maggiormente autonomo, adottando il nome di al-Qaeda nella Penisola Arabica.

3.2 Evoluzione strategica dell'organizzazione

In seguito alla fusione e sotto la leadership di Wuhayshi, noto anche come Abu Basir, AQAP ha iniziato ufficialmente a lanciare e rivendicare attacchi all'interno e oltre i confini dello Yemen. Il primo di questi è stato registrato nel marzo 2009 quando il gruppo ha rivendicato la responsabilità dell'attentato suicida che ha portato alla morte di quattro turisti sudcoreani presso la città di Shibam nel Sud-Est dello Yemen.[12] Di maggior rilievo fu il tentativo nell'agosto 2009 di assassinare il principe saudita Mohammed bin Nayef, assistente del ministro degli interni per la sicurezza. Nonostante l'insuccesso, tale operazione consolidò i timori sauditi e statunitensi rispetto alla minaccia AQAP. Un'attenzione che raggiunse portata globale quando l'organizzazione venne accusata di aver addestrato Umar Farouk Abdulmutallab, noto anche come "the underwear bomber", vale a dire colui che nel dicembre 2009 tentò senza riuscirci di far esplodere un aereo diretto a Detroit attraverso sostanze chimiche contenute in un pacchetto di esplosivo alla pentrite nella sua biancheria intima. Nell'arco di un anno dalla sua fondazione, il gruppo veniva percepito come una minaccia globale al punto che alcuni analisti hanno iniziato a consideralo persino più pericoloso di AQ.[13]

Nel 2011, i leader AQAP hanno istituito un'organizzazione secondaria con il nome di Ansar al-Shariah Yemen (ASY), che dall'arabo significa sostenitori della Sharia, al fine di attirare

[11] Australian National Security, Department of Home Affairs, Terrorist Organizations AQAP, Report 2019 https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/Al-QaidaintheArabianPeninsulaAQAP.aspx

[12] Archivio Reuters, "Timeline: Al Qaeda activity in Yemen", 2010, https://www.reuters.com/article/us-yemen-attack-qaeda-timeline/timeline-al-qaeda-activity-in-yemen-idUSTRE6951VR20101006.

[13] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQAP, 2020, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/al-qaeda-arabian-peninsula

e coinvolgere maggiormente la popolazione yemenita.[14] Inizialmente, questo secondo ramo riuscì a controllare diverse aree meridionali del paese grazie ad un'elevata capacità organizzativa e militare con cui riusciva a fornire servizi pubblici di base come, ad esempio, l'accesso all'acqua o all'elettricità insieme all'istituzione di un sistema giudiziario basato sulla Sharia. Fu in grado di sviluppare e mantenere un alto livello di influenza fino a quando un'offensiva governativa, con il supporto statunitense e di alcune milizie locali, permise il recupero dei territori in cui operava ASY.[15] A partire da quel momento, l'organizzazione ha cominciato a adottare tattiche offensive caratterizzate sia da metodi convenzionali che non convenzionali per portare attacchi contro i propri nemici. In particolare, viene fatto un ampio uso di ordigni esplosivi improvvisati insieme ai rapimenti di cittadini stranieri per estorcere denaro oppure ancora assassini di funzionari locali che si oppongono al gruppo. Anche le forze di sicurezza presenti nella regione non sono escluse da tali operazioni finalizzate al rovesciamento dei governi della regione. All'estero, il nemico fondamentale di AQAP è rappresentano dagli Stati Uniti d'America ma anche da tutti i suoi alleati sia in Europa che in Medio Oriente, con Israele tra i primari obiettivi da colpire. Ad esempio, il gruppo ha rivendicato alcuni attacchi contro i diplomatici britannici in Yemen giustificando tali operazioni sulla base del fatto che la Gran Bretagna è il principale alleato statunitense nello scontro contro l'Islam ma anche perché ha permesso che la terra palestinese passasse sotto il controllo israeliano.[16]

Al fine di ottenere una qualche forma di supporto internazionale ma anche per diffondere la propria ideologia, AQAP ricorre altresì a metodi non violenti come le pubblicazioni della rivista in lingua inglese "Inspire" e di quella in arabo "Sada al-Malahim" (l'eco delle battaglie). Tale approccio si propone di ampliare notevolmente la rete qaedista al fine di reclutare combattenti da ogni luogo. In particolare, "Inspire" giustifica le campagne di violenza contro l'Occidente e incoraggia attacchi individuali fornendo manuali di istruzioni per la fabbricazione di bombe e informazioni generali per consentire alle reclute di

[14] Zelin A., "Know Your Ansar al-Sharia", 2014, in Foreign Policy, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/09/21/know_your_ansar_al_sharia

[15] Ibid.

[16] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQAP, 2020, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/al-qaeda-arabian-peninsula

connettersi alla rete di Al Qaeda.[17] Una strategia che è stata alla base di uno degli attacchi che hanno generato un'attenzione mediatica senza precedenti, vale a dire quello alla sede della rivista satirica parigina Charlie Hebdo il 7 gennaio 2015 che ha provocato la morte di dodici persone. Oltre alla rivendicazione dell'attentato da parte di AQAP, si ritiene infatti che i fratelli Said Kouachi e Cherif Kouachi siano stati addestrati in Yemen dall'organizzazione.[18]

Nel corso dello stesso anno, l'inizio della guerra civile in Yemen ha fornito a AQAP ulteriore spazio per espandersi. A partire dalla sua base nella zona meridionale del paese, il gruppo jihadista è stato in grado di sfruttare la situazione di instabilità combattendo sia contro le forze governative che contro i ribelli Houthi. L'organizzazione ha tratto il massimo vantaggio dalla collaborazione tra i ribelli e l'Iran facendo leva sull'idea che la guerra civile non fosse altro che una nuova "guerra per procura", cosa che gli ha permesso di legittimare le proprie azioni come fronte sunnita contro la Repubblica Islamica iraniana. Il conflitto è entrato in una nuova fase nell'aprile 2015 quando la coalizione guidata dai sauditi, composta da Emirati Arabi Uniti, Bahrain, Kuwait, Giordania, Marocco, Sudan, Egitto e Qatar, ha avviato operazioni militari contro i ribelli sciiti Houthi. Queste azioni hanno peggiorato le condizioni umanitarie e hanno ulteriormente contribuito al vuoto di potere in cui AQAP è riuscita a prosperare con successo. Infine, è opportuno sottolineare come la capacità detenere territori, seppur per periodi limitati, abbia fornito al gruppo l'opportunità di razziare banche, tassare porti e ottenere l'accesso ad armamenti.[19] Ad esempio, l'occupazione della grande città portuale di Mukalla ha permesso ad AQAP di sottrarre circa 60 milioni di dollari alla banca centrale e di raccogliere altri 2 milioni di dollari al giorno dalle tasse portuali nel periodo compreso tra il 2015 e il 2016.[20] Inoltre, questo episodio permette di evidenziare la crescente abilità politica dell'organizzazione,

[17] Zimmerman K., "Expanding the Campaign of Violence: Al Qaeda in the Arabian Peninsula's English-Language Magazine", 2010, The American Enterprise Institute, Critical Threats Project, http://www.criticalthreats.org/yemen/expanding-campaign-violence-al-qaeda-arabian-peninsulas-english-language-magazine-july-13-2010

[18] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQAP, 2020, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/al-qaeda-arabian-peninsula

[19] The International Crisis Group, Report N. 174, 2017, "Yemen's al-Qaeda: Expanding the Base", https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/174-yemen-s-al-qaeda-expanding-base

[20] Ibidem, CISAC.

la quale decise di istituire un Consiglio Nazionale con i residenti della città piuttosto che imporre il proprio governo senza il consenso locale. Il gruppo ha ulteriormente coltivato il rapporto con la popolazione non applicando regole in maniera rigide e provando a coinvolgere i civili attraverso l'organizzazione di feste, la distribuzione di cibo alle famiglie bisognose o il rifornimento di materiali e altri beni agli ospedali. Ciò riflette l'approccio gradualista che AQ ha adottato per conquistare la fedeltà delle popolazioni, in forte contrasto con la dottrina dello Stato Islamico.[21]

Seppur inizialmente AQAP abbia annunciato il proprio sostegno all'ISIS dopo il suo ingresso nel conflitto yemenita nel 2014, il gruppo si è poi impegnato in una feroce competizione per il controllo del territorio, delle reclute e per la rilevanza politica. I rapporti si sono incrinati subito dopo l'affermazione di Abu Bakr al-Baghdadi secondo il quale lo Yemen faceva parte dello Stato islamico, spingendo Wuhayshi a dichiarare l'illegittimità del califfato dell'ISIS.[22] Lo Stato Islamico in Yemen (IS-Y) venne istituito nel 2014, guadagnando rapidamente un ampio consenso tra i militanti jihadisti. Minacciato dalla crescente influenza dell'IS-Y, AQAP ha reagito per mantenere la propria posizione di gruppo jihadista più importante nello Yemen. Nel fare questo, ha sfruttato i suoi legami con le comunità locali presentandosi come gruppo in grado di rispettare le norme yemenite e mantenere forti relazioni tribali.[23] Eppure, i due gruppi non si sono affrontati direttamente almeno fino al 2018 concentrandosi sullo scontro con il nemico comune, i ribelli Houthi. Si ipotizza che le tensioni tra AQAP e IS-Y siano iniziate come una serie di conflitti minori, diventati sempre più intensi tra il 2018 e il 2019. Nella continuazione della guerra civile yemenita, il gruppo di Wuhayshi è riuscito ad avere la meglio in virtù di una maggiore flessibilità ideologica rispetto all'ISIS che ha permesso l'adattamento e la cooperazione con vari attori, riorganizzandosi attraverso alleanze tribali per reclutare e addestrare combattenti ma anche per sviluppare ingenti flussi di entrate. Un insieme di affiliazioni che hanno consentito ad AQAP di assumere il ruolo di protettore delle élite

[21] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQAP, 2020, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/al-qaeda-arabian-peninsula

[22] Archivio CNN, Cruickshank P., "Al Qaeda in Yemen Rebukes ISIS", 2014, http://www.cnn.com/2014/11/21/world/meast/al-qaeda-yemen-isis/

[23] Zimmerman K., "AQAP: A Resurgent Threat", in Combatting Terrorism Center at West Point (CTC) Sentinel, Journal Vol. 8, No. 9, Settembre 2015, pp. 19-22.

locali emarginate preoccupate, da un lato, per la colonizzazione da parte dei governi saudita ed emiratini e, dall'altro, per il furto della ricchezza petrolifera nazionale.[24]

A partire dal 2016, gli attacchi da parte dei droni statunitensi hanno cominciato ad aumentare, passando dai 23 del 2015 ai 44 dell'anno seguente. Tali operazioni raggiunsero l'apice nel 2017 con 131 missioni complessive, la maggior parte delle quali vennero dirette contro AQAP.[25] Entro l'estate del 2018, l'organizzazione aveva perso circa la metà del territorio che deteneva all'inizio del conflitto yemenita. Tuttavia, il gruppo è riuscito a mantenere circa 4.000 combattenti dispersi su un'ampia area geografica.

3.3 Struttura di comando, membership e fonti di finanziamento

Attualmente, AQAP è uno dei gruppi più attivi e fedeli ad Ayman al-Zawahiri, leader del nucleo centrale di Al-Qaeda. Dal giugno 2015, il gruppo è guidato da Qasim al-Raymi, noto anche come Abu Hurayra nonché ex comandante operativo dell'organizzazione. Raymi è un veterano jihadista che si è unito ad al-Qaeda in Afghanistan prima degli attacchi dell'11 settembre 2001. Succede a Wuhayshi come emiro di AQAP in seguito alla sua uccisione durante un attacco di droni statunitensi nella regione di Hadramout in Yemen. Khalid al-Batarfi, ex membro del *Majilis al Shura* (consiglio consultivo) del gruppo e comandante nel governatorato di Abyan nello Yemen, ha confermato la morte e la nomina di Raymi in una dichiarazione video del 16 giugno 2015. Tra gli altri personaggi di rilievo all'interno di AQAP, occorre menzionare Anwar al-Awlaki e Ibrahim Hassan al-Asiri. Il primo, in possesso di una doppia cittadinanza americana e yemenita, è stato l'ideologo di riferimento del gruppo fino al 2011 quando venne ucciso da un attacco di droni americani nel sud dello Yemen. Asiri, invece, era l'esperto di esplosivi e si ritiene fosse responsabile della fabbricazione degli ordigni utilizzati sia nel tentato omicidio del principe saudita Mohammed bin Nayef sia durante il tentativo di bombardamento dell'aereo diretto a

[24] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQAP, 2020, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/al-qaeda-arabian-peninsula

[25] Gutowski A., "Details Remain Vague After Four More Us Strikes Against AQAP In Yemen", in Foundation for the Defense of Democracies, Long War Journal, 2017, https://www.longwarjournal.org/archives/2017/11/details-remain-vague-after-four-more-us-strikes-against-aqap-in-yemen.php

Detroit, entrambi nel 2009.[26] Per quanto riguarda la membership e le dimensioni del gruppo, AQAP conta circa quattro mila combattenti, la maggior parte dei quali di origine yemenita (circa il 56% del totale), poi saudita (il 37%) e straniera (il 7%).[27] Inoltre, le milizie del gruppo includono veterani delle guerre in Iraq e Afghanistan ma anche reclute internazionali che hanno frequentato scuole religiose in Yemen.

In relazione alle risorse economico-finanziarie, AQAP ha ricevuto ingenti trasferimenti di denaro da parte di enti di beneficienza islamica almeno fino a quando il governo saudita non è intervenuto per reprimere tale situazione, inasprendo le regole su tali donazioni. Infatti, la *Zakat* (il debito verso Dio) corrisponde al terzo pilastro dell'islam[28] ed è definita come il dovere di ogni musulmano di versare in elemosina il 2,5% del proprio salario o patrimonio a favore di organizzazioni filantropiche islamiche. Il Corano fornisce solo alcune regole generali sulle modalità di versamento della zakat che deve essere donata a favore dei poveri e dei bisognosi, mentre la normativa fiscale relativa è più recente. A questo proposito è importante sottolineare che, essendo la zakat un dovere religioso individuale e anonimo, le autorità non hanno mai in passato attuato controlli rigidi sulla sua destinazione. Di conseguenza, la rete qaedista ha potuto sfruttare tale carenza per sollecitare donazioni a proprio favore attraverso moschee e organizzazioni benefiche. In generale, AQAP tende all'autofinanziamento raccogliendo entrate da diverse fonti, tra cui donazioni private, pagamenti dei riscatti per la liberazione di ostaggi, rapine e traffico di droga.[29] Di queste, il peso maggiore deriva dalle attività criminali e, soprattutto, dai riscatti e dai furti come quello alla banca della città di Mukalla nel 2015.

[26] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQAP, 2020, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/al-qaeda-arabian-peninsula

[27] Batal al-Shishani M., "An Assessment of the Anatomy of al-Qaeda in Yemen: Ideological and Social Factors", The Jamestown Foundation, Terrorism Monitor, Vol. VIII, No. 9, March 2010, pp. 6-8.

[28] I cinque pilastri dell'islam sono: 1. La dichiarazione di unicità di Dio e di Maometto quale suo profeta; 2. Le cinque preghiere quotidiane; 3. L'elemosina espressamente richiesta dal Corano (zakat); 4. Il pellegrinaggio ai luoghi santi de La Mecca; 5. Il digiuno nel mese di Ramadan.

[29] Australian National Security, Department of Home Affairs, Terrorist Organizations AQAP, Report 2019 https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/Al-QaidaintheArabianPeninsulaAQAP.aspx

4. Al-Qaeda nel Maghreb Islamico – AQIM

Al-Qaeda nel Maghreb Islamico (AQIM) è un'organizzazione salafita-jihadista algerina che opera nella regione africana del Sahel, affiliata del nucleo centrale qaedista dal 2006. In contrasto rispetto alla strategia ideologica della Jihad transnazionale portata avanti da AQ che vede gli USA come principale avversario, questo gruppo considera invece la Francia e la Spagna come suo "nemico lontano" orientandosi verso un'iniziale scontro con i governi secolari del Maghreb, percepiti come il "nemico vicino" da sconfiggere prima di intraprendere la Jihad globale.[30] Sebbene AQIM abbia spesso minacciato di attaccare la Francia e si sia affrettato a lodare il massacro di Charlie Hebdo del 2015, non ci sono prove del fatto che il gruppo abbia perpetrato attacchi al di fuori della regione nordafricana. Ciononostante, continua ad esprimere il proprio sostegno all'estremismo islamista in Afghanistan, Pakistan, Iraq, Yemen, Somalia e Palestina. Questa organizzazione ha raggiunto l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale a causa dei numerosi rapimenti di operatori umanitari, diplomatici, turisti e dipendenti di multinazionali avvenuti negli ultimi anni, la maggior parte dei quali erano cittadini occidentali che lavorano in Mali, Mauritania, Niger e Algeria.[31] Particolarmente attiva nel traffico di droga, armi e di esseri umani come fonti di finanziamento, AQIM è diventata rapidamente una delle organizzazioni terroristiche più ricche al mondo. Si stima che nel corso del primo decennio del Duemila, il gruppo abbia ricavato oltre 50 milioni di dollari dai soli rapimenti.[32]

4.1 Origini e affiliazione al nucleo qaedista

Le radici della sua nascita affondano nella guerra civile algerina e, in particolare, risalgono al 1998 quando si verificò una spaccatura all'interno del *"Groupe islamique armé"*, il più

[30] Chivvis C.S. e Liepman A., "North Africa's Menace: AQIM's Evolution and the U.S. Policy Response", 2013, RAND Corporation, Research Report, p. 5.

[31] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQIM profile, 2018, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/aqim#text_block_18762

[32] Australian National Security, Department of Home Affairs, Terrorist Organizations AQIM, Report 2018 https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/Al-Qaida-in-the-Lands-of-the-Islamic-Maghreb.aspx

forte e sviluppato gruppo di militanti islamisti che combatteva contro il governo algerino. Le ragioni della separazione sono da ricercare nelle crescenti voci critiche sorte all'interno della leadership di questa organizzazione, sempre più contrarie alle tattiche indiscriminate utilizzate e all'eccessivo massacro di civili poiché rischiavano di alienare il sostegno locale.[33] La nuova formazione che ne emerse, sotto la guida del suo fondatore Hassan Hattab, assunse il nome di *"Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat"* (GSPC) ottenendo immediatamente un ampio sostegno pubblico per continuare la resistenza al governo algerino. Dopo un'iniziale fase di sviluppo all'interno della sua base operativa originaria nelle montagne della catena Cabilia nel Nord dell'Algeria, il gruppo iniziò ad espandere rapidamente la propria presenza in Niger, Tunisia, Mauritania, Ciad, Libia e Mali. Le attività erano ancora limitate a rapimenti e ad operazioni di guerriglia contro obiettivi governativi condotte solitamente con armi di piccolo calibro. Ma fu in questo periodo che, sfruttando le connessioni tribali che i leader dell'organizzazione avevano sviluppato, vennero poste le basi per la creazione di un'ampia rete di traffici illegali, dalla droga alle armi finanche agli esseri umani. Tuttavia, la leadership di Hattab non era destinata a durare e quando espresse la volontà di negoziare una riconciliazione con il governo algerino venne isolato e costretto a lasciare la posizione di comando.[34] Nel 2003, la guida del GSPC passò temporaneamente a Nabil Sahraoui fino alla sua morte avvenuta l'anno seguente in una sparatoria con le forze algerine. A partire dal 2004, Abdelmalek Droukdel è il leader del gruppo nonché l'artefice dell'alleanza con AQ, avvenuta formalmente nel 2006 con il cambio di nome del GSPC in Al-Qaeda nel Maghreb Islamico (AQIM). Noto anche come Abu Musab Abdul Wadud, Droukdel rimane attualmente l'emiro di AQIM. Si ritiene che l'affiliazione al nucleo qaedista sia stata una naturale evoluzione delle relazioni che legavano molti dei loro membri, i quali si erano addestrati e avevano combattuto con Bin Laden in Afghanistan.[35] Eppure, questa alleanza sembra avere poco a che fare con l'ideologia jihadista e molto più con i vantaggi in termini economici e

[33] Chivvis C.S. e Liepman A., "North Africa's Menace: AQIM's Evolution and the U.S. Policy Response", 2013, RAND Corporation, Research Report, p. 2.

[34] Ibid, p. 3.

[35] Australian National Security, Department of Home Affairs, Terrorist Organizations AQIM, Report 2018 https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/Al-Qaida-in-the-Lands-of-the-Islamic-Maghreb.aspx

strategici di cui hanno potuto beneficiare entrambe le parti. Da un lato, l'adesione ad AQ ha permesso al GSPC di accrescere il proprio peso a livello internazionale, potenziandone le capacità di reclutamento.[36] Dall'altro, la localizzazione del GSPC ha garantito ad AQ l'espansione in nuovo continente e la possibilità di dimostrare la sua resilienza e la sua forza nel momento in cui la guerra globale al terrore stava raggiungendo il suo apice. Infine, non si può trascurare l'importanza per AQ delle ingenti risorse finanziarie a disposizione del GSPC.

4.2 Evoluzione strategica dell'organizzazione

A partire dal 2007, AQIM ha iniziato a sperimentare tattiche più sofisticate realizzando i primi attentati dinamitardi su larga scala. Di particolare rilievo sono i bombardamenti simultanei avvenuti nel dicembre 2007 ad Algeri contro la Corte costituzionale algerina, il quartier generale delle Nazioni Unite e una centrale di polizia che hanno provocato la morte di 47 persone ed oltre 60 feriti.[37] Droukdel si fece portatore di una nuova visione strategica che rifletteva il suo desiderio di stabilire un califfato islamico in tutto il Nord Africa espandendo ulteriormente il raggio delle operazioni di AQIM. In particolare, l'instabilità politico-sociale dei paesi dell'area MENA in seguito ai sommovimenti della Primavera Araba del 2011 ebbe un impatto decisivo sul successivo sviluppo in termini di capacità dell'organizzazione. L'emergere di nuove aree di crisi determinò un aumento nei flussi di armamenti verso la regione permettendo ad AQIM di incrementare il proprio arsenale e di ricavare profitti dalla compravendita di armi e munizioni ai combattenti. Tra queste, lo scoppio della guerra civile libica fu un momento fondamentale per il gruppo non soltanto perché gli consentì di raddoppiare i propri depositi di armi ma soprattutto perché offrì l'opportunità di espandersi verso est.[38] Alcuni osservatori evidenziano come quest'organizzazione si sia contraddistinta per il fatto di possedere quantità significative

[36] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQIM profile, 2018, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/aqim#text_block_18762

[37] Roggio B., "Al Qaeda Suicide Attack Hits Police Center in Algeria", in Long War Journal, 2008, http://www.longwarjournal.org/archives/2008/08/al_qaeda_suicide_att_1.php#

[38] Chivvis C.S. e Liepman A., "North Africa's Menace: AQIM's Evolution and the U.S. Policy Response", 2013, RAND Corporation, Research Report, p. 6.

di fucili d'assalto AK-47 e F2000, esplosivi al plastico, mitragliatrici perforanti, missili terra-aria SA-7, alcuni di questi in dotazione alla NATO.[39] AQIM iniziò altresì a stabilire importanti relazioni con i gruppi jihadisti della regione scambiando armi, informazioni e risorse con Boko Haram in Nigeria, al-Shabaab in Somalia e AQAP in Yemen.[40]

Un momento fondamentale nel successivo sviluppo si verificò nel 2012 quando il gruppo prese il controllo della ribellione dei Tuareg contro il governo maliano. Sfruttando tale circostanza per stabilire una base operativa nel nord del Mali, i battaglioni meridionali di AQIM, sotto il comando di Mokhtar Belmokhtar sin dai primi anni Duemila, iniziarono un'importante collaborazione con altre due organizzazioni islamiste dell'Africa occidentale, Ansar Dine e il Mouvement pour l'unification et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO). Questi gruppi furono in grado di implementare la legge della Sharia nei territori sotto il loro controllo e allestirono campi di addestramento per la formazione di nuovi combattenti, almeno fino al 2013 quando l'intervento militare francese con l'operazione Serval non ripristinò la stabilità in Mali spingendo i militanti jihadisti fuori dal paese.[41] Tuttavia, fu in questa fase che si manifestarono forti tensioni all'interno della leadership di AQIM. Difatti, il prestigio e le risorse a disposizione di Belmokthar aumentarono notevolmente in virtù del suo coinvolgimento in rapimenti di alto profilo e in vari traffici illegali, avvantaggiandosi dei propri legami familiari con le tribù della regione del Maghreb meridionale. Sebbene Droukdel tentò di riaffermare la propria leadership, Belmokthar continuò ad agire in maniera indipendente rispetto ad AQIM[42]. Alla fine del 2013, il divario tra i due leader era insostenibile e Belmokthar si orientò verso la scissione per formare un nuovo soggetto autonomo, il Battaglione Al-Mulathamun (AMB). Dopo una serie di operazioni, tra cui le più importanti sono state la crisi degli ostaggi nell'Algeria orientale e il doppio attentato suicida in Niger nel 2013, l'AMB e il MUJAO si unirono per dare vita ad

[39] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQIM profile, 2018, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/aqim#text_block_18762

[40] Ibid, CISAC.

[41] Australian National Security, Department of Home Affairs, Terrorist Organizations AQIM, Report 2018 https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/Al-Qaida-in-the-Lands-of-the-Islamic-Maghreb.aspx

[42] Chivvis C.S. e Liepman A., "North Africa's Menace: AQIM's Evolution and the U.S. Policy Response", 2013, RAND Corporation, Research Report, p. 7.

Al-Mourabitoun o "The Sentinels".[43] Sotto la guida di Belmokthar, quest'ultima rientrò nell'orbita di AQIM solamente nel 2015 e come gruppo semi-indipendente con l'obiettivo di mantenere l'unità contro il nemico comune. L'attacco al Raddison Blu Hotel in Mali nel novembre 2015, la crisi degli ostaggi allo Splendid Hotel in Burkina Faso nel 2016 e il bombardamento della base militare ONU in Mali nel 2017 forniscono la cifra dell'evoluzione nelle capacità e nella potenza dell'organizzazione.[44]

Un ulteriore momento evolutivo si avrà nel 2017 quando il ramo di AQIM nel Sahara, Al-Mourabitoun, Ansar Dine e il Fronte di Liberazione del Macina (FLM), vennero fusi nell'organizzazione unificata che prese il nome di Jamaat Nusrat al-Islam wal Muslimeen (JNIM), un'alleanza gerarchica con AQIM al vertice e Droukdel come emiro. Tale unione rifletteva la nuova concezione maturata dal gruppo, secondo cui la legge della Sharia non poteva essere pienamente applicata in aree in cui i jihadisti non esercitavano un controllo completo, costringendo l'organizzazione ad estendere il proprio raggio operativo. Questa ha rivendicato l'ultimo attacco documento del gruppo del giugno 2018 vale a dire l'attentato suicida al quartier generale del G5 Sahel in Mali, la task force antiterrorismo formata dai paesi saheliani e la Francia, nata per contrastare la diffusione del jihadismo nel Nord Africa.[45]

[43] Ibid, p. 8.

[44] Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQIM profile, 2018, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/aqim#text_block_18762

[45] Archivio Africa News, "Al-Qaeda-linked Support Group claimed attack on Mali HQ of G5 Sahel force", 2018, https://www.africanews.com/2018/06/30/al-qaeda-linked-support-group-claimed-attack-on-mali-hq-of-g5-sahel-force/

5. Gruppi terroristici: legami consolidati con Al -Qaeda

L'area operativa di Al-Qaeda rimane fortemente radicalizzata nella zona compresa tra Iran, Afghanistan e Pakistan[46] dove il gruppo ha operato per via diretta; mentre, si espande esternamente tramite il sostegno e l'affiliazione di istanze locali, legate geograficamente al proprio territorio e ideologicamente ispirate al salafismo jihadista. Analiticamente, tali gruppi possono essere inseriti nella sottocategoria del terrorismo diffuso. Questa tipologia di terrorismo è tipica di gruppi aventi strutture minori e un'organizzazione ricalcante la struttura del gruppo di terrorismo strategico a cui si ispirano, in questo caso Al-Qaeda. La strategia di queste istanze, territorialmente confinate, è in piccolo una strategia simile a quella del gruppo strategico di riferimento, con cui spesso condivide le finalità e l'ideologia. Questa fattispecie di gruppi rappresenta una delle principali e attuali minacce alla sicurezza internazionale, soprattutto poiché risultano in grado di mutare le loro strutture, adeguandosi alle esigenze di espansione, soprattutto se lasciati incontrollati.

Di seguito si esaminano i gruppi che si richiamano alla matrice strategica jihadista di Al-Qaeda, evidenziando, in particolare, le relazioni che hanno stretto con quest'ultima entità.

5.1 Harakat Al-Shabaab Al Mujahidin - Al Shabaab

Harakat Al-Shabaab Al Mujahidin, brevemente indicato con Al-Shabaab (AS), è un gruppo terroristico non statale, originario della Somalia. Esso presenta i tratti tipici dei gruppi militanti e militarizzati, infatti AS opera attivamente in organizzazioni in difesa di un'idea o ideale. Nello specifico è possibile inquadrare politicamente e ideologicamente AS come un'organizzazione di matrice islamista, salafita e jihadista. L'obiettivo principale di Al-Shabaab è quello di rovesciare il governo somalo e stabilire un emirato islamico all'interno del Paese guidato da una rigorosa lettura della *Shari'a*.[47]

Al-Shabaab, in arabo "**la Gioventù**" o "i giovani" si configura come il Partito di lotta

[46] *RELAZIONE SULLA POLITICA DELL'INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA 2020*- DIS: Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica.

[47] Mapping Militant Organizations. "Al Shabaab." Stanford University. Last modified January 2019. https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/al-shabaab

giovanile, perché nasce nei primi anni Novanta, ai tempi dell'invasione della Somalia da parte dell'Etiopia come partito insurrezionalista (Dicembre 2006). Secondo gli analisti, dicono che il precursore di Al-Shabaab, e l'incubatore di molti dei suoi leader, fu al-Ittihad al-Islami (AIAI, o "Unità dell'Islam"), un gruppo militante salafita che raggiunse l'apice negli anni '90, dopo lo scoppio della guerra civile; questa istanza si strutturò come una banda di estremisti somali educati in Medio Oriente che, in parte, fu già finanziata e armata dal capo di Al-Qaeda, Osama bin Laden.[48] Nei primi anni 2000, si sviluppò una spaccatura tra i conservatori dell'AIAI, i quali decisero di dare vita ad un fronte più politici, mentre i giovani cercarono l'istituzione di una "Grande Somalia" sotto il dominio islamico fondamentalista. Alla fine, unirono le forze con l'Unione delle Corti Islamiche (ICU) e agirono come milizia giovanile. Insieme, AS e l'ICU ottennero il controllo della capitale somala nel giugno 2006. Dopo che gran parte dell'ICU fuggì nei paesi vicini, AS si ritirò a sud della Somalia, dove iniziò a organizzare assalti di guerriglia, compresi bombardamenti e assassinii, contro le forze etiopi. Secondo gli esperti[49] durante questi anni il gruppo si è trasformato in una vera e propria insurrezione, ottenendo il controllo di grandi porzioni di territorio nella Somalia centrale e meridionale.

I nuovi combattenti di Al-Shabaab sono passati da circa quattrocento a migliaia tra il 2006 e il 2008, quando sono emersi anche i legami del gruppo con al-Qaeda. I leader di Al-Shabaab hanno appoggiato la rete terroristica di AQ e la causa contro i crimini degli Stati Uniti commessi contro i musulmani in tutto il mondo. Ufficialmente, però, la leadership di Al-Shabaab ha dichiarato fedeltà ad Al-Qaeda solo nel 2012.

AS ha subito un mutamento organizzativo, strategico e strutturale conseguente al consolidamento dei propri legami con Al-Qaeda. Ad oggi, rappresenta uno dei primi gruppi ad aver instaurato una relazione con Al-Qaeda, relazione che arriva fino ai giorni nostri e promette di rimanere tale anche nei prossimi anni. Tale avvicinamento ha provocato anche un'espansione operativa e un incremento della risonanza delle sue azioni. In particolare, l'espansione di Al-Shabaab parte dalla Somalia e si estende in Kenya

[48] Claire Felter, Jonathan Masters, *and* Mohammed Aly Sergie; Council on Foreign Relations, ***Al-Shabab;*** 2020 *https://www.cfr.org/backgrounder/al-shabab*

[49] Ibidem.

fino ad arrivare a Gibuti, in Etiopia, in Uganda ed oltre.[50] Ad oggi gli attacchi Al-Shabaab hanno colpito l'Africa Orientale e l'Africa Sub-Sahariana.

L'espansione territoriale di AS non è da sottovalutare, al contrario, secondo quanto si evince dall'analisi *dell'hub NATO Strategic Direction South Hub*[51] dell'Alleanza Atlantica è possibile estrapolare due linee strategiche di ampliamento:

- AS ha intenzione di controllare la Somalia e istituire la "Grande Somalia";
- AS di Al-Qaeda per l'espansione nell'Africa Orientale, che amplia la transnazionalità di Al-Qaeda.

Nel primo caso, è possibile estrapolare un progetto nazionalista per controllare la Grande Somalia e sostituire le strutture di governo federali e regionali. Le matrici su cui poggia tale teoria sono due: l'intento di Al-Shabaab di eliminare gli stranieri, o meglio ciò che considerano "non somalo", dal proprio territorio e la volontà di rimuovere qualsiasi forza, istituzione o attore laico, cioè "non islamico". Proprio quest'ultimo punto riprende l'originaria volontà radicale di Bin-Laden, per cui a partire dall'autunno del 1990 decise di costituire un movimento che vendicasse la presenza degli infedeli sul suolo saudita, per l'appunto Al-Qaeda.

Al-Shabaab, nello specifico, ha come primo obiettivo il governo somalo e tutte le forze internazionali, in particolare, le forze militari straniere che hanno "occupato" la Somalia. A titolo esemplificativo si riporta la citazione datata 2007, di uno dei leader fondatori dell'AS, Mukhtar Robow: "*di non permettere alcuna forza straniera nella nostra terra*".

Dall'altro lato, è possibile estrapolare la tesi che teorizza l'affermazione internazionale dell'AS. Tale espansione non sarebbe più determinata da un intento nazionalistico, ma da una elevazione del conflitto somalo nel tentativo di combattere per una **"jihad globale**". AS si configurerebbe come un attore transnazionale, braccio destro ed operativo di Al-Qaeda. In effetti, AS e AQ sono visti strettamente interconnessi ma, secondo questa teoria, AS sarebbe completamente sottomesso al controllo di AQ.

---

[50] *The spread of Al Shabaab from Somalia to Kenya and beyond,* NATO Strategic Direction South Hub, https://thesouthernhub.org/publications/nsds-hub-publications/the-spread-of-al-shabaab-from-somalia-to-kenya-and-beyond

[51] L'HUB NSD-S è stato istituito presso l'Allied Joint Force Command Naples al fine di migliorare la consapevolezza e la comprensione della NATO delle opportunità e delle sfide del Sud, contribuendo al contempo al coordinamento generale delle attività e degli sforzi della NATO.

Dal punto di vista organizzativo, Al-Shabaab è stata sempre principalmente descritta come un'organizzazione maschile. Tuttavia, recentemente, l'impostazione del gruppo somalo, nonostante la loro dottrina di ispirazione salafita, ha subito un importante cambiamento adottando una sorta di "politica di genere" e ammettendo il coinvolgimento delle donne nell'organizzazione. In tal senso, rispetto alle modalità di reclutamento dei membri femminili, è possibile distinguere due modalità: volontario e involontario. In riferimento a quest'ultima tipologia, è prassi ritenere che influiscano le dinamiche di genere, di sottomissione e di subordinazione all'interno delle famiglie e delle comunità di appartenenza. Mentre il reclutamento volontario sarebbe giustificato dalla sussistenza di motivazioni politiche e ideologiche. Spesso, anche le donne hanno un ruolo specifico e strutturato all'interno di al-Shabaab; difatti, nella campagna di terrore condotta dal movimento somalo, ci sono figure femminili che, sebbene non siano direttamente coinvolte sul fronte o sul campo di battaglia, svolgono ruoli determinanti per il supporto del gruppo. Ad esempio, i ruoli storicamente e tradizionalmente femminili come la cuoca o la lavandaia. Non è escluso però che le donne non possano prendere parte ad operazioni o svolgano il ruolo di spie o addette al reclutamento. L'appartenenza delle donne ad AS è comunque vincolata a regole di stampo salafita, che impongono severe restrizioni al comportamento delle donne, limitazioni della libertà (ad esempio è vietato alle donne uscire senza essere accompagnate da un "tutore" maschile) e del loro accesso alla sfera pubblica. Inoltre, è caratteristica la decisione di imporre il tipico velo femminile che copre l'intero corpo del soggetto e lascia scoperti soltanto gli occhi: il *niqab*[52].

Per comprendere, però, l'attuale leadership di AS è necessario fare un passo indietro fino al 2014, anno in cui Ahmed Umar è stato proclamato leader di AS (settembre 2014), dopo che il suo predecessore è stato ucciso in un attacco di droni statunitensi. Secondo la ricerca condotta dall'Università di Stanford, dalle fonti dell'intelligence keniota si apprenderebbe che Umar, possa essere morto a seguito di una lunga malattia. Se così fosse, si presumerebbe che il suo successore sia Mukhtar Robow, già fondatore e

[52] MARCO COCHI: *IL JIADISMO FEMMINILE IN AFRICA. IL RUOLO DELLE DONNE ALL'INTERNO DI BOKO HARAM E AL-SHABAAB*, ED. START INSIGHT. 2021

portavoce della struttura. Accanto alla sua figura, però, ad oggi si sarebbe insediato come amministratore finanziario di Al Shabaab, Hussein Ali Fiidow. Personalità che spesso tra gli analisti è stata identificata come il più probabile successore di Umar.

Per quanto riguarda l'aspetto economico ed i finanziamenti, invece, gli esperti di antiterrorismo dell'HUB NSD-S, indicano che AS ha beneficiato di diverse fonti di reddito nel corso degli anni[53], tra cui: il sostegno da parte di altri gruppi terroristici- prima fra tutte AQ-, la pirateria online, i rapimenti con riscatto e l'estorsione di imprese locali, agricoltori e gruppi di aiuto. Anche le istituzioni statali e il governo eritreo sono state accusate in passato di finanziare il gruppo, ma lo Stato ha negato queste affermazioni.[54]

Rispetto all'estorsione locale, i ricercatori del *Council on Foreign Relations*-CFR affermano che: "*AS ha costruito una vasta operazione di racket, con la tassazione dei posti di controllo sul commercio illegale di carbone di legna che porta più di 7,5 milioni di dollari all'anno, nonostante il divieto delle Nazioni Unite sulle esportazioni di carbone somalo in vigore dal 2012*" [55]. Negli ultimi anni, Al-Shabaab ha aumentato la sua dipendenza dal contrabbando di zucchero attraverso il confine con il Kenya, ricavandone decine di milioni di dollari all'anno. Anche le forze statali keniote, così come il governo eritreo, sono state accusate di essere coinvolte nella rete di contrabbando dal 2015.

5.2 Asbat al-Ansar

Il gruppo attivo nel Libano meridionale prende il nome di Asbat al-Ansar (AAA), in italiano "Lega dei seguaci". È un gruppo estremista sunnita composto principalmente da circa 650 palestinesi situati in Libano, aventi ~~con~~ legami con Al-Qaeda. Asbat al-Ansar Asbat al-Ansar ha la sua base operativa nel campo profughi palestinese di Ain al-Hilweh, vicino a Sidone, in Libano. Secondo quanto estrapolato dal report Parlamentare elaborato dal

[53] *The spread of Al Shabaab from Somalia to Kenya and beyond,* NATO Strategic Direction South Hub, https://thesouthernhub.org/publications/nsds-hub-publications/the-spread-of-al-shabaab-from-somalia-to-kenya-and-beyond

[54] Philip Kridelka . Letter dated 28 September 2020 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolution 751 (1992) concerning Somalia addressed to the President of the Security.

[55] Claire Felter, Jonathan Masters, *and* Mohammed Aly Sergie; Council on Foreign Relations, *Al-Shabab;* 2020 *https://www.cfr.org/backgrounder/al-shabab*

Parlamento australiano, tra i membri di AAA sarebbero identificabili individui che, precedentemente, hanno combattuto in Afghanistan, Cecenia, Kashmir e nei Balcani.[56] Inoltre, secondo quanto riportato dall'*Immigration and Refugee Board of Canada* i piccoli gruppi ed estremisti come Asbat-Al-Ansar opera ai margini della società e recluta anche individui esclusi dai gruppi più grandi, quali: Hamas, Hezbollah, e al-Fatah.[57]

La comunità internazionale è venuta a conoscenza di Asbat-Al-Ansar a metà degli anni Novanta, durante gli scontri nel nord del Libano. In poco tempo, diede subito prova delle sue violente intenzioni quando, nel 2000, si rese artefice di un atto di terrorismo transnazionale colpendo l'ambasciata russa a Beirut. Nel modus operandi di Asbat-Al-Ansar ricorre il voler colpire obiettivi diplomatici come le ambasciate, tant'è che anche la stessa ambasciata italiana a Beirut fu vittima di un attacco nel 2004.[58]

Associato a Osama Bin Laden, il gruppo segue un'interpretazione estremista dell'Islam che giustifica la violenza contro obiettivi civili per raggiungere fini politici. Alcuni di questi obiettivi includono il rovesciamento del governo libanese e il contrasto delle presunte influenze antislamiche e filoccidentali nel paese. La sua matrice strategica è costituita dal progetto di voler instaurare uno stato islamico in Libano. Il gruppo si oppone alle viarie comunità religiose presenti sul territorio libanese, quali minoranze cristiane, laiche e sciite. Gli obiettivi dichiarati del gruppo includono l'interruzione o il contrasto delle influenze antislamiche e filoccidentali percepite nel paese.[59]

È stata inserita dalle Nazioni Unite nell'elenco dei gruppi terroristici in quanto associata ad Al Qaeda, per aver *"partecipato al finanziamento, alla pianificazione, all'agevolazione, alla preparazione o all'esecuzione di atti o attività da parte di, in collegamento con, in nome di, per conto o a sostegno di" Al-Qaeda.*[60] Difatti essa ha giurato segretamente fedeltà ad Al-Qaeda

---

[56] PARLIAMENT OF AUSTRALIA, *Appendix G – Statement of Reasons – Asbat al Ansar (AAA)*-Report; https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Completed_Inquiries/pjcis/grouped/report/appendixg

[57] *Lebanon: Asbat al-Ansar, including leaders, areas of influence, recruitment, and activities; relationship of the group with the government* (2011-April 2014) Research Directorate, Immigration and Refugee Board of Canada, Ottawa. https://www.justice.gov/sites/default/files/pages/attachments/2015/09/29/lbn104844.e.pdf

[58] *United Nations Security Council-* https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq_sanctions_list/summaries/entity/asbat-al-ansar

[59] The Mackenzie Institute- Asbat Al-Ansar (AAA) (The League of Partisans)- Terrorism Profiles, 2015. https://mackenzieinstitute.com/terrorism-profile-asbat-al-ansar-aaa-the-league-of-partisans/

[60] Ibidem.

e ha mantenuto stretti legami con questa rete jihadista, in particolare rispetto la fornitura di combattenti e assistenza finanziaria. Secondo il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, Asbat-Al-Ansar riceve denaro attraverso le reti estremiste sunnite internazionali e quella di Al-Qaeda.[61] Inoltre, a partire dal 2005, AAA ha spostato la sua attenzione sull'Iraq, inviando combattenti a sostegno dell'insurrezione in collaborazione con Al-Qaeda.

5.3 Jamaa Nusrat al-Islam wa al-Muslimin

Jamaat Nusrat al-Islam wa al-Muslimiin (JNIM) è un'organizzazione militante salafita-jihadista che opera nella regione africana del Sahel, essa si definisce un gruppo per il sostegno dell'Islam e dei musulmani.[62] Secondo quanto indicato dall'Università di Stanford, la sua formazione risale al 2017. Nel settembre 2018, il Dipartimento di Stato americano ha inserito Jama'at Nasr alIslam wal Muslimin (JNIM) nell'elenco delle organizzazioni terroristiche straniere[63]. JNIM nasce nel momento in cui il gruppo di Al-Qaeda nel Maghreb Islamico (AQIM) si unì con altre istanze, quali Ansar Dine e il Fronte di Liberazione Macina (MLF). L'alleanza si unificò sotto un unico emiro; nel video che annuncia la formazione del gruppo, il futuro emiro del JNIM, Iyad Ag Ghali, giurò fedeltà ad Abdelmalek Droukdel- l'emiro di Al Qaeda nel Maghreb islamico (AQIM)- ad Ayman al Zawahiri- l'emiro di Al Qaeda (AQ)- e il Mullah Haibatullah, l'emiro dei talebani afgani.
Questa fusione consentì ad Al-Qaeda di estendere la propria influenza anche nell'area del Sahel.[64] Nello specifico per prendere il controllo del territorio settentrionale nel Mali e in Africa Occidentale.
JNIM rappresenta anche una struttura tramite la quale Al-Qaeda affronta le fazioni dello Stato Islamico (IS) presenti nel Sahel. Difatti, la formazione di Jamaat Nusrat al-Islam wal Muslimeen ha coinciso con la perdita di territorio dell'IS e con la volontà di AQ di imporsi

[61] United States Department of State, *Country Reports on Terrorism 2017 - Foreign Terrorist Organizations: Asbat al-Ansar*, 19 September 2018, https://www.refworld.org/docid/5bcf1f5013.html
[62] Mapping Militant Organizations. "Jamaat Nusrat al-Islam wal Muslimeen (JNIM)." Stanford University. Last modified July 2018. https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/jamaat-nusrat-al-islam-wal-muslimeen
[63] *Terrorism backgrounder Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM)* by Danika Newlee; CSIS- Center for Strategic and International Studies; 2018.
[64] Joscelyn, Thomas. *"Analysis: Al Qaeda groups reorganize in West Africa | The Long War Journal*." The Long War Journal, 13 March 2017. Web. 06 July 2018.

nella regione.

La struttura prevede un rapporto gerarchico tra i tre gruppi, in cui al vertice è possibile trovare AQIM come organo di guida strategica e supervisione. Tuttavia, JNIM mantiene una certa autonomia operativa, così come i suoi sottogruppi, ciascuno con i propri comandanti che operano in diverse regioni del Mali settentrionale e centrale e nelle regioni confinanti.

All'interno della sua struttura, Jamaat Nusrat al-Islam wa al-Muslimiin conta tra i 1.000 e i 2.000 combattenti. Essi vengono reclutati sfruttando il malgoverno e le precarie condizioni economiche e sociali del Mali settentrionale e centrale. Attrae a sé membri, sfruttando le divisioni etniche e sociali, l'insicurezza, l'insoddisfazione per l'oppressione del governo e la corruzione; dichiarando di offrire e di fornire servizi e contributi ai membri locali, che in realtà rappresentano dei canali di reclutamento.[65]

I principali obiettivi di JNIM sono le operazioni internazionali quali: l'operazione Barkhane a guida francese; la Missione di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali (MINUSMA) e la G5 Sahel Joint Force. Rispetto alle forze antiterrorismo francesi presenti nel Sahel con l'operazione Barkhane[66], nel 2018, i terroristi del JNIM attaccarono l'ambasciata francese e il quartier generale dell'esercito situate nella capitale del Burkina Faso. Difatti, secondo quanto riportato dall'*Australian National Security: "il nemico ultimo del JNIM è il nemico dei musulmani tra gli ebrei e i cristiani, e ha identificato la Francia e i paesi occidentali che la assistono come avversari più immediati."*[67] Inoltre, vengono illustrati i principali compiti del JNIM per promuovere la sua ideologia e raggiungere i suoi obiettivi, quali: essere direttamente o indirettamente impegnato nella preparazione, pianificazione, assistenza o promozione di atti terroristici. Come già accennato, infatti, il JNIM si è impegnato in atti terroristici in Mali e nei paesi vicini. Inoltre, ha avuto scontri con le popolazioni locali in Mali, ad esempio ha preso parte ad alcuni scontri etnici tra Fulani e la comunità Bambara, combattendo dalla parte dei primi contro l'esercito maliano che sosteneva i Bambara.

---

[65] Australian National Security; Terrorist organisations; *Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin* *https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/Jamaat-Nusrat-al-Islam-wal-Muslimin.aspx*

[66] Dossier de Presse – *Opération Barkhane* – janvier 2021, https://www.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/dossier-de-reference/operation-barkhane

[67] Australian National Security; Terrorist organisations; *Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin* *https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/Jamaat-Nusrat-al-Islam-wal-Muslimin.aspx*

Per quanto riguarda la linea strategica, data l'ideologia salafita-jihadista, la strategia di JNIM ha lo scopo di costruire uno stato salafita-islamista, ripristinando il Califfato. Nello specifico, la motivazione che ha spinto AQ ed AQIM a costituire tale raggruppamento, trova fondamento nella volontà di attuare pienamente ed efficacemente la Sharia in aree in cui i jihadisti non avevano ancora acquisito un completo controllo.

Rispetto ai finanziamenti e alle sponsorizzazioni, il gruppo trae gran parte delle sue risorse strategiche da AQIM, AQ e, probabilmente, dai Talebani in generale. In minor parte si finanzia autonomamente attraverso operazioni di rapimento a riscatto, estorsione e tassazione dei locali, dei contrabbandieri e dei trafficanti.

5.4 Boko Haram

Il gruppo terroristico con base in Nigeria[68] è Boko Haram, che letteralmente significa «l'istruzione occidentale è proibita». Sebbene il territorio controllato da Boko Haram sia cambiato nel tempo a causa delle operazioni militari regionali, il gruppo ha roccaforti nella foresta di Sambisa in Nigeria e nelle montagne Mandara al confine tra Nigeria e Camerun. Nello specifico, è possibile localizzare l'area di operazione del gruppo nella zona tra: Nigeria settentrionale, Camerun settentrionale, bacino del lago Ciad e Niger sudorientale.

Le sue origini risalgono già al 1995 come movimento religioso non violento. Secondo Isaac Tersoo e Benjamin Terzungwe, ricercatori universitari e membri dell'*International Affairs and Global Strategy,*[69] il gruppo si potrebbe inquadrare come una setta che ha subito mutamenti strutturali, organizzativi e, ad oggi, ha abbracciato il fenomeno del terrorismo. Ai suoi inizi era composto da piccole bande di nigeriani principalmente giovani, della classe media, negli stati nord della Nigeria a dominazione musulmana. La sua attività violenta, invece, è iniziata a partire dal 2003, nel bel mezzo dei disordini nel nord della Nigeria che hanno provocato un'ampia risposta delle forze di sicurezza. Dal luglio 2010, Boko Haram ha intrapreso frequenti attacchi contro obiettivi civili e militari, diventando

[68] Isaac Tersoo and Benjamin Terzungwe; *Terrorism and Boko Haram: A Reconsideration of Impacts on World Peace*, International Affairs and Global Strategy, 2015.
[69] Ibidem.

molto più attivo e violento. Ad oggi, BH è un'organizzazione terroristica che abbraccia l'ideologia estremista sunnita e ha spesso ricevuto assistenza, compresi fondi e addestramento, da Al- Qaeda nel Maghreb islamico (AQIM). Proprio in merito alle attività terroristiche Boko Haram (BH) è stato inserito, nel 2013, nell'elenco delle organizzazioni terroristiche straniere dal Dipartimento di Stato americano.

Il collegamento di BH con le altre organizzazioni terroristiche però non riguarda soltanto al-Qaeda; infatti Boko Haram ha promesso fedeltà allo Stato Islamico ed è stato accettato come ramo dello Stato Islamico nel marzo 2015 ribattezzandosi Provincia dello Stato Islamico dell'Africa Occidentale (ISWAP). Per questo, una disputa sulla leadership dell'ISWAP nell'agosto 2016 ha portato alla nascita di due fazioni del gruppo: una fazione ha continuato a operare come ISWAP e, l'altra, ha ripreso l'uso del nome formale di Boko Haram, risposando la jihad qaedista. Sebbene Boko Haram non si sia ufficialmente separato dall'ISWAP, è possibile affermare che i gruppi agiscano in modo indipendente.

Per il reclutamento dei membri, Boko Haram sfrutta le pessime condizioni economiche e sociali nel nord-est della Nigeria e nelle regioni limitrofe. Le reclute si uniscono a Boko Haram anche attraverso la coercizione del gruppo o la pressione dei colleghi e dei membri della famiglia. Si stima che i membri siano diverse migliaia di combattenti. Il gruppo seleziona i propri membri tra i laureati disoccupati, i sottoccupati, gli inoccupati. Beneficia anche dell'adesione di stranieri dei paesi vicini come il Ciad e il Camerun. Il gruppo rafforza il numero dei reclutati tramite rapimenti, costringendo i prigionieri a servire il gruppo. Alcuni prigionieri, comprese donne e bambini, sono costretti a condurre attacchi, compresi attentati suicidi.

Rispetto alle modalità di reclutamento delle donne di Boko Haram, si riducono essenzialmente in due tipologie:

1) Coinvolgimento volontario all'interno dell'ex setta spinto da sentimenti di appartenenza;
2) Sequestri e rapimenti involontari, in particolare BH ha iniziato a rapire donne e ragazze, sequestrando nel solo biennio 2014-2015 oltre duemila giovani.

I ruoli che le donne possono assumere nell'organizzazione si dividono tra la possibilità di diventare mogli dei combattenti e madri dei futuri membri; oppure essere utilizzate come martiri per portare a termine attentati suicidi. In particolare, vengono scelte le donne dato

che le ragazze attirano meno sospetti e possono accedere più facilmente agli obiettivi prescelti. Questo utilizzo suicida della figura femminile evidenzia un cambiamento nelle tattiche del gruppo nigeriano ed una evoluzione nella sua mentalità operativa. È da segnalare, però, che non sempre la scelta delle martiri avviene forzatamente, spesso sono le stesse donne che volontariamente scelgono questo ruolo estremo.[70]

L'ideologia di Boko Haram trova fondamneto in un'interpretazione estrema dell'Islam che è antioccidentale, promuovendo la violenza settaria e prendendo di mira infedeli e apostati, coloro che non sono d'accordo con questa interpretazione. Boko Haram rifiuta i confini nazionali esistenti e si oppone ai governi eletti, cercando di rimuoverli con la violenza, se necessario.[71] Ha due obiettivi principali: 1) la creazione di uno Stato islamico secondo la legge della Sharia in Nigeria[72]; 2) la più ampia imposizione del dominio islamico oltre la Nigeria.

Per portare a termine quest'ultimo obiettivo, Boko Haram ha sempre più attraversato i confini nigeriani per eludere la pressione e condurre operazioni, ad esempio in Camerun nel 2013 e, successivamente, in Ciad e in Niger. Inoltre, una categoria di soggetto che BH tende a considerare come proprio bersaglio sono le sedi delle organizzazioni internazionali in Africa, ad esempio il gruppo è stato responsabile dell'attentato del 26 agosto 2011 al palazzo delle Nazioni Unite di Abuja, che ha ucciso 21 persone e ne ha ferite altre decine. Boko Haram si è reso artefice anche di violenti attentanti, quali gli attacchi del gennaio 2012 a Kano, in Nigeria, in cui un'ondata di attentati in città ha ucciso più di 180 persone in un solo giorno. Il suo anno più letale, invece, è considerato il 2014, con l'uccisione di circa 5.000 civili nigeriani.

BH è una delle più violente e crudeli organizzazioni terroristiche, per causare un'elevata quantità di distruzione i suoi membri utilizzano capacità militari molto elevate come granate a propulsione di razzi (RPG), fucili *Automat Kalasnikovs* (AK-47), armi improvvisate di distruzione di massa (WMD) come ordigni esplosivi improvvisati (IED) e bombe.

---

[70] MARCO COCHI: *IL JIADISMO FEMMINILE IN AFRICA. IL RUOLO DELLE DONNE ALL'INTERNO DI BOKO HARAM E AL-SHABAAB*, ED. START INSIGHT. 2021

[71] Australian National Security; Terrorist organisations; Boko Haram https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/Boko-Haram.aspx

[72] Denis M. Tull and Annette Weber; *Nigeria: Boko Haram and the Regionalization of Terrorism;* SWP Comments; 21 April 2015. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C21_tll_web.pdf

Rispetto alle risorse economiche, agli aiuti esterni e i finanziamenti, le modalità di BH fanno riferimento ad attività criminali come rapimenti per riscatto, rapine in banca, traffico di armi e traffico di esseri umani, estorsioni e saccheggi.[73]

[73] U.S. Department of State; BUREAU OF COUNTERTERRORISM- C*ountry Reports on Terrorism 2014- Chapter 6. Foreign Terrorist Organizations.* https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/2014/239413.htm e Isaac Tersoo and Benjamin Terzungwe; *Terrorism and Boko Haram: A Reconsideration of Impacts on World Peace*, International Affairs and Global Strategy, 2015.

6. Le rotte del terrorismo di matrice jihadista

6.1 La correlazione tra flussi migratori e terrorismo di matrice Jihadista

Dal 2014 l'Unione Europea si è dovuta confrontare con fenomeni transnazionali tra loro distinti che hanno rappresentato due delle più rilevanti e impegnative sfide della nostra epoca: la gestione dei flussi migratori e il contrasto al terrorismo. In un contesto di continua mutabilità, nell'area mediterranea si è assistito ad un'evoluzione dei flussi migratori irregolari tale da ripercuotersi largamente sul piano della sicurezza e della geopolitica, in quanto possibili canali di reclutamento e di criminalità organizzata transfrontaliera. Nonostante questi fenomeni siano significativamente aumentati seguendo un trend di crescita parallelo, attraverso l'analisi quantitativa non è riscontrabile un nesso di causalità tra immigrazione e terrorismo in quanto, secondo i dati raccolti dal Centro Militare di Studi Strategici, solo una minoranza di soggetti immigrati da Stati a prevalenza musulmana prende parte ad azioni terroristiche.[74]

Tuttavia, essi trovano importanti punti di intersezione, come dimostrato dagli attacchi terroristici di Parigi del 2015. Per gruppi o singoli individui riconducibili ad espressioni jihadiste, le rotte migratorie nel bacino del Mediterraneo rappresentano un'indiscutibile opportunità di infiltrazione verso il continente europeo. Infatti, "le rotte della migrazione illegale rappresentano potenziali 'direttrici logistiche' che collegano aree di insediamento e penetrazione del terrorismo di matrice confessionale alla UE, *target* prioritario del jihadismo."[75] Il ricorso ai flussi migratori da parte dell'attivismo criminale ha un'ulteriore valenza di rischio, che si sviluppa nell'obiettivo di sfruttare le difficili condizioni socio-economiche e la fragilità di una consistente parte dei migranti stessi, allo scopo di radicalizzarli.

Nonostante nel 2017 si sia assistito ad un calo nel numero di individui, presunti affiliati ad organizzazioni criminali, giunti nel continente europeo, l'uso ai fini terroristici delle rotte

[74] Bertolotti C., "Correlazione tra flussi migratori e minaccia riconducibile al terrorismo di matrice confessionale", *Centro Militare di Studi Strategici*, Gennaio 2020: 8.

[75] Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza, 2017", *Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica*, Febbraio 2018: 73. Disponibile presso: https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2018/02/Relazione-2017.pdf.

migratorie rimane motivo di particolare attenzione per l'Unione Europea, come riportato nel Report TE-SAT del 2017.[76] L'Europol ha infatti sottolineato l'importanza di tali rotte non solo per gli individui affiliati alle organizzazioni terroristiche provenienti dalle zone di crisi verso il continente europeo, ma anche per più di 5000 *foreign terrorist fighters* (FTFs) provenienti da diversi Stati Membri e diretti nelle aree di conflitto, tra cui Siria e Iraq. Belgio, Francia, Germania e Regno Unito sono ritenuti i principali Paesi di origine dei FTFs, mentre l'Ungheria ha recentemente dichiarato che circa 1000 individui provenienti dagli Stati Balcanici si sono affiliati all'ISIS tra il 2014 e il 2016. Un ulteriore fenomeno che necessita un'efficace attività di monitoraggio sono i *returnees*, individui che dopo aver vissuto nelle aree di conflitto, acquisito esperienze operazionali e maturato un forte convincimento ideologico, fanno ritorno nei paesi di origine attraverso le rotte migratorie. Essi rappresentano una delle più pressanti minacce alla sicurezza degli Stati dell'Unione, non solo per la loro capacità di commettere atti terroristici nei Paesi di origine, ma anche per il rischio di un rapido processo di reclutamento e radicalizzazione che essi potrebbero innescare.[77]

6.2 Le principali rotte dei flussi migratori irregolari

La definizione fornita dall'Organizzazione delle Nazioni Unite stabilisce che i flussi migratori *"si riferiscono al numero di migranti che entrano ed escono da un dato paese nel corso di un determinato periodo di tempo, in genere dodici mesi."*[78] In termini quantitativi, l'andamento dei flussi migratori è di 4,4 milioni di migranti per anno, con un incremento stabile pari al 2% per anno.[79] Le principali direttrici dei movimenti migratori irregolari verso l'Europa sono quelle del Mediterraneo Centrale, del Mediterraneo Occidentale e dei

[76] EUROPOL, "TE-SAT, European Union Terrorism Situation and Trend Report, 2017", *European Union Agency for Law Enforcement and Cooperation*, 2017: 6.

[77] EUROPOL, "TE-SAT, European Terrorism Situation and Trend Report, 2018", *European Union Agency for Law Enforcement and Cooperation*, 2018: 26-27.

[78] United Nations, "Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses", *Department of Economics and Social Affairs*, 2020: 7-8. Disponibile presso: https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/international-migration/2020-Handbook-Migration-and-Censuses-E.pdf.

[79] Bertolotti C., "Analisi dei Flussi Migratori nei Paesi del Maghreb. Le migrazioni di transito tra i Paesi dell'Area e nel Mediterraneo verso l'Europa", *Centro Militare di Studi Strategici*, Gennaio 2019: 13.

Balcani. I migranti che le attraversano, vengono dai paesi dell'Africa Occidentale e Centrale con destinazione finale Unione Europea, mentre gli Stati del Maghreb assolvono prevalentemente la funzione di zone di transito. Secondo i dati forniti dal *United Nations Refugee Agency* (UNHCR), 95.031 persone sono arrivate in Europa nel 2020, segnando un significativo calo rispetto ai dati del 2019 (123.663). Di queste persone, 72.751 sono arrivate via mare: in Italia (36.435), in Spagna (18.838) e in Grecia (17.478).[80]

a. La Rotta del Mediterraneo Centrale

Principale asse su cui transita il flusso migratorio irregolare dalla regione Saheliana verso il continente europeo, la rotta del Mediterraneo Centrale dipende quasi interamente dai servizi di contrabbando. Essa si divide in due rotte principali: l'una parte dal Niger, attraversa il deserto libico, con l'obiettivo di raggiungere la Libia e quindi dirigersi in Italia; oppure le frontiere con l'Algeria, giungendo nel Nord del Marocco e confluendo con la rotta Iberica. L'altra rotta parte dal Mali settentrionale ed arriva in Libia o in Algeria. La maggior parte del flusso dei migranti irregolari si concentra nella rotta che parte dal Niger, registrando numeri sei volte maggiori rispetto alla rotta del Mali.[81]

A causa del continuo stato di instabilità e conflittualità in cui versa dal 2011 la Libia, il Paese è cambiato da area di destinazione a zona di transito dei flussi provenienti dalla regione saheliana. Il Paese è quindi diventato snodo centrale e strategico del traffico di esseri umani, gestito da una fitta rete di criminalità organizzata, mercenari e gruppi terroristici che operano nella regione. Secondo le Nazioni Unite, la Libia è anche al centro di azioni coercitive di reclutamento condotte da gruppi terroristici di matrice islamica. Questi ultimi, approfittando della situazione di estrema fragilità dei rifugiati, rapiscono e costringono con la forza i migranti che per ragioni economiche hanno lasciato i Paesi di origine per cercare fortuna in Europa, portandoli in campi di addestramento e arruolandoli nelle loro fila.[82] La rotta libica è infatti particolarmente rilevante per i gruppi

[80] United Nations, "Europe Situations: Data and Trends", *UN Refugee Agency*, December 2020. Disponibile presso: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/84470.

[81] Bertolotti C., "Correlazione tra flussi migratori e minaccia riconducibile al terrorismo di matrice confessionale", *Centro Militare di Studi Strategici*, Gennaio 2020: 21.

[82] Keene S., "Extremist Migration: a Foreign Jihadist Fighter Threat Assessment", *Strategic Studies Institute, US Army War College*, 2019: 22.

jihadisti, in quanto diverse aree del territorio risultano essere sotto il controllo diretto dell'ISIS, nonostante la crescente perdita di influenza di quest'ultima. Inoltre, al-Qaeda è ritenuto attore chiave nel traffico illegale di carburanti nel Sud della Libia.

Nonostante la situazione di crisi del territorio libico, la rotta del Mediterraneo centrale rimane la più percorsa. Secondo i dati forniti dall'*International Organization for Migration* (IOM) tra marzo e aprile del 2020, circa 600.000 rifugiati e migranti hanno stazionato in Libia. I dati dell'UNHCR riportano, invece, che da gennaio a settembre 2020, 46.247 persone sono transitate nel territorio libico.[83] Nello stesso anno, in Italia sono giunti via mare più di 34.000 rifugiati e migranti. Nonostante l'emergenza sanitaria, si è assistito ad un importante incremento degli arrivi via mare, in particolare dalla Tunisia, mentre gli arrivi dalle coste libiche rappresentano esclusivamente il 10%.[84] Questa riduzione dei flussi tra l'Italia e la Libia, si può comprendere nel contesto degli accordi stretti tra i due Stati. Nel 2008 con il Trattato Italia-Libia firmato a Bengasi, sono stati avviati dei processi di collaborazione, bilaterale e regionale, nelle attività di contrasto all'immigrazione illegale, con particolare attenzione anche alla lotta contro il terrorismo. L'accordo prevedeva infatti ingenti finanziamenti economici in cambio del pattugliamento costante delle coste per intercettare i migranti e impedirgli di partire. Tuttavia, il trattato fu ampiamente criticato, anche per la mancata ratifica da parte del Governo libico alla Convenzione sullo Status dei Rifugiati del 1951.[85] Nonostante ciò, dopo averlo rinnovato nel 2012, l'accordo è stato esteso nel 2017 attraverso la firma di un memorandum di intesa per il "contrasto dell'immigrazione illegale" tra il Governo di Unità Nazionale di Tripoli e il Governo Gentiloni. Con questo accordo, l'Italia si impegnava a "fornire supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina."[86] Nonostante la conseguente riduzione dei flussi migratori, l'accordo ha sollevato

[83] United Nations, "Operational Data Portal, Refugee, Lybia", *United Nations Refugee Agency*. Disponibile presso: http://data2.unhcr.org/en/country/lby.

[84] United Nations Refugee Agency, "Italy Fact Sheet December 2020", *UNHCR*, 20 Gennaio 2021. Disponibile presso: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/84333.

[85] Ronzitti N., "Il Trattato Italia-Libia di Amicizia, Partenariato e Cooperazione", *Contributi di Istituti di Ricerca Specializzati*, n. 108, Gennaio 2009: 8.

[86] Governo della Repubblica Italiana, "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana", 2 Febbraio 2017. Disponibile presso: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf.

numerose critiche, dovute alla condotta violenta dei guardiacoste libici nei confronti dei migranti e alla situazione di estrema fragilità e degrado in cui versano i migranti che stazionano in Libia, spesso vittime di gravi violenze e violazioni dei diritti umani.

b. La Rotta del Mediterraneo Occidentale

La rotta Iberica collega il nord del Marocco alla Spagna. Essa si compone sia di vie marittime sia terrestri. Le prime attraversano lo stretto di Gibilterra e si dirigono verso le coste della Spagna e le enclave spagnole in Marocco: tra queste la più tradizionale è la rotta che collega Tangeri a Tarifa. Le rotte terrestri, invece, prevedono l'attraversamento del confine tra Spagna e Marocco, in particolare nelle città di Ceuta e Melilla. Il Mediterraneo Occidentale è considerato principalmente rotta di transito, anche per la presenza di diverse organizzazioni criminali che facilitano l'afflusso di migranti irregolari. Secondo la definizione riportata dalla Commissione Europea, "*le migrazioni di transito sono quelle originate da stranieri che risiedono in un paese per un certo periodo di tempo mentre sono in attesa di emigrare permanentemente in un altro paese*".[87]

Il Marocco, da paese principalmente di emigrazione, si è recentemente trasformato in Paese di immigrazione e transito che accoglie ogni anno migliaia di rifugiati provenienti principalmente dall'Africa Subsahariana. Nel 2013, il Marocco ha implementato una nuova strategia nazionale sulla migrazione e l'asilo con l'obiettivo di promuovere l'integrazione dei migranti, tutelarne i diritti, sviluppare sistemi sostenibili di rimpatrio e reintegrazione ed avviare dialoghi a livello regionale in tema di migrazione. La nuova politica si compone di tre elementi principali: un processo di regolarizzazione senza precedenti; l'estensione dei poteri dell'UNHCR nel territorio marocchino; nuove leggi allo scopo di promuovere una migliore integrazione dei migranti e richiedenti asilo, e scoraggiare i traffici illegali. Infatti, a seguito dell'implementazione di questa strategia, si è assistito ad un progressivo miglioramento della sicurezza del Marocco stesso, grazie all'opera di censimento dei migranti giunti sul suolo nazionale, dall'altra anche dei flussi della migrazione irregolare

[87] Commissione Europea, "Glossario sull'Asilo e la Migrazione", *Rete Europea Migrazioni*, Gennaio 2012: 220. Disponibile presso: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf.

verso l'UE.[88]

Questa strategia di regolarizzazione ha incontrato il favore e il sostegno dell'Unione Europea, la quale ha stanziato 232 milioni di euro attraverso l'istituzione diversi fondi e strumenti per sostenere le azioni del Governo marocchino. Tuttavia, la cooperazione UE-Marocco non è esente da critiche in tema di diritti umani e legge internazionale, in particolare a seguito di diversi episodi avvenuti sulle coste di Ceuta e dello spostamento dei migranti dal nord al sud del Paese in condizioni di estrema precarietà. Inoltre, l'instabilità politica ed economica del Marocco rappresenta un ulteriore fattore di rischio e potrebbe portare ad un deteriorarsi dei rapporti di cooperazione tra l'Unione e il Governo marocchino.[89]

Secondo i dati forniti dall'UNHCR, nel 2017 la Spagna è diventata il secondo Paese per arrivi attraverso il Mediterraneo. Con 12.200 arrivi ha quindi superato la Grecia (11.500). Questo incremento è indice di un trend in continuo aumento, che tuttavia non ha ancora raggiunto i numeri del 2006, quando giunsero in Spagna circa 40.000 migranti attraverso la rotta Iberica. Dagli anni 2000, la situazione è infatti ampiamente mutata, grazie anche alla politica di esternalizzazione delle frontiere che ha portato nei precedenti dieci anni ad una netta diminuzione dei flussi tra Marocco e Spagna.[90] A fronte di controlli più serrati e della chiusura parziale delle frontiere da parte delle autorità italiane, si è però assistito ad un rinnovato aumento dei flussi nella rotta del Mediterraneo Occidentale, che ha portato nel 2018 all'arrivo di 33.900 migranti, segnando un incremento degli arrivi del 123% rispetto all'anno precedente.[91]

Nonostante i numeri siano inferiori rispetto a quelli della rotta del Mediterraneo Centrale, sia il Governo spagnolo sia quello marocchino temono gli effetti di tale aumento sulla politica interna e la sicurezza nazionale dei rispettivi Paesi. La cooperazione tra i due Stati,

---

[88] Lahlou M., "Migration Dynamics in Play in Morocco: Trafficking and Political Relationships and their Implications at Regional Level", *Menara Working Papers*, No. 26, November 2018: 7-8.

[89] Teevan C., "Morocco, the EU, and the migration dilemma", *European Council on Foreign Relations*, 19 Novembre 2018. Disponibile presso: https://ecfr.eu/article/commentary_morocco_the_eu_and_the_migration_dilemma/.

[90] Lanni A., "Spagna, una nuova crisi dei rifugiati?", *CARTADIROMA.org* in collaborazione con *United Nations Refugee Agency*. Disponibile presso: https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/spagna-nuova-crisi-dei-rifugiati/.

[91] United Nations, "Europe Monthly Report", *United Nations Refugee Agency*, Agosto 2018: 2. Disponibile presso: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/66044.

caratterizzata da alti e bassi, si è negli ultimi anni intensificata, tanto che il Segretario di Stato spagnolo per le Migrazioni, Consuelo Rumí, ha dichiarato che la Spagna sarà la "voce" del Marocco in Europa.[92]

c. La Rotta Balcanica

La Rotta Balcanica, o Rotta del Levante, comprende rotte, sia marittime sia terrestri, che collegano le maggiori aree di conflitto del Medio Oriente ai Balcani Occidentali. Le rotte marittime passano per la Turchia e per la Grecia, mentre quelle terrestri partono dalla Turchia verso la Bulgaria e da qui alla regione balcanica. Secondo i dati dell'UNHCR, gli arrivi totali in Grecia e a Cipro sono stati 17.478 nel 2020, mentre nella regione Balcanica hanno transitato approssimativamente 52.475 persone.[93] Con riferimento agli anni precedenti, i flussi migratori irregolari si sono notevolmente ridotti in quanto, a seguito degli accordi del 2016 sui rifugiati tra Unione Europea e Turchia, è diventato sempre più difficile il passaggio.

Questa rotta è considerata non solo zona di transito di migranti economici, ma anche "*hub* per il reclutamento al jihad nonché supporto logistico ad aspiranti combattenti e *returnees*".[94] Infatti, il problema della connessione tra flussi migratori e terrorismo assume particolarmente rilievo in questa direttrice. La regione aveva infatti assunto già dal 2015 un ruolo centrale nelle dinamiche dell'estremismo islamico, con l'identificazione di numerosi *FTF* provenienti da Kosovo, Bosnia Erzegovina, Macedonia e Albania. Nel TE-SAT del 2017, l'EUROPOL ha sottolineato come questi Paesi siano i principali punti nevralgici di radicalizzazione, reclutamento e attività di agevolazione dei Foreign Terrorist Fighters diretti in Siria. In un contesto complesso caratterizzato da instabilità politica, fragilità economica e tensioni etniche, il fenomeno dell'estremismo di matrice islamica ha quindi subito un inasprimento, dovuto anche all'aggravarsi della crisi in Siria e l'affermazione

[92] Teevan C., "Morocco, the EU, and the migration dilemma", *European Council on Foreign Relations*, 19 Novembre 2018. Disponibile presso: https://ecfr.eu/article/commentary_morocco_the_eu_and_the_migration_dilemma/.

[93] United Nations, "Europe Situations: Data and Trends", *UN Refugee Agency*, December 2020. Disponibile presso: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/79406.

[94] Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, "Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza, 2017", *Relazione al Parlamento*, Febbraio 2017: 38. Disponibile presso: https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/relazione-annuale/presentata-la-relazione-al-parlamento-2017.html.

dello Stato Islamico. Inoltre, lo stazionamento di rifugiati irregolari nei Paesi di frontiera rappresenta un ulteriore fattore di rischio: in Bosnia per l'esistenza di una radicata presenza estremista riconducibile in parte agli ex-mujahidin del conflitto bosniaco del '92 e in parte alla rete di comunità musulmane presenti sul territorio; in Albania e Kosovo per l'infiltrazione di una propaganda wahabita e jihadista più recente e molto abile nell'attirare le nuove generazioni.

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è il ruolo della Turchia, definita "piattaforma di *melting-pot* infra-musulmano, luogo fisico in cui si compenetrano tre diversi sottosistemi dell'islam politico: quello nord-africano; quello medio-orientale e quello anatolico-balcanico."[95] La crescente influenza turca sui Balcani Occidentali ha contribuito, infatti, a questo avvicinamento culturale, svolgendo anche il ruolo chiave di *hub* dei flussi dei jihadisti europei e balcanici. Tuttavia, grazie alla propria posizione strategica, la Turchia esercita anche la funzione di filtro e barriera. Come menzionato precedentemente, l'accordo sui rifugiati del 18 marzo 2016 tra Unione Europea e Turchia si era preposto di ridurre l'immigrazione irregolare verso la Grecia, stabilendo che per ogni rifugiato siriano accolto in Europa, Ankara si sarebbe impegnata a riammettere un migrante irregolare giunto sulle isole dell'Egeo. Inoltre, l'UE prometteva un finanziamento di 6 miliardi di euro alla Turchia da investire nell'accoglienza dei rifugiati sul territorio e un'accelerazione nel processo di facilitazione dei visti per i cittadini turchi.[96] L'accordo raggiunse il proprio obiettivo in termini di riduzione degli arrivi irregolari, rifiutando anche l'ingresso di cittadini europei sospetti di radicalismo islamico e intercettando il rientro dei *returnees* nei paesi di provenienza. Tuttavia, il calo dei flussi portò ad una deviazione degli arrivi irregolari sulle altre due direttrici. Inoltre, tale accordo si trova spesso in balia delle relazioni precarie tra i due attori coinvolti, come dimostrato nella prima metà del 2020 quando il presidente turco Erdoğan fece pressioni sull'UE minacciando di riaprire le frontiere, dimostrando anche le difficoltà che possono insorgere nell'esternalizzare il controllo delle frontiere europee a un Paese terzo.

[95] Quercia P., "Possibili cause facilitatrici del reclutamento jihadista nei Balcani", *CeMiSS Instant Study*, 2017: 1.
[96] Consiglio Europeo, "Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016", *Consiglio dell'Unione Europea*, 18 Marzo 2016. Disponibile presso: https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/.

7. La Prevenzione delle crisi e le attività antiterrorismo

Per gran parte della storia moderna, il compito di contrastare il terrorismo è stato generalmente un compito esclusivo delle agenzie di sicurezza che utilizzano strumenti di "hard power", tra cui l'intelligence e le forze dell'ordine, a cui si è aggiunto l'uso selettivo di forze speciali. Per molti Stati, gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 ed i successivi attacchi verificatisi in tutto il mondo hanno provocato una significativa rivalutazione degli approcci all'antiterrorismo. Gli strumenti tradizionali mantengono una certa importanza, ma sono stati integrati da risposte nuove e innovative per far fronte ad una gamma complessa e in continua evoluzione di minacce poste da terroristi ed estremisti. I percorsi verso l'estremismo sono più vari che mai e con l'avanzare della nostra comprensione dei modelli contemporanei di radicalizzazione, le iniziative di prevenzione del terrorismo sono diventate più rilevanti tra gli strumenti a disposizione dell'antiterrorismo. Per diversi anni prima dell'11 settembre, i principali analisti del terrorismo hanno notato uno squilibrio nel modo in cui molti stati formulano e attuano la politica antiterrorismo: promuovere campagne di pubbliche relazioni per la causa dell'antiterrorismo; sostenere forum per la libertà di espressione; ricercare una comune avversione all'essere vittime della violenza terroristica.

Se gli approcci cinetici o di "hard power" all'antiterrorismo predominavano nel periodo precedente e nell'immediato post 11 settembre, la tendenza più recente è stata quella di ampliare la portata dell'antiterrorismo con il ricorso all'uso di strumenti di "soft power". L'emergere di strategie di prevenzione del terrorismo a livello nazionale e multilaterale negli ultimi anni parla direttamente dello squilibrio sopra rilevato. Riflette anche l'evoluzione della minaccia terroristica in questo periodo, con l'aumento dell'attenzione verso nuove forme di minacce di tipo domestico. Da questo punto di vista, le politiche di prevenzione di crisi e del terrorismo sono state caratterizzate da nuove priorità quali la contro-radicalizzazione, la prevenzione dell'estremismo violento e la lotta all'estremismo violento. Questa convergenza delle agende dell'antiterrorismo sull'idea della prevenzione ha coinvolto sia gli stati sia il livello della cooperazione internazionale. Risulta importante sottolineare la dicitura di prevenzioni delle crisi poiché, anche se più ampia della prevenzione del terrorismo, è un'attività che tramite la diplomazia culturale ed interventi

bilaterali o multilaterali, gli Stati possono attuare per prevenire contesti di disagio di qualunque natura sia essa economico-sociale, politica e ambientale. Un'attività preventiva che, nei contesti dove il terrorismo dilaga, è fondamentale per attenuare gli effetti catastrofici ed impedire la diffusione di cellule terroristiche, di gruppi armati e della criminalità organizzata.

Cos'è allora la prevenzione del terrorismo? La definizione corretta del concetto fa riferimento ad un insieme di "Politiche, leggi e strategie sviluppate da attori statali e implementate principalmente dalle forze dell'ordine e dalle agenzie di intelligence, e talvolta dai militari, volte a uccidere o catturare terroristi, contrastare complotti terroristici e smantellare organizzazioni terroristiche"[97].

Questa definizione è attinente all'utilizzo di strumenti coercitivi o di "hard power", mentre le misure di "soft power" perseguite di recente fanno riferimento al concetto di contrasto all'estremismo violento intese come "Azioni proattive e non coercitive per contrastare gli sforzi degli estremisti violenti di radicalizzare, reclutare e mobilitare i seguaci della violenza, nonché azioni per affrontare fattori specifici che facilitano e consentono il reclutamento di estremisti violenti e la radicalizzazione alla violenza. Tali sforzi non includono la raccolta di informazioni o lo svolgimento di indagini a scopo di perseguimento penale"[98]. Come implica questa definizione, la prevenzione del terrorismo è spesso derivata dal concetto di radicalizzazione, che a sua volta è un'aggiunta relativamente nuova al dizionario dell'antiterrorismo. La radicalizzazione è stata ampiamente riconosciuta come un processo a più fasi attraverso il quale un singolo o un piccolo gruppo si impregnano di opinioni estremiste e cerca o cercano di realizzarle attraverso la violenza. In questo contesto, la prevenzione ha successo quando l'individuo o il gruppo in questione non completa tale processo, a seguito del successo di un'azione di anti-radicalizzazione vista come "Il processo di cambiamento del sistema di credenze di un individuo in modo che rifiuti l'ideologia estremista violenta e abbracci i valori tradizionali e non violenti. Implica un cambiamento fondamentale nella comprensione derivante da attività intese ad aiutare le persone a rinunciare a idee, convinzioni e gruppi

[97] "Non-custodial Rehabilitation and Reintegration in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism", Organization for Security and Co-operation in Europe, January 2020, pag. 7.
[98] Ibid, pag. 7.

radicali o estremi con un legame con la violenza"[99].

Questo suggerisce che gli obiettivi chiave della prevenzione del terrorismo sono persuadere le persone che le idee estremiste sono sbagliate e dissuaderle dall'agire in base a esse. Ne consegue che il pubblico per le politiche di prevenzione del terrorismo è potenzialmente vasto, soprattutto se queste misure sono dirette a popolazioni in patria e all'estero ritenute vulnerabili nel fornire supporto ideologico, finanziario o operativo agli estremisti violenti. Ne consegue che le iniziative di prevenzione del terrorismo si svolgono in una varietà di luoghi, tra cui carceri e centri di detenzione, club giovanili e sportivi, scuole e università, chiese, moschee e altri luoghi di culto. La maggiore attenzione alla prevenzione ha portato con sé la presa di coscienza che l'antiterrorismo stesso è una forma di comunicazione alle popolazioni vulnerabili ed all'opinione pubblica in generale.

Un ultimo punto riguarda la distinzione tra prevenzione del terrorismo ed i concetti correlati di de-radicalizzazione e disimpegno. Tali termini si riferiscono ad individui che si sono già radicalizzati, dal momento che la de-radicalizzazione è una trasformazione cognitiva di un ex terrorista lontano dal terrorismo mentre il disimpegno è una trasformazione comportamentale. Ovviamente, i confini tra de-radicalizzazione e disimpegno da un lato e prevenzione del terrorismo dall'altro possono confondersi e, in effetti, alcuni programmi di de-radicalizzazione sono stati progettati specificamente per avere un effetto preventivo sulle famiglie e gli amici dei detenuti e ridurre il numero di potenziali reclute per gruppi terroristici.

7.1 L'Unione Europea e il contrasto al terrorismo

L'Unione Europea svolge un importante ruolo nel coordinamento delle politiche di sicurezza all'interno degli Stati membri, compresa una politica di sicurezza condivisa che comprende anche azioni per il contrasto al terrorismo. La globalizzazione, la libera circolazione e la trasformazione comportano rischi e costi intrinseci. Possono infatti essere controllati e manipolati da gruppi terroristici, dalla criminalità organizzata rendendo le minacce alla sicurezza sempre più complesse da comprendere ed affrontare.

[99] "Non-custodial Rehabilitation and Reintegration in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism", Organization for Security and Co-operation in Europe, January 2020, pag. 8.

In un ambiente così complesso l'UE può fornire una risposta multidisciplinare e integrata, fornendo agli operatori della sicurezza negli Stati membri gli strumenti e le informazioni di cui hanno bisogno. A questo riguardo, esistono già importanti strumenti giuridici comunitari che però devono essere rafforzati e adeguatamente messi in opera. Sono stati compiuti molti progressi per migliorare lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di intelligence con gli Stati membri e per restringere lo spazio in cui i terroristi e i criminali operano, sebbene questo non ha eliminato il problema della frammentazione delle politiche di sicurezza nazionali[100]. A luglio del 2020 la Commissione europea ha rilasciato una comunicazione, la COM(2020) 605, relativa alla nuova strategia comunitaria di sicurezza per il periodo 2020-2025 e per definire un approccio globale alla sicurezza in grado di rispondere in modo efficace e coordinato a minacce in rapida evoluzione.

In materia di terrorismo internazionale, si prende atto che le minacce più consolidate continuano ad evolversi in relazione ad attacchi jihadisti effettuati o ispirati da Daesh e al-Qaeda ed i loro affiliati, sebbene nel 2019 si è registrata una diminuzione degli attentati terroristici. La maggioranza degli atti terroristici sono definiti a "bassa tecnologia" ed eseguiti da soggetti solitari in ambienti pubblici, mentre sono cresciuti gli strumento utilizzati per la propaganda terroristica on line o mediante diretta streaming. Un nuovo aspetto della minaccia è posto dall'elevato numero di persone radicalizzate costituite da combattenti jihadisti che rientrano nei paesi d'origine o da soggetti radicalizzati in carcere e rimessi in libertà[101].

La comunicazione, prendendo atto di questo stato delle cose e ribadendo che gli Stati membri detengono la responsabilità primaria nella lotta al terrorismo e alla radicalizzazione, riconosce anche la sua crescente dimensione transfrontaliera[102]. La polarizzazione sociale, la discriminazione reale o percepita possono contribuire a rendere singoli o gruppi di individui vulnerabili alle sirene del radicalismo. A tale proposito, a livello

[100] "COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza", COM(2020) 605 final, 24.7.2020, pag. 2.

[101] "A Review of Transatlantic Best Practices for Countering Radicalization in Prisons and Terrorist Recidivism", Europol, 2019.

[102] COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza", COM(2020) 605 final, 24.7.2020, pag. 18.

comunitario sono state introdotte politiche ed iniziative efficaci, in particolare con l'iniziativa "Le città dell'UE contro la radicalizzazione". Accanto a simili iniziative va data attenzione anche a politiche non vincolanti quali l'istruzione, la cultura e lo sport che potrebbero contribuire a prevenire la radicalizzazione, offrendo opportunità per i giovani a rischio e favorendo la coesione all'interno dell'UE.

Un'altra minaccia ritenuta prioritaria è data dal fatto che i terroristi cercano di acquistare e di utilizzare come armi materiali chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRN). Sulla base dell'approccio utilizzato per regolamentare l'accesso ai precursori degli esplosivi ((UE) 2019/1148), la Commissione cercherà di limitare l'accesso ad alcune sostanze chimiche pericolose che potrebbero essere utilizzate per compiere attentati[103]. Sarà inoltre fondamentale sviluppare le capacità dell'UE in materia di protezione civile nel settore CBRN. L'unità UE addetta alle segnalazioni su Internet di Europol continuerà a svolgere un ruolo cruciale nel monitorare l'attività dei gruppi terroristici online, nonché nell'ulteriore sviluppo del protocollo di crisi dell'UE. Inoltre, la Commissione continuerà a collaborare con i partner internazionali, anche partecipando al Forum Internet mondiale per la lotta contro il terrorismo.

Anche l'efficace perseguimento di coloro che hanno commesso reati di terrorismo, inclusi i combattenti terroristi stranieri responsabili di azioni fuori dall'UE, costituisce un elemento importante della politica antiterrorismo. Le misure in corso per attuare pienamente la legislazione di Frontex e utilizzare al meglio le banche dati dell'UE per condividere informazioni su sospetti noti costituiranno un passo importante, unitamente all'adozione di politiche di reinserimento e di riabilitazione. La sfida costituita dai combattenti terroristi stranieri è emblematica del legame esistente tra sicurezza esterna e interna. Servono nuove misure per sviluppare partenariati e cooperazione in materia di lotta al terrorismo con i paesi del vicinato, come il piano d'azione comune sulla lotta al terrorismo per i Balcani occidentali[104].

Le istituzioni comunitarie continueranno a promuovere la cooperazione multilaterale con i principali organismi internazionali in questo settore, come le Nazioni Unite, la NATO, il

[103] Ibid, pag. 19.

[104] COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza", COM(2020) 605 final, 24.7.2020, pag. 20.

Consiglio d'Europa, l'Interpol e l'OSCE. L'UE collaborerà anche con il Forum globale contro il terrorismo e la coalizione internazionale per combattere il Daesh. A seguito del documento relativo alla nuova strategia comunitaria per la sicurezza, la Commissione ha rilasciato nel dicembre del 2020 la COM(2020) 795 che delineava nel dettaglio le linee guida relative al contrasto del terrorismo, articolata su quattro aree d'intervento:

- **PREVEDERE**. Per far fronte alle nuove minacce del terrorismo, è essenziale prevedere i punti deboli come mezzo fondamentale per rafforzare la capacità reazione europea. Da questo punto di vista l'intelligence strategica è di fondamentale importanza per definire e sviluppare una politica e una legislazione comune in materia di lotta al terrorismo. In tale contesto è importante il ruolo svolto dal Centro UE di situazione e di intelligence (INTCEN) per accrescere la nostra conoscenza situazionale e sostenere la nostra capacità di valutazione dei rischi. La Commissione proporrà modalità nuove per incoraggiare la valutazione dei rischi e le attività di verifica nell'ambito dell'imminente proposta sulla resilienza delle entità critiche, oltre ad un nuovo intervento dedicato alla valutazione dei rischi al fine di garantire la sicurezza dei trasporti nelle zone marittime. Le nuove tecnologie possono contribuire alla protezione degli spazi pubblici, e la Commissione è pronta a finanziare progetti destinati allo sviluppo di nuove tecnologie nel quadro dell'agenda urbana per l'UE. In queste azioni un ruolo cruciale avrà la tecnologia e la ricerca in materia di sicurezza relative all'utilizzo dell'intelligenza artificiale (IA) per consentire un'elaborazione più efficiente e accurata di grandi quantità di dati, come nei progetti RED-Alert e PREVISION. Le autorità di contrasto stanno già sviluppando soluzioni innovative basate sull'IA, ad esempio per individuare contenuti terroristici online e bloccarne la diffusione, per impedire la creazione di nuovi account di terroristi sui social media. Rimanere all'avanguardia significa anche affrontare le minacce emergenti che potrebbero essere poste dalle nuove tecnologie. I droni possono essere utilizzati in modo illecito per colpire spazi pubblici, individui e infrastrutture critiche, ed a tale scopo la Commissione esaminerà la possibilità di pubblicare un manuale su questo

argomento[105].

- **PREVENIRE**. Il crescente ricorso ad Internet per diffondere le ideologie estremiste, spinge la Commissione a predisporre una nuova legge sui servizi digitali che aggiornerà le norme esistenti per garantire che gli utenti dispongano di mezzi efficaci per notificare i contenuti illegali. Il Forum dell'UE su Internet elaborerà linee guida sulla moderazione dei contenuti disponibili al pubblico per i materiali estremisti online. Le risorse e la capacità dell'unità di Europol addetta alle segnalazioni su Internet dovrebbero essere rafforzate per monitorare i contenuti terroristici online 24 ore su 24 e 7 giorni su 7. Sarà inoltre presentata un'estensione dell'elenco ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE relativo ai reati d'odio e all'incitamento all'odio, basati su razza, etnia, religione, genere od orientamento sessuale. La Commissione rafforzerà il proprio sostegno agli sforzi degli Stati membri e dei soggetti coinvolti nel settore dell'integrazione e dell'inclusione sociale, facilitando al contempo la collaborazione tra scuole, comunità, animatori socioeducativi, assistenti sociali e organizzazioni della società civile. I processi di radicalizzazione devono essere individuati quanto prima, in maniera da attivare tempestivamente le attività necessarie. Innanzitutto, si individueranno i migliori approcci per quanto concerne la gestione e la valutazione del rischio dei detenuti radicalizzati e autori di reati di terrorismo. In secondo luogo, la Commissione sosterrà gli Stati membri nel fornire misure specifiche in materia di riabilitazione e reinserimento dei detenuti con idee radicali, anche in seguito al loro rilascio. In terzo luogo, sviluppando una metodologia con standard e indicatori comuni per valutare l'efficacia dei programmi di reinserimento, sostenendo le reti nazionali su questo tema e creando un polo europeo sulla prevenzione della radicalizzazione[106].
- **PROTEGGERE**. Gli attentati terroristici hanno colpito in misura maggiore persone

[105] "COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Un programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire, COM(2020) 795 final, 9.12.2020, pag. 3-6.

[106] "COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Un programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire, COM(2020) 795 final, 9.12.2020, pag, 7-10.

presenti in spazi pubblici, luoghi particolarmente vulnerabili per la loro natura aperta e accessibile. Questo è il motivo per cui la Commissione intensificherà gli sforzi per promuovere soluzioni che assicurino la sicurezza secondo il concetto di security-by-design. In maniera simile, i luoghi di culto sono stati oggetto di attacchi per il loro valore simbolico, e dal 2021 la Commissione intende sostenere progetti volti a migliorare la protezione fisica di tali luoghi in stretto coordinamento con gli Stati membri. Tramite il partenariato dell'agenda urbana sulla "sicurezza negli spazi pubblici" e l'iniziativa “Città dell'UE contro la radicalizzazione”, la Commissione proporrà un’azione comune sulla sicurezza e la resilienza urbane. Anche le infrastrutture critiche, come hub di trasporto, centrali elettriche ed infrastrutture sanitarie, vengono ad essere dei potenziali bersagli terroristici. Per garantire la fornitura di servizi essenziali in tutta l'UE, la Commissione adotterà una serie di misure destinate a rafforzare la resilienza degli operatori di fronte ai rischi tanto fisici quanto digitali. Ulteriori azioni sono necessarie anche relativamente all’area Schengen, facendo in modo che Europol, Frontex ed EU-LISA continuino a sostenere gli Stati membri in materia di sicurezza delle frontiere. L'efficacia delle verifiche dipende dalla qualità e dall'interoperabilità dei sistemi d'informazione dell'UE, quali il sistema di ingressi/uscite (EES) ed il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS). I tre nuovi regolamenti sul sistema d'informazione Schengen (SIS), hanno introdotto una serie di misure destinate anche ai sospettati di terrorismo. In particolare, è urgente l’attuazione del sistema di ricerca delle impronte digitali nel sistema automatico per il riconoscimento delle impronte digitali (AFIS) del SIS, oltre all’inserimento delle informazioni di paesi terzi sui combattenti terroristi stranieri nello stesso database. Riguardo alle minacce fisiche, la Commissione adotterà un regolamento di esecuzione ai sensi della direttiva sulle armi da fuoco per istituire un sistema di scambio di informazioni tra gli Stati membri. Sulla minaccia rappresentata dagli esplosivi artigianali, l'UE ha sviluppato una legislazione per limitare l'accesso ai precursori di esplosivi ((UE) 2019/1148) e individuare operazioni sospette per creare esplosivi artigianali.

- **REAGIRE**. Dopo che si è verificato un attentato terroristico, è necessaria un'azione urgente per ridurre al minimo il suo impatto e consentire un'indagine e un'azione

penale rapide. L'Europol e il suo centro europeo antiterrorismo (ECTC) sono fondamentali per l'azione dell'UE in materia di antiterrorismo, partecipando a tutte le principali indagini nell'UE. L'Europol deve altresì essere in grado di sostenere le indagini nazionali antiterrorismo con l'analisi di insiemi di dati ampi e complessi noti come "mega dati". Al fine di rafforzare la cooperazione transfrontaliera, la Commissione proporrà un "codice di cooperazione di polizia" dell'UE alla fine del 2021, sostenendo al contempo le attività di varie reti di contrasto, quali la rete ATLAS delle unità speciali d'intervento degli Stati membri dell'UE. Nel contesto dei programmi di cooperazione transfrontaliera il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ha sostenuto la cooperazione tra la polizia e gli altri servizi di sicurezza nelle regioni frontaliere interne. Anche l'accesso delle autorità di contrasto al terrorismo alle informazioni pertinenti al momento opportuno è un elemento non trascurabile. Le decisioni di Prüm (decisione 2008/615/GAI e Decisione 2008/615/GAI) esistenti sono state fondamentali per consentire agli Stati membri di scambiare impronte digitali, DNA e alcuni dati di immatricolazione di veicoli. La Commissione propone, come parte del mandato rafforzato di Europol, di istituire un sistema di risposta positiva/negativa tra Europol e la Procura europea (EPPO). Tuttavia, lo scambio d'informazioni tra gli Stati membri dell'UE non è sempre sufficiente per affrontare efficacemente le minacce globali ma, serve anche una maggiore cooperazione internazionale con soggetti quali l'Interpol. Altro settore determinante nelle operazioni di contrasto al terrorismo sono i dati raccolti dalle unità di informazione finanziaria, le quali ricevono segnalazioni di operazioni sospette da un'ampia gamma di istituzioni finanziarie e non finanziarie. La Commissione valuterà come migliorare la loro capacità analitica attraverso l'istituzione di un meccanismo di coordinamento e sostegno per le unità di informazione finanziaria (2020, C(2020) 2800 final). Viene proposto di creare una rete di investigatori finanziari, per lo scambio di tecniche investigative ed esperienze in materia di indagini finanziarie, oltre ad introdurre un registro dei conti bancari unico.

Oltre a ciò, la Commissione rivaluterà inoltre le minacce legate al finanziamento estero del terrorismo, alla raccolta e al trasferimento di fondi attraverso organizzazioni senza scopo di lucro (COM(2019) 370 final). Attualmente una parte

sostanziale delle indagini contro tutte le forme di criminalità e terrorismo implica informazioni cifrate. Si tratta tuttavia di uno strumento importante che incide sul tema dei diritti fondamentali, tra i quali la libertà di espressione, la tutela della vita privata e la protezione dei dati. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per individuare possibili soluzioni giuridiche, per garantire l'efficacia della cifratura e della sicurezza delle comunicazioni, e dall'altro permettere di reagire efficacemente alla criminalità e al terrorismo. Come riconosciuto dai ministri dell'UE nella loro dichiarazione congiunta del 13 novembre 2020[107], la disponibilità e l'accesso alle prove elettroniche è essenziale, e pertanto la Commissione invita gli attori interessati a garantire un accesso rapido e affidabile alle prove elettroniche da parte delle autorità, adottando urgentemente le proposte su questo tipo di prove. Inoltre, tutti gli Stati membri devono creare nel minor tempo possibile un collegamento con il sistema digitale di scambio di prove elettroniche (eEDES). Riguardo alla collaborazione con i suoi partner internazionali nelle indagini digitali, l'UE considera la convenzione di Budapest sulla criminalità informatica il quadro di riferimento per tale cooperazione. Al fine di garantire l'accesso alle prove digitali e agli indizi investigativi, gli Stati membri fanno affidamento su quadri di conservazione dei dati per salvaguardare la sicurezza nazionale e pubblica e per condurre indagini penali. La Corte di Giustizia su questo tema[108], pur confermando che il diritto comunitario preclude la conservazione generale e indiscriminata dei dati, ha individuato talune circostanze nelle quali la conservazione è consentita sulla base di obblighi chiari e proporzionati stabiliti dalla legge e nel rispetto di rigorose garanzie sostanziali e procedurali. A tale riguardo, i ministri degli Affari Interni dell'UE hanno sottolineato l'importanza di definire una via da seguire in materia di conservazione dei dati ai fini della lotta alla criminalità[109]. Infine, l'UE ha adottato una solida serie di norme sull'assistenza e sulla protezione dei diritti delle vittime del terrorismo, mentre la

[107] https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/

[108] Sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, Privacy International, C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790 e sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, Quadrature du Net e.a., cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791

[109] https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/

direttiva sull'indennizzo del 2004 richiede che gli Stati membri dispongano di sistemi di risarcimento nazionali. In aggiunta, nel gennaio 2020 la Commissione ha istituito un centro UE per le vittime del terrorismo come progetto pilota di due anni[110], per assiste gli Stati membri e le organizzazioni nazionali di sostegno alle vittime nell'applicazione delle norme dell'UE e fornendo orientamenti e attività di formazione. A tale scopo, nel giugno del 2020 la Commissione ha adottato la sua prima strategia dell'UE sui diritti delle vittime, comprese le vittime del terrorismo (COM(2020) 258 final). Per migliorare la cooperazione e il coordinamento per le vittime del terrorismo, gli Stati membri dovrebbero istituire punti di contatto unici nazionali per le vittime del terrorismo, mentre la Commissione valuterà le norme comunitarie vigenti sui diritti delle vittime e, se necessario, proporrà modifiche legislative[111].

Per perseguire al meglio queste quattro direttrici di azione, il Consiglio ha richiesto un rafforzamento dell'impegno esterno dell'UE in materia di lotta al terrorismo, implementando i partenariati con i Balcani occidentali, il Nord Africa, il Medio Oriente, la regione del Sahel, il Corno d'Africa ed altri paesi africani in cui le attività terroristiche sono in aumento. In particolare, l'UE dovrebbe intensificare il dialogo con le Nazioni Unite, l'OSCE e il Consiglio d'Europa su questioni collegate al terrorismo. La Commissione e il SEAE incrementeranno inoltre il loro impegno nei confronti di organizzazioni internazionali quali la NATO, l'Interpol, il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), nonché il Forum globale contro il terrorismo e con partner strategici chiave quali Stati Uniti, Canada così come con la coalizione internazionale per combattere il Daesh.

7.2 Il ruolo dell'Europol nel contrasto al terrorismo

L'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione nell'attività di contrasto o Europol, è

[110] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_it

[111] "COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Un programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire, COM(2020) 795 final, 9.12.2020, pag. 18-24.

l'agenzia operante nel contesto delle organizzazioni comunitarie per contribuire a rendere l'Europa più sicura secondo quanto previsto dall'articolo 88 del TFUE di "sostenere e rafforzare l'azione delle autorità di polizia degli Stati membri e di altri servizi di polizia e la loro cooperazione reciproca nella prevenzione e nella lotta contro la criminalità che colpisce due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che incidono su un interesse comune disciplinato da una politica dell'Unione".

Secondo la Europol Strategy 2020+, l'agenzia deve operare in cinque aree strategiche:

- **Essere l'hub di informazione criminale dell'UE**: confermarsi come il centro di informazione sulla criminalità dell'UE e rafforzare il valore della sua rete informativa fornendo agli Stati membri l'accesso a un numero crescente di partner e fonti di informazione. Europol collaborerà anche con le agenzie dell'UE competenti, la Commissione europea e gli Stati membri per attuare le sue tabelle di marcia relative all'intelligence e all'interoperabilità dei sistemi dell'UE.

- **Sviluppare un supporto operativo rapido**: per aumentare il suo impatto operativo, Europol svilupperà un modello di supporto operativo in base all'esperienza della Joint Cybercrime Action Task-force (JCAT), Joint Operational Team (JOT) Mare, Counter Terrorism Joint Liaison Team (CTJLT), High-Value Targets (HVT), Operational Task-force (OTF). Le capacità analitiche saranno al centro delle attività, sviluppando un modello completo per identificare, organizzare, coordinare e dispiegare squadre multidisciplinari per lavorare con gli Stati membri e sostenere le indagini contro obiettivi di alto valore, gli attacchi terroristici e ad altri gravi episodi di criminalità.

- **Essere una piattaforma per soluzioni di polizia europee**: Europol fornirà un hub attraverso il quale gli Stati membri possono connettersi e beneficiare delle reciproche competenze e capacità di formazione. Sarà perseguita l'evoluzione di Europol da organizzazione basata dall'elaborazione alla produzione di conoscenza. L'obiettivo sarà quello di fornire, in stretta collaborazione con gli Stati membri, prodotti e servizi analitici, che siano riconosciuti e possano essere utilizzati dalle giurisdizioni nazionali.

- **Essere in prima linea per innovazione e ricerca nelle forze dell'ordine**: L'avvento di nuove tecnologie, la crescente sofisticazione della criminalità, la crescita esponenziale dei tipi e del volume dei dati sono sfide importanti per la comunità delle forze dell'ordine. Europol diventerà un punto di contatto centrale per l'innovazione nell'applicazione della legge, riunendo i partner più adatti per costruire una rete di innovazione, adattata alle esigenze delle forze dell'ordine degli Stati membri. Nuovi metodi per sfruttare appieno il valore dei dati disponibili e l'attuazione di modelli imprenditoriali innovativi nell'applicazione della legge saranno co-sviluppati, testati e ospitati da Europol a vantaggio degli Stati membri.

- **Essere il modello organizzativo delle forze dell'ordine dell'UE**: Europol lavorerà a stretto contatto con tutti i suoi partner per sviluppare sinergie che garantiscano l'uso più efficiente ed efficace delle sue risorse. Inoltre, creerà le condizioni per una cultura dell'innovazione promuovendo un ambiente di trasparenza, comunicazione, creatività e diversità, in cui l'impegno, la motivazione e il benessere del personale sono fondamentali.

Accanto al ruolo di hub europeo per il coordinamento, l'innovazione, il supporto e le attività investigative in ambito europeo, l'Europol svolge anche un'importante azione nel contrasto della minaccia terroristica. Per affrontare la minaccia del terrorismo internazionale, la strategia dello Stato islamico di condurre attacchi in stile forze speciali nell'ambiente internazionale ed il crescente numero di combattenti terroristi stranieri, nel gennaio 2016 Europol ha creato il Centro europeo antiterrorismo (ECTC) progettato come un hub centrale nell'UE nella lotta al terrorismo concentrato su[112]:

- Fornire supporto operativo su richiesta di uno Stato membro dell'UE per le indagini;
- Contrastare i combattenti stranieri;
- Condividere informazioni e competenze sul finanziamento del terrorismo (attraverso

[112] https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc

il programma di monitoraggio delle finanze dei terroristi e l'unità di informazione finanziaria);
- Propaganda terroristica ed estremismo online (tramite l'Unità dell'UE per le segnalazioni su Internet);
- Traffico illegale di armi;
- Cooperazione internazionale tra le autorità dell'antiterrorismo.

Il compito principale dell'ECTC è fornire supporto operativo agli Stati membri nelle indagini a seguito di attacchi terroristici, effettuando un controllo incrociato dei dati in tempo reale con le informazioni già in possesso di Europol, portando rapidamente alla luce i contatti finanziari e tutti i dettagli investigativi disponibili. In caso di un grave evento terroristico, l'ECTC può contribuire a una risposta coordinata, ricorrendo a diverse squadre, spesso combinate con esperti di antiterrorismo temporaneamente distaccati dagli Stati membri. I team specializzati di analisti ed esperti dell'ECTC raccolgono informazioni operative provenienti dalle forze dell'ordine di tutti gli Stati membri e da terze parti. Le squadre lavorano su queste informazioni per definire la più ampia prospettiva dell'UE sulla lotta al terrorismo per obiettivi sia operativi che strategici.
L'Europol fornisce un quadro dettagliato del contrasto al terrorismo internazionale nel rapporto "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2020", in cui dati alla mano si riporta un totale di 119 attacchi terroristici campiuti, sventati o falliti in 13 Stati Membri, con dieci morti e 27 feriti causati quasi esclusivamente da attacchi di natura jihadista[113]. Nel 2019 gli arresti dovuti ad accuse per attività di terrorismo sono stati 1004 divisi tra diciannove stati membri, dimostrando una notevole diffusione del fenomeno attraverso il continente europeo[114]. Inoltre, gli Stati membri dell'UE hanno riferito che le persone incarcerate per reati di terrorismo e i detenuti che si sono radicalizzati in carcere rappresentano una minaccia sia durante la detenzione che dopo il loro rilascio. Tale pericolo è rappresentato sia all'interno delle carceri che dal fatto anche i detenuti radicalizzati saranno rilasciati nel prossimo futuro[115].

[113] "EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2020", Europol, TE-SAT 2020, pag. 11.
[114] Ibid, pag. 12.
[115] "EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2020", Europol, TE-SAT 2020, pag. 13.

Riguardo alla minaccia jihadista, nel 2019 ci sono stati ventuno eventi di questo tipo che hanno principalmente colpito luoghi pubblici, personale militare o delle forze di polizia con armi da fuoco o accoltellamenti, mentre i tentativi di attacchi dinamitardi sono stati sventati. Le statistiche indicano che quasi il 70% dei jihadisti coinvolti in questi attacchi avevano tra i 20 ei 28 anni, mentre i più giovani avevano 16 e 17 anni. Gli individui di sesso maschile rappresentano la maggioranza dei soggetti coinvolti, mentre risultano denunciate nell'UE nove donne[116]. Per quanto riguarda la cittadinanza, quasi il 60% degli aggressori jihadisti erano cittadini del Paese in cui ha avuto luogo l'atto criminale. Analogamente alla tendenza osservata negli anni precedenti, una parte significativa degli arresti complessivi era correlata al terrorismo jihadista ed alle reti ad esso collegate all'interno di un ambiente estremista musulmano più ampio. Le reti sono in gran parte coltivate internamente e senza legami organizzativi con gruppi terroristici come al-Qaeda o l'IS, mentre individui o piccoli gruppi si sono auto-radicalizzati principalmente su Internet e senza far parte di reti più ampie. Riguardo alle attività jihadiste fuori dall'Europa, alcuni tentativi di unirsi a gruppi terroristici sono stati vanificati mentre non si escludono rientri di individui dalle zone di conflitto non segnalati, così come non ci sono prove di un uso sistematico della migrazione irregolare da parte di organizzazioni terroristiche[117]. Attualmente ci sono ancora centinaia di cittadini europei con legami con l'IS e i loro familiari rimasti in Iraq e in Siria. Il gruppo terroristico continua a rappresentare una minaccia con la sua ultima enclave in Siria e con gruppi affiliati attivi in Africa, Medio Oriente e Asia. Anche Al-Qaeda ha nuovamente mostrato la sua intenzione e ambizione di colpire obiettivi occidentali, mentre i suoi affiliati regionali mirano a integrarsi e coordinarsi con le popolazioni e le fazioni armate nelle aree di conflitto.

Il rapporto prende atto che la più grande minaccia che il terrorismo jihadista porta all'UE è costituita da attori solitari o piccole cellule che compiono azioni violente di propria iniziativa senza necessariamente essere diretti da organizzazioni più grandi. D'altronde, le azioni che coinvolgono più sospetti hanno maggiori probabilità di essere sventate dalle forze dell'ordine rispetto a quelle portate vanti da parte di individui solitari. L'ideologia e la propaganda dell'ISIS e di al-Qaeda hanno a lungo incitato singoli sostenitori a

[116] Ibid, pag. 15.
[117] Ibid, pag. 15.

perpetrare attacchi in solitaria. Inizialmente, l'IS ha reclutato e diretto potenziali aggressori da remoto, ma come reazione alla diminuzione delle capacità di sensibilizzazione ha esortato i sostenitori ad agire senza aspettarsi supporto e guida a distanza secondo il concetto del "Jihadi Wolf"[118]. La ricompensa postuma offerta dall'IS è quella di dichiarare gli aggressori "soldati dell'IS", mentre la prospettiva di diventare un martire ha fornito un ulteriore incentivo.

Gli attacchi compiuti dai jihadisti, sebbene condotti in maniera predominante con armi da fuoco o da taglio, mostrano che c'è ancora l'interesse a realizzare attacchi con ordigni esplosivi. Il triacetone triperossido (TATP) è rimasto l'esplosivo casalingo preferito, sebbene continui la tendenza a creare nuove miscele favorita anche dalla presenza online di materiale informativo e di propaganda[119]. Sebbene non ci siano prove di attacchi di stampo jihadista con l'utilizzo di agenti NBCR, online ci sono numerosi incitamenti a compiere simili attacchi mentre le conoscenze necessarie a metterli in pratica sono reperibili su forum riservati[120].

Riguardo al tema dell'esistenza di collegamenti diretti tra criminalità organizzata e terrorismo, nell'UE ci sono poche prove che tale nesso sistematico esista e sia operativo. È accertato che criminali e terroristi coesistono in alcune aree emarginate note come "no go zone", all'interno delle stesse strutture familiari o in carcere, consentendo così contatti e cooperazione basata sulle transazioni[121]. Tuttavia, in generale è accertato che i criminali diffidano dei sospetti terroristi a causa dell'attenzione che essi richiamano da parte delle forze di sicurezza sulle loro attività. Il problema in questo caso è costituito dalla convivenza nell'ambiente carcerario di criminali e soggetti radicalizzati, una vicinanza che potrebbe portare i criminali comuni ad avvicinarsi al jihadismo in cerca di una qualche forma di redenzione e purificazione dalle proprie azioni precedenti[122].

[118] "THE "JIHADI WOLF" THREAT", Europol, 11/04/2017.

[119] "EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2020", Europol, TE-SAT 2020, pag. 19-20.

[120] Ibid, pag. 20-21.

[121] Ibid, pag. 21

[122] "EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2020", Europol, TE-SAT 2020, pag. 21-22.

7.3 Il ruolo dell'OSCE nel contrasto al terrorismo

L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) è un'organizzazione regionale per la promozione della pace, del dialogo politico, della giustizia e della cooperazione in Europa che, attualmente, si compone di 57 paesi membri, costituendo la più vasta organizzazione regionale per la sicurezza. Grazie a questa vasta presenza ed al focus sulla cooperazione in una vasta gamma di materie svolge un ruolo importante nella condivisione di strategie condivise per il contrasto al terrorismo.

Il quadro giuridico e politico per le attività dell'OSCE relative alla prevenzione e al contrasto del terrorismo si basa su vari documenti dell'ONU ed interni all'organizzazione, quali le Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR), gli Strumenti Antiterrorismo Universali (UATI) e la Strategia globale antiterrorismo delle Nazioni Unite[123]. Tali norme conferiscono mandato alle attività dell'OSCE in cooperazione con le agenzie delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali e regionali, costituendo una base giuridica solida e completa per combattere il terrorismo a livello universale e fornire le misure da intraprendere. La Strategia Globale Antiterrorismo dell'ONU fornisce importanti orientamenti per le attività di prevenzione e contrasto del terrorismo, trattandosi del primo quadro globale completo, collettivo e approvato a livello internazionale che affronta questo problema. Il documento illustra un piano d'azione basato su quattro pilastri: misure per affrontare le condizioni favorevoli al terrorismo; misure per prevenire e combattere il terrorismo; misure per rafforzare la capacità degli Stati di prevenire e combattere il terrorismo e per rafforzare il ruolo del sistema delle Nazioni Unite a tale riguardo; misure per garantire il rispetto dei diritti umani e lo stato di diritto come base fondamentale per la lotta al terrorismo. Anche gli UATI sono stati elaborati nel quadro delle Nazioni Unite, per prevenire atti terroristici e si compongono di 19 tra convenzioni e protocolli negoziati a partire dal 1963[124]. In sintesi, gli strumenti assolvono ai seguenti scopi:

[123] "The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review", United Nations General Assembly, 26 June 2018, https://undocs.org/A/RES/72/284

[124] "Status of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as other International and Regional Legal Instruments related to Terrorism and Co-operation in Criminal Matters in the OSCE Area", OSCE, July 2018 Update, https://www.osce.org/files/f/documents/5/8/17138_0.pdf

- Definire un particolare tipo di violenza terroristica come reato ai sensi della convenzione (sequestro di un aeromobile in volo con la minaccia o l'uso di violenza);
- Richiedere agli Stati parte della convenzione di penalizzare tale attività nella loro legislazione nazionale;
- Identificare alcune basi su cui le parti responsabili sono tenute a stabilire la giurisdizione su di un reato definito (la registrazione, la territorialità o la nazionalità);
- Creare un obbligo per lo Stato in cui si trova un sospettato di terrorismo per perseguire o estradare l'individuo in questione, al fine di negare un rifugio sicuro a coloro che commettono o forniscono supporto agli atti terroristici[125].

Nel corso delle riunioni ad alto livello, l'OSCE ha prodotto documenti chiave che definiscono il modo in cui l'organizzazione previene e combatte il terrorismo. A questo riguardo, l documento più completo sulla prevenzione e il contrasto il PC.DEC/1063 o Consolidated Framework for the Fight against Terrorism[126]. Il documento si basa sulle decisioni precedenti assunte in seno all'organizzazione e rafforza ulteriormente il profilo dell'OSCE nella lotta al terrorismo. La Decisione evidenzia i vantaggi forniti dall'OSCE nella lotta al terrorismo, fornendo indicazioni circa le aree di interesse strategico per le attività relative alla prevenzione e al contrasto del terrorismo. Inoltre, il Consolidated Framework conferma che l'OSCE coordinerà ulteriormente i suoi sforzi internamente e coopererà esternamente con le pertinenti organizzazioni regionali e internazionali. Il quadro definisce le seguenti aree strategiche quali settori in cui l'organizzazione concentrerà le attività relative alla prevenzione e alla lotta al terrorismo:

- Promuovere a livello internazionale l'attuazione del quadro giuridico contro il terrorismo e rafforzare la cooperazione giuridica in materia penale sull'antiterrorismo;
- Prevenire mediante un approccio multidimensionale l'estremismo violento e la radicalizzazione che portano al terrorismo;

[125] "CONSOLIDATED REFERENCE FOR OSCE ANTI-TERRORISM EFFORTS", OSCE, Updated July 2020, pag. 10.

[126] "DECISION No. 1063 OSCE CONSOLIDATED FRAMEWORK FOR THE FIGHT AGAINST TERRORISM", OSCE, 7 December 2012, https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/98008.pdf

- Prevenire e reprimere il finanziamento del terrorismo;
- Contrastare l'uso di Internet per scopi legati al terrorismo;
- Promuovere il dialogo e la cooperazione sulla prevenzione e il contrasto al terrorismo attraverso partenariati pubblico-privati tra autorità statali, settore privato, società civile e media;
- Rafforzare gli sforzi nazionali per attuare la risoluzione 1540 (2004) UNSC sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa;
- Rafforzare le misure di sicurezza in materia di documenti di viaggio;
- Promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali nel contesto delle misure di antiterrorismo[127].

Aderendo a questo quadro normativo, gli Stati membri dell'OSCE ribadiscono che la lotta al terrorismo deve basarsi su un approccio globale alla sicurezza, utilizzando le tre dimensioni dell'OSCE (politico-militare, economico-ambientale, umana) e tutte le strutture, istituzioni e operazioni dell'organizzazione su richiesta e in stretta cooperazione e accordo con i governi ospitanti. L'approccio globale dell'OSCE alla sicurezza conferisce un valore aggiunto per contrastare efficacemente il terrorismo ed affrontare allo stesso tempo i fattori che possono alimentare l'estremismo e la radicalizzazione
Per sostenere gli sforzi dell'OSCE in materia di contrasto alle minacce transnazionali, nel 2012 i vertici dell'organizzazione hanno adottato quattro decisioni in materia di sicurezza informatica e consolidamento dei principi operativi:

- Development of confidence-building measures to reduce the risks of conflict stemming from the use of information and communication technologies (PC Decision No. 1039);
- OSCE Concept for Combating the Threat of Illicit Drugs and the Diversion of Chemical
- Precursors (PC Decision No. 1048);
- OSCE Strategic Framework for Police-Related Activities (PC Decision No. 1049);
- OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism (PC Decision No.

[127] "CONSOLIDATED REFERENCE FOR OSCE ANTI-TERRORISM EFFORTS", OSCE, Updated July 2020, pag. 16.

1063)[128].

Per assolvere ai compiti previsti dal Consolidated Framework dell'OSCE, dal 2012[129] è stato reso operativo il Transnational Threats Department (TNTD) il cui ruolo è supportare il Segretario Generale sulle attività programmatiche in materia di contrasto transnazionale alle minacce ed al terrorismo e garantire il coordinamento e la coerenza dell'azione in tutte e tre le dimensioni. Il TNTD si coordina strettamente con le Nazioni Unite e collabora anche con altre organizzazioni internazionali e regionali per integrare gli sforzi e massimizzare le sinergie nell'affrontare le questioni dell'antiterrorismo. Il dipartimento è guidato da un coordinatore ed è composto dalle seguenti unità: Co-ordination Cell (CC), Action Against Terrorism (ATU), Border Security and Management (BSMU) e Strategic Police Matters (SPMU).

Il coordinatore, insieme agli altri componenti del TNTD fornisce ai vertici dell'OSCE ed agli Stati Membri i seguenti servizi:

- Essere il punto di raccordo presso il Segretariato OSCE per tutte le attività relative alle Transnational Threats (TNT) nell'area dell'OSCE (lotta al terrorismo, sicurezza e gestione delle frontiere, questioni relative alla polizia, sicurezza informatica);
- Fornire se richiesto una guida sostanziale su tutti gli argomenti elencati nel precedente punto;
- Può fornire supporto online tramite il sistema POLIS[130] a progetti relativi a TNT;
- Fungere da canale per informazioni su questioni relative al TNT da e verso altre istituzioni OSCE, le operazioni sul terreno, le organizzazioni internazionali, regionali e subregionali, gli Stati membri e Partner OSCE;
- Fornire competenze tecniche in merito a progetti o attività legate alla lotta alla criminalità informatica[131].

I compiti relativi all'antiterrorismo ed al contrato del radicalismo ricadono nel campo

[128] "CONSOLIDATED REFERENCE FOR OSCE ANTI-TERRORISM EFFORTS", OSCE, Updated July 2020, pag. 22.
[129] Ibid, pag. 22.
[130] http://polis.osce.org
[131] "CONSOLIDATED REFERENCE FOR OSCE ANTI-TERRORISM EFFORTS", OSCE, Updated July 2020, pag. 23.

d'azione dell'ATU, creata nel 2002 e dal 2012 operante all'interno del TNTD, continuando ad attuare il Consolidated Framework dell'OSCE in materia di terrorismo e sostenendo gli Stati membri nell'attuazione dei loro impegni antiterrorismo.

Il TNTD/ATU è impegnato nel promuovere l'attuazione del quadro giuridico internazionale contro il terrorismo e nel rafforzamento della cooperazione giuridica penale internazionale in materia di antiterrorismo. In questa linea d'azione l'unità collabora l'UNODC e l'ODIHR per la ratifica e l'attuazione dell'UATI. Inoltre, coerentemente con la promozione del quadro giuridico internazionale, collabora anche con il Counter Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) dell'ONU a sostegno dell'attuazione delle UNSCR in materia di terrorismo.

Altro settore in cui il TNTD/ATU opera è quello Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism (VERLT) seguendo un approccio multidimensionale e multi-stakeholder. Per tale motivo l'unità gestisce un programma globale di sensibilizzazione e rafforzamento delle capacità di prevenzione e contrasto di VERLT con gli obiettivi di:

- Promuovere una comprensione multidimensionale del VERLT per la formulazione di azioni preventive in base al contesto e sensibili al genere, con un focus specifico sul coinvolgimento della società civile, delle donne, dei giovani e dei leader della comunità;
- Sostenere la formulazione e l'attuazione di politiche e misure nel campo dei diritti umani per prevenire e contrastare VERLT;
- Incoraggiare la collaborazione e il dialogo tra stakeholder, sia in termini di approccio globale al governo che di cooperazione tra autorità pubbliche e società civile, media e imprese a livello nazionale e locale[132].

L'ampio utilizzo di internet e degli strumenti informatici da parte delle organizzazioni terroristiche ha esteso anche a questo campo l'azione dell'ATU. I terroristi utilizzano Internet per il reclutamento, l'addestramento, la raccolta e il trasferimento di fondi, la

[132] "CONSOLIDATED REFERENCE FOR OSCE ANTI-TERRORISM EFFORTS", OSCE, Updated July 2020, pag. 24.

pianificazione e l'esecuzione di atti terroristici e l'incitamento alla violenza[133]. Gli Stati membri dell'OSCE si sono impegnati a scambiare informazioni, nonché a rafforzare la cooperazione internazionale e i partenariati pubblico-privato al fine di contrastare l'uso di Internet per gli scopi appena illustrati. Gli sforzi del TNTD/ATU si sommano alle azioni dell'OSCE per promuovere un approccio completo alla sicurezza informatica, consentendo un'azione inter-dimensionale ed integrata alle interconnessioni tra minacce informatiche e autori.

A livello pratico l'ATU organizza periodiche Tabletop Exercises (TTX) che comprendono discussioni basate su scenari a livello regionale e nazionale sulla prevenzione e il contrasto dell'uso di Internet a fini terroristici. Inoltre, dal 2020 una collaborazione con l'UNODC permetterà di creare moduli di formazione per le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie per la raccolta di prove elettroniche basati sulla "Guida pratica per la richiesta di prove elettroniche oltre i confini"[134] rilasciata dall'agenzia dell'ONU.

Anche il settore del finanziamento del terrosrismo vede l'intervento dell'OSCE che nel 2017 ha portato il TNTD/ATU e il Global Programme Against Money Laundering (GPML) dell'UNODC a sviluppare un programma basato su esercizi per contrastare il finanziamento del terrorismo ed incentrato sul rafforzamento della cooperazione tra agenzie, sul miglioramento delle capacità di analisi, degli strumenti in questo campo e su sanzioni finanziarie mirate[135]. Tra il 2019-2023, il programma di rafforzamento delle capacità OSCE-UNODC per contrastare il finanziamento del terrorismo sarà ulteriormente personalizzato e fornito ai paesi richiedenti dell'Europa sudorientale, dell'Europa orientale, dell'Asia centrale ed alla Mongolia.

Al tema del finanziamento del terrorismo è strettamente legato quello del contrasto alle reti di sostegno a questo fenomeno, la cui eliminazione richiede lo scambio di informazioni per un'azione internazionale coordinata. Utilizzando la Rete antiterrorismo dell'OSCE, il TNTD/ATU funge da tramite tra gli Stati membri e partner dell'organizzazione,

[133] Ibid, pag. 25.

[134] "UNODC and partners release Practical Guide for Requesting Electronic Evidence Across Borders", https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/January/unodc-and-partners-release-practical-guide-for-requesting-electronic-evidence-across-boarders.html

[135] "CONSOLIDATED REFERENCE FOR OSCE ANTI-TERRORISM EFFORTS", OSCE, Updated July 2020, pag. 26.

le organizzazioni regionali e internazionali e le strutture esecutive dell'OSCE[136]. Le informazioni raccolte vengono diffuse tramite un notiziario relativo agli ultimi sviluppi della lotta al terrorismo nell'area dell'OSCE.

Per concludere il panorama delle attività di contrasto al terrorismo svolte dal TNTD/ATU nel quadro di collaborazione dell'OSCE, l'unità si occupa di fornire i seguenti servizi:

- Supporto e assistenza nella formulazione del linguaggio programmatico relativo all'antiterrorismo nello sviluppo della bozza del programma e delle proposte di budget unificato delle Operazioni sul Campo;
- Supporto e assistenza nell'individuazione e sviluppo di proposte progettuali in ambito antiterrorismo ed il loro coordinamento con altre strutture esecutive dell'OSCE;
- Facilitazione del collegamento con potenziali donatori per l'ottenimento di contributi fuori bilancio per progetti legati alla lotta al terrorismo;
- Assistenza nell'identificazione e nella collaborazione con esperti internazionali competenti per la realizzazione di progetti relativi all'antiterrorismo;
- Supporto e assistenza nella valutazione dei progetti realizzati e nello sviluppo delle attività di follow-up[137].

8. Valutare i programmi per il contrasto al terrorismo

Già negli anni precedenti all'11 settembre, i principali analisti del terrorismo notavano uno squilibrio nel modo in cui molti stati formulavano e attuavano la politica antiterrorismo. Maggiori risorse andrebbero usate per promuovere campagne di pubbliche relazioni a favore dell'antiterrorismo, per fornire forum tematici e aumentare il consenso intorno a queste politiche. È opportuno rivedere tali affermazioni, poiché l'emergere di strategie di prevenzione del terrorismo a livello nazionale e multilaterale negli ultimi anni parla direttamente dello squilibrio sopra rilevato.

Sebbene gli stati perseguano una serie di misure operative per interrompere gli atti di

[136] "CONSOLIDATED REFERENCE FOR OSCE ANTI-TERRORISM EFFORTS", OSCE, Updated July 2020, pag. 27.
[137] Ibid, pag. 28.

terrorismo nelle fasi di pianificazione ed esecuzione, tendiamo ad utilizzare il termine "prevenzione del terrorismo" con riferimento alle misure progettate per contrastare le idee, la narrativa o il messaggio proposto dagli estremisti. La prevenzione del terrorismo mira a prevenire la radicalizzazione delle popolazioni non radicalizzate. L'obiettivo è creare resilienza individuale e collettiva contro la radicalizzazione cognitiva e/o violenta attraverso una varietà di mezzi non coercitivi.

Con il tempo la radicalizzazione è stata ampiamente riconosciuta come un processo a più fasi attraverso il quale un individuo o un piccolo gruppo si impregnano di opinioni estremiste e cerca di realizzarle attraverso la violenza. In questo contesto, la prevenzione ha successo quando l'individuo o il gruppo in questione non completa il processo di radicalizzazione compiendo un atto di terrorismo. Pertanto, gli obiettivi chiave della prevenzione del terrorismo sono persuadere gli individui che le idee estremiste sono sbagliate e dissuaderli dall'agire in base a esse. Ne deriva che la platea a cui si rivolgono le politiche di prevenzione del terrorismo è potenzialmente vasta, essendo dirette a popolazioni in patria e all'estero ritenute vulnerabili nel fornire supporto ideologico, finanziario o operativo agli estremisti violenti. L'esperienza suggerisce che la gamma di mezzi non coercitivi utilizzabili per questo scopo è piuttosto ampia, ampliando di conseguenza i mezzi a disposizione di Stati ed organizzazioni multilaterali.

Ne consegue che le iniziative di prevenzione del terrorismo, che siano specificatamente etichettate come tali o meno, si svolgono in una varietà di luoghi, comprese le prigioni e i centri di detenzione, i club giovanili e sportivi, le scuole ed i luoghi di culto. Tali politiche si differenziano tra stato e stato sia in termini di misure di prevenzione e di obiettivi, budget e tentativi di integrare la prevenzione con altri strumenti antiterrorismo ma, le politiche e le pratiche emergenti, suggeriscono che più Stati ora considerano l'antiterrorismo come una risposta a livello di intero governo[138]. La maggiore attenzione alla prevenzione ha portato con sé un maggiore riconoscimento dell'opinione secondo cui l'antiterrorismo stesso è una forma di comunicazione alle popolazioni vulnerabili e più in generale all'opinione pubblica nel suo complesso. Di conseguenza, la percezione pubblica della

[138] Lorenzo Vidino, "Countering Radicalization in America: Lessons From Europe," United States Institute of Peace Special Report, no. 262, November 2010, p. 2, https://www.usip.org/sites/default/files/resources/SR262%20-%20Countering_Radicalization_in_America.pdf

performance del governo nell'affrontare la minaccia e nella protezione dei cittadini può fornire una misura dell'efficacia degli sforzi profusi nella lotta e nella prevenzione del terrorismo.

Un ultimo punto riguarda la distinzione tra prevenzione del terrorismo ed i concetti correlati di de-radicalizzazione e disimpegno. Questi termini riguardano individui che si sono già radicalizzati: la de-radicalizzazione è una trasformazione cognitiva di un ex terrorista che prende le distanze dal terrorismo, mentre il disimpegno è una trasformazione comportamentale in cui un individuo potrebbe continuare ad associarsi a opinioni estremiste pur non volendo intraprendere azioni terroristiche.

Lo sviluppo di politiche di prevenzione ha dato origine a una serie di sfide programmatiche per i responsabili politici e gli addetti ai lavori. Queste includono, ad esempio, l'identificazione di partner a livello di comunità e la definizione di interventi mirati che possono includere minoranze e gruppi religiosi. Allo stesso modo, i responsabili politici hanno dovuto considerare se e come le politiche di prevenzione affrontano argomenti sensibili, come la religione, la fede e i doveri familiari o civici. Si deve anche tenere conto che i destinatari di tali politiche siano diffidenti nei confronti dell'affermazione dell'autorità statale in questioni religiose e familiari.

Alcune di queste scelte di carattere generale si sovrappongono ad altre di tipo specifico che emergono dalla valutazione delle politiche di prevenzione del terrorismo. La valutazione può fornire informazioni sui costi, l'efficienza e l'impatto di tali misure ed è fondamentale per determinare se le iniziative sono proporzionate alla minaccia e sostenibili nell'attuale clima finanziario e politico. In parole povere, avendo iniziato a investire nella programmazione della prevenzione, è importante che i responsabili politici si chiedano se queste misure funzionano e in che modo l'esperienza può impattare sul loro sviluppo.

Per dare una risposta a come si può valutare il rapporto costi-benefici nelle politiche di contrasto al terrorismo, è utile analizzare il documento “From Input to Impact Evaluating Terrorism Prevention Programs” sulla base di un dialogo sviluppato e organizzato dal Center on Global Counterterrorism Cooperation (CGCC) con il sostegno dei governi di Canada, Paesi Bassi e Regno Unito. I partecipanti includevano esperti di antiterrorismo e prevenzione del terrorismo di governi nazionali e organizzazioni internazionali, nonché

accademici e professionisti in questi campi e in quelli correlati[139]. I partecipanti hanno convenuto sull'importanza di dimostrare ai propri cittadini l'efficacia delle misure di prevenzione del terrorismo. Allo stesso tempo, i governi si trovano ad affrontare pressioni di bilancio e desiderano ottimizzare le risorse limitate, cercando di identificare pratiche di prevenzione efficaci[140].

In tutti i campi della politica pubblica a livello nazionale e internazionale, la valutazione del programma generalmente implica l'identificazione di input, attività, output, risultati e impatti. La valutazione è spesso concepita come un esercizio tecnico, per garantire che le risorse siano impiegate in modo ottimale e responsabile per il raggiungimento degli obiettivi specificati. In generale, nel campo dell'antiterrorismo la misurazione dei risultati e degli impatti è intrinsecamente difficile. Nonostante il massiccio investimento di risorse, specialmente nel periodo successivo all'11 settembre, pochi Stati e organizzazioni multilaterali hanno elaborato metodologie solide e precise per valutare le proprie misure antiterrorismo. Come hanno riflettuto i partecipanti ai colloqui promossi dal CGCC, gli Stati hanno spesso dovuto ricominciare da zero per affrontare la questione di come valutare le misure di contrasto al terrorismo[141]. Lo studio del CGCC si pone due obiettivi: comprendere meglio gli approcci esistenti alla valutazione degli sforzi di prevenzione del terrorismo; imparare dai professionisti nel settore della prevenzione della violenza a misurare e valutare i risultati negativi[142].

Nel procedere a definire come valutare le politiche relative all'antiterrorismo ed alla sua prevenzione, i tecnici devono affrontare una serie di domande relative a come strutturare tale processo di valutazione. In generale, i fattori alla base di una attività di valutazione sono identificati con i termini di "necessità", "costo" e "risultati". Una chiara comprensione degli obiettivi della valutazione è necessaria per determinare il tipo di valutazione da perseguire. Si deve anche tener conto che le politiche di prevenzione del terrorismo sono un'aggiunta relativamente recente agli strumenti antiterrorismo, in una fase in cui si stanno ancora raccogliendo conoscenze su come praticare il contrasto alla

[139] Peter Romaniuk and Naureen Chowdhury Fink, "From Input to Impact Evaluating Terrorism Prevention Programs", Center on Global Counterterrorism Cooperation, 2012.
[140] Ibid, pag. 2-3.
[141] Ibid, pag. 9.
[142] Ibid, pag. 9.

radicalizzazione. Spetta ai professionisti del settore determinare quali strumenti e metodi utilizzare per raccogliere dati mediante strumenti qualitativi o quantitativi, fonti primarie o secondarie, lavoro sul campo o ricerca documentale o metodi misti[143].

Uno dei problemi che vanno risolti in fase di progettazione riguarda chi dovrà svolgere il ruolo di valutatore dei programmi di contrasto al terrorismo e, trattandosi di un settore piuttosto vasto, una soluzione potrebbe essere quella di collaborare con le agenzie governative competenti in materia. Infatti, una scelta sbagliata in relazione a chi deve valutare i programmi in questione comporterà diffidenza da parte di chi gestisce le varie attività sul campo e compromettere tutto il processo valutativo. Un altro punto spinoso è quello del rapporto tra costi e risorse disponibili per espletare attività valutative che possono essere complesse e con tempistiche incerte, con il rischio di risultare poco pratiche e non fattibili.

La valutazione promossa dal CGCC prende atto che gli Stati sono coscienti di queste problematiche ed hanno iniziato a delineare politiche di contrato al terrorismo equilibrate e funzionali. Tali risultati si basano sulla scelta di avere definito alcuni dei punti chiave per la valutazione dei progressi di una politica di contrasto prima che il processo di valutazione potesse avere inizio. Per fare alcuni esempi, alcune di queste scelte riguardano se adottare per la valutazione un approccio strategico o operativo, se esaminare un singolo progetto o un insieme più ampio di politiche. Questo problema è rilevante in quanto si possono prendere in esame i contributi di più attività e agenzie differenti. Oggettivamente, “combinando un miglioramento generale nella percezione pubblica della sicurezza, l'assenza di attacchi e una diminuzione del reclutamento da parte di gruppi estremisti si ottiene una valutazione favorevole dell'antiterrorismo e degli sforzi per Countering Violent Extremism (CVE)”[144]. Tuttavia, altri fattori possono contribuire a questi risultati, come l'istruzione, l'applicazione della legge, lo sviluppo, la diplomazia, le percezioni del pubblico sulla sicurezza, le relazioni con la comunità.

A seconda delle metriche e degli indicatori scelti, dovrebbe essere presa in considerazione un'ampia gamma di metodi e strumenti per raccogliere i dati necessari a valutate una

[143] Peter Romaniuk and Naureen Chowdhury Fink, “From Input to Impact Evaluating Terrorism Prevention Programs”, Center on Global Counterterrorism Cooperation, 2012, pag 11.

[144] Peter Romaniuk and Naureen Chowdhury Fink, “From Input to Impact Evaluating Terrorism Prevention Programs”, Center on Global Counterterrorism Cooperation, 2012, pag. 11.

politica di contrasto al terrorismo. Questi possono includere sondaggi, focus group, analisi dei contenuti multimediali e interviste, da utilizzare per creare dei database da utilizzare come parametri per determinare cosa e come misurare valutazioni successive. Nella valutazione di un programma di antiterrorismo si deve anche considerare che la minaccia può arrivare da più direzioni, richiedendo quindi programmi specifici con appositi indicatori di efficacia. Allo stesso modo, essendo il tema della sicurezza nazionale in continua evoluzione, gli stessi programmi di prevenzione del terrorismo e la relativa valutazione devono essere flessibili e reattivi a scapito però di una valutazione a medio e lungo termine.

Prendendo spunto da queste riflessioni, i partecipanti al dialogo promosso dal CGCC riassumono le esperienze degli Stati nella valutazione dei programmi di prevenzione del terrorismo a tre approcci:

- MULTIDIMENSIONALE. Questo approccio utilizza un framework che considera più livelli di valutazione. Ad esempio, il quadro di valutazione del programma CVE di uno stato ha un modello gerarchico a cinque livelli:

    1- Line of Sight Evaluation: per valutare se i progetti sono allineati con i risultati e le capacità del programma CVE;
    2- Project Effectiveness Evaluation: valutare se i progetti raggiungono gli obiettivi dichiarati;
    3- Outcomes Evaluation: valutare se i progetti contribuiscono ai risultati del programma;
    4- Program Benefit Evaluation: per valutare se i risultati del programma portano ai benefici desiderati;
    5- Program Impact and Evaluation: per valutare se i benefici del programma aiutano a realizzare la vision del programma stesso[145]

    Utilizzando una scala da 1 a 5, le valutazioni vanno da quelle svolte a breve termine

[145] Peter Romaniuk and Naureen Chowdhury Fink, "From Input to Impact Evaluating Terrorism Prevention Programs", Center on Global Counterterrorism Cooperation, 2012, pag. 12.

a quelle a medio e lungo termine. Tale approccio riflette un processo di raccolta dei dati in cui gli input sono tratti da una varietà di metodi di raccolta dei dati. L'analisi è progettata per elaborare i dati esistenti in cinque fasi: (1) familiarizzazione con i dati; (2) identificazione di un quadro tematico per la comprensione dei dati (3) indicizzazione e tracciamento dei dati; (4) mappare la gamma e la natura dei dati; (5) interpretare i dati per fornire un modello esplicativo coerente[146].

- VERTICALE. Si tratta di una valutazione che copre un intero programma dall'inizio alla fine. È uno strumento utile per permettere agli Stati di realizzare programmi specifici su elementi ritenuti una minaccia imminente alla sicurezza nazionale[147]. Il monitoraggio e la valutazione di tali programmi richiede un'attenta analisi dell'obiettivo desiderato, dei costi e delle capacità istituzionali per la sua attuazione. Inoltre, vanno attentamente considerati gli effetti collaterali desiderati e indesiderati dei programmi, potendo causare tensioni e sospetti nella comunità nei confronti delle intenzioni del governo. Ad esempio, un programma governativo può essere rivisto quando ottiene obiettivi che non siano più in linea con le priorità nazionali e che il finanziamento per i progetti di sostegno stia generando tensioni in altre comunità.
- ORIZZONTALE. Questo tipo di valutazioni esaminano gli sforzi intrapresi da più agenzie ed entità per supportare uno specifico piano d'azione o strategia del governo. Un primo passo consiste nello sviluppo di parametri di riferimento chiave per guidare le valutazioni iniziali, mentre in un secondo momento si procederà a valutare l'impatto delle singole azioni. I singoli dipartimenti e agenzie saranno responsabili della valutazione dei propri programmi nel perseguimento degli obiettivi comuni, in coordinamento con un gruppo di valutazione. Un esempio è quello adottato dall'Olanda per valutare la necessità, proporzionalità ed efficacia di un decennio di misure[148], portando a dieci domande chiave per fornire il quadro per le valutazioni:

[146] Ibid, pag. 13.

[147] Ibid, pag. 13.

[148] "Antiterrorism emaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21 eeuw", januari 2011, https://www.burojansen.nl/pdf/AntiterrorismemaatregeleninNederlandinheteerstedecenniumvande21eeeuw.pdf

1- To what extent is the new policy based on threats, practical experience, and international agreements?
2- To what extent are measures applied in counterterrorism practice, and do these measures offer value added in practical terms?
3- What are the opinions of the courts, independent advisory bodies, and other reviewers concerning the application of measures, and are these opinions taken into account when creating new policies?
4- How is the decision to apply one measure, rather than another, taken?
5- If the chosen measure had not existed, would any of the other existing measures have provided a remedy?
6- To what extent is the practical application of the measure in keeping with the objectives of this policy?
7- To what extent is the application of the measure dependent on the use of other measures, and what is the effect of this?
8- To what extent and in what way does the safeguarding of legal rights play a role in the application of the measure?
9- To what extent and in what way is unity of command of relevance to the effective application of the measure?
10- To what extent and in what way does cooperation play a role in the application of these measures?[149]

Se è relativamente facile decidere come strutturare il programma di valutazione delle politiche di contrasto al terrorismo, la fase dell'implementazione presenta un maggiore grado di complessità. Per esempio, una volta deciso cosa misurare e come, si pone la questione di quando iniziare a raccogliere dati. La raccolta dei dati di riferimento prima dell'intervento consente un confronto prima e dopo l'implementazione delle misure di prevenzione.

Un secondo problema relativo all'implementazione delle valutazioni riguarda il coinvolgimento degli stakeholder in questo delicato processo, a causa della reazione

[149] Peter Romaniuk and Naureen Chowdhury Fink, "From Input to Impact Evaluating Terrorism Prevention Programs", Center on Global Counterterrorism Cooperation, 2012, pag. 14.

negativa che potrebbero avere gli addetti ai lavori coinvolti nel programma antiterrorismo. Le stesse agenzie governative hanno espresso preoccupazioni simili, evidenziando che eventi e iniziative al di fuori del loro mandato potrebbero influenzarne le prestazioni. Questi dubbi hanno sottolineato l'importanza di impiegare valutatori che abbiano familiarità con il contesto, i programmi e le principali parti interessate.

Gli esperti nei processi di valutazione con esperienza in ambienti di conflitto o post-conflitto hanno sottolineato che tali processi possono risultare estranei alle esigenze e priorità immediate dei funzionari e delle popolazioni civili[150]. Inoltre, garantire che gli attori locali siano coinvolti nel processo valutativo può portare al rafforzamento delle capacità istituzionali ed allo sviluppo di programmi che possono essere monitorati anche dal personale locale. Anzi, l'importanza di essere sensibili al contesto e ai conflitti, ha sottolineato l'importanza di lavorare con i partner locali per condividere la responsabilità e garantire che i valutatori siano ben istruiti sul progetto o sul programma. Questo impegno con gli attori locali è visto come un mezzo fondamentale per garantire il necessario coinvolgimento delle parti interessate durante la valutazione e l'adozione dei suoi risultati e delle raccomandazioni derivanti[151].

Per queste ragioni, c'è bisogno di pragmatismo nell'attuazione delle valutazioni, inclusa la flessibilità nel processo di raccolta dei dati, a cui gli esperti del settore attribuiscono sempre maggior valore. Tuttavia, la semplice raccolta di dati non basta quando si deve far fronte a cambiamenti comportamentali e ideologici in contesti complessi e dinamici. Per tale motivo si fa ampio ricorso ai cosiddetti metodi misti, utilizzando vari strumenti, tra cui sondaggi di opinione, focus group, monitoraggio dei media, approfondimenti culturali e ricerche che potrebbero essere combinati per fornire una valutazione multidimensionale dell'impatto.

[150] Peter Romaniuk and Naureen Chowdhury Fink, "From Input to Impact Evaluating Terrorism Prevention Programs", Center on Global Counterterrorism Cooperation, 2012, pag. 15.
[151] Ibid, pag. 15.

9. Bibliografia

Archivio Africa News, 2018, "Al-Qaeda-linked Support Group claimed attack on Mali HQ of G5 Sahel force", articolo online https://www.africanews.com/2018/06/30/al-qaeda-linked-support-group-claimed-attack-on-mali-hq-of-g5-sahel-force/ (ultimo accesso 31 maggio 2021).

Archivio CNN, 2003, "Yemeni pair charged in USS Cole bombing", articolo online http://web.archive.org/web/20030602143447/http://www.cnn.com/2003/LAW/05/15/cole.bombing.charges/index.html (ultimo accesso, 31 maggio 2021).

Archivio CNN, Cruickshank P., 2014, "Al Qaeda in Yemen Rebukes ISIS", articolo online http://www.cnn.com/2014/11/21/world/meast/al-qaeda-yemen-isis/ (ultimo accesso 31 maggio 2021).

Archivio Reuters, 2010, "Timeline: Al Qaeda activity in Yemen", articolo online https://www.reuters.com/article/us-yemen-attack-qaeda-timeline/timeline-al-qaeda-activity-in-yemen-idUSTRE6951VR20101006 (ultimo acceso 31 maggio 2021).

Ayubi N., 1991, "Political Islam. Religion and Politics in the Arab World", London, Routledge.

Australian National Security, Department of Home Affairs, Terrorist Organizations profiles, AQAP, Report online https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/Al-QaidaintheArabianPeninsulaAQAP.aspx (ultimo accesso 31 maggio 2021).

Australian National Security, Department of Home Affairs, Terrorist Organizations AQIM, Report online https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/Al-Qaida-in-the-Lands-of-the-Islamic-Maghreb.aspx (Ultimo accesso 31 maggio 2021).

Australian National Security; Terrorist organisations; *Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin*

https://www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/Jamaat-Nusrat-al-Islam-wal-Muslimin.aspx

Batal al-Shishani M., 2010, "An Assessment of the Anatomy of al-Qaeda in Yemen: Ideological and Social Factors", The Jamestown Foundation, Terrorism Monitor, Vol. VIII, No. 9, March 2010, pp. 6-8.

Bertolotti C., "Analisi dei Flussi Migratori nei Paesi del Maghreb. Le migrazioni di transito tra i Paesi dell'Area e nel Mediterraneo verso l'Europa", *Centro Militare di Studi Strategici*, Gennaio 2019.

Bertolotti C., "Correlazione tra flussi migratori e minaccia riconducibile al terrorismo di matrice confessionale", *Centro Militare di Studi Strategici*, Gennaio 2020.

Burton F. e Scott S., 2009, "Al Qaeda in the Arabian Peninsula: Desperation or New Life?", in Stratfor Global Intelligence, articolo online https://worldview.stratfor.com/article/al-qaeda-arabian-peninsula-desperation-or-new-life (ultimo acceso 31 maggio 2021).

Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQIM profile, aggiornato nel 2018, online https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/aqim#text_block_18762 (ultimo acceso 31 maggio 2021).

Center for International Security and Cooperation (CISAC) e Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI), Mapping Militants Project, AQAP profile, aggiornato nel 2020, https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/al-qaeda-arabian-peninsula(ultimo acceso 31 maggio 2021).

Chivvis C.S. e Liepman A., 2013, "North Africa's Menace: AQIM's Evolution and the U.S. Policy Response", RAND Corporation, Research Report, pp. 1-20, disponibile online https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR415.html

Claire Felter, Jonathan Masters, and Mohammed Aly Sergie; Council on Foreign Relations, Al-Shabab; 2020 https://www.cfr.org/backgrounder/al-shabab.

COCHI M. : *Il jihadismo femminile in Africa. Il ruolo delle donne all'interno di Boko Haram e Al-Shabaab,* ED. START INSIGHT. 2021 https://www.startinsight.eu/jiadismo-femminile-cochi/

Consiglio Europeo, "Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016", *Consiglio dell'Unione Europea*, 18 Marzo 2016. Disponibile presso: https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/.

Commissione Europea, "Glossario sull'Asilo e la Migrazione", *Rete Europea Migrazioni*, Gennaio 2012: 220. Disponibile presso: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf.

Denoeux G., 2002, "The Forgotten Swamp: Navigating Political Islam", in Middle East Policy Council, Vol. IX, No. 2, pp. 56-81.

Dossier de Presse – *Opération Barkhane* – janvier 2021 https://www.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane/dossier-de-reference/operation-barkhane

EUROPOL, "TE-SAT, European Union Terrorism Situation and Trend Report, 2017", *European Union Agency for Law Enforcement and Cooperation*, 2017.

EUROPOL, "TE-SAT, European Terrorism Situation and Trend Report, 2018", *European Union Agency for Law Enforcement and Cooperation*, 2018.

Fawcett L., 2019, "International Relations of Middle East", O.U.P. Oxford, Edizione V.

Governo della Repubblica Italiana, "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e

la Repubblica Italiana", 2 Febbraio 2017. Disponibile presso: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf.

Gutowski A., 2017, "Details Remain Vague After Four More Us Strikes Against AQAP In Yemen", in Foundation for the Defense of Democracies, Long War Journal, online https://www.longwarjournal.org/archives/2017/11/details-remain-vague-after-four-more-us-strikes-against-aqap-in-yemen.php (ultimo accesso 31 maggio 2021).

Joscelyn, Thomas. *"Analysis: Al Qaeda groups reorganize in West Africa | The Long War Journal*." The Long War Journal, 13 March 2017. Web. 06 July 2018.

Keene S., "Extremist Migration: a Foreign Jihadist Fighter Threat Assessment", *Strategic Studies Institute, US Army War College*, 2019.

Lahlou M., "Migration Dynamics in Play in Morocco: Trafficking and Political Relationships and their Implications at Regional Level", *Menara Working Papers*, No. 26, November 2018.

Lanni A., "Spagna, una nuova crisi dei rifugiati?", *CARTADIROMA.org* in collaborazione con *United Nations Refugee Agency*. Disponibile presso: https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/spagna-nuova-crisi-dei-rifugiati/.

Mapping Militant Organizations. "Jamaat Nusrat al-Islam wal Muslimeen (JNIM)." Stanford University. Last modified July 2018. https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/jamaat-nusrat-al-islam-wal-muslimeen

Newlee D., *Terrorism backgrounder Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM)*; CSIS-Center for Strategic and International Studies; 2018.

NATO Strategic Direction South Hub, *The spread of Al Shabaab from Somalia to Kenya and beyond*, https://thesouthernhub.org/publications/nsds-hub-publications/the-spread-of-al-shabaab-from-somalia-to-kenya-and-beyond

PARLIAMENT OF AUSTRALIA, *Appendix G – Statement of Reasons – Asbat al Ansar (AAA)*- Report*;* *https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Completed_Inquiries/pjcis/grouped/report/appendixg*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza, 2017", *Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica*, Febbraio 2018: 73. Disponibile presso: https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2018/02/Relazione-2017.pdf.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza, 2020", *Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica*, Disponibile presso: https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2021/02/RELAZIONE-ANNUALE-2020.pdf

Quercia P., "Possibili cause facilitatrici del reclutamento jihadista nei Balcani", *CeMiSS Instant Study*, 2017.

Research Directorate, Immigration and Refugee Board of Canada, *Lebanon: Asbat al-Ansar, including leaders, areas of influence, recruitment, and activities; relationship of the group with the government* (2011-April 2014). https://www.justice.gov/sites/default/files/pages/attachments/2015/09/29/lbn104844.e.pdf

Roggio B., 2008, "Al Qaeda Suicide Attack Hits Police Center in Algeria", in Long War Journal, articolo online http://www.longwarjournal.org/archives/2008/08/al_qaeda_suicide_att_1.php# (Ultimo accesso 31 maggio 2021).

Ronzitti N., "Il Trattato Italia-Libia di Amicizia, Partenariato e Cooperazione", *Contributi di Istituti di Ricerca Specializzati*, n. 108, Gennaio 2009.

Teevan C., "Morocco, the EU, and the migration dilemma", *European Council on Foreign Relations*, 19 Novembre 2018. Disponibile presso: https://ecfr.eu/article/commentary_morocco_the_eu_and_the_migration_dilemma/.

The Mackenzie Institute- Asbat Al-Ansar (AAA) (The League of Partisans)- Terrorism Profiles, 2015. https://mackenzieinstitute.com/terrorism-profile-asbat-al-ansar-aaa-the-league-of-partisans/

The International Crisis Group, Report N. 174, Febbraio 2017, "Yemen's al-Qaeda: Expanding the Base", online https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/174-yemen-s-al-qaeda-expanding-base (ultimo acceso 31 maggio 2021).

UNDOC: Annaual report Covering activities during 2018-UNODC ANNUAL REPORT 2018 https://www.unodc.org/documents/AnnualReport/Annual-Report_2018.pdf

United Nations, "Europe Monthly Report", *United Nations Refugee Agency*, Agosto 2018: 2. Disponibile presso: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/66044.

United Nations, "Europe Situations: Data and Trends", *UN Refugee Agency*, December 2020. Disponibile presso: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/84470.

United Nations, "Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses", *Department of Economics and Social Affairs*, 2020: 7-8. Disponibile presso: https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/international-migration/2020-Handbook-Migration-and-Censuses-E.pdf.

United Nations, "Italy Fact Sheet December 2020", *UNHCR*, 20 Gennaio 2021. Disponibile presso: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/84333.

United Nations, "Operational Data Portal, Refugee, Lybia", *United Nations Refugee Agency*. Disponibile presso: http://data2.unhcr.org/en/country/lby.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, "Asbat al-Ansar", https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq_sanctions_list/summaries/entity/asbat-al-ansar

United States Department of State, *Country Reports on Terrorism 2017 - Foreign Terrorist Organizations: Asbat al-Ansar*, 19 September 2018, available at: https://www.refworld.org/docid/5bcf1f5013.html

U.S. Department of State; BUREAU OF COUNTERTERRORISM- *Country Reports on Terrorism 2014- Chapter 6. Foreign Terrorist Organizations. https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/2014/239413.htm*

Zelin A., 2014, "Know Your Ansar al-Sharia", in Foreign Policy, articolo online http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/09/21/know_your_ansar_al_sharia (ultimo acceso 31 maggio 2021).

Zimmerman K., 2010, "Expanding the Campaign of Violence: Al Qaeda in the Arabian Peninsula's English-Language Magazine", The American Enterprise Institute, Critical Threats Project, articolo online http://www.criticalthreats.org/yemen/expanding-campaign-violence-al-qaeda-arabian-peninsulas-english-language-magazine-july-13-2010 (ultimo acceso 31 maggio 2021).

Zimmerman K., 2015, "AQAP: A Resurgent Threat", in Combatting Terrorism Center at West Point (CTC) Sentinel, Journal 8, No. 9, Settembre 2015, pp. 19-23.

"Non-custodial Rehabilitation and Reintegration in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism", Organization for Security and Co-operation in Europe, January 2020.

"COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza", COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

"A Review of Transatlantic Best Practices for Countering Radicalization in Prisons and Terrorist Recidivism", Europol, 2019.

"COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO

EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Un programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire, COM(2020) 795 final, 9.12.2020.

Sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, Privacy International, C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790 e sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, Quadrature du Net e.a., cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791.

"EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2020", Europol, TE-SAT 2020.

"THE "JIHADI WOLF" THREAT", Europol, 11/04/2017.

"The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review", United Nations General Assembly, 26 June 2018, https://undocs.org/A/RES/72/284.

"Status of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as other International and Regional Legal Instruments related to Terrorism and Co-operation in Criminal Matters in the OSCE Area", OSCE, July 2018 Update, https://www.osce.org/files/f/documents/5/8/17138_0.pdf.

"CONSOLIDATED REFERENCE FOR OSCE ANTI-TERRORISM EFFORTS", OSCE, Updated July 2020.

"DECISION No. 1063 OSCE CONSOLIDATED FRAMEWORK FOR THE FIGHT AGAINST TERRORISM", OSCE, 7 December 2012, https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/98008.pdf .

"UNODC and partners release Practical Guide for Requesting Electronic Evidence Across Borders", https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/January/unodc-and-partners-release-practical-guide-for-requesting-electronic-evidence-across-

boarders.html.

Lorenzo Vidino, "Countering Radicalization in America: Lessons From Europe," United States Institute of Peace Special Report, no. 262, November 2010, p. 2, https://www.usip.org/sites/default/files/resources/SR262%20-%20Countering_Radicalization_in_America.pdf

Peter Romaniuk and Naureen Chowdhury Fink, "From Input to Impact Evaluating Terrorism Prevention Programs", Center on Global Counterterrorism Cooperation, 2012.

"Antiterrorism emaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21 eeuw", januari 2011, https://www.burojansen.nl/pdf/AntiterrorismemaatregeleninNederlandinheteerstedecenniumvande21eeeuw.pdf