

La lista antiterrorista dell'Unione europea: alcune riflessioni alla luce del caso dell'Organizzazione dei *mujahedin* del popolo iraniano (OMPI)

Sommario. 1. Introduzione. 2. La lotta al terrorismo: quale impostazione? 3. Una procedura sommaria. 4. Un'inclusione del tutto ingiustificata. 5. Conclusioni.

di Fabio Marcelli*

1. Introduzione

Si è svolta a Parigi, il 10 novembre 2004, promossa dall'Istituto dei diritti dell'uomo degli avvocati europei, dall'Istituto di ricerca sui diritti dell'uomo e la giustizia sociale dell'Università metropolitana di Londra e dall'Istituto dei diritti dell'uomo dell'Ordine degli avvocati di Bordeaux un'importante conferenza che era patrocinata altresì dall'Associazione dei giuristi democratici, dall'Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo e dall'Associazione degli avvocati e giuristi iraniani.

Conferenza molto importante dal punto di vista del suo interesse scientifico e della sua attualità politica, dato che aveva ad oggetto la questione della presenza dell'Organizzazione dei *mujahedin* del popolo iraniano sulla lista nera antiterrorista redatta dal Consiglio dell'Unione europea.

Conferenza al tempo stesso non priva, a un primo sguardo, di aspetti paradossali, dato che ad essa partecipavano il gruppo dirigente e numerosi militanti dell'organizzazione incriminata, unitamente a numerosi parlamentari, funzionari e giuristi di vari Paesi. Particolarmente significativa la presenza del responsabile dell'antiterrorismo francese durante gli anni Ottanta che nel suo intervento aveva parole di sincero apprezzamento per l'OMPI.

Tale apparente paradosso, costituito in buona sostanza dal fatto che una Conferenza internazionale, fortemente voluta da un'organizzazione accusata di terrorismo si svolgesse, con tali presenze, in una prestigiosa sala situata nel cuore della Parigi politica e burocratica, disvela in realtà un paradosso reale ed estremamente preoccupante, che è costituito proprio dalla lista nera antiterrorista, sulla quale tale Conferenza ha consentito di aprire una riflessione politica e giuridica che bisogna augurarsi sia fruttuosa, nel senso che porti alla rimozione dell'OMPI dalla lista, ma anche a una completa e approfondita revisione delle modalità della lotta al terrorismo a livello nazionale, europeo e internazionale.

Nell'ambito di tale revisione, che si palesa davvero necessaria ed urgente, sarà necessario in particolare sottoporre a forte scrutinio critico l'idea stessa di una lista nera sulla quale dovrebbero figurare gli individui e le organizzazioni dediti alle attività terroriste, tenendo conto soprattutto della circostanza che “l'absence d'une définition claire ou convenue au sein de la communauté internationale de “terrorisme”, “terroriste”, “acte terroriste” ou “groupe terroriste”, signifie qu'il existe une incertitude dans l'application de toute loi portant sur ces termes, et un risque manifeste d'abus arbitraire, et particulièrement d'abus politiquement motivé de ce genre de loi”.¹

* Primo ricercatore dell'Istituto di studi giuridici internazionali del CNR, presidente del CRED (Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia), portavoce nazionale dei Giuristi democratici, membro del *Bureau* dell'Associazione internazionale dei giuristi democratici e del Consiglio d'amministrazione dell'Associazione europea dei giuristi per la democrazia e i diritti umani nel mondo.

¹ Bill Bowring, Douwe Korff, “La désignation de terroriste au regard du droit européen et international: le cas de l'OMPI”, in *Conférence internationale des juristes, Paris, mercredi 10 novembre 2004*.

2. La lotta al terrorismo: quale impostazione?

Nondimeno, la lotta al terrorismo costituisce davvero una sfida decisiva per la comunità internazionale. Vari sono gli approcci possibili.

Uno è quello adottato dalle Nazioni Unite, in particolare con il Rapporto del Gruppo di lavoro politico sulle Nazioni Unite e il terrorismo, che si concentra in particolare su tre obiettivi principali (1. Dissuadere gruppi organizzati dal ricorrere a questo tipo di strumento. 2. Negare i mezzi necessari ad attuare le strategie terroristiche. 3. Appoggiare un'ampia azione internazionale in materia).²

L'approccio adottato dagli Stati Uniti sotto l'etichetta della cosiddetta "guerra al terrorismo" appare tuttavia alquanto differente. Esso è basato in buona sostanza sulla riduzione delle garanzie giuridiche, sia sul piano interno che su quello internazionale.

Si tratta di un approccio estremamente insoddisfacente e criticabile, sia perché scarsamente produttivo, dato che il numero dei terroristi è aumentato in modo notevole da quando è cominciata la cosiddetta "guerra al terrorismo",³ sia, soprattutto, perché conduce alla liquidazione completa dei principi dello Stato di diritto.

Un punto particolarmente importante è costituito, a tale proposito, dalla necessaria distinzione da introdurre fra terrorismo da un lato e lotte di liberazione nazionale dall'altro. Le seconde, oltre ad essere lecite ai sensi del diritto internazionale generale, godono in effetti di un certo favore in quanto finalizzate all'attuazione di un principio fondamentale di tale ordinamento che è quello dell'autodeterminazione dei popoli.⁴

Un altro tema collegato è poi quello della distinzione tra attività terroristiche e attività insurrezionali. Il diritto internazionale ha sempre assunto una posizione di neutralità nei confronti di attività del genere ora indicato, lasciando libero lo Stato di procedere alla repressione ma senza stabilire obblighi internazionali degli altri Stati, salvi eventuali impegni stabiliti convenzionalmente, ma garantendo altresì agli insorti, una volta che essi abbiano raggiunto determinati livelli di effettività, una forma sia pure *sui generis* di soggettività internazionale. Non pare che tale atteggiamento di neutralità sia oggi superato per effetto dell'emergere di una norma di diritto internazionale generale avente ad oggetto la cooperazione nella lotta alle attività terroristiche.

Tali sommarie considerazioni inducono ad affermare la necessità di stabilire in modo netto la distinzione fra le attività terroristiche e quelle di differente genere ora accennate. Non sembra tuttavia che tale distinzione sia stata effettuata finora in modo soddisfacente. Mentre infatti a livello internazionale il raggiungimento di una definizione condivisa del fenomeno appare intralciato, principalmente, proprio dal mancato accordo sui criteri della distinzione medesima,⁵ i singoli Stati procedono in modo unilaterale o a gruppi, introducendo definizioni ampie, che tendono come detto a far rientrare nella categoria di terrorismo ogni forma di opposizione sia armata, sia anche in alcuni casi addirittura non armata.

² *Report on the Policy Working Group on United Nations and Terrorism* (<http://www.un.org/terrorism/a57273.doc>).

³ Particolarmente nefasta si è rivelata, anche da questo punto di vista, la scelta della "guerra al terrorismo". Per dirla con Todorov, "non è sicuro che la guerra in Iraq abbia davvero contribuito allo sradicamento del terrorismo. La violenza genera violenza: per quanto banale, tale assunto non è meno vero. Questa guerra sarà inevitabilmente sentita come umiliante da numerose popolazioni arabe, musulmane o semplicemente non occidentali. Ora l'umiliazione, subita o immaginata, è la madre del fanatismo; e nulla nutre meglio il terrorismo che la convergenza dell'attitudine a sacrificarsi e della tecnologia di distruzione diventata accessibile a tutti. Dalla fine della guerra gli attentati sono ripresi: il terrorismo gode di buona salute" (*Il nuovo disordine mondiale*, Milano, Garzanti, 2003, p. 33).

⁴ Sulle guerre di liberazione nazionale e altri tipi di guerra (di resistenza, rivoluzionaria, separatista, preventiva) cfr. Ingrid Detter, *The Law of War*², Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 50 ss.

⁵ Per una sintetica storia dei tentativi di pervenire a tale definizione comune cfr. John Dugard, "Terrorism and International Law. Consensus at last?", in *Liber Amicorum Mohammed Bedajoui*, The Hague/Boston/London, Kluwer Law International, 1999, p. 159 ss., il quale peraltro ostenta un certo ottimismo forse ingiustificato riguardo alla presunta maturazione della possibilità di pervenire oggi a una tale definizione.

Ne deriva, fra l'altro, un pericoloso divorzio fra le nozioni "di senso comune" alimentate da campagne informative particolarmente martellanti, da un lato, e le nozioni giuridiche dall'altro, le quali o rischiano di appiattirsi su quelle comunemente accettate o di divenire in ultima analisi del tutto irrilevanti, divenendo la lotta al "terrorismo", vero o presunto, sempre di più l'affare "privato" degli apparati esecutivi a ciò specificamente preposti, che mal tollerano ogni intromissione di corpi volti in qualche a limitarne o controllarne l'operato, che rispondano a una logica diversa da quella della mera repressione brutale e indiscriminata.

Tutto ciò contribuisce evidentemente a delineare una vera e propria crisi, *in subiecta materia*, della nozione stessa di Stato di diritto, con grande giovamento dei gruppi terroristici veri e propri, che, dal parallelo e convergente imbarbarimento dei loro antagonisti sul campo, vengono a trarre una paradossale legittimazione, con la conferma dell'inevitabilità della loro scelta per l'impraticabilità, in determinate circostanze, di altri tipi di opposizione.

E' il caso di segnalare come anche l'approccio adottato in materia dall'Unione europea non si sottragga a talune delle critiche appena formulate, come dimostrato proprio dal caso concreto che è stato trattato dall'accennata Conferenza e che andiamo ad esaminare nel prosieguo di questo scritto.

Alla luce di quanto precede emergono due principali perplessità:

- a) l'assenza di mezzi di tutela giuridica delle posizioni delle organizzazioni e degli individui accusati di terrorismo;
- b) le ambiguità della definizione formulata e la necessità di distinguere tra terrorismo e attività di altro genere.

Entrambi tali perplessità ricevono conferma ed alimento dall'analisi di un caso di iscrizione nella lista antiterrorista dell'Unione europea, quello relativo all'Organizzazione dei *mujaheddin* del popolo iraniano (OMPI), formazione che da oltre venticinque anni conduce una strenua resistenza contro la teocrazia al potere in Iran, anche mediante forme di lotta armata.

3. Una procedura sommaria

La base giuridica della decisione di includere determinati individui o determinate organizzazioni nella lista dei terroristi è costituita da due tipi di atti differenti da una posizione comune dell'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza comune, destinata a tradurre in pratica una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Si delinea pertanto una sorta di procedura "a cascata" dall'alto verso il basso che prevede in genere i seguenti gradini:

- a) risoluzione delle Nazioni Unite (presa dal Consiglio di sicurezza su indicazione del Comitato delle sanzioni);
- b) posizione comune PESC generale;
- c) posizione comune PESC specifica;
- d) regolamento comunitario che prevede disposizioni relative al congelamento e alla confisca dei beni;
- e) decisione comunitaria di applicazione del regolamento;
- f) decisioni nazionali esecutive.⁶

Per la precisione, abbiamo, nell'ordine, le due posizioni comuni del Consiglio del 27 dicembre 2001, la 2001/930/PESC, relativa alla lotta contro il terrorismo e la 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, il regolamento della stessa data n. 2580/2001, relativo a misure specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, e una serie di decisioni del Consiglio del 2 aprile 2004, destinate ad attuare l'articolo

⁶ Henri Labayle, Bruno Nascimbene, "La validité de l'inscription de l'OMPI sur les listes anti-terroristes de l'Union européenne au regard du droit européen et leur applicabilité par le juge", in *Conférence internationale des juristes*, cit.

2, paragrafo 3 del regolamento appena citato, l'ultima delle quali è costituita dalla decisione 2004/306/CE del 2 aprile 2004.

La decisione 930 del 27 dicembre 2001⁷ prevede una serie di misure di lotta al terrorismo: lotta al finanziamento delle attività terroristiche mediante il congelamento dei capitali e altre risorse finanziarie a ciò destinati, repressione del sostegno ad entità e persone coinvolte in atti terroristici, allarme tempestivo mediante scambio di informazioni, negazione della protezione ai terroristi, ecc.

La decisione 931, adottata nella stessa data,⁸ fornisce invece una definizione di "persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici". Rientrano in tali categorie le persone che compiono o tentano di compiere atti terroristici, vi prendono parte o li agevolano, nonché "i gruppi ed entità posseduti o controllati direttamente o indirettamente da tali persone, le persone, gruppi ed entità che agiscono a nome o sotto la guida di tali persone, gruppi ed entità, inclusi i capitali provenienti o generati da beni posseduti o controllati direttamente o indirettamente da tali persone, gruppi ed entità ad esse associate" (art. 1, par. 2).

Per "atti terroristici" si intendono, ai sensi del par. 3 dell'art. 1, una serie di atti ("a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso; b) attentati gravi all'integrità fisica di una persona; c) sequestro di persona e cattura di ostaggi; d) distruzioni massicce di strutture governative e pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, ovvero di luoghi pubblici e di proprietà private, che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli; e) sequestro di aeromobili o navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci; f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche o chimiche, nonché, per le armi biologiche e chimiche, ricerca e sviluppo; g) diffusione di sostanze pericolose, cagionamento di incendi, inondazioni o esplosioni il cui effetto metta in pericolo vite umane; h) manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane; i) minaccia di mettere in atto alcuni dei comportamenti elencati nelle lettere da a) ad h); j) direzione di un gruppo terroristico; k) partecipazione alla attività di un gruppo terroristico, anche fornendo informazioni o mezzi materiali o finanziandone in qualsiasi forma le attività, nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose del gruppo"), commessi al fine di

- i) intimidire seriamente la popolazione; o
- ii) costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere qualsiasi atto; o
- iii) destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale"

Questa definizione, sostanzialmente ribadita, sia pure con taluni modifiche di carattere prevalentemente formale, dalla successiva decisione-quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo (2002/475/GAI),⁹ presenta con evidenza taluni aspetti di eccessiva genericità. Essa peraltro è integrata operativamente, in maniera decisiva, dall'elenco previsto dal paragrafo 1 dello stesso art. 1.¹⁰ Tale elenco "è redatto sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo da cui risulta che un'autorità competente¹¹ ha preso una decisione nei

⁷ GUCE L 344 del 28 dicembre 2001.

⁸ *Ibidem*.

⁹ GUCE L164 del 22 giugno 2002. La decisione-quadro 2002/475 ha scorporato dalla definizione di atti terroristici le ipotesi di cui alle lettere j) e k) dell'art. 1, para. 3, della posizione comune 931, inserendole in un articolo apposito denominato "Reati riconducibili a un'organizzazione terroristica". Essa inoltre ha introdotto una sorta di clausola di salvaguardia democratica del seguente tenore: "L'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i principi giuridici fondamentali quali sono sanciti dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea non può essere modificato per effetto della presente decisione quadro".

¹⁰ "La presente posizione comune si applica, in conformità delle disposizioni dei seguenti articoli, alle persone, gruppi ed entità, elencati nell'allegato, coinvolti in atti terroristici".

¹¹ Ai sensi del comma successivo, "per autorità competente s'intende un'autorità giudiziaria o, se le autorità giudiziarie non hanno competenza nel settore di cui al presente paragrafo, un'equivalente autorità competente nel

confronti delle persone, gruppi ed entità interessati, si tratti dell'apertura di indagini o di azioni penali per un atto terroristico, il tentativo di commetterlo o la partecipazione a tale atto o la sua agevolazione, basate su prove o indizi seri e credibili, o si tratti di una condanna per tali fatti. Nell'elenco possono essere inclusi persone, gruppi ed entità individuati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite come collegati al terrorismo e contro i quali esso ha emesso sanzioni" (art. 1, para. 4).

Anche questo criterio appare eccessivamente vago e generico, dando adito a una forte ed eccessiva discrezionalità del Consiglio, non adeguatamente temperata dal tenore in parte garantista dei pur lodevoli due paragrafi successivi.¹²

Il regolamento 2580, adottato anch'esso il 27 dicembre 2001,¹³ contiene, a sua volta, oltre a una serie di disposizioni destinate ad operare prevalentemente sul piano della repressione del finanziamento di attività terroristiche, un articolo 2, para. 3, del seguente tenore:

"Il Consiglio, deliberando all'unanimità, elabora, riesamina e modifica l'elenco di persone, gruppi o entità ai quali si applica il presente regolamento in conformità delle disposizioni di cui all'art. 1, paragrafi 4, 5 e 6 della posizione comune 2001/931/PESC. Tale elenco include:

- i) persone che commettano o tentano di commettere atti terroristici, che partecipano alla loro esecuzione o che la facilitano;
- ii) persone giuridiche, gruppi o entità che commettano o tentano di commettere atti terroristici, che partecipano alla loro esecuzione o che la facilitano;
- iii) persone giuridiche, gruppi o entità di proprietà e sotto il controllo di una o più delle persone fisiche o giuridiche, dei gruppi o delle entità di cui ai punti i) e ii);
- iv) persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità che agiscano per conto o su incarico di una o più persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità di cui ai punti i) e ii)".

Nell'applicazione di tale ultima disposizione il Consiglio ha varato periodicamente delle decisioni, l'ultima delle quali è la 2004/306/CE del 2 aprile 2004 che elenca le persone, i gruppi e le entità in questione. Fra di essi trova spazio, al numero 14, "l'Organizzazione Mujahidin-e Khalq (MEK o MKO) [eccetto il "Consiglio nazionale di resistenza dell'Iran (NCRI)] (anche nota come Esercito di liberazione nazionale dell'Iran (NLA, ala militare del MEK), Mujahidin del popolo dell'Iran (PMOI), Società musulmana degli studenti iraniani)".

Tale procedura "a cascata" non appare peraltro in grado di garantire un'analisi puntuale delle posizioni dei soggetti coinvolti che li garantisca dall'attribuzione arbitraria dell'etichetta di organizzazione terroristica. La decisione, infatti, è frutto di una scelta dell'esecutivo, spesso fortemente ispirata a considerazioni di convenienza politica contingente, sostanzialmente orientata dalle informative di servizi segreti europei o, più probabilmente, di altri Paesi, senza alcuna motivazione scritta delle scelte operate.

Venendo al caso concreto in esame, è stato in effetti giustamente notato che "l'inscription de l'OMPI sur la liste est problématique et elle confine à l'arbitraire au vu de ses conditions de réalisation. Elle n'est visiblement que l'application mécanique d'une décision prise dans un autre cadre que celui de l'Union, sans examen particulier des circonstances effectués au niveau de l'Union qui soit susceptible de justifier les conséquences matérielles graves qu'elle peut entraîner tant du point de vue policier et judiciaire qu'au regard du droit de propriété ou du droit des réfugiés".¹⁴

settore".

¹² "5. Il Consiglio si adopera affinché nell'elenco, in allegato, delle persone fisiche e giuridiche, dei gruppi e delle entità siano inseriti dettagli sufficienti a consentire l'effettiva identificazione di esseri umani, persone giuridiche, entità ed organismi, in modo da discolorare più agevolmente coloro che hanno un nome identico o simile.

6. I nomi delle persone ed entità riportati nell'elenco in allegato sono riesaminati regolarmente almeno una volta per semestre onde accertarsi che il loro mantenimento nell'elenco sia giustificato".

¹³ GUCE L344 del 28 dicembre 2001.

¹⁴ Henri Labayle, Bruno Nascimbene, *La validité de l'inscription*, cit.

Una decisione estremamente complessa e delicata, e dalle conseguenze così gravi per un numero indeterminato di persone, è stata in sostanza adottata senza un accertamento effettivo delle caratteristiche dell'organizzazione interessata.

Sembra di poter affermare che vengono in questo modo violati alcuni principi generali affermati dal Trattato costituzionale europeo e in particolare dall'art. II-41, "Diritto a una buona amministrazione", a norma del quale:

"1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, dagli organi e dalle agenzie dell'Unione",

specie tenendo presente che

"2. Tale diritto comprende in particolare:

a) il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio;

b) il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale;

c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni".

Sono del pari violati principi generali di trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa desumibili da varie altre disposizioni fondamentali dell'Unione europea.¹⁵

4. Un'inclusione del tutto ingiustificata

Nel merito, l'iscrizione dell'OMPI nella lista dei soggetti terroristici appare ingiustificata, dato che le azioni condotte da tale organizzazione, anche sul piano della lotta armata non paiono ascrivibili agli atti terroristici.

L'analisi compiuta al riguardo da Eric David¹⁶ mette in evidenza come da un lato all'organizzazione non siano imputabili atti rientranti in categorie particolari, definiti "terroristici" dalle convenzioni internazionali applicabili in materia (dirottamenti aerei, attentati alla sicurezza dell'aviazione o della navigazione civile, attentati contro persone internazionalmente protette, cattura di ostaggi, ecc.).

Dall'altro lato, e qui il discorso diventa estremamente sottile, ma non per questo meno efficace, si fa valere che la decisione-quadro europea prevede, al fine di qualificare come terroristiche talune attività di cui indubbiamente l'OMPI si è resa responsabile, quali l'uccisione di funzionari governativi iraniani, che tali atti siano eseguiti al fine di costringere *indebitamente* i poteri pubblici a compiere o non compiere determinati atti. Ebbene, non può ritenersi che la coercizione dei poteri pubblici iraniani sia indebita se essa appare volta ad obbligarli a stabilire un sistema democratico e laico, rispettoso dei diritti umani.

Del resto le attività dell'OMPI sono inquadrabili in un conflitto armato, che dura da oltre venticinque anni, i cui protagonisti sono da un lato il regime iraniano e dall'altro l'OMPI. Tale conflitto ha assunto il carattere di conflitto internazionale durante la prima guerra del Golfo, che vedeva l'OMPI militare a fianco dell'esercito iracheno. Dopo la fine di tale guerra, il conflitto tra OMPI e regime iraniano è venuto a rivestire il carattere di conflitto armato non internazionale.

L'OMPI non costituisce peraltro una formazione clandestina, ma un movimento organizzato e strutturato, dotato di un comando responsabile che opera secondo un preciso

¹⁵ In un caso analogo il ricorrente José Maria Sison, dirigente di alcune organizzazioni della sinistra filippina, ha impugnato il rifiuto delle istituzioni europee di permettere l'accesso ai rapporti del COREPER (Comitato dei rappresentanti permanenti presso il Consiglio) che avrebbero motivato la sua inclusione nell'elenco contenuto nella decisione 2004/306, deducendo per l'appunto la violazione di tali principi.

¹⁶ Eric David, "L'Organisation des Moudjahidines du peuple iranien (OMPI) peut-elle être considérée comme une organisation terroriste ? », in *Conférence internationale des juristes*, cit.

codice di condotta, volto a garantire che le azioni armate colpiscano esclusivamente obiettivi militari legittimi.

Va pertanto applicato l'undicesimo considerando del preambolo alla decisione-quadro a norma del quale essa "non disciplina le attività delle forze armate in tempo di conflitto armato, secondo le definizioni date a questi termini dal diritto internazionale umanitario, attività disciplinate da questo diritto, né le attività svolte dalle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali, che sono disciplinate da altre norme di diritto internazionale".

Bisogna insomma distinguere fra terroristi e formazioni operanti in un conflitto armato di tipo internazionale o interno, nell'interesse dell'applicazione del diritto internazionale umanitario e del normale svolgimento della dialettica politica interna. Il discorso è applicabile all'OMPI come ad altre formazioni pure iscritte nella lista nera, come ad esempio le FARC o l'ELN colombiani,¹⁷ il NPA filippino, il PKK curdo e le organizzazioni che ne hanno preso il posto e varie organizzazioni palestinesi.

Da questo punto di vista la torsione antigarantista assunta dal diritto europeo in materia, come pure da vari diritti nazionali, dopo la tragedia dell'undici settembre, opera in senso esattamente contrario a importanti conquiste della civiltà giuridica, come i Protocolli di Ginevra del 1977, e a principi fondamentali del diritto internazionale, come quello della non ingerenza negli affari interni di altri Paesi.

5. Conclusioni

Non pare certo, in termini generali, che la procedura della "lista nera" sia la più adeguata a svolgere un'effettiva lotta al terrorismo, data l'assenza di adeguate garanzie giuridiche dei diritti dei soggetti accusati di terrorismo e la natura sostanzialmente non trasparente e del tutto arbitraria della procedura che conduce alla decisione di includerli nella lista.

Occorre del pari ribadire la necessità di distinguere attentamente fra i casi di terrorismo e altri casi nei quali il ricorso alla lotta armata può apparire giustificabile alla luce del diritto internazionale che assume al riguardo una posizione di neutralità e a volte un atteggiamento favorevole, data la necessità di realizzare obiettivi di carattere generale quali l'autodeterminazione dei popoli o l'eliminazione di regimi antidemocratici, oppressivi o razzisti.

E' bene che queste considerazioni, derivanti dalla necessità di rispettare i principi dello Stato di diritto e quelli dell'ordinamento internazionale, informino anche la condotta degli Stati e dell'Unione europea, il cui Trattato costituzionale li afferma in modo esplicito (artt. 2, 3, para. 4).

La qualificazione di "terroristi" deve essere riservata ad organizzazioni che siano effettivamente tali, si avvalgano quindi di mezzi di lotta indiscriminata che comportano l'intimidazione della popolazione, e non può essere estesa arbitrariamente per soddisfare interessi politici contingenti.

Il caso dell'OMPI pare alquanto istruttivo al riguardo, ma anche altri casi di indebita applicazione delle normative antiterroriste potrebbero essere evocati e lo abbiamo fatto. Tali normative appaiono del resto eccessivamente vaghe e lasciano spazi enormi alla discrezionalità politica. E' bene augurarsi che le autorità europee ritornino sui loro passi e quantomeno garantiscano ai soggetti accusati di terrorismo il diritto di difendersi in sede legale.

Proprio perché il terrorismo rappresenta un fenomeno peculiare e pericoloso non è utile confonderlo con altri che con esso nulla hanno in comune. La lotta al terrorismo va condotta rafforzando e non indebolendo lo Stato di diritto a livello interno e internazionale.

¹⁷ Sulla necessità di applicare il diritto internazionale umanitario al pluridecennale conflitto interno colombiano cfr. fra gli altri Paolo Benvenuti, "La prospettiva di un accordo umanitario nel conflitto armato colombiano", negli atti del seminario internazionale, "Giustizia internazionale, diritti dell'uomo e accordi umanitari nel conflitto armato colombiano".

Tanto più tenendo presente la necessità di coniugare tale lotta con la ricerca di soluzioni politiche a tutti i conflitti e quindi con il mantenimento o eventualmente il ristabilimento della pace, come opportunamente ricordato dal Presidente dell'Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo, avvocato Mario Lana, nel suo intervento alla Conferenza di Parigi.

Fabio Marcelli