

Ecco la seconda parte dell'intervento che [Prison Break Project](#) pubblica sul web sulla storia del concetto di terrorismo che viene, proprio in questi giorni, utilizzato a fini repressivi contro quattro compagni e compagne NoTav, incarcerati in regime di alta sorveglianza dallo scorso 8 dicembre. Il testo sarà diviso in tre spezzoni più brevi per agevolarne la lettura e per accompagnare simbolicamente le scadenze di questo mese di mobilitazione per la liberazione di compagni e compagne e contro la criminalizzazione della lotta notav. È il nostro modo di offrire un piccolo, e speriamo utile, segno tangibile di solidarietà alle lotte contro le dinamiche repressive.

12 maggio 2014. Terrorizzare e reprimere. Parte 2 di 3:

Breve storia della definizione giuridica internazionale del terrorismo

Ricapitolando alcuni elementi esposti nella prima parte, il concetto di terrorismo, proprio perché si impernia attorno all'esperienza (collettiva e soggettiva) del terrore, possiede allo stesso tempo un nucleo semantico relativamente condiviso e ampi margini di ambiguità.

All'ambiguità congenita del termine si aggiunge la sua ambiguità "storico-politica". Essa è dovuta tanto al carattere composito e conflittuale della società, quanto alle costanti strumentalizzazioni e ai palesi ribaltamenti di significato compiuti ad opera degli stati (che rappresentano peraltro i principali utilizzatori delle pratiche terroristiche).

Quest'ultimo è uno dei motivi per cui per lungo tempo non è esistita una definizione giuridica del terrorismo a livello internazionale. D'altronde, non sempre è stato necessario per il potere politico offrire una definizione chiara di un concetto che poteva invece essere usato secondo le convenienze del momento contro gruppi e ambiti diversissimi tra loro.

Quando una definizione giuridica internazionale si è storicamente data, essa ha acquistato spesso, per un verso, un'estensione talmente ampia da garantire comunque il risultato di poter essere piegata a colpire il nemico politico del momento e, al tempo stesso, un'inconsistenza e vaghezza tali da evitare l'effetto *boomerang* di far avvicinare l'azione dello stato ad un comportamento codificato come "terrorista".

A livello internazionale il termine terrorismo appare per la prima volta in un'accezione giuridica nel 1930. In quell'anno la III^a **Conferenza Internazionale per l'unificazione del diritto penale**, riunitasi a Bruxelles, affronta il tema "*Impiego intenzionale di tutti i mezzi in grado di far correre un pericolo pubblico (terrorismo)*"¹.

Va rilevato che già il riferimento generico ad un "pericolo pubblico" non rispetta la peculiarità del terrorismo classicamente inteso che, va ribadito, implica la diffusione del terrore. Nella proposta finale della Conferenza, si attenua un po' questa vaghezza con la precisazione che i crimini che creano un pericolo pubblico terroristico devono ledere la vita, la libertà o l'integrità fisica delle persone, i beni pubblici o privati.

Inoltre, si valorizza la finalità di tali atti che deve essere di tipo politico o sociale. L'elemento finalistico è in realtà quello fondamentale perché è significativamente un elemento di costruzione della fattispecie che si conserverà inalterato fino ai nostri giorni.

Nelle successive Conferenze si scontreranno e alterneranno varie proposte definitorie. Quelle più corrette sotto il profilo filologico enfatizzeranno il carattere indiscriminato della violenza e la finalità di intimidazione della popolazione². Quelle orientate alla repressione controrivoluzionaria si concentreranno invece sulla violenza esercitata contro uomini dello stato e sulla finalità di incidere sull'assetto dei

¹ G. PISAPIA, "Terrorismo: delitto politico o delitto comune?", in *Giustizia Penale*, pp. 266 e ss.

² È il caso ad esempio della IV^a Conferenza per l'unificazione del diritto penale del 1931 che approverà questa formulazione, riportata nell'articolo già citato di Pisapia: "*Chiunque, allo scopo di terrorizzare la popolazione, avrà fatto uso contro le persone e i beni di bombe, mine, macchine o prodotti esplosivi o incendiari, armi da fuoco o altri ordigni mortali o distruttivi, o avrà provocato o tentato di provocare un'epidemia, un epizoozia o altra calamità, interrotto o tentato di interrompere un servizio pubblico o di utilità pubblica, sarà punito...*".

pubblici poteri³.

Dai dibattiti delle Conferenze emerge dunque una polarizzazione intorno a due principali modi di definire il terrorismo. Per semplicità terminologica, possiamo affermare che ad affrontarsi sono una “nozione classica” di terrorismo (terrorizzare la popolazione attraverso atti violenti indiscriminati in vista di un fine politico o ideologico), e una “nozione reazionaria” (ossia volta a reprimere fenomeni sociali considerati ostili agli stati, ancorando la definizione, più che al terrore sulla popolazione ed alla violenza indiscriminata, alla finalità rivoluzionaria, o comunque destabilizzante per il potere costituito, dell’atto).

Questa duplicità di concezioni si trova spesso fusa e confusa nelle definizioni giuridiche di terrorismo che verranno adottate successivamente, contribuendo così alle doppiezze e ambiguità del concetto, già segnalate nel paragrafo precedente.

Un esempio è quello della **Convenzione per la prevenzione e repressione del terrorismo elaborata a Ginevra nel 1937**. Secondo essa sono terroristici:

“i fatti criminali diretti contro uno Stato e i cui fini o la cui natura è atta a provocare il terrore presso determinate personalità, gruppi di persone o il pubblico”.

Dal terrore generalizzato della popolazione, sotteso alla nozione primigenia di terrorismo, allo spavento di qualche personaggio c’è evidentemente un abisso, eppure in questa definizione il terrore di “*determinate personalità*” e quello del “*pubblico*” sono considerati equivalenti. Il terrorismo viene d’altronde definito come crimine “diretto contro uno stato” e non contro la popolazione. Quali siano poi le “*determinate personalità*” protette dalla Convenzione risulta chiaro esaminando il n. 1 dell’art. 2: capi di stato e loro congiunti, nonché pubblici funzionari.

Il terrorismo si affaccia quindi nelle carte giuridiche internazionali con connotati piuttosto diversi da quelli, mostrati in apertura del paragrafo precedente, con cui si era presentato alla ribalta della storia. Secondo la Convenzione di Ginevra il suo volto non è tanto quello del generale, del burocrate o del fanatico che decidono massacri indiscriminati, ma piuttosto quello del rivoluzionario e del regicida⁴.

Si potrebbe ipotizzare che questa prima manipolazione di significato contribuisca ad aprire la strada a molti altri dirottamenti semantici della nozione di terrorismo sul piano giuridico.

È significativo peraltro che questi primi tentativi di definizione internazionale del terrorismo avvengano negli anni ‘30, ossia a ridosso dell’esperienza storica più terrorizzante che l’Occidente abbia mai vissuto in casa propria: la seconda guerra mondiale, il nazifascismo e lo stalinismo.

Va in ogni caso rilevato che tutte le nozioni giuridiche sopra richiamate non assumeranno mai carattere vincolante. La Convenzione di Ginevra non entrerà mai in vigore, mentre le Conferenze per l’unificazione del diritto penale hanno rappresentato solo sedi di discussione per la promozione di norme giuridiche che gli stati potevano adottare in via facoltativa.

Le iniziative che verranno adottate negli anni successivi rinunceranno ad una definizione generale del

³ Secondo l’art. 1 del testo votato dalla VI^a Conferenza del 1935 sono da considerare terroristici gli atti diretti contro la vita, l’integrità fisica, la salute e la libertà di un capo di Stato, così come dei principi ereditari, dei membri di un governo, di persone che hanno l’immunità diplomatica, di membri del corpo costituzionale, legislativo o giudiziario se l’autore ha creato “*un pericolo pubblico o uno stato di terrore, in grado di determinare sia un cambiamento che un impedimento nel funzionamento dei pubblici poteri, sia turbamento nelle relazioni internazionali*”.

⁴ Secondo questa concezione, a rigore, anche certi segmenti del movimento risorgimentale italiano sarebbero da definire terroristi. Infatti, alcuni gruppi e personaggi aderenti tanto alla Carboneria quanto alle successive correnti del “Risorgimento italiano” utilizzarono metodi di azione armata di tipo guerrigliero ed attentati miranti all’eliminazione fisica di figure di rilievo degli apparati statali avversi al progetto liberal-patriottico. L’esempio più noto ed emblematico a tal proposito è rappresentato dal fallito attentato di Felice Orsini a Napoleone III, il quale, realizzato mediante il lancio di bombe sulla carrozza del sovrano, ebbe l’esito di una strage fra la folla. Si tratta in questo caso di un fatto che rientrerebbe a pieno titolo anche nella formula del terrorismo come “violenza indiscriminata contro la popolazione”. Un PM italiano dei nostri giorni non faticherebbe a rintracciare gli indizi della modalità terroristica nelle seguenti parole scritte da Orsini in carcere: “*Sino a che l’Italia non sarà indipendente, la tranquillità dell’Europa e quella Vostra non saranno che una chimera. Vostra Maestà non respinga il voto supremo d’un patriota sulla via del patibolo: liberi la mia patria e le benedizioni di 25 milioni di cittadini la seguiranno dovunque e per sempre*”.

fenomeno e si occuperanno solo della repressione di specifiche modalità di attuazione della violenza politica⁵.

La spiegazione va ricercata nella contrapposizione ideologica e politica tra blocchi nel corso del “Secolo Breve”, il quale è stato caratterizzato da istanze di liberazione nazionale, anticoloniali e antimperialiste polarizzate intorno agli opposti interessi geopolitici di Usa e Urss. Questa situazione si è tradotta in una contrapposizione anche sul piano delle concezioni sul terrorismo, impedendo così una definizione giuridica astratta e transnazionale del fenomeno.

Ad esempio, la **proposta di Convenzione per la repressione del terrorismo presentata nel 1972** dagli Stati Uniti alle Nazioni Unite, all'indomani dell'attentato di un gruppo palestinese alle olimpiadi di Monaco, non venne approvata a causa dell'opposizione da parte degli Stati Arabi, di numerosi Paesi Afro-asiatici e dell'Europa Orientale che temevano un utilizzo strumentale di tale convenzione contro la causa palestinese⁶.

Dopo l'ampio dibattito che seguì quella proposta, nello stesso anno l'Assemblea Generale dell'ONU arrivò invece ad adottare la **Risoluzione 3034** (con l'opposizione stavolta degli Stati Occidentali) la quale individuava significativamente le cause del terrorismo *“nella miseria, nelle frustrazioni e nella disperazione, che inducono certi individui o gruppi di essi a sacrificare vite umane per tentare di apportare mutamenti radicali”*. La stessa Risoluzione condannava poi gli atti di terrorismo con cui i regimi coloniali privano i popoli del loro diritto di autodeterminazione e della loro indipendenza.

L'impossibilità di arrivare in sede di Nazioni Unite ad un accordo sulla materia spinse così i governi occidentali a trovare accordi macro-regionali. Vedremo quindi di seguito le più significative iniziative intraprese al livello europeo.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa viene conclusa nel 1977 la **Convenzione di Strasburgo contro il terrorismo** che verrà ratificata dall'Italia nel 1985. Essa lascia programmaticamente e significativamente fuori dal suo ambito di intervento il fenomeno del terrorismo di stato, occupandosi esclusivamente del *“terrorismo politico”* che destava una *“crescente inquietudine”*⁷.

La sua funzione principale è quella di consentire l'extradizione per un elenco di atti cui viene negato il carattere politico: dirottamenti aerei, attentati contro uomini di stato e diplomatici, sequestri di persona, azioni commesse con uso di bombe e armi da fuoco.

Anche questa convenzione rifiuta dunque una definizione generale che si colleghi all'elemento del terrore sulla popolazione, ripiegando su un'elencazione di atti qualificati di imperio come terroristici soprattutto quando attaccano, più che la popolazione in senso allargato e indiscriminato, le strutture o le persone dello stato.

Una definizione generale giunge invece con la **risoluzione del parlamento europeo del 30 gennaio 1997**, quindi in un contesto geopolitico internazionale decisamente mutato. Gli apostoli del capitalismo si sentono autorizzati dal crollo dell'Unione sovietica a teorizzare la fine delle ideologie non capitalistiche e il conseguente esaurirsi della possibilità e legittimità di qualsivoglia prospettiva rivoluzionaria.

La risoluzione recita:

“costituisce atto di terrorismo ogni delitto commesso da singoli individui o gruppi attraverso la violenza o la minaccia della stessa e rivolto contro un paese, le sue istituzioni, la sua popolazione in generale o contro specifici individui, il quale, motivato da aspirazioni separatistiche, da concezioni ideologiche estremiste o dal fanatismo, o ispirato a moventi irrazionali e soggettivi, mira a sottomettere i poteri pubblici, alcuni individui o gruppi sociali o, più in generale, l'opinione pubblica ad un clima di terrore”.

⁵ Si tratta di convenzioni settoriali, come quelle sul dirottamento di aeromobili (convenzioni di Tokio del 1963, dell'Aia del 1970 e di Montréal del 1973), quelle contro il sequestro di agenti diplomatici (convenzione di Washington del 1971 e quella di New York del 1973), e la convenzione contro il dirottamento di navi ratificata a Roma nel 1988.

⁶ M.A. Di Lazzaro, “Reati di terrorismo internazionale. Prospettive di repressione”, in *Diritto & Diritti*, luglio 2011, p. 17, [reperibile a questo indirizzo](#).

⁷ M.A. Di Lazzaro, *op. cit.*, p. 32.

Ritornano qui alcuni degli aspetti più “reazionari” fra quelli emersi nelle definizioni precedentemente esaminate, che si rinvengono, ancora una volta, mescolati e confusi con gli elementi “classici” della nozione di terrorismo: è terrorismo sia la violenza o la minaccia che si rivolge contro la “popolazione in generale,” sia quella contro “specifici individui” o contro astrazioni pure come un “paese” o “le sue istituzioni”.

Quanti comportamenti individuali e mobilitazioni di piazza potrebbero astrattamente rientrare nella categoria della violenza contro un paese o un’istituzione? A fronte di uno spettro così ampio di possibili condotte, non vale ad attenuare tale vaghezza la finalità dell’atto: basta voler terrorizzare non solo un’eterea “opinione pubblica”, ma anche alcuni non meglio precisati “individui o gruppi”. In ultima analisi la tranquillità tutelata è quella dei “poteri pubblici”.

Nell’indeterminatezza di quali atti concreti siano terroristici è il movente ideologico che diventa fondamentale. Non è un caso che l’elenco delle “motivazioni terroristiche” segua un ordine crescente di psicologizzazione: “aspirazioni separatistiche”, “concezioni ideologiche estremiste”, “fanatismo”, “moventi irrazionali e soggettivi”.

Il terrorismo di stato, segnatamente quello degli stati europei, non potrà evidentemente mai rientrare nella definizione. I Paesi occidentali non diffondono terrore e distruzione per motivi così abietti e se talvolta si bombarda qua e là lo si fa per strategie politico-economiche giuste e razionali o per “esportare la democrazia”.

Un altro passaggio interessante avviene con la **raccomandazione n. 1426 del settembre 1999** la quale ammonisce di considerare atti di terrorismo non solo quelli diretti contro le persone ma anche quelli diretti contro le cose. Secondo quest’impostazione anche la pratica del sabotaggio rientrerebbe nella nozione.

Infine, dopo l’attentato alle Torri Gemelle dell’11 settembre 2001 l’Unione Europea avverte l’esigenza di elaborare una disciplina sul terrorismo che imponga maggiori obblighi agli Stati membri. Viene così adottata la **decisione quadro 2002/475/GAI** (Consiglio “Giustizia e Affari Interni” dell’UE) secondo la quale sono terroristici quegli atti intenzionali

“(…) definiti reati in base al diritto nazionale, che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un paese o a un’organizzazione internazionale, quando sono commessi al fine di intimidire gravemente la popolazione o costringere indebitamente i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o di un’organizzazione internazionale”.

Anche questa definizione si orienta verso la sostanziale tutela dei pubblici poteri. Per la prima volta però essi sono tutelati non solo da un loro potenziale rovesciamento rivoluzionario, ma addirittura da possibili influenze temporanee e puntuali su questioni specifiche.

Nell’ultima parte del nostro lavoro vedremo come questa impostazione verrà trasposta anche nel contesto italiano e di quali nefaste conseguenze a danno dei movimenti essa sia gravida.

Qui ci limitiamo solo a notare che questa nozione, in particolare nella parte in cui ravvisa una delle possibili finalità del terrorismo nel costringere un governo o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un atto, è stata trasposta anche nel **Progetto di Convenzione Globale contro il Terrorismo Internazionale**⁸. Essa quindi rischia di diventare presto una definizione valida a livello mondiale e non solo europeo.

Tutte le definizioni viste finora sono state deliberatamente messe a punto per la repressione del solo terrorismo individuale e di gruppo. E il terrorismo di stato? Dove è finita quella che nel primo paragrafo abbiamo visto essere la prima e più temibile forma di terrorismo?

L’unica traccia di una definizione giuridica di terrorismo nel cui ambito di applicazione potrebbero rientrare anche pratiche statali, riguarda l’**uso del terrore in tempo di guerra**. Tuttavia, va anticipato che si tratta di una nozione che vale più ad escludere che a riconoscere la funzione terroristica degli stati nei conflitti armati.

⁸ Riporta la definizione completa V. Todeschini, “Ripensare il terrorismo nel diritto internazionale”, in *Jura Gentium*, Vol. X, n. 1, anno 2013, p. 12, [reperibile anche qui](#).

Come abbiamo visto nella prima parte del nostro lavoro, la guerra, soprattutto quella moderna, si basa sistematicamente sul terrore che si riesce a imporre sulla popolazione nemica. Eppure il diritto internazionale⁹ vieta soltanto “*gli atti di violenza o le minacce di violenza il cui fine principale sia di diffondere il terrore tra la popolazione civile*”.

Secondo il diritto internazionale non sono dunque considerati terroristici gli atti che diffondono il terrore nella popolazione se tale stato di terrore fosse stato previsto e voluto come “effetto collaterale”, ma non “principale”, dell’azione militare¹⁰.

Il divieto di terrorismo nei conflitti armati costituisce quindi un’arma spuntata, anche perché nel diritto internazionale non c’è giurisdizione né autorità *super partes* che riesca ad imporre alcunché agli stati più potenti, come è evidente ad ogni sorgere di crisi internazionale in cui questi ultimi siano protagonisti.

Al di fuori di quella appena esaminata non esiste peraltro altra ipotesi di definizione giuridica internazionale del terrorismo di stato. Le uniche condanne del terrorismo di stato a livello internazionale si sono avute da parte dell’Assemblea delle Nazioni Unite, nell’ambito dunque di pronunce dal significato prevalentemente politico e non giuridico. È questo il caso della Risoluzione 3034 del 1972, sopra richiamata, o della risoluzione 34/159 del 1984 riportata da Todeschini, *op. cit.*, p. 18.

Si può concludere questa disamina storica affermando che il diritto internazionale, svalutando progressivamente l’elemento del terrore, ha oggi due pesi e due misure per il terrorismo non statale e per quello statale. Nel primo caso si può essere considerati terroristi persino a prescindere dall’elemento del terrore, poiché si valorizza la finalità di destabilizzazione del sistema politico statale o di contrasto di una sua specifica decisione. Nel secondo caso, il terrore ingenerato *manu militari* nella popolazione non basta da solo a qualificare come terrorista uno stato, perché bisogna pure dimostrare che tale stato di terrore fosse il movente “principale” dell’azione militare.

Sul piano giuridico internazionale c’è voluto meno di un secolo breve per affermare un notevole ribaltamento semantico del concetto di terrorismo.

A dispetto dell’origine del termine, ancora oggi pietrificata nella stessa radice della parola (terror-ismo), secondo le fonti giuridiche internazionali e nazionali questo concetto oggi ha poco a che vedere con l’imposizione del terrore *sulla* popolazione.

Nella sua versione giuridica il terrorismo sembra piuttosto riguardare il terrore che gli stati hanno *delle* popolazioni.

Ma come dice la frase di Jefferson riportata in epigrafe (della prima parte), semplice ma efficace se se ne coglie il significato al netto di ogni populismo, “quando il governo ha paura della gente c’è libertà, quando la gente ha paura del governo c’è la tirannia”.

Perciò liberare il concetto di terrorismo da ogni manipolazione e disinnescarne l’uso terrorizzante che ne fa il potere riguarda la libertà di tutti e tutte noi.

Nella terza parte del nostro studio avvicineremo quindi ulteriormente la lente dell’analisi al qui ed ora per avere qualche elemento di comprensione in più su come il dispositivo “terrorizzare e reprimere” si declina nell’Italia di oggi.

⁹ Secondo i giuristi, è questa una regola di diritto internazionale consuetudinario codificata, nei termini testuali sopra riportati, all’art. 51 (2) del Primo Protocollo Aggiuntivo del 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relative alla Protezione delle Vittime dei Conflitti Armati Internazionali e all’art. 13 (2) del Secondo Protocollo Aggiuntivo del 1977, anch’esso aggiunto alle convenzioni di Ginevra ma relativo alla Protezione delle Vittime dei Conflitti Armati *Non* Internazionali.

¹⁰ Contribuisce a fugare ogni dubbio sull’effettiva portata della disposizione il commento della Croce Rossa Internazionale: “*il divieto riguarda gli atti miranti alla diffusione di uno stato di terrore. Non vi è dubbio che qualsiasi atto di violenza compiuto durante un conflitto armato abbia quasi sempre l’effetto di provocare un certo grado di terrore nella popolazione, talvolta anche nelle forze armate. Spesso accade che gli attacchi siano compiuti in maniera assolutamente brutale proprio al fine di intimidire le forze avversarie e costringerle alla resa. La presente disposizione non ha a oggetto questa tipologia di terrore: essa ha l’obiettivo di vietare gli atti di violenza il cui scopo principale sia di diffondere il terrore fra la popolazione civile, i quali non apportino alcun vantaggio sostanziale di carattere militare*” (International Committee of the Red Cross, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva, ICRC-Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 1375).

Prison Break Project è un progetto collettivo di ricerca e analisi con l'obiettivo di contribuire al dibattito di movimento contro la repressione. È anche il nome del blog prisonbreakproject.noblogs.org e l'autore collettivo che sta preparando da lunghi mesi un libretto di approfondimento sui dispositivi repressivi puntati contro i movimenti sociali. La pubblicazione cartacea autoprodotta è prevista, si spera, per quest'estate.

[Chi siamo](#)