

LINK

*Collana di Scienza politica e Relazioni internazionali*

5

LINK è una collana di studi politologici che si propone di ospitare contributi sui temi di maggior interesse della Scienza politica e delle Relazioni internazionali. Ha ispirato questa iniziativa editoriale la consapevolezza che, in un mondo in cui lo spazio politico va riconfigurandosi abbattendo il confine tra interno ed esterno, appare sempre più necessario studiare i fenomeni politici ponendo particolare attenzione al nesso tra la dimensione interna e quella internazionale della politica. Articolandosi in tre sezioni (“Saggi monografici”, “Ricerche empiriche” e “Strumenti per la didattica”), la collana intende rispondere, con il massimo del rigore scientifico, alle esigenze di studenti, ricercatori e “addetti ai lavori”, ma anche di quanti, non specialisti, siano interessati a conoscere e comprendere meglio le complesse dinamiche, domestiche e internazionali, della politica contemporanea.

DIRETTORE:

Valter Coralluzzo (Università di Torino)

COMITATO SCIENTIFICO:

Luigi Bonanate (Università di Torino)

Luciano Bozzo (Università di Firenze)

Alessandro Campi (Università di Perugia)

Marco Cesa (Università di Bologna)

Emidio Diodato (Università Stranieri Perugia)

Alfio Mastropaolo (Università di Torino)

Damiano Palano (Università Cattolica di Milano)

Gabriella Silvestrini (Università del Piemonte Orientale)

Francesco Tuccari (Università di Torino)

Tutti i volumi sono sottoposti a duplice referaggio anonimo.

Stefano Quirico

L'Unione europea e il terrorismo (1970-2010)

*Storia, concetti, istituzioni*

Morlacchi Editore U.P.

In copertina: la marcia contro il terrorismo (Parigi, 11 gennaio 2015).

Questa pubblicazione beneficia di un contributo del Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze Politiche, Economiche e Sociali dell'Università del Piemonte Orientale



UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE

Prima edizione: 2016

Ristampe: 1.  
2.  
3.

Redazione, impaginazione e copertina: Jessica Cardaioli

ISBN/EAN: 978-88-6074-747-1

copyright © 2016 by Morlacchi Editore, Perugia. Tutti i diritti riservati.

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la copia fotostatica, non autorizzata. Finito di stampare nel mese di marzo 2016 presso la tipografia "Digital Print-Service", Segrate (MI).

Mail to: [redazione@morlacchilibri.com](mailto:redazione@morlacchilibri.com) | [www.morlacchilibri.com](http://www.morlacchilibri.com)

# INDICE

Introduzione	7
Elenco delle principali sigle e abbreviazioni	21
I. I prodromi della lotta europea al terrorismo (1970-1989)	23
1.1 <i>Le origini della cooperazione politica europea</i>	23
1.2 <i>La nascita della cooperazione operativa e il fallimento dello spazio giudiziario europeo</i>	34
1.3 <i>La crisi degli ostaggi in Iran e i tentativi di riformare la Comunità</i>	43
1.4 <i>La svolta del 1985-86: le nuove competenze della CPE in materia di antiterrorismo</i>	53
II. La fine della guerra fredda e i primi passi dell'Unione europea (1990-2001)	67
2.1 <i>La vittoria del blocco occidentale e il Trattato di Maastricht: l'Unione politica</i>	67
2.2 <i>I conflitti religiosi, etnici e nazionali: la lotta al terrorismo nell'epoca delle "nuove guerre"</i>	77
2.3 <i>L'evoluzione dell'Unione europea dopo Amsterdam: politica estera e politica interna</i>	92
2.3.1 <i>Excursus sul concetto di "spazio"</i>	100
III. L'11 settembre, la reazione europea e lo spirito atlantico (2001-2002)	113
3.1 <i>La "scoperta" di Al Qaeda: la politica di fronte al terrorismo globale e fondamentalista</i>	113
3.2 <i>Il dibattito sulla guerra in Afghanistan e sull'uso della forza contro il terrorismo</i>	120
3.3 <i>Il rilancio della cooperazione giudiziaria: una nuova nozione di terrorismo</i>	137

IV. Gli Stati Uniti, l'Europa e le fratture sulla guerra in Iraq (2002-2003)	155
4.1 <i>La guerra al terrorismo fra politica e morale: la "dottrina Bush"</i>	155
4.2 <i>L'intervento in Iraq nel dibattito euroamericano</i>	172
4.3 <i>La "dottrina Solana": un'alternativa al bellicismo messianico</i>	185
V. Il ritorno del terrorismo in Europa: il difficile equilibrio tra sicurezza e diritti (2004-2010)	197
5.1 <i>La strage di Madrid e il terrorismo come problema "interno"</i>	197
5.2 <i>Lo status dei prigionieri di Guantánamo e l'ambigua concezione del terrorismo</i>	205
5.3 <i>La lotta al terrorismo dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona</i>	211
Conclusione	225
Bibliografia	233

## Introduzione

La radice etimologica del termine “terrorismo” va ricercata nell’esperienza storica del “Terrore” nella Francia rivoluzionaria. Secondo la lettura più diffusa, il lemma appare per la prima volta nel supplemento del *Dictionnaire de l’Académie française* del 1798<sup>1</sup>. Alcuni studiosi, tuttavia, retrodatano di qualche anno il suo utilizzo: sarebbero J.-L. Tallien in un discorso pronunciato il 23 agosto 1794 e Babeuf in un intervento dell’11 settembre 1794 a introdurre nel lessico politico le rispettive nozioni di *terrorisme* e *terroristes*<sup>2</sup>, che discendono dal verbo *terroriser* ed esprimono «la volontà determinata di ispirare il terrore»<sup>3</sup>. Nel 1795, inoltre, al termine inglese *terrorists* fa ricorso Edmund Burke per qualificare i rivoluzionari francesi<sup>4</sup>. L’elemento fondamentale, condiviso da tutte le ricostruzioni, è che il concetto di terrorismo trae la propria origine da una manifestazione di violenza dei detentori del potere a danno di una parte della popolazione civile. Il Terrore si configura dunque come una forma di violenza interna allo Stato moderno, che si affianca alla – e si distingue con nettezza dalla – guerra, intesa come esercizio della forza verso l’esterno, nel conflitto con altri Stati<sup>5</sup>.

La premessa concettuale di questa divaricazione risiede nel pensiero politico di Thomas Hobbes, la cui dottrina dello Stato si fonda

---

1 Bonanate 2001b, 9.

2 Colombo 2006, 55.

3 Lerat 1989, 13. Traduzione del redattore.

4 Chaliand e Blin 2007b, 96.

5 Cavarero 2007a, 107-108.

sul presupposto che la paura (*fear*), propria degli uomini allo stato di natura, riveli il proprio lato “creatore” e giustifichi la costruzione razionale di un potere politico artificiale dotato del monopolio della violenza. Il Leviatano così istituito è chiamato a svolgere – insindacabilmente – una duplice funzione: mantenere la pace sociale all’interno dello Stato, garantendo l’obbedienza alla legge mediante il terrore (*terror*); difendere la comunità dalle minacce esterne attraverso la guerra contro gli altri Stati<sup>6</sup>. Questo impianto si conserva sostanzialmente intatto lungo la linea prevalente del pensiero politico della modernità europea, in cui peraltro emergono istanze volte a limitare il dispiegamento della violenza pubblica sia all’interno (costituzionalismo liberale) che all’esterno (giuridificazione dei rapporti internazionali) dello Stato. Al culmine della diffusione dei principi liberali e poi democratici, è Max Weber a precisare che lo Stato è detentore di una forza “legittima”, espellendo definitivamente il terrore dall’alveo della violenza propria degli ordinamenti liberal-democratici<sup>7</sup>.

In conseguenza di questa svolta dottrinale, nel Novecento la categoria del terrore viene sempre più associata all’azione degli Stati autocratici e in particolare alla loro variante totalitaria. È nota la riflessione con cui Hannah Arendt individua nel “terrore”, inteso come violenza che i totalitarismi rovesciano sulla società e su alcune sue parti in particolare – i nemici “oggettivi” –, uno dei tratti distintivi del nazionalsocialismo e del comunismo sovietico rispetto ad altri sistemi politici genericamente autoritari<sup>8</sup>. Nell’età contemporanea, tale filone della violenza statale descrive una traiettoria che si declina in varie forme<sup>9</sup>, ma di norma separate dal percorso storico e concettuale intrapreso dal termine “terrorismo”. A partire dalla metà

---

6 Per le recenti letture del binomio paura-terrore nella filosofia politica hobbesiana, si rinvia a Quirico 2010b. Per un’analisi storico-concettuale del termine “paura”, non sovrapponibile a “terrore”, cfr. Lanzillo 2010.

7 Cavarero 2007a, 110-111.

8 Cfr. Arendt 1958. In termini più generali, Arendt ammonisce circa i rischi legati a una spirale innescata dalla degenerazione del «potere» statale in «violenza», in risposta a quella esercitata dal basso (Arendt 2001b, 83-84).

9 Interessanti panoramiche sulla violenza di massa esercitata dagli Stati sono offerte da Flores 2005 e Semelin 2007.



dell'Ottocento, quest'ultimo finisce per indicare in modo pressoché esclusivo alcune forme di violenza politica utilizzate da individui o gruppi “contro” lo Stato. Sono considerati esempi di questa seconda e ormai prevalente accezione alcune correnti dell'anarchismo<sup>10</sup> e i gruppi antizaristi in Russia a cavallo fra XIX e XX secolo<sup>11</sup>.

Questi soggetti armati e quelli destinati a comparire nel corso del Novecento si relazionano con lo Stato in modo decisamente peculiare. Non sono riconducibili alla figura del “nemico esterno”, che è in genere un altro Stato sovrano con cui si entra in guerra, ricorrendo al contributo di eserciti regolari. Né sono avvicinati, anche e soprattutto per loro espressa volontà, ai criminali ordinari, che violano le leggi interne dello Stato, mettendone a repentaglio il clima di pace e sicurezza, e vengono puniti secondo le procedure e le sanzioni stabilite dall'autorità pubblica. Almeno nelle intenzioni, i terroristi non sono semplicemente fattori di turbamento dell'ordine pubblico, attori che negano solo con i fatti il principio secondo cui lo Stato è l'unico detentore della forza e, in tale veste, impegnato a neutralizzare i conflitti e proteggere i cittadini<sup>12</sup>. I terroristi si ritengono portatori di una critica più radicale, che colpisce le fondamenta teorico-politiche dello Stato e delle sue istituzioni. Se la delinquenza comune, per quanto cruenta e organizzata sul territorio, ricorre alla violenza per finalità economiche, patrimoniali e dunque “private”, il terrorismo strettamente inteso rivendica scopi propriamente “politici”, nel senso di “pubblici”<sup>13</sup>. La lotta armata dichiara infatti

---

10 Hubac-Occhipinti 2007 attira l'attenzione sulla “propaganda del fatto” cara agli anarchici italiani. Su questo aspetto, proprio del pensiero di Carlo Pisacane e poi di Errico Malatesta, cfr. Berti 1998, 388 ss.

11 Ternon 2007. Sulla fase “terroristica” vissuta dal populismo russo a partire dagli ultimi decenni dell'Ottocento, si veda Venturi 1972.

12 Per questa immagine dello Stato, cfr. Portinaro 1999b, 49, che trae spunto dal paradigma elaborato da Charles Tilly, in cui le funzioni dello Stato sono paragonate a quelle tipiche di un'organizzazione criminale dedita al *protection racket*: l'eliminazione dei rivali esterni che minacciano il territorio (*war making*), la neutralizzazione dei rivali all'interno del territorio (*state making*), la neutralizzazione dei nemici dei clienti dell'organizzazione (*protection*) e l'acquisto imperativo dei mezzi per esercitare tali compiti (*extraction*). Cfr. Tilly 1985.

13 Su tutto ciò si veda Gilbert 1997, 55-60. Cfr. anche Furet 1985, 10-17, che insiste sulla volontà terroristica di colpire il potere come costruzione giuridica astratta emersa

di perseguire obiettivi come il cambiamento di un regime politico-istituzionale, il superamento di un assetto economico-sociale, la ridefinizione dei confini di uno Stato o di una regione, l'attribuzione di territori contesi e così via. Il terrorismo lancia alle autorità statali una sfida sul terreno della politica e non dei rapporti fra privati.

Per queste ragioni, i terroristi hanno l'ambizione di presentarsi come "nemici pubblici interni" e chiedono allo Stato di essere riconosciuti come tali. Così facendo, tuttavia, le autorità statali ammetterebbero l'esistenza di una frattura interna alla società, di una guerra civile tra "parti" o "fazioni" di rilevanza pubblica, determinando il crollo dell'impalcatura ideale e istituzionale su cui si regge la propria legittimazione. Questo ragionamento spiega la tendenza dello Stato a equiparare i terroristi a criminali comuni, considerandoli soggetti da perseguire penalmente e processare nei tribunali, interpretando le loro azioni nei termini di reati e infrazioni della legge. I detentori del potere rifiutano così di concedere ai terroristi la dignità di attori politici animati da una causa legittima. In modo un po' paradossale, capita talvolta che la dimensione politica, negata in termini di *status*, riemerge come strumento giuridico utile ad accrescere l'entità delle pene. Alcune legislazioni contemplano in effetti la finalità politica come aggravante per i reati che possono essere compiuti sia per fini terroristici, sia per ragioni "ordinarie"<sup>14</sup>. Il corollario a questa impostazione è il rigetto di ogni richiesta di trattativa, negoziato, accordo con i rappresentanti di un gruppo terroristico<sup>15</sup>. La "criminalizzazione" del terrorismo accompagna peraltro il fenomeno fin dalle origini: risale infatti alla normalizzazione termidoriana della Rivoluzione francese l'uso della categoria di *terroristes* nell'ambito di una strategia retorica volta a escludere «retroattivamente dal campo politico legale e legittimo» i vinti, cioè i protagonisti della fase del Terrore appena conclusa<sup>16</sup>.

---

nella modernità e poi evolutasi in senso democratico.

14 Gilbert 1997, 79-84 e 207-208.

15 Gilbert 1997, 217.

16 Si veda la riflessione di Wahnich 2003, 96-97. Traduzione del redattore.

Tra le varie forme di violenza dal basso affiorate nella storia europea e occidentale (la rivoluzione di massa, il tirannicidio, ecc.), il terrorismo si caratterizza per alcuni elementi fondamentali. Pur avendo a che fare con un fenomeno decisamente eterogeneo al proprio interno, al punto da rendere arduo non solo il tentativo di darne una definizione, ma anche quello di classificarne le varianti<sup>17</sup>, la letteratura politologica sottolinea in particolare il carattere “strumentale” insito nell’agire terroristico. Ogni attentato è indirizzato contro un bersaglio, ma contestualmente produce effetti che lo trascendono. Questo tratto è messo abilmente in luce dalla figura del “triangolo”<sup>18</sup>: oltre al soggetto che agisce e a quello che subisce, l’azione terroristica – per essere tale – coinvolge un terzo partecipante. È lo spettatore che assiste all’operazione o ne è informato a costituire il vero interlocutore dell’attore. Mentre il bersaglio sconta le conseguenze fisiche dell’azione, il soggetto terzo è chiamato a coglierne il senso profondo e il rimando simbolico<sup>19</sup>. La storia del pensiero politico e la scienza politica paiono concordare, in altri termini, sul fatto che le operazioni terroristiche contengano un messaggio, inviato alle istituzioni o all’opinione pubblica, ai governanti o ai governati<sup>20</sup>, che ha in ogni caso l’obiettivo di mettere in moto un meccanismo volto a perseguire obiettivi politici. Va peraltro precisato che questa lettura del fenomeno terroristico, sia dal punto di vista dinamico che definitorio, poggia sull’assunto che, nella maggior parte dei casi, i suoi strateghi perseguano un disegno definito e almeno parzialmente in-

---

17 Alcune proposte, più o meno elaborate, sono avanzate da: Bonanate 2004b, che riprende gli spunti offerti in Bonanate 1979; Crenshaw 1995; Della Porta e Pellicani 1998; Griset 2003; Ruggiero 2003; Wilkinson 2003; Lutz e Lutz 2004, 14-16 e Lutz e Lutz 2005, 11-13; Townshend 2004; Greblo 2005; Rapoport 2006, dove la ripartizione dei tomi fotografa le successive “ondate” del terrorismo; Tosini 2007, 23-51.

18 Si veda in particolare Colombo 2006, 40-43.

19 Il carattere “simbolico” dell’azione terroristica, in quanto evento destinato ad avere un impatto superiore agli effetti prodotti sul bersaglio, è esplorato da Baudrillard 2002, 39-41; Portinaro 2002, 362; Bonanate 2006.

20 Alexander 2001 legge gli attacchi dell’11 settembre 2001 come una rappresentazione messa in scena da Al Qaeda e rivolta a un pubblico di spettatori. Sul-l’attentato come *performance* si veda anche Eyerman 2007.

dagabile, in quanto rispondente a un rapporto razionale tra mezzi e fini<sup>21</sup>. È noto, d'altra parte, che alcuni comportamenti tendono a sfuggire a questo modello, esprimendo invece visioni nichiliste o apocalittiche, figlie di un mero *cupio dissolvi*<sup>22</sup>.

Senza entrare nel merito di questo dibattito, occorre piuttosto porre l'accento sul fatto che, in termini storico-politici, la concezione del terrorismo delineata nelle pagine precedenti si basa su alcune premesse dottrinarie e istituzionali associate alla modernità europea. Per un verso, l'idea che i terroristi muovano all'assalto del monopolio della violenza statale presuppone che la loro minaccia sia considerata interna ai confini dello Stato. Questo assunto perde consistenza nella seconda metà del Novecento. La diffusione del terrorismo internazionale, che ha la sua punta di diamante nell'azione dei vari gruppi collegati alla causa della popolazione palestinese, e, successivamente, del terrorismo globale e islamista, dimostra che il fenomeno tende a sfuggire – dal punto di vista delle modalità operative, ma anche da quello delle strategie, degli obiettivi e dunque del suo significato complessivo – alla logica politica moderna e territoriale, fondata sull'esistenza di frontiere rigide e sulla compartimentazione fra Stati nazionali.

---

21 Questa tesi è sostenuta con chiarezza da Neumann e Smith 2008, 6 e 31-55, e da Tosini 2007, 94-111. Tosini mette in luce – weberianamente – la razionalità strumentale denotata dai pianificatori delle azioni. Una commistione tra quest'ultima e la razionalità rispetto al valore spiegherebbe invece l'atteggiamento di sostenitori e simpatizzanti. Da un punto di vista strategico, dunque, non è rilevante che un esecutore materiale come Mohammed Atta, capo del commando responsabile dell'11 settembre, esprima una personalità disturbata. In questa luce lo ritrae Ruthven 2003, 141-147.

22 Si veda in generale Rinehart 2006. Il terrorismo è considerato sostanzialmente in questi termini da Laqueur 2002 e 2003. Una lettura nichilista del jihadismo contemporaneo è proposta da: Glucksmann 2002; Ignatieff 2006, 170-192; Givone 2006, che legge in questa luce il terrorismo di sinistra italiano, tesi ribadita in forma narrativa, e un po' surreale, in Givone 2008. Beck 2003 accenna alla categoria della "banalità del male" per sottolineare il relativismo morale che caratterizzerebbe l'agire terroristico, il quale sembra però distinguersi per un volontarismo – talvolta ossessivo – che impedisce di apparentarlo alla lettura arendtiana della *Sboab* (Arendt 2001a). Rapportarsi alla sfera dei valori con una dose di relativismo o di scetticismo laico è anzi considerato da alcuni intellettuali un antidoto al fondamentalismo, cfr. rispettivamente Mura 2006 e Asor Rosa 2002, 217-233.