





LA NOZIONE DI “CONDOTTE CON FINALITÀ
DI TERRORISMO” SECONDO LE FONTI
INTERNAZIONALI E LA NORMATIVA
ITALIANA

LUIGI DOMENICO CERQUA*

Conosciamo le minacce del terrore, ma noi siamo giudici, e quando sediamo in giudizio siamo sottoposti alla legge. Una sentenza secondo la legge renderà più forte lo Stato nella battaglia contro il terrorismo. Non c'è sicurezza senza legge. Osservare le prescrizioni della legge è un aspetto della sicurezza: Corte Suprema di Israele 30 giugno 2004 (HCJ 2056/04), Beit Sourik Village Council v. The Government of Israel.

SOMMARIO: 1. La lotta al terrorismo internazionale e la modifica dell'art. 270-bis c. p. – 2. Cenni sulla normativa straniera in materia di lotta al terrorismo internazionale, sulle misure di contrasto di carattere economico-finanziario e sulle limitazioni dei diritti fondamentali. La legislazione italiana. – 3. Il problema della definizione della nozione di *terrorismo internazionale*. – 4. La legittimità costituzionale dell'art. 270-bis c. p.: a) osservazioni di carattere preliminare. – 5. (*Segue*): b) le Convenzioni di diritto

* Professore a contratto di diritto penale presso l'Università Statale di Milano



internazionale dei conflitti armati. – 6. (*Segue*): c) la Convenzione di New York per la repressione del finanziamento del terrorismo. – 7. (*Segue*): d) la decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta contro il terrorismo. – 8. La ricostruzione interpretativa della nozione di *terrorismo internazionale*. – 9. La definizione di *terrorismo internazionale* fornita dal legislatore italiano. – 10. L'interpretazione più recente della Corte di cassazione.

1 LA LOTTA AL TERRORISMO INTERNAZIONALE E LA MODIFICA ALL'ART. 270-BIS C. P.

Come è noto, l'art. 270-*bis* c. p. è stato inserito nel sistema del codice dall'art. 3 del d. l. 15 dicembre 1979, n. 625, recante misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica, convertito con modificazioni dalla l. 6 febbraio 1980, n. 15 ⁽¹⁾. Successivamente tale norma è stata sostituita dall'art. 1, comma 1, del d. l. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni dalla l. 15 dicembre 2001, n. 438, con il chiaro intento di contrastare il terrorismo internazionale ⁽²⁾ che, con gli attentati dell'11 settembre di quello stesso anno

(1) La nuova fattispecie incriminatrice è stata definita come una delle risposte più emblematiche che lo Stato aveva fornito per porre un argine agli attacchi terroristici che si erano manifestati con inusitata virulenza nell'ultimo decennio: D. PULITANO, *Le misure del governo per l'ordine pubblico*, in *Dem. dir.*, 1980, p. 19. Per la ricostruzione storico-legislativa di quegli anni, v. M. LAUDI, voce *Terrorismo (dir. interno)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, Milano, 1992, p. 355 ss. In argomento, si segnala infine D. FALCINELLI, voce *Terrorismo (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen., Aggiornamento ****, vol. N-Z, Torino, 2005, p. 1604.

(2) Su tale normativa, v. E. ROSI, *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2002, p. 150; L. FILIPPI, *Terrorismo internazionale: le nuove norme*

commessi contro le *Twin Towers* a New York, contro il Pentagono e in Pennsylvania, aveva avuto una delle sue più drammatiche manifestazioni, destinate a ripetersi in seguito, tra l'altro, in alcune città europee, come Madrid e Londra.

Tra le modifiche apportate al testo originario della norma si segnalano l'aggiunta, nella rubrica, dell'aggettivo “internazionale”, di guisa che attualmente il reato è quello di “associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico”; l'ampliamento del novero delle condotte penalmente rilevanti, tra le quali è stato inserito il “finanziamento” di tali associazioni, accanto alle condotte di promozione, costituzione, organizzazione e direzione; e, infine, l'introduzione di un nuovo comma 3, ai sensi del quale “ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale”.

Lo Stato italiano ha in tal modo dato esecuzione agli impegni assunti sul piano internazionale, “per una strategia unitaria contro forme violente d'attacco alle istituzioni democratiche” (3).

interne di prevenzione e repressione. Profili processuali, ivi, p. 163; C. PIEMONTESE, *Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale. Commento gli artt. 1 e 2 D. l. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni in l. 15 dicembre 2001, n. 438*, in *Legisl. pen.*, 2002, p. 777 ss.; R. MINNA, *Terrorismo 2001*, ivi, 2002, p. 1020; G. FIANDACA – A. TESAURO, *Le disposizioni sostanziali: linee*, in AA. VV., *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, a cura di G. Di Chiara, Torino, 2003, p. 117; A. GAMBERINI, *Gli strumenti penali di contrasto al terrorismo internazionale: alcuni interrogativi sulla tecnica e sull'oggetto di tutela della nuova fattispecie di cui all'art. 270 bis c. p.*, in *Crit. dir.*, 2004, p. 69. Si segnala infine E. APRILE, *Sub art. 270-bis c. p.*, in G. LATTANZI – E. LUPO, *Codice penale. Rassegna di dottrina e giurisprudenza*, vol. III, Milano, 2005, p. 85 ss., cui si rinvia per ulteriori indicazioni.

(3) C. PIEMONTESE, *op. cit.*, p. 779.

Prima della riforma legislativa dianzi ricordata, secondo l'interpretazione più accreditata, il bene giuridico protetto dall'art. 270-bis c. p., che sanzionava le associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico, da intendersi, alla luce della disposizione interpretativa dell'art. 11 della l. 29 maggio 1982, n. 304, come *eversione dell'ordinamento costituzionale*, era individuabile nell'ordinamento costituzionale italiano: con esclusione quindi della configurabilità del delitto quando tale finalità, che caratterizza il programma di atti violenti, riguardasse uno Stato estero ⁽⁴⁾. Secondo una diversa interpretazione, invece, duplice era l'oggettività giuridica: non solo l'ordine costituzionale, ma anche l'ordine pubblico. Ciò in quanto, se da un lato l'equiparazione normativa tra l'*ordine democratico* e l'*ordine costituzionale* ha delineato in modo più preciso il bene giuridico tutelato, ancorandone il contenuto ad una fonte normativa, la Costituzione, anziché ad un concetto politico che, in quanto tale, è suscettibile di letture ideologicamente orientate, dall'altro lato, poiché si tratta di associazioni finalizzate all'esecuzione di un programma di violenza, non si può non annoverare tra i bene tutelati anche l'ordine pubblico, dal momento che tale concetto è sicuramente ricompreso in quello di ordine democratico, inteso come ordine costituzionale ⁽⁵⁾.

(4) Cass., Sez. VI, 1° giugno 1999, Abdaoui Youssef ed altri, in *Dir. pen. e proc.*, 2000, p. 485, con *ivi* commento di A. PECCIOLI, *Associazione a base italiana con finalità eversiva di un ordinamento straniero*. Analogamente, *ex plurimis*, Cass., Sez. VI, 26 maggio 1998, Ayari Chihab, in *C. E. D. Cass.*, n. 212161. In dottrina, tra gli altri, P. L. VIGNA, *La finalità di terrorismo ed eversione*, Milano, 1981, p. 38 ss.; e, più di recente, E. ROSI, voce *Terrorismo internazionale*, in *Dig. disc. pen.*, *Aggiornamento ****, vol. N- Z, Torino, 2005, p. 1638.

(5) In tal senso G. PALOMBARINI, *Sub art. 270-bis c. p.*, in A. CRESPI – F. STELLA – G. ZUCCALA', *Commentario breve al codice penale*, IV ed., Padova, 2003, p. 825; analogamente G. DE VERO, *Banda armata e delitti politici di associazione: profili sistematici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 310.

In un periodo di recrudescenza del terrorismo internazionale e di diffusa consapevolezza della necessità di una più stretta collaborazione tra gli Stati per far fronte a sanguinose attività terroristiche non delimitate all'interno dei singoli territori nazionali, la Suprema Corte ⁽⁶⁾ aveva affermato, più di dieci anni or sono, che la mancanza della finalità di eversione dell'ordinamento costituzionale italiano, risolvendosi nella mancanza della qualità dell'associazione, si risolve nella mancanza di un elemento costitutivo del reato: la componente soggettiva, in questo senso, da una parte, realizza l'anticipazione della soglia di punibilità e, dall'altra, connota e qualifica l'elemento materiale. Ne consegue che interventi repressivi nei confronti di appartenenti ad associazioni clandestine miranti a sovvertire l'ordinamento di uno Stato estero sono legittimati soltanto in relazione a condotte punibili secondo le norme di diritto penale comune e che il mero fatto della costituzione in Italia di simili associazioni non integra la fattispecie in esame, non essendo possibile superare la lacuna facendo riferimento alle previsioni normative relative ai delitti contro gli Stati esteri o a quelle delle varie convenzioni internazionali in materia di terrorismo.

Da segnalare come l'interpretazione proposta costituisca applicazione del principio *nullum crimen sine iniuria*, secondo cui il bene giuridico protetto dalle singole norme incriminatrici inerisce alla stessa tipicità dell'illecito, in quanto l'offesa all'interesse tutelato è coesistente alla delimitazione delle fattispecie criminose ⁽⁷⁾.

(6) Cass., Sez. VI, 1° marzo 1996, Ferdjani, in *Cass. pen.*, 1997, p. 51. Nello stesso senso Cass., Sez. VI, 30 gennaio 1996, Bendebka, in *Giust. pen.*, 1997, II, c. 158, secondo cui le finalità eversive di gruppi a specifica connotazione etnica e religiosa operanti sul territorio nazionale sono indifferenti ai fini della possibile integrazione del reato previsto dall'art. 270-bis c. p., quando queste dirigano la loro azione non contro lo Stato italiano, ma contro lo Stato estero di appartenenza.

Sono dunque concettualmente distinte la finalità di terrorismo e quella di eversione dell'ordine democratico italiano, come si desume dagli artt. 280 e 289-*bis* c. p., che considerano in maniera autonoma le due diverse finalità ⁽⁸⁾, dall'art. 1 del ricordato d. l. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito con modificazioni dalla l. 6 febbraio 1980, n. 15, che, con riferimento a qualsiasi altro reato per il quale la finalità di terrorismo non rappresenti un elemento costitutivo, contempla come circostanza aggravante la finalità alternativa di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale; nonché, in materia di misure di prevenzione, dall'art. 18, comma 1 n. 1, della l. 22 maggio 1975, n. 152. In breve: si diceva, nell'ultimo ventennio del secolo scorso, che costituiva finalità di terrorismo quella di incutere timore o di ingenerare insicurezza o panico nella collettività con azioni violente e indiscriminate contro civili o contro militari non impegnati in operazioni belliche ⁽⁹⁾; mentre la finalità di eversione dell'ordine democratico si identificava nel fine più ristretto di sovvertire l'ordinamento costituzionale e travolgere l'assetto pluralistico e democratico dello Stato, disarticolandone le strutture, impedendone il funzionamento o deviandolo dai principi fondamentali ⁽¹⁰⁾.

(7) Sul principio di *offensività*, ampiamente, V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005.

(8) Sull'autonomia delle due finalità e sull'interpretazione dell'art. 289-*bis* c. p., v. Cass., Sez. I, 27 ottobre 1987 e Cass., Sez. I, 10 maggio 1998: entrambe in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, p. 641, con nota di A. RICCI, *Delitti contro la personalità dello Stato e "terrorismo internazionale": considerazioni sul caso Achille Lauro*, *ivi*, p. 651.

(9) Bisogna riconoscere che si tratta di una nozione consuetudinaria di terrorismo, per l'avvenuto raggiungimento di un consenso sostanziale e quasi unanime tra gli Stati: A. VALSECCHI, *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, p. 1150 s.; A. CASSESE, *Terroristi, guerriglieri e la giustizia internazionale*, in *La Repubblica* del 6 settembre 2005, p. 21.

(10) Cass., Sez. I, 11 luglio 1987, Benacchio, in *Cass. pen.*, 1989, p. 41; nello stesso senso Cass., Sez. VI, 10 febbraio 1998, Cadinu, *ivi*, 1999, p. 1104.

Con il mutamento del quadro normativo di riferimento, come si è accennato all’inizio, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono diretti “contro uno Stato estero, un’istituzione o un organismo internazionale”, ma rimane pur sempre autonoma rispetto alla finalità di eversione dell’ordine democratico.

La possibile connotazione internazionale del terrorismo e l’inclusione, tra gli obiettivi degli atti di violenza, degli Stati esteri, delle istituzioni e gli organismi internazionali, conferisce alla fattispecie una caratteristica di offensività del tutto particolare: l’oggetto di tutela non è più individuabile nell’ordine costituzionale o nella convivenza civile interna, ma si dilata sino a comprendere gli Stati esteri e gli organismi internazionali. Si è osservato al riguardo che “l’intervento di tipizzazione con l’inclusione della possibile caratteristica di internazionalità della finalità terroristica” non si limita (...) ad accrescere la consistenza numerica dei soggetti titolari dell’interesse protetto, in quanto possibili destinatari degli scopi criminali, ma interviene modificando la natura stessa del bene giuridico oggetto della tutela penale”, che può essere ravvisato nella “sicurezza pubblica mondiale” ⁽¹¹⁾. E c’è chi ha ravvisato nella fattispecie terroristica internazionale un autonomo crimine contro l’umanità ⁽¹²⁾.

Anche dopo la ricordata modifica legislativa, la Corte di cassazione ha confermato che il novellato art. 270-bis c. p. non

(11) E. ROSI, *op. loc. ult. cit.* Della stessa Autrice v. pure *Terrorismo internazionale*, cit. p. 150 ss. Sul carattere *plurioffensivo* del delitto in esame concorda D. FALCINELLI, *op. cit.*, p. 1612; nonché S. REITANO, *Le misure di contrasto al terrorismo internazionale tra Unione europea e normativa italiana di adattamento*, in *Ind. pen.*, 2004, p. 1215, secondo la quale il reato tipizzato dalla norma è posto a tutela non solo dell’ordinamento pluralistico dello Stato italiano, ma anche di quello di uno Stato estero o di ogni altro organismo sopranazionale. Sul punto v. pure quanto si dirà in seguito, *infra*, sub § 9.

(12) G. INSOLERA, *Reati associativi, delitto politico e terrorismo globale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2004, p. 1329.

è applicabile alle associazioni con finalità di eversione dell'ordine democratico di uno Stato estero, in considerazione sia del tenore letterale della norma, che al comma 3 estende la punibilità alle sole associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale, sia della *ratio legis* che deve essere individuata nell'esclusione, per il giudice italiano, di esprimersi sul sistema politico-istituzionale di uno Stato estero. Sotto quest'ultimo profilo, si deve notare come l'eversione dell'ordine democratico implichi e presupponga un assetto pluralistico e democratico dello Stato: con la conseguenza che nessun ordinamento potrebbe tollerare che la democraticità del proprio assetto istituzionale e sociale possa essere sindacato da una giurisdizione straniera. E' quindi un'ovvia considerazione di opportunità e di cautela internazionale che aveva indotto il legislatore a sottrarre al giudice italiano ogni valutazione sulla democraticità di uno Stato estero, limitando la nuova fattispecie all'associazione con finalità di terrorismo anche internazionale ⁽¹³⁾. Da segnalare al riguardo che la norma in esame è inserita tra quelle poste a tutela della personalità internazionale dello Stato italiano (capo I, titolo I, libro II del codice penale), mentre la tutela degli Stati esteri, dei loro Capi e dei loro rappresentanti è apprestata dagli artt. 295 ss. c. p. (inseriti nel capo IV del medesimo titolo).

Per quanto attiene alla struttura del reato ⁽¹⁴⁾, nessun dubbio che trattasi di delitto annoverabile nella categoria dei reati di pericolo presunto o a consumazione anticipata e che, in ogni caso, la finalità di terrorismo, o di eversione dell'ordinamento

(13) Cass., Sez. VI, 1° luglio 2003, Nerozzi, in *Foro it.*, 2004, II, c. 217, con *ivi* ampia nota redazionale di G. LEINER. In argomento, v. pure Cass., Sez. VI, 13 ottobre 2004, Laagoub, *ivi*, 2005, c. 218, con *ivi* ampia nota redazionale di G. IUZZOLINO e A. PIOLETTI.

(14) Sul concetto di *associazione criminosa* e sugli elementi costitutivi dell'associazione criminosa prevista dall'art. 270-bis c. p., che non ha una struttura specifica ma solo finalità particolari, v., per tutti, limpidamente, F. VIGANO', *Terrorismo islamico e art. 270-bis c. p.*, in www.csm.it, p. 22 ss.

democratico italiano, non soltanto deve connotare l'intenzione degli associati, ma deve tradursi in programmi di violenza concreti ed attuali, idonei al raggiungimento della finalità *lato sensu* politica che gli autori intendono realizzare, valutabili su basi oggettive ⁽¹⁵⁾. Vanno puniti i fatti, non le idee, ancorché eversive, non accompagnate da programmi e comportamenti violenti. Si è detto: “la Costituzione vieta soltanto l'uso della violenza e vanno puniti i fatti, non le idee, ancorché eversive, non accompagnate da non anche la manifestazione dell'idea della violenza (salvo che quest'ultima non integri gli estremi di una vera istigazione a delinquere)” ⁽¹⁶⁾.

Il delitto si caratterizza inoltre per l'indeterminatezza della persona offesa: le vittime possono essere rappresentanti delle istituzioni o soggetti indeterminati estranei a qualsiasi rapporto interpersonale con l'agente.

(15) Cass., Sez. I, 21 novembre 2001, Pelissero, in *Foro it.*, 2004, II, c. 28, con *ivi* ampia nota redazionale di A. CANEPA. Nello stesso senso, Cass., Sez. VI, 14 febbraio 1985, Agresti, in *Foro it.*, Rep. 1986, voce *Personalità dello Stato* (delitti), n. 14; in senso parzialmente difforme, Cass., Sez. VI, 8 ottobre 1984, Alvisini, *ivi*, 1985, voce cit., n. 8, che pone maggiormente l'accento sulla rilevanza soprattutto soggettiva della finalità eversiva. Per la giurisprudenza più recente, v. Cass., Sez. II, 25 maggio 2006, Serai e altro, in *Foro it.*, 2006, II, c. 541; nonché Cass., Sez. I, 11 ottobre 2006, Bouyahia Maher e altri, in *Foro it.*, 2000, II, c. 77; e in *Guida dir.*, n. 17/2007, p. 90, con nota di E. ROSI, *Ciò che il giudice apprende dai mass-media non può avere la valenza di “fatto notorio”*, *ivi*, p. 104. Quest'ultima sentenza, che si segnala per l'accuratezza della motivazione, sarà esaminata in seguito anche sotto altri profili (v. *infra*, sub § 10).

(16) G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, II ed., Bologna, 1997, p. 40. Nello stesso senso S. REITANO, *op. cit.*, p. 1211.

2 CENNI SULLA NORMATIVA STRANIERA IN MATERIA DI LOTTA AL TERRORISMO INTERNAZIONALE, SULLE MISURE DI CONTRASTO DI CARATTERE ECONOMICO-FINANZIARIO E SULLA LIMITAZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI. LA LEGISLAZIONE ITALIANA

Dopo i gravi fatti ricordati all'inizio, sono state introdotte immediatamente negli ordinamenti di alcuni Stati nuove norme per contrastare il terrorismo internazionale ⁽¹⁷⁾.

Negli Stati Uniti, pochi giorni dopo la strage dell'11 settembre, sono stati emanati l'*USA Patriot Act* e il *Military Order of Novembre 13, 2001*, con i quali è stato disposto che i terroristici, qualificati come *enemy aliens*, fossero reclusi in determinate prigioni, come quella esistente nella base americana di Guantanamo, e privati delle garanzie riconosciute ai comuni imputati e dei diritti accordati dalle Convenzioni di Ginevra, delle quali si dirà in seguito (v. *infra*, sub § 5) ⁽¹⁸⁾. Del pari in

(17) Sulle misure adottate dall'Italia, dagli Stati europei e a livello internazionale, nonché sui profili di possibile incompatibilità con gli obblighi internazionali in materia di tutela dei diritti umani, v. P. DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti nella recente prassi europea*, in AA. VV., *Ordine internazionale e valore etici*, a cura di N. Boschiero, Napoli, 2004, p. 196 ss.; E. NALIN, *Misure europee antiterrorismo e diritti umani*, in *La Comunità inter.*, 2004, p. 281 ss. Vanno inoltre segnalate le *Linee guida sui diritti umani e la lotta contro il terrorismo* adottate dal Consiglio d'Europa, sulle quali v. A. SACCUCCI, *Lotta al terrorismo e rispetto degli obblighi internazionali*, in AA.VV., *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, a cura di R. E. Kostoris e R. Orlandi, Torino, 2006, p. 367 ss. Per la legislazione antiterrorismo di alcuni Paesi europei ed extra-europei, v. L. BAUCCIO, *L'accertamento del fatto reato di terrorismo internazionale*, Milano, 2005, p. 481 ss.

(18) Per quanto riguarda i provvedimenti adottati negli Stati Uniti, v. F. CERQUA, *I profili processuali della legislazione antiterrorismo U.S.A.: brevi cenni*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 1948; C. PIEMONTESE, *Ragioni della forza e ragioni del diritto nelle norme in materia di terrorismo internazionale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, p.

senso fortemente riduttivo delle garanzie individuali il successivo *Military Commissions Act of 2006* che sottopone “Any alien unlawful enemy combatant” al giudizio delle Commissioni militari, ponendo molti limiti ai diritti degli accusati e autorizzando dure tecniche di interrogatorio ⁽¹⁹⁾.

Drastiche misure erano pure previste dall’*Anti-Terrorism Crime and Security Act 2001* ⁽²⁰⁾ adottato dal Regno Unito,

1032 ss. In argomento, si segnalano pure, tra gli altri, G. AGAMBEN, *Stato d’eccezione*, Milano, 2003; D. M. AMMAN, *Le leggi americane contro il terrorismo*, in *Crit. dir.*, 2003, p. 27; M. BOUCHARD, *Guantanamo. Morte del processo e inizio dell’ Apocalisse*, in *Quest. giust.*, 2003, p. 1007; M. REBECCA, *Intelligence e controllo delle comunicazioni telematiche nella legislazione statunitense antiterrorismo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, p. 1292; ID., *Diritti dei prigionieri di Guantanamo: revirement favorevole delle Corti USA*, *ivi*, 2004, p. 644; V. FANCHIOTTI, *Il dopo 11 settembre e l’USA Patriot Act: lotta al terrorismo e effetti collaterali*, *ivi*, 2004, p. 283; A. MANNA, *Erosione delle garanzie individuali in nome dell’efficienza dell’azione di contrasto al terrorismo: la privacy*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, p. 1024; M. MIRAGLIA, *Paura e libertà (legislazione antiterrorismo e diritti di difesa negli Stati Uniti)*, in *Quest. giust.*, 2004, p. 283; EAD., *Una nuova normalità: metamorfosi della giustizia penale statunitense dopo l’11 settembre*, in *Cass. pen.*, 2005, p. 2820; L. SALAS, *Primi appunti sul “Patriot Act” statunitense*, in *Legisl. pen.*, 2004, p. 473; J. A. E. VERVAELE, *La legislazione antiterrorismo negli Stati Uniti: inter arma silent leges*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 739; S. C. THAMAN, *L’impatto dell’11 settembre sulla procedura penale americana*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 251.

(19) In argomento, M. MIRAGLIA, *Lotta al terrorismo internazionale negli U.S.A.: morte e resurrezione delle military commissions*, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, p. 1566.

(20) Sull’*Anti-terrorism Act 2001* e sulle modifiche apportate all’ordinamento del Regno Unito, v., ad es., L. MAGLIARO, *La libertà delle persone dopo l’11 settembre*, in *Quest. giust.*, 2004, p. 324; nonché E. M. CATALANO, *Molte incertezze e piccoli passi nel percorso di europeizzazione del diritto processuale penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2007, p. 525. Sulla decisione della *House of Lords* del 16 dicembre 2004, v. C. BASSU, *I Law Lords ritengono illegittime le misure antiterroristiche del Governo Blair*, in *Dir. pub. comp. ed eur.*, 2005, I, p. 121 ss. Infine, sul *Prevention of Terrorism Act 2005*, v. P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006, p. 280, il quale ricorda che il Regno Unito aveva comunicato al Segretario Generale del Consiglio d’Europa, a norma dell’art. 15 CEDU, di avere adottato misure (poi giudicate illegittime dalla *House of Lords*) in deroga all’art. 5 per fronteggiare l’emergenza

giudicate illegittime dalla *House of Lords* nella sentenza pronunciata il 16 dicembre 2004 ⁽²¹⁾. Era previsto, tra l'altro, l'arresto da parte della polizia di stranieri sospettati di essere coinvolti in attività terroristiche e la loro detenzione per un periodo di tempo indeterminato, senza alcun obbligo di formulare l'accusa e senza alcun diritto, per gli interessati, di conoscere le prove a carico e di nominare un difensore di fiducia. La materia è stata peraltro completamente rivisitata e il controverso istituto della detenzione amministrativa preventiva abrogato dal *Prevention of Terrorism Act 2005*, cui è seguito il *Terrorism Act 2006*.

In Germania invece è stata data immediata esecuzione, con la legge 22 dicembre 2003, alla decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 13 giugno 2002, n. 475, sulla lotta contro il terrorismo, che verrà esaminata in seguito (v. *infra*, *sub* § 7), e sono state introdotte norme particolari sulla sicurezza dei voli: l'art. 14, par. 3, della *Luftsicherheitsgesetz* attribuiva al Ministro della difesa, o ad un altro membro del Governo espressamente autorizzato (par. 4), il potere di ordinare l'abbattimento di un aereo con passeggeri a bordo, lanciato dai sequestratori contro bersagli umani, quando, in base alle circostanze di fatto, si doveva desumere che l'aereo sarebbe stato utilizzato contro vite umane e il suo abbattimento fosse l'unico mezzo per allontanare tale pericolo attuale ⁽²²⁾. L'art. 14, par. 3,

del terrorismo. In argomento, v. F. DE SANCTIS, *La deroga del Regno Unito alla Convenzione europea nell'ottica della giurisprudenza di Strasburgo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, p. 641; nonché A. SACCUCCI, *op. cit.*, p. 371 ss.

(21) Su tale decisione v. C. BASSU, *I Law Lords ritengono illegittime le misure antiterroristiche del Governo Blair*, in *Dir. pub. comp. ed eur.*, 2005, I, p. 121 ss.

(22) Per alcune osservazioni critiche, v. M. MANTOVANI, *Le condotte con finalità di terrorismo*, in AA.VV., *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, a cura di R. E. Kostoris e R. Orlandi, cit., p. 84 ss.

(22-bis) La sentenza può leggersi in *Cass. pen.*, 2007, p. 774, con ampia nota di A. NISCO, *Necessità, emergenza e dignità umana: note sul caso della legge tedesca sulla sicurezza aerea (Luftsicherheitsgesetz)*, *ivi*, p. 780.

è stato peraltro dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza in data 15 febbraio 2006 del *Bundesverfassungsgericht*, il quale ha osservato, tra l'altro, che la norma sarebbe stata legittima solo nel caso di aereo privo di equipaggio e con i solo dirottati a bordo, ma non già nel caso in cui si trovino in esso i membri dell'equipaggio e/o i passeggeri, in quanto, se si consentisse allo Stato di servirsi del loro sacrificio per salvaguardare la vita dei cittadini che si trovano a terra, equivarrebbe a considerarli come oggetti, privandoli così della vita e della dignità umana che la Costituzione tedesca garantisce ad ogni persona (22-bis).

La tutela dei diritti fondamentali in situazioni di pericolo e di emergenza, di fronte ai nuovi fenomeni di terrorismo internazionale (23), ha fatto ritornare alla ribalta un tema antico, quello del *diritto penale del nemico* (*Feindstrafrecht*). Giuristi di diversa formazione e provenienza culturale si sono chiesti se la lotta al terrorismo possa essere condotta con i mezzi normali forniti dal diritto penale di uno Stato di diritto, orientato in senso repressivo; o se, invece non debbano valere per i terroristi, se necessario, i diritti fondamentali riconosciuti dal *diritto penale del cittadino* (*Bürgerstrafrecht*), dovendo essi essere considerati come un pericolo costante, da combattere e neutralizzare con

(23) Sul terrorismo e, in particolare, sul nuovo terrorismo internazionale, vasta è la letteratura: si segnalano qui, tra gli altri, J. BAUDRILLARD, *Lo spirito del terrorismo*, Milano, 2002; W. LAQUEUR, *Il nuovo terrorismo. Fanatismo e arma di distruzione di massa*, Milano, 2002; M. ALLEGRETTI, *Democrazia e globalizzazione*, Palermo, 2002; A. SINCLAIR, *Storia del terrorismo*, Roma, 2003; C. TOWNSHEND, *La minaccia del terrorismo*, Bologna, 2004; L. NAPOLEONI, *Terrorismo S. p. A.*, Milano, 2005; L. QUADARELLA, *Il nuovo terrorismo internazionale come crimine contro l'umanità*, Napoli, 2006, con ampie indicazioni bibliografiche. Interessanti considerazioni in F. STELLA, *La giustizia e le ingiustizie*, Bologna, 2006, p. 115 ss. Infine, sul terrorista islamico si segnala il saggio di H. M. ENZENSBERGER, *Il perdente radicale*, Torino; 2007; e può essere interessante la lettura del romanzo di J. UPDIKE, *Terrorista*, Parma, 2006.

apposite misure di carattere preventivo, volte ad impedire distruzioni e danni gravissimi: da ciò l'accentuato arretramento della tutela penale con conseguente sanzione di atti meramente preparatori; la previsione di pene severissime; e, sul piano processuale, la consistente riduzione delle garanzie difensive. Al riguardo, è d'obbligo il riferimento alle tesi di Gunther Jacobs, per il quale i terroristi non hanno diritti ⁽²⁴⁾. Il che legittimerebbe, ad esempio, l'anticipazione della tutela penale agli atti preparatori, la detenzione *speciale* in apposite carceri di massimo

(24) Questo è il titolo di un suo recente saggio, che può leggersi in AA. VV., *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., p. 3. Dello stesso Autore v., nella traduzione italiana, *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, a cura di M. Donini e M. Papa, Mi, in corso di pubblicazione, Milano. Sul *diritto penale del nemico* vasta è la letteratura: per quanto riguarda quella italiana, si segnalano, senza alcuna pretesa di completezza, M. DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale*, Milano, 2004, p. 53 ss.; ID., *Il diritto penale di fronte al "nemico"*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 735; ora anche in AA. VV., *Scritti per Federico Stella*, vol. I, Napoli 2007, p. 79; ID., *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, in AA. VV., *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., p. 19; G. INSOLERA, *Terrorismo internazionale tra delitto politico e diritto penale del nemico*, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, p. 895; F. RESTA, *Nemici e criminali. Le logiche del controllo*, in *Ind. pen.*, 2006, p. 181; EAD., *Lessico e codici del "diritto penale del nemico"*, in *Giur. mer.*, 2006, p. 2785; G. LOSAPPIO, "Para los amigos, todo; para los delincuentes, la ley; para los enemigos, nada". *Diritto penale del nemico, diritto penale dell'amico, nemici del diritto penale*, in AA. VV., *Problematiche tradizionali e incaute innovazioni legislative*, a cura di V. Garofoli, Milano, 2006, p. 215 ss.: a tali Opere si rinvia anche per le ampie citazioni della dottrina. Si segnala inoltre il numero monografico della Rivista *Questione giustizia* (n. 4/2006), dedicato all'argomento in questione (*Verso un diritto penale del nemico?*), con scritti di A. CAPUTO, A. DAL LAGO, F. PALAZZO, P. MOROSINI, V. FANCHIOTTI, D. della PORTA e H. REITER, D. PULITANO, G. SANTALUCIA, E. CESQUI, L. FERRAJOLI, N. ROSSI, A. DINO e L. PEPINO. Di grande interesse pure lo scritto di F. VIGANO', *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 648. Si segnala infine il Convegno organizzato dall'Associazione *Franco Bricola* e dall'Università di Trento, svoltosi a Trento il 10 e l'11 marzo 2006, sul tema: *Delitto politico e diritto penale del nemico. In memoria di Mario Sbriccoli*: gli atti relativi sono in corso di pubblicazione. Di M. SBRICCOLI di grande interesse, sotto il profilo storico, *Crimen laesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano, 1974.

rigore ⁽²⁵⁾ ed anche il ricorso alla tortura ⁽²⁶⁾, escluso peraltro dall’art. 3 CEDU, secondo cui “nessuno può essere sottoposto a tortura né pene o trattamenti inumani o degradanti”, anche nelle circostanze più difficili, come la lotta contro il crimine organizzato e il terrorismo ⁽²⁷⁾.

E’ da ritenere, in verità, che i diritti fondamentali della persona in uno Stato di diritto debbano essere sempre e comunque rispettati ⁽²⁸⁾ e che il contrasto al terrorismo debba

(25) Sul regime di detenzione dei sospetti terroristi stranieri, trattenuti come *enemy combatants* nella base americana di Guantanamo, v. E. SCISO, *La condizione dei detenuti di Guantanamo tra diritto umanitario e garanzie dei diritti umani fondamentali*, in *Riv. dir. intern.*, 2003, p. 111 ss.; nonché T. E. FROSINI, *Lo stato di diritto si è fermato a Guantanamo*, in AA. VV., *Democrazia e terrorismo*, a cura di T. Groppi, Napoli, 2006, p. 201 ss. Sulla testimonianza di un detenuto a Guantanamo, v. N. SASSI, *Prigioniero 325, Delta Camp*, Torino, 2006.

(26) Sulla possibilità di ricorrere alla tortura per combattere il terrorismo, v., nella letteratura nordamericana, A. M. DERSHOWITZ, *Terrorismo*, Roma, 2003, p. 125 ss. il quale si è posto l’interrogativo se sia legittimo il ricorso alla tortura, magari non letale, nei confronti di un terrorista a conoscenza di un attentato imminente che potrebbe cagionare la morte di un gran numero di persone: è il noto caso della *ticking time bomb*, prospettato per la prima volta da Jeremy Bentham: v. al riguardo, M. DONINI, *Il diritto penale*, cit., p. 771 ss. In verità, non sembra facile la risposta. In senso critico, F. RIMOLI, *Più sicuri o più liberi? Uso della tortura e bilanciamento tra valori*, in AA. VV., *Tortura di Stato. Le ferite della democrazia*, a cura di A. Granelli e M. P. Paternò, Roma, 2004, p. 125 ss.; nonché, nella stessa letteratura nordamericana, B. ACKERMAN, *La Costituzione di emergenza*, Roma, 2005, p. 74 ss. Sull’obbligo per i giudici di non far tacere in battaglia le armi dello Stato democratico, v. F. STELLA, *I diritti fondamentali nei periodi di crisi, di guerra e di terrorismo: il modello Barak*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 938.

(27) A. SACCUCCI, *op. cit.*, p. 372 s.; v. pure A. ESPOSITO, *Sub art. 3 CEDU*, in S. BARTOLE – B. CONFORTI – G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 49 ss.

(28) E’ significativo che la stessa Corte Suprema Federale degli Stati Uniti, come ricorda F. CERQUA, *Profili processuali*, cit., p. 1955 s., in tre importanti decisioni emesse il 28 giugno 2004 (*Hamdi v. Rumsfeld, Secretary of Defense*: la più articolata e significativa; *Rasul et al. v. Bush, President of the United States et al.*; *Rumsfeld, Secretary of Defense v. Padilla et al.*), ha riconosciuto nei confronti di alcune persone accusate di *terrorismo*, il diritto di *habeas corpus* e

necessariamente passare attraverso il sistema penale e processuale, che dovrà trovare soluzioni equilibrate e adeguate a contrastare il fenomeno. Si potrà discutere se sia necessaria la previsione di una diversa modulazione delle garanzie e del processo ⁽²⁹⁾; ma su tale interrogativo non è possibile soffermarsi in queste sede. Qui si può soltanto rilevare come, ferma restando la garanzia dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona, non siano certamente facili i rapporti fra le tecniche e gli strumenti del costituzionalismo democratico e le misure per prevenire e reprimere il terrorismo ⁽³⁰⁾.

Dopo gli attentati verificatisi a Londra il 7 luglio 2005 nel nostro ordinamento sono state configurate nuove ipotesi delittuose (l'arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale, *ex art. 270-quater c. p.*; l'addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale, *ex art. 270-quinquies c. p.*; il possesso o la fabbricazione di documenti falsi validi per l'espatrio, *ex art. 497-bis c. p.*), è stata prevista una circostanza ad effetto speciale per l'istigazione e l'apologia riguardanti delitti di terrorismo (art. 414, ult. comma, c. p.) ⁽³¹⁾

il diritto di avere un equo e rapido processo, trattandosi di diritti fondamentali inderogabili. Su tali decisioni, ampiamente, P. BONETTI, *op. cit.*, p. 283 ss.; nonché T. E. FROSINI, *op. cit.*, p. 221 ss. Da ultimo, sulla tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, si segnala la pronuncia emessa il 17 agosto 2006 dalla *Court Eastern District of Michigan Southern Division* nel procedimento *American Civil Liberties Union et al. v. National Security Agency/Central Security Service*, n. 06-CV-10204, in *www.findlaw.com*. Sulla lotta al terrorismo internazionale negli Stati Uniti, v. infine M. MIRAGLIA, *Lotta al terrorismo*, cit.

(29) V. sul punto F. VIGANO', *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., p. 687 ss.

(30) Sui difficili rapporti fra le tecniche e gli strumenti del costituzionalismo democratico e le misure per prevenire e reprimere il terrorismo, oltre a P. BONETTI, *op. cit.*, v., di recente, AA. VV., *Democrazia e terrorismo*, a cura di T. Groppi, Napoli, 2006. E' da ritenere che in ogni caso i diritti e la dignità della persona vadano comunque salvaguardati: in argomento, con specifico riferimento al terrorismo, A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Bari, 2005, p. 195 ss.

(31) Sulle nuove fattispecie penalmente rilevanti, v., per tutti, A. VALSECCHI,

e sono state introdotte misure emergenziali per combattere il terrorismo: si pensi alle misure incidenti sul diritto al rispetto della vita privata, sulla libertà personale, sul diritto di difesa, sul diritto al rispetto dei propri beni e sulla condizione dello straniero, introdotte nell'ordinamento ad opera del d. l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni (e con grande celerità) dalla l. 31 luglio 2005, n. 155 ⁽³²⁾.

Per quanto riguarda la repressione del finanziamento al terrorismo, si ricorda che un complesso apparato normativo finalizzato a tale scopo è stato predisposto dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e, poi, dal Consiglio dell'Unione europea, dopo gli attentati terroristici compiuti il 7 agosto 1998 contro le ambasciate degli Stati Uniti a Nairobi (Kenia) e a Dar es Salaam (Tanzania), e soprattutto dopo l'attentato di New York dell'11 settembre 2001. Nell'ambito di tale sistema assumono particolare rilievo le disposizioni volte a individuare persone e organizzazioni, sospettate di terrorismo, e a bloccarne le attività, soprattutto attraverso il congelamento delle loro risorse finanziarie. E' sufficiente segnalare la risoluzione n. 1267/1999, con la quale il Consiglio di Sicurezza ha, tra l'altro, predisposto misure di congelamento di capitali e di altre risorse finanziarie direttamente o indirettamente ricollegabili a persone fisiche o organizzazioni sospettate di terrorismo e istituito il Comitato per le sanzioni, composto da tutti i membri del Consiglio, attribuendo ad esso la competenza a redigere una *black list* di individui e gruppi legati alle organizzazioni terroristiche dei talebani o accusati di dare rifugio e sostegno alla rete terroristica

Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale, in *Dir. pen. e proc.*, 2005, p. 1227 ss.; M. MANTOVANI, *Le condotte*, cit., p. 103 ss.; F. VIGANO', *La legislazione nazionale negli anni del terrorismo globale*, Relazione svolta al C.S.M. il 7 marzo 2007, p. 37 ss. del manoscritto.

(32) Su tali ultime misure, v., per tutti, A. SACCUCCI, *op. cit.*, p. 373 ss.

facente capo a Osama bin Laden (la *lista*, pubblicata l'8 marzo 2001, è stata in seguito aggiornata più volte). Con la successiva risoluzione n. 1333/2000 il Consiglio di sicurezza ha disposto che tutti gli Stati prevedessero nell'ambito delle rispettive legislazioni il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie di Osama bin Laden e delle persone ed entità a lui associate, tra cui l'organizzazione *Al Qaeda*, ed ha dato incarico al Comitato per le sanzioni di tenere, sulla base delle informazioni comunicate dai singoli Stati e dalle organizzazioni regionali, un elenco aggiornato delle persone o delle entità sospettate di attività terroristiche. Vanno infine menzionate la risoluzione n. 1373/2001, con la quale il Consiglio di Sicurezza ha richiesto agli Stati membri di attuare, nei confronti dei terroristi internazionali, il congelamento delle risorse economiche e finanziarie e non, l'embargo di armi e il divieto di ingresso e transito nei loro territori; e la risoluzione n. 1390/2002, con la quale il Consiglio di Sicurezza ha previsto il congelamento delle risorse economiche, il divieto di visto, di ingresso e di transito nei territori degli Stati membri di quanti si fossero associati con elementi dell'organizzazione *Al Qaeda* o avessero contribuito a finanziare, pianificare, favorire o perpetrare atti terroristici, a prescindere dal loro legame con il territorio afghano.

Va ricordato ⁽³³⁾ che, per effetto delle misure di congelamento dei beni, è inibito alle persone fisiche, alle persone giuridiche o alle associazioni, destinatarie dei provvedimenti di blocco, di utilizzare i capitali o le altre risorse finanziarie di cui dispongono per un tempo indeterminato, senza alcun limite di importo e senza alcun indennizzo, potendo soltanto rivolgersi, per contestare il provvedimento, all'Autorità nazionale

(33) Sul punto, di recente, G. IZZO, *Congelamento di capitali e risorse finanziarie in funzione antiterroristica*, in *Impresa*, 2007, p. 361.

competente (*the government of residence and/or citizenship*) per chiedere un nuovo esame della propria situazione e la conseguente esclusione dalla *black list* presso il ricordato Comitato per le sanzioni. La procedura di *de-listing* è attivabile a discrezione del Governo destinatario della richiesta e la sua eventuale attivazione comporterà l'espletamento di consultazioni tra lo Stato che ha chiesto l'inserzione del soggetto nella lista (*listing*) e quello chiamato ad attuare la misura. All'esito, il Comitato delibera *per consensus*, con la conseguenza che anche un singolo Membro potrà impedire il *de-listing*.

Onde consentire una piena attuazione delle risoluzioni da parte degli Stati membri, l'Unione europea ha adottato, nell'ambito della Politica estera e della Sicurezza comune (PESC), una serie di provvedimenti di esecuzione delle determinazioni del Consiglio di sicurezza. Oltre alle posizioni comuni 1999/727/PESC e n. 2002/402/PESC, si segnala il regolamento (CE) n. 337/2000, adottato sulla base degli artt. 301 e 60 del Trattato CE, con il quale il Consiglio dell'Unione ha provveduto a dare attuazione alla ricordata risoluzione n. 1267/1999 per la parte relativa agli aspetti economico-finanziari rientranti nelle competenze comunitarie o del c. d. primo pilastro. Successivamente, con il regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete *Al Qaeda* e ai Talebani ⁽³⁴⁾, fondato anche sull'art. 308 del Trattato CE, è stata data attuazione da parte degli Stati dell'Unione europea, in quanto membri dell'ONU, all'obbligo di prevedere misure contro persone e gruppi accusati di

(34) Il regolamento, che abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio (cui fa riferimento il d. l., 28 settembre 2001, n. 353, convertito con modificazioni dalla l. 27 novembre 2001, n. 415), è stato successivamente modificato numerose volte: v. da ultimo, la settantasettesima modifica ad esso apportata dal regolamento (CE) n. 553/2007 della Commissione, del 22 maggio 2007.

terrorismo, successivamente inasprite da varie risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, adottate in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ed è stato disposto il congelamento di tutti i capitali e delle altre risorse finanziarie appartenenti a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo segnalati dal Comitato per le sanzioni. Non è prevista alcuna forma di controllo o di sindacato da parte dell'Unione o degli Stati membri sulla legittimità dell'operato del Comitato. Le misure comprendono, tra l'altro, il divieto di mettere, direttamente o indirettamente, a disposizione ovvero stanziare fondi in favore di determinati soggetti, e la sottrazione, di durata indefinita, al destinatario della misura della disponibilità dei propri beni.

Da ricordare ancora le posizioni comuni n. 2001/930/PESC, 2001/931/PESC (aggiornata dalla posizione comune n. 2005/936 PESC), adottate ai sensi degli artt. 15 e 34 del Trattato UE, con le quali l'Unione europea ha intrapreso una propria autonoma azione contro il terrorismo, istituendo un meccanismo che prevede, tra l'altro, la creazione di una lista europea di terroristi; il regolamento (CE) n. 2580/2001 (più volte modificato), relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, adottato dal Consiglio per l'attuazione delle sanzioni di natura economico finanziaria solo nei confronti di soggetti le cui attività terroristiche siano condotte prevalentemente contro Stati terzi, ovvero di soggetti non cittadini o non residenti negli Stati membri dell'Unione, con esclusione di individui ed organizzazioni europee, come, ad es., l'ETA ⁽³⁵⁾.

(35) Sulla misure europee di contrasto al terrorismo, v. U. DINUZZO – A. CARANO, *Terrorismo internazionale e misure di contrasto sul piano finanziario*, in *Impresa*, 2004, p. 979; E. ROSI, *L'Onu e l'Ue e la lotta al terrorismo globale: ecco chi finanzia Bin Laden*, in *D & G – Dir e giust.*, n. 38/2004. *Insero speciale*, p. 48. Sulla cooperazione europea contro il terrorismo nell'ambito del Consiglio d'Europa e sugli elenchi nominativi dei soggetti nei cui confronti congelare i capitali, allegati ai vari regolamenti v., ampiamente, P. BONETTI, *op. cit.*, p. 86 ss.

Tale complesso apparato normativo ha fatto sorgere alcuni interrogativi sul rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito del procedimento di *listing*. E' stata in particolare sollevata davanti al Tribunale comunitario di primo grado la questione se siano compatibili con le norme sul giusto processo dettate dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, vincolanti all'atto dell'adozione di un regolamento comunitario ⁽³⁶⁾, le limitazioni al controllo giurisdizionale dell'inserimento di persone fisiche od organizzazioni nelle liste dei soggetti sospettati di far parte di gruppi terroristici e del blocco dei loro beni. Il Tribunale ⁽³⁷⁾, pur riconoscendo che la mancata previsione di una impugnazione davanti ad una Corte internazionale delle decisioni del Comitato per le sanzioni, per lo più basate su prove secretate e non precedute dall'audizione del soggetto interessato, determina una

(36) Si veda l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea che rinvia all'art. 6 della CEDU.

(37) Trib. I grado delle Comunità europee, Sez. II ampliata, 21 settembre 2005, T-306/01, Ahmed Ali Yusuf e altro c. Consiglio UE e Commissione CE, in *Guida dir.- Dir. comun. e intern.*, n. 6/2005, p. 62, con nota di A. BALSAMO, *Una misura presa nell'interesse collettivo che incide sul semplice utilizzo del bene*, *ivi*, p. 81; in *Cass. pen.*, 2005, p. 4073; in *Foro it.*, 2006, IV, c. 94, con *ivi* nota redazionale di S. FANCELLO e A. PIOLETTI; in *Dir. pen. e proc.*, 2006, p. 122, con commento di S. RIONDATO. In argomento, in senso fortemente critico, B. CONFORTI, *Decisioni del consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *Dir. unione eur.*, 2006, p. 345; U. VILLANI, *Per un'efficace lotta contro il terrorismo misure in linea con i diritti umani*, in *Dir. comm. internaz.*, 2007, p. 10; nonché B. PIATTOLI, *Via al blocco dei beni contro Al Qaeda. Se l'Ue non garantisce il diritto di difesa*, in *D & G - Dir e giust.*, n. 41/2005, p. 82; EAD., *Se la lotta a Al Qaeda comprime i diritti*, *ivi*, n. 33/2006, p. 90; G. DE AMICIS, *Il blocco dei beni e il ruolo dei giudici Ue*, *ivi*, n. 4/2006, p. 11. Contestualmente alla sentenza dianzi ricordata è stata adottata altra decisione di analogo contenuto: Trib. I grado delle Comunità europee, Sez. II ampliata, 21 settembre 2005, T-315/01, Kadi c. Consiglio UE. Si tratta delle prime sentenze del Tribunale di primo grado delle Comunità europee, adito con ricorso di annullamento da parte di alcuni soggetti colpiti da misure restrittive previste dai regolamenti comunitari impugnati: su entrambe le pronunce, ampiamente, V. SCIARABBA, *I diritti e i principi nazionali ed europei e la problematica comunitarizzazione delle risoluzioni antiterrorismo dell'ONU*, in *Rass. for.*, 2006, p. 147.

lacuna nel sistema delle garanzie difensive, ha ritenuto tuttavia legittimo il congelamento dei capitali senza contraddittorio ed ha affermato che la Comunità europea è competente a imporre il congelamento dei capitali di privati nell'ambito della lotta contro il terrorismo. Purché siano richieste dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, tali misure sfuggono in gran parte al controllo giurisdizionale e non violano i diritti fondamentali della persona umana riconosciuti a livello universale. In particolare, il Tribunale ha escluso che possa farsi risalire allo *ius cogens* ⁽³⁸⁾, inteso come ordinamento pubblico internazionale che si impone nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale, compresi gli organi dell'ONU, ed al quale non è possibile derogare, un diritto assoluto di adire un giudice, non potendo un tale diritto essere riconosciuto in caso di pericolo pubblico eccezionale. In una pronuncia successiva ⁽³⁹⁾ il Tribunale ha ribadito che le misure di congelamento delle risorse economiche appartenenti a persone identificate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU come associate alle reti terroristiche internazionali non sono incompatibili con i diritti fondamentali della persona rientranti nello *ius cogens*, considerato il fondamentale obiettivo della lotta contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale derivanti da atti di terrorismo, purché al soggetto interessato sia consentito l'uso strettamente personale delle risorse congelate, nonché di richiedere alle autorità competenti dello Stato di appartenenza, ai sensi dell'art. 2-bis del citato regolamento (CE) del 27 maggio 2002, n. 881/2002, di rendere inapplicabile il congelamento a determinati beni. Il Tribunale ha inoltre affermato che nell'ambito della procedura di congelamento delle risorse economiche la mancata audizione del soggetto interessato prima

(38) Sul diritto internazionale cogente, v., per tutti, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, VII ed., Napoli, 2006, p. 163 ss.

(39) Trib. I grado delle Comunità europee, Sez. II, 12 luglio 2006, causa T-253/02, Ayadi c. Consiglio dell'Unione europea, in *Foro it.*, 2007, IV, c. 190, con nota redazionale di G. ARMONE.

dell'adozione di detta misura non viola il suo diritto fondamentale ad essere ascoltato nel corso del procedimento, a condizione che gli Stati membri garantiscano in suo favore la possibilità di far valere utilmente il suo punto di vista davanti alle autorità nazionali competenti, nell'ambito di una domanda di riesame della sua posizione ⁽⁴⁰⁾.

Come si vede, in tali decisioni vengono affrontati temi di grande rilievo: l'autonomia dell'ordinamento comunitario rispetto al sistema giuridico creato dalle Nazioni Unite; la necessità di dare attuazione, nel diritto interno degli Stati membri dell'Unione europea, alle risoluzioni dell'ONU; l'effettività delle istanze di sicurezza; la questione del rispetto dei diritti delle persone sospettate di far parte di gruppi terroristici ⁽⁴¹⁾.

Significativi passi in avanti sul terreno del rispetto dei diritti di difesa si riscontrano in una successiva decisione, con la quale il Tribunale comunitario di primo grado ⁽⁴²⁾ ha affermato che nell'ambito del procedimento per l'adozione di una decisione del Consiglio dell'Unione europea, finalizzata al congelamento dei fondi detenuti da una persona fisica o giuridica sospettata di terrorismo, sussiste violazione dei diritti fondamentali di difesa qualora, in assenza di esigenze tassative riguardanti la sicurezza della Comunità europea o degli Stati membri o le reciproche relazioni internazionali, l'interessato non abbia avuto conoscenza degli elementi a suo carico, non sia stato ascoltato nel corso del

(40) Su tale decisione e su quella dello stesso Trib. di primo grado delle Comunità europee, Sez. II, 12 luglio 2006, causa T-49/04, Hassan, v. B. PIATTOLI, *Se la lotta a Al Qaeda*, cit.

(41) Sul punto, ampiamente, P. BONETTI, *op. cit.*, p. 94 ss.

(42) Trib. I grado delle Comunità europee, Sez. II, 12 dicembre 2006, causa T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio dell'Unione europea, in *Foro it.*, 2007, IV, c. 190; nonché in Cass. pen., 2007, p. 1305, con nota di A. BALSAMO, *Terrorismo internazionale: verso la valorizzazione del controllo giurisdizionale sul congelamento dei beni*, *ivi*, p. 1313.

procedimento e, per effetto di una motivazione del provvedimento priva degli elementi specifici e concreti che hanno giustificato il suo inserimento nell'elenco dei sospettati, non sia stato posto in grado di argomentare il suo ricorso davanti al tribunale.

La decisione desta tuttavia notevoli perplessità: il Tribunale, non discostandosi dalle precedenti pronunce, ha sostenuto che l'Unione europea, in virtù della sua adesione alla Carta dell'ONU e del primato che ne deriva, non sarebbe tenuta a garantire i diritti di difesa, salvo il rispetto dello *ius cogens*, nei casi in cui l'inserimento nelle liste allegate ai regolamenti comunitari sia opera del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Il rispetto delle garanzie deve essere invece pieno *soltanto* quando il soggetto ricorrente sia stato inserito nella *black list* su autonoma iniziativa dell'Unione europea. Il che introduce un elemento di differenziazione di tutela che appare scarsamente giustificabile: nel caso in cui l'inserimento nelle *lista* sia opera del Consiglio di sicurezza, la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei, quali riconosciuti dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri, subirebbe una limitazione e l'Unione europea finirebbe per assumere il ruolo di mera esecutrice delle decisioni assunte dal Consiglio ⁽⁴³⁾. Una erosione delle garanzie, dunque, veramente lecita?

Per quanto riguarda l'Italia, con l'art. 1 del d. l. 12 ottobre 2001, n. 369, convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 2001, n. 431 è stato istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze il Comitato di sicurezza finanziaria ⁽⁴⁴⁾. Dopo poco tempo la disciplina è stata integrata dall'art. 7, comma 1, del

(43) In argomento, A. LANG, *Le risoluzioni del consiglio di sicurezza delle Nazioni unite e l'Unione europea*, Milano, 2002, *passim*; B. CONFORTI, *Decisioni*, cit., p. 341 ss.; U. VILLANI, *op. cit.*, p. 10 ss.

(44) Su tale Comitato v., ampiamente, L. BAUCCIO, *op. cit.*, p. 286 ss.

ricordato d. l. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni dalla l. 15 dicembre 2001, n. 438, che ha integrato le previsioni dell'art. 18, comma 1 n. 1, della l. 22 maggio 1975, n. 152 con la previsione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale. Successivamente l'art. 14, comma 6, del d. l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla l. 31 luglio 2005, n. 155, ha introdotto l'art. 1-bis, ai sensi del quale, quando sulla base delle informazioni acquisite a norma dell'art. 1, sussistono sufficienti elementi per formulare al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o ad altro organismo internazionale competente proposte per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quali definiti dal regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio e successive modificazioni, e sussiste il rischio che i fondi o le risorse possano essere, nel frattempo, dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di attività terroristiche, il presidente del Comitato di sicurezza finanziaria ne fa segnalazione al procuratore della Repubblica competente ai sensi dell'art. 2 della l. 31 maggio 1965, n. 575, ai fini dell'eventuale proposizione di misure di prevenzione, il cui ambito applicativo è stato contestualmente esteso ad opera del successivo comma 7 della medesima disposizione di legge ⁽⁴⁵⁾. Infine l'art. 22 della l. 25 gennaio 2006, n. 29 (trattasi della legge comunitaria 2005) ha delegato il Governo ad adottare entro il termine di diciotto mesi e con le modalità previste dall'art. 1, uno o più decreti legislativi al fine di dare organica attuazione alla direttiva n. 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, allo scopo di prevedere modalità operative per eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dai regolamenti (CE) n. 2580/2001 del Consiglio e n. 881/2002 del

(45) Sulle misure di prevenzione patrimoniale in materia di terrorismo, v. L. G. BRUNO, *Misure di prevenzione patrimoniali e congelamento di beni per reati di terrorismo: problemi sostanziali e processuali*, in *Dir. pen. e proc.*, 2007, p. 99.

Consiglio, nonché dai regolamenti comunitari emanati ai sensi degli artt. 60, 301 e 308 del Trattato istitutivo della Comunità Europea per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale e al fine di coordinare le disposizioni vigenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, nel rispetto degli indicati principi e criteri direttivi ⁽⁴⁶⁾.

3 IL PROBLEMA DELLA DEFINIZIONE DI TERRORISMO INTERNAZIONALE

Nel corso del dibattito nei confronti di alcuni cittadini tunisini, imputati, tra l'altro, del delitto di associazione con finalità di terrorismo internazionale previsto dall'art. 270-bis c.

(46) Sotto il profilo probatorio, non può assumere valore di prova della finalità terroristica l'inserimento di persone ed organizzazioni in elenchi predisposti da Governi di singoli Stati o da Organismi internazionali ai fini del congelamento dei loro beni, posto che ciò introdurrebbe nel sistema una sorta di anomala "prova legale" e trasformerebbe l'art. 270-bis c. p. in una norma penale in bianco, con evidente violazione dei principi di legalità e di separazione dei poteri: in questo senso, esattamente, Cass., Sez. I, 15 giugno 2006, Tartag, cit. in *Foro it.*, 2006, II, c. 648, con *ivi* nota redazionale di G. ARMONE; nonché in *D. & G. – Dir. e giust.*, n. 37/2006, p. 82, con commento di A. PIOLETTI, *Terrorismo, quelle black list di ONU e UE. Stop al rischio di prove legali anomale*, *ivi*, p. 80; e in *Guida dir.*, n. 44/2006, p. 60. In argomento, E. ROSI, *Associazione terroristica internazionale. I nodi della prova (oltre la suggestione)*, *ivi*, n. 41/2006, p. 68. Da segnalare che la Corte, per negare valore probatorio alle *liste* in questione, ha ripetuto *testualmente* quanto aveva già sostenuto al riguardo autorevole dottrina (G. INSOLERA, *Reati associativi*, cit., p. 1327): il che dimostra che su una questione di grande rilievo non solo non si riscontra quella *incomunicabilità* tra dottrina e giurisprudenza, tante volte lamentata (v., ad es., AA. VV., *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale*, a cura di A. M. STILE, Napoli, 1991), ma che è stato raggiunto anche un punto di equilibrio tra le istanze di difesa sociale e le garanzie della libertà individuale (in argomento, di recente, F. VIGANO', *Introduzione*, in AA. VV., *I reati associativi: paradigmi concettuali e materiale probatorio*, Padova, 2005, p. 1 ss.). Nello stesso senso, da ultimo, Cass., Sez. I, 11 ottobre 2006, Bouyahia Maher e altri, cit. a nota 15. oro it.sso senso, da ultimo, Cass., Sez. I, 112 ottobre 2006, Bouyahia Maher e altri, in

p., in relazione ad alcune condotte poste in essere nel territorio dello Stato italiano dal dicembre 2001 al settembre 2002, i difensori degli imputati avevano sollevato eccezione di legittimità costituzionale, ravvisando un contrasto tra la norma incriminatrice indicata e l'art. 25, comma 2, Cost. Osservavano, al riguardo, che la fattispecie di reato non sarebbe stata delineata secondo i criteri di tassatività e determinatezza ⁽⁴⁷⁾, i quali rendono possibile la riconduzione del singolo concreto fatto punibile al modello astratto configurato dal legislatore, a causa della vaghezza e genericità del termine *terrorismo* ⁽⁴⁸⁾ indicato

(47) Anche se spesso, con riferimento alle fattispecie penali, i termini *determinatezza* e *tassatività* vengono usati come sinonimi, sembra più corretto distinguerli concettualmente. Il principio di *determinatezza*, utilizzata talora in un'accezione ampia comprensiva anche del principio di *precisione*, esprime soltanto un requisito di formulazione della fattispecie e pone, dunque, un vincolo per il legislatore nel momento della redazione della norma penale, che deve descrivere fatti suscettibili di essere accertati e provati nel processo penale attraverso i criteri messi a disposizione dalla scienza e dalla esperienza attuale. Il principio di *tassatività*, invece, che pure comprende l'esigenza di determinatezza, poiché obbliga ad elencazioni *chiuse* di fatti o di casi, con esclusione di ogni altro fatto o caso non espressamente contemplato, pone in generale il divieto per il legislatore di creare fattispecie ad *analogia implicita* e, nella sua proiezione *esterna*, per il giudice di ampliare, con procedimento analogico, l'ambito di operatività della norma incriminatrice in modo da ricomprendervi fatti o casi che non siano espressamente presi in considerazione dal legislatore, ancorché simili alla luce delle medesime esigenze di tutela. Il normale riferimento contestuale dei due termini (*determinatezza* e *tassatività*) può apparire comunque giustificato dalla stretta correlazione tra i due aspetti: ed invero, quanto più è determinata la descrizione legislativa del fatto di reato, tanto più il giudice risulterà vincolato dal contenuto del precetto. In dottrina, v., per tutti, F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, IV ed., Padova, 2001, p. 64 ss.; G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, vol. I, III ed., Milano, 2001, p. 119 ss.; nonché degli stessi Autori, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, II ed., Milano, 2006, p. 42 ss.; D. PULITANO', *Diritto penale*, Torino, 2005, p. 169 ss.; M. RONCO, *Il principio di legalità*, in *La legge penale. Fonti, tempo, spazio, persone*, diretta da M. Ronco, vol. I, Bologna, 2006, p. 1 ss.; e, di recente, F. PALAZZO, *Legalità e determinatezza della legge penale: significato linguistico, interpretazione e conoscibilità della regola iuris*, in AA. VV., *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, a cura di G. Vassalli, Napoli, 2006, p. 49 ss. Infine, per alcuni profili di incostituzionalità dell'art. 270-bis c. p., v. L. BAUCCIO, *op. cit.*, p. 93 ss.

dalla norma come una delle finalità alla realizzazione della quale deve tendere la condotta di chi promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza, ovvero di chi partecipa ad esse.

Non v'è dubbio che esistano difficoltà di racchiudere negli angusti limiti di una espressione legislativa realtà sociopsicologiche caratterizzate da confini poco rigorosi ⁽⁴⁸⁾, e cioè di tradurre a livello normativo “concetti di valore indeterminati mutuati dal linguaggio politico e assunti in chiave tecnica” ⁽⁵⁰⁾, come quella di *terrorismo internazionale*, che trova la sua origine in “complesse vicende politiche, religiose e sociali di carattere internazionale”: e ciò per “l'evidente rischio di sovrapposizioni tra valutazioni politiche e valutazioni giuridiche” ⁽⁵¹⁾. Con il rischio, per il giudice e l'interprete in

(48) Sulla genesi del termine *terrorismo* (introdotto nel sistema penale italiano dall'art. 2 del d. l. 21 marzo 1978, n. 59, recante norme penali e processuali per la prevenzione e repressione di gravi reati, convertito con modificazioni dalla legge 18 maggio 1978, n. 191), derivato dal francese *terrorisme* e utilizzato dai Giacobini nel periodo rivoluzionario intercorso in Francia tra il maggio 1793 e il luglio 1794, v. D. FALCINELLI, *op. cit.*, p. 1606, nota 2, ed *ivi* ulteriori indicazioni. Da segnalare che il termine designava originariamente l'azione del potere politico di incutere terrore nei confronti dei cittadini attraverso l'uso illegittimo, indiscriminato e imprevedibile della forza.

(49) F. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, III ed., Padova, 1985, p. 170. Si segnala che varie sono le tipologie dei fenomeni terroristici: si pensi al terrorismo politico-sociale delle Brigate Rosse, al terrorismo nazionalista e regionalista dell'ETA in Spagna, dell'IRA in Irlanda, dell'OLP in Palestina, del Fronte di liberazione nazionale in Algeria; e, infine, al terrorismo di stampo islamico fondamentalista: v. sul punto W. LAQUEUR, *op. cit.*; S. ROMANO, *Anatomia del terrore*, Milano, 2004.

(50) N. MAZZACUVA, *Il soggettivismo nel diritto penale*, in *Foro it.*, 1983, IV, c. 47; S. REITANO, *op. cit.*, p. 1214 s.; A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Riv. dir. internaz.*, 2004, p. 7, cui si rinvia anche per le ampie citazioni della dottrina straniera; nonché A. VALSECCHI, *Il problema*, cit., p. 1127 s.

(51) G. RICCARDI, *Il sottinteso sapiente. Riflessioni sul rapporto tra sovranità e giurisdizione*, in *Crit. dir.*, 2006, p. 158, nota 38. L'Autore osserva (*op. loc. cit.*), che il rischio di *radicalizzare* le visioni del mondo e di determinare scontri

genere, chiamati a ragionare alla luce del diritto del loro Paese, di assumere posizioni diverse nel contesto internazionale, in quanto una stessa persona, qualificata come terrorista, potrebbe in un altro Stato essere considerata un eroe ⁽⁵²⁾.

Va rilevato infine come, sul piano del diritto interno, il *terrorismo* sia un concetto *a trama aperta* che, “caratterizzato da una pronunciata flessibilità contenutistica, non risulta univocamente precisabile secondo prassi interpretativo-

di civiltà o *guerre di religione* dovrebbe suggerire, al di là di fatti chiaramente terroristici, un certo *relativismo gnoseologico*, o quantomeno *storico*, nella attribuzione di talune etichette alle operazioni di violenza poste in essere in contesti bellici. Ricorda, al riguardo, pur nella doverosa distinzione delle condizioni storiche, politiche e giuridiche, che l'attentato di via Rasella a Roma, commesso il 23 marzo 1944 dalle formazioni partigiane (all'epoca *non regolari*) ai danni del battaglione di polizia tedesca *Bozen*, che determinò la morte di 42 soldati tedeschi ed innescò la rappresaglia delle Fosse Ardeatine con l'uccisione di 335 cittadini italiani, fu qualificato dai comandi tedeschi come attentato *terroristico*. Le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione, invece, con la sentenza del 19 luglio 1957, n. 3053 (in *Foro it.*, 1957, I, c. 1404) qualificarono il fatto *quale legittima attività di guerra*. La legittimità dell'operazione è stata ribadita, molti anni dopo, dalla Corte di cassazione penale che l'ha definita come *atto tipico di guerra*: Cass., Sez. I, 18 marzo 1999, Bentivegna, in *Guida dir.*, n. 20/1999, p. 65, con *ivi* nota di V. PATALANO, *I criteri di giustificazione per i belligeranti devono essere riconosciuti anche ai partigiani*.

(52) S. ANNIBALE, *Guerriglia o terrorismo? Alcune osservazioni di diritto internazionale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2005, p. 1282. Ha scritto al riguardo A. SILJ, *Ribelli o stragisti? Lo decide la politica*, in *Il Corriere della Sera* del 4 febbraio 2005, p. 32: “E’ quasi superfluo osservare che la parola “terrorismo” significa cose diverse a seconda dei contesti e delle circostanze. (...) Il solo punto fermo è che la parola *terrorismo* evoca l’idea di violenza, e altrettanto pacifico è che non tutta la violenza è generata a fini terroristici. Più o meno consciamente chiamiamo terroristi (*bad guys*) i portatori di ideologie e politiche da cui più o meno fortemente dissentiamo, e ribelli o guerriglieri (*good guys*) coloro che, ai nostri occhi, combattono per una giusta causa. Molti individui che in passato furono definiti terroristi oggi sono capi di Stato e occupano importanti e rispettate posizioni, e alcuni hanno ricevuto il premio Nobel per la Pace (...)”. E ancora: “quando nel 2001 in Macedonia scoppiò il conflitto armato, i guerriglieri albanesi del NLA (*National Liberation Army*) furono definiti terroristi non solo dal governo di Skopje, ma anche dalla comunità internazionale. Ma fu proprio quest’ultima a promuovere un dialogo e un negoziato di pace tra le due parti, il che di per sé legittimava i ribelli. E oggi gli uomini che allora guidavano la guerriglia siedono in Parlamento e nel Governo”.

applicative veramente conformi alla pretese avanzate dal principio di tassatività-determinatezza”⁽⁵³⁾.

Inevitabile quindi che da una certa indeterminatezza della fattispecie possa derivare, in eguale misura, sia il rischio di vuoti di tutela sia il rischio di eccessi di criminalizzazione⁽⁵⁴⁾.

Si deve inoltre considerare che le fattispecie associative in genere presentano, già di per sé, un *deficit* di determinatezza⁽⁵⁵⁾, che risulta acuito, per le ragioni testé accennate, proprio nelle fattispecie di terrorismo in ambito internazionale: di guisa che, con riferimento al reato previsto dall’art. 270-bis c. p., “effettivamente problematici appaiono i prevedibili scenari interpretativi ed applicativi”⁽⁵⁶⁾.

Per non dire poi dell’inadeguatezza del diritto penale, “abituato a confrontare le sue categorie con un tessuto culturale omogeneo (...) sul terreno dello Stato-Nazione”, ad essere utilizzato “in relazione ad avvenimenti che hanno origine diverse e spesso oscure nel loro reale contorno, (...) nella loro consistenza ideologica”⁽⁵⁷⁾. Con il pericolo che la fattispecie

(53) G. FIANDACA – A. TESAURO, *op. cit.*, p. 119.

(54) G. CUPELLI, *Il nuovo art. 270-bis c. p.: emergenze di tutela e deficit di determinatezza?*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 897.

(55) Sulle fattispecie associative, v., tra gli altri, G. INSOLERA, *L'associazione per delinquere*, Padova, 1983, p. 87 ss.; ID., *Diritto penale e criminalità organizzata*, Bologna, 1996, p. 54 ss.; A. GARGANI, *L'adeguatezza della struttura organizzativa*, in AA. VV., *La criminalità organizzata tra esperienze normative e prospettive di collaborazione internazionale*, a cura di G. A. De Francesco, Torino, 2001, p. 57 ss.; S. ALEO, *La definizione della criminalità organizzata nella prospettiva internazionalistica. I problemi metodologici per un approccio di carattere generale e sistematico*, in AA. VV., *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, a cura di M. C. Bassiuni, Milano, 2005, p. 173 ss.; ID., *Sistema penale e criminalità organizzata. Le figure delittuose associative*, II ed., Milano, 2005. Di “tipicità inafferrabile della fattispecie associativa” parla S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, Napoli, 1995, p. 39 ss.

(56) G. INSOLERA, *Reati associativi*, cit., p. 1327.

(57) A. GAMBERINI, *op. cit.*, p. 69 ss.

penale finisca “per atteggiarsi come una *norma penale in bianco*, con un rinvio alle decisioni politiche dei governi che, in varie sedi, anche Comunitarie, hanno dato luogo alla predisposizione di elenchi di organizzazioni terroristiche (...). Il deficit che ne deriva sul piano del rispetto del principio di legalità è ben evidente, ma la materia mette radicalmente in discussione la funzione della normazione e della giurisdizione penale nazionale”⁽⁵⁸⁾.

Significativo, al riguardo, il contrasto che si registra tra le prime pronunce di merito riguardanti la medesima vicenda ed emesse, a breve distanza di tempo, dal G. u. p. del Tribunale di Milano e dal G. i. p. del Tribunale di Brescia, provvedimenti che non vanno esenti da critiche ⁽⁵⁹⁾.

Secondo il G.u.p. del Tribunale di Milano ⁽⁶⁰⁾, non era configurabile, nei fatti sottoposti al suo esame, il delitto previsto

(58) A GAMBERINI, *op. loc. cit.* V., al riguardo, anche quanto si dirà tra breve in sede di esame di alcune pronunce della giurisprudenza.

(59) Per approfonditi commenti alle decisioni indicate, v. F. CERQUA, *Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale: un contrasto giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 2005, p. 3129; O. VILLONI, *Il reato di associazione sovversiva con finalità di terrorismo internazionale e la nozione di terrorismo negli strumenti normativi e nelle convenzioni internazionali*, in *Giur. mer.*, 2005, p. 1353; M. MANTOVANI, *Brevi note in materia di terrorismo internazionale*, *ivi*, p. 1370; T. TREVISSON LUPACCHINI, *Ansar al Salam: Terrorismo internazionale o Guerriglia*, in *Giust. pen.*, 2005, II, c. 238; F. VIGANO', *Terrorismo*, *cit.*, p. 10 ss.

(60) G.u.p. Trib. Milano 24 gennaio 2005, Hamraoui e altro: trattasi di sentenza di incompetenza per territorio e di contestuale ordinanza di revoca della misura della custodia cautelare in carcere nei confronti di due sospetti terroristi islamici. Il provvedimento è pubblicato, tra l'altro, in *Guida dir.*, n. 6/2005, p. 75, con commento di G. FRIGO, *Per uscire dall'impasse del codice penale il soccorso della decisione quadro europea*, *ivi*, p. 89; nonché in *Cass. pen.*, 2005, p. 3114; *Giur. mer.*, 2005, p. 2005, p. 895 ss.; in *Foro it.*, 2005, II, c. 219, con nota redazionale di G. IUZZOLINO e A. PIOLETTI, *cit.*; nonché in *Dir. pen. e proc.*, 2005, p. 1272, con commento di S. ANNIBALE, *op. cit.*, p. 1275. La sentenza-ordinanza può leggersi pure in www.tertiumdatur.it/pagine/attualità.htm con nota di G. GUARINO, *Terrorismo e lotte di liberazione nazionale: la legge applicabile*, in www.tertiumdatur.it/guarino.htm Per ulteriori commenti, E. ROSI, *La guerra, la guerriglia e il terrorismo:*

dall'art. 270-bis c. p., perché l'attività degli imputati, definibile quale attività di *guerriglia* (ma forse sarebbe stato più esatto il termine *conflitto*, sia pure riferito a combattenti non inquadrati in un esercito regolare o conflitto non internazionale (v. gli artt. 2 e 3 comuni alle Quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e gli artt. 2 e 3 rispettivamente dei due Protocolli aggiuntivi dell'8 giugno 1977: *retro, sub § 5*), non sarebbe rientrata nell'ambito della nozione di terrorismo, in quanto posta in essere in un contesto bellico. Non integrerebbe infatti il delitto in questione la condotta di chi compie o aiuta a compiere atti di guerra contro le forze armate straniere, in un teatro di guerra esteso, salvo che non risulti che tali atti abbiano violato il diritto internazionale umanitario; diversamente la norma interna porterebbe inevitabilmente ad una ingiustificata presa di posizione per una delle forze in campo. Da notare che alla base della decisione il giudice ha posto, tra l'altro, la previsione di una *scriminante* contenuta in un progetto di Convenzione globale dell'ONU per la lotta al terrorismo del 1999 ⁽⁶¹⁾.

Da notare che nello stesso giorno è stata pronunciata dal medesimo giudice, a seguito di giudizio abbreviato, sentenza assolutoria nei confronti di altri tre imputati, del pari accusati

tutte le ambiguità di una norma oscura, in *D & G – Dir. e giust.*, n. 6/2005, p. 84; P. MOROSINI, *La giustizia non può essere "emozionale"*, *ivi*, n. 8/2005, p. 51. In argomento v. pure G. GUARINO, *Terrorismo, conflitti interni e internazionali: la legge applicabile*, in *Giust. pen.*, 2006, III, c. 257.

(61) L'art. 18, comma 2, del progetto di convenzione, mai deliberata per il dissenso espresso dagli Stati membri sul suo contenuto, prevede un'esimente in favore di coloro che praticano attività violenta e di guerriglia nell'ambito di contesti bellici, anche se non inquadrati in milizie istituzionali, purché non vengano violate le norme di diritto internazionale umanitario. In argomento, v. P. MOROSINI, *La definizione internazionale di terrorismo*, in *Quest. giust.*, 2002, p. 1357 ss.; R. BARBERINI, *Terrorismo e movimenti di liberazione nazionale: la Convenzione globale contro il terrorismo*, in AA. VV., *Oltre la reazione. Complessità e limiti nella guerra al terrorismo internazionale*, a cura di A. De Guttry, Pisa, 2003, p. 107 ss. Sull'asserita scriminante, in senso critico, M. MANTOVANI, *op. ult. cit.*, p. 1371 s.

del delitto previsto dall'art. 270-bis c. p. La motivazione appare più attenta alle fonti internazionali in materia di terrorismo ⁽⁶²⁾.

Il G.i.p. del Tribunale di Brescia ⁽⁶³⁾, al contrario, ha ritenuto che la guerriglia, ovvero la lotta armata a difesa dell'Islam – la c. d. *jihād* – poteva essere ricondotta nella nozione di terrorismo. Ha affermato, in particolare, che alla luce del *comune modo di sentire* della comunità politica (o delle comunità politiche), che ha prodotto l'art. 270-bis c. p., le azioni violente condotte con il ricorso a *kamikaze* da portatori di ideologie estremistiche islamiche nei confronti di unità militari attualmente impiegate in Asia, tra cui un contingente italiano, non possono qualificarsi come atti di legittima e giustificata guerriglia, ma vanno senz'altro definiti ad ogni effetto come atti di terrorismo ⁽⁶⁴⁾.

4 LA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 270-BIS C. P.: A) OSSERVAZIONI DI CARATTERE PRELIMINARE

La Corte di Assise di Milano ⁽⁶⁵⁾ ha dichiarato la manifesta infondatezza dell'eccezione di legittimità costituzionale, danzi ricordata, osservando che le norme (vigenti all'epoca del fatto e

(62) G. u. p. Trib. Milano 24 gennaio 2005, Bouyahia Maher e altri. La sentenza (depositata il 12 maggio successivo), a quanto ci consta *inedita*, è stata confermata da Ass. App. Milano 28 novembre 2005, Bouyahia Maher e altri, in *Foro it.*, 2006, II, c. 343: v. nota 106.

(63) G.i.p. Trib. Brescia 31 gennaio 2005, Hamraoui e altro, in *Cass. pen.*, 2005, p. 3120; nonché in *Foro it.*, 2005, II, c. 218, con *ivi* nota redazionale di G. IUZZOLINO e A. PIOLETTI, cit. Critico nei confronti del provvedimento G. GUARINO, *Terrorismo, conflitti interni*, cit., c. 258.

(64) Sui rischi connessi al fatto di ancorare la definizione di *terrorismo internazionale* alle mutevoli vedute della collettività, v. M. MANTOVANI, *op. ult. cit.*, p. 1373 s.; P. MOROSINI, *La giustizia*, cit., p. 52. Critico pure G. GUARINO, *Terrorismo, conflitti interni*, cit., c. 258 s.

(65) Ass. Milano 9 maggio 2005, Bouyahia Hamadi e altri, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 836, con *ivi* nota di R. PALAVERA, *Associazione per delinquere con finalità di terrorismo: lo standard probatorio e di giudizio dell'oltre il ragionevole dubbio e il proscioglimento degli imputati*; in *Giur. mer.*, 2005, p. 2173, con nota

della decisione) erano sufficienti a descrivere il fenomeno in esame ⁽⁶⁶⁾.

E' pur vero che prima dell'introduzione dell'art. 270-*sexies* c. p. ad opera dell'art. 15, comma 1, del d. l. 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, mancava nel sistema del codice una definizione di *condotte con finalità di terrorismo*. L'unico dato utile che il legislatore aveva fornito consisteva nella necessità di tenere distinta, come si è visto, la finalità di terrorismo dalla finalità di eversione dell'ordine democratico.

Per conferire alla fattispecie la necessaria concretezza, il giudice penale non può di certo accontentarsi delle varie nozioni di *terrorismo*, di natura sostanzialmente *sociologica* che continuano a scontare una genericità di fondo, difficilmente superabile *in toto* in sede ermeneutica. Con il rischio, per l'interprete che non si curi troppo dei canoni di determinatezza e tassatività delle fattispecie penali, di percorrere una agevole scorciatoia, rappresentata da una equiparazione *tout court* fra terrorismo e semplice impiego della violenza per scopi di tipo latamente o specificatamente politico.

Nel tentativo di pervenire ad una più precisa definizione, si sostiene genericamente che la finalità terroristica si identifica con la programmazione del compimento di gravi atti di violenza o di aggressione nei confronti di vittime indiscriminate, tali da colpire in via del tutto casuale un numero indeterminato di persone e diretti proprio a generare il *terrore* nella collettività. Evidente

di V. MUSACCHIO, *La nuova normativa contro il terrorismo internazionale*, *ivi*, p. 2181; nonché in *Giust. pen.*, 2006, II, c. 233, con *ivi* nota di D. FALCINELLI, *Terrorismo di pace, terrorismo di guerra*.

(66) Condivide tale impostazione G. GUARINO, *Terrorismo, conflitti interni*, cit., c. 260.

inoltre la propensione a collegare la nozione di *terrorismo internazionale* alla nozione di crimini contro l'umanità ⁽⁶⁷⁾.

Si è pure prospettata la necessità di “distinguere il terrorismo da fenomeni (“legittimi”) di violenza e resistenza armata contro forme intollerabili di sopraffazione in regimi antidemocratici o a solo apparente legittimazione democratica”, ovvero espressione dell'impiego “di organizzazioni non militari nell'ambito di conflitti bellici tra Stati o, ancora, da inquadrare nel confronto con efferate strategie “controterroristiche”, che la realtà, soprattutto latinoamericana, ha posto all'attenzione in tempi non troppo lontani” ⁽⁶⁸⁾.

Con riferimento al nuovo terrorismo internazionale, che potremo definire di matrice *pseudo-religiosa* o di stampo *islamico fondamentalista*, sono stati indicati alcuni elementi tipici che ne costituiscono l'essenziale caratterizzazione. Non vengono più avanzate, se non in via del tutto marginale, rivendicazioni di natura nazionalistica o separatistica e sono carenti profili di carattere rivendicativo-sociale o politico-rivoluzionario ⁽⁶⁹⁾. L'obiettivo perseguito è l'abbattimento di quelli che vengono

(67) Sulla definizione di terrorismo, anche con riferimento alle fonti internazionali, v., oltre agli Autori indicati alle note che precedono, M. RONCO, voce *Terrorismo*, in *Noviss. Dig. It., Appendice* 1987, Torino, 1987, p. 754 ss.; F. C. PALAZZO, *op. cit.*, p. 171 ss.; M. LAUDI, *op. cit.*, p. 356 ss.; R. BARBERINI, *La definizione internazionale di terrorismo*, in *Quest. giust.*, 2002, p. 1346; nonché, di recente, A. GIOIA, *op. cit.* p. 5; e A. VALSECCHI, *Il problema*, *cit.*, p. 1127: a tali Opere si rinvia anche per le indicazioni della letteratura straniera. Si segnalano inoltre V. MONETTI, *La legislazione antiterrorismo dopo l'11 settembre: il contesto internazionale e l'Italia*, in *Questione giustizia*, 2002, p. 51; S. REITANO, *op. cit.*, p. 1173; S. DAMBRUOSO, *Contro il terrorismo internazionale più “spinta” sulla cooperazione*, in *Guida dir.*, n. 5/2005, p. 88; V. MUSACCHIO, *Terrorismo internazionale e stato democratico*, in *Giust. pen.*, 2005, II, c. 268; nonché, di recente, C. PIEMONTESE, *Ragioni*, *cit.*, p. 1032.

(68) G. INSOLERA, *Reati associativi*, *cit.*, p. 1326.

(69) G. INSOLERA, *op. ult. cit.*, p. 1328.

considerati non già come valori comuni a tutta l'umanità, bensì come strumenti di aggressione utilizzati dalla cultura occidentale (la laicità dello Stato, l'emancipazione delle donne, l'istruzione, la libertà della scienza e dell'espressione, la stessa protezione della vita) che, secondo tale distorta visione, giustificerebbero uno stato permanente di guerra: nessuna pacificazione o mediazione con *i nemici*, ma la loro eliminazione fisica attraverso l'impiego di forme di violenza pressoché illimitata ⁽⁷⁰⁾.

In ogni caso, le nozioni *sociologiche* di terrorismo, inteso come qualsiasi atto violento diretto contro soggetti indeterminati o contro soggetti che ricoprono una carica pubblica, finalizzato a diffondere il terrore nella collettività e motivato da ragioni politiche o religiose, purché non diretto all'eversione dell'ordinamento democratico, si rivelano non solo vaghe e generiche, e quindi scarsamente utilizzabili in ambito penalistico, ma anche inadeguate rispetto alle dimensioni internazionali del fenomeno ⁽⁷¹⁾.

Né, tanto meno, il giudice penale potrà utilizzare una nozione di terrorismo che si richiami ad un generico ed inafferrabile *sensu comune* ⁽⁷²⁾.

L'incostituzionalità della norma in esame può essere esclusa solo ove sia possibile individuare, a seguito di una ricerca che in

(70) Così, in sintesi, G. INSOLERA, *Reati associativi*, cit., p. 1326 ss.; ID., *Terrorismo internazionale*, cit., p. 896. Ampiamente C. TOWNSHEND, *op. cit.*, p. 31 ss.

(71) A. VALSECCHI, *Il problema*, cit., p. 1129. L'Autore così prosegue (p. 1130): "Le stesse condotte violente che, se commesse nel nostro Paese, sarebbero pacificamente qualificabili come "terroristiche", laddove si inseriscano invece nelle dinamiche internazionali di conflitti fra Stati, fra aree geopolitiche, se non, addirittura, fra "culture", tendono inevitabilmente ad assumere un significato politico che influenza la stessa qualificazione della condotta, rendendo sempre più difficile l'espressione di un giudizio generalmente condiviso, persino all'interno di una stessa società".

(72) V. l'ordinanza cit. a nota 63.

verità non si presenta particolarmente ardua, di una definizione *vincolante* che, come tale, ogni giudice nazionale sia tenuto ad applicare. A tal fine, sino all'introduzione nell'ordinamento della definizione di condotte “con finalità di terrorismo” fornita, come si è accennato, dall'art. 270-*sexies* c. p., l'attività dell'interprete doveva essere indirizzata alla ricognizione delle fonti di diritto internazionale, rilevanti nell'ordinamento interno, che al fenomeno del terrorismo internazionale fanno riferimento.

Si tratta, nella sostanza, di una attività ermeneutica analoga a quella che è stata compiuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza ⁽⁷³⁾ per la determinazione delle nozioni di *riduzione*

(73) In argomento, prima della riforma del 2003, v., senza alcuna pretesa di completezza, oltre ai Manuali e ai Codici commentati, Cass., Sez. Un., 20 settembre 1996, Ceric, in *Foro it.*, 1997, II, c. 313, con *ivi* nota di C. VISCONTI, *Riduzione in schiavitù: un passo avanti o due indietro delle Sezioni unite?*; in *Dir. pen. e proc.*, 1997, p. 713, con nota di M. SOLAROLI, *Il delitto di riduzione in schiavitù come fattispecie a forma vincolata*, *ivi*, p. 719; in *Cass. pen.*, 1997, p. 1308, con nota di E. AMATI, *Sul concetto di “condizione analoga alla schiavitù”*, *ivi*, 1998, p. 36; Cass., Sez. V, 7 dicembre 1989, Izet Elmaz ed altri, in *Foro it.*, 1990, II, c. 369, con *ivi* nota redazionale di R. PEZZANO; e per la giurisprudenza di merito, Ass. Milano 18 maggio 1998, Salihi Andrija ed altri, in *Foro it.*, 1989, II, c. 121, con *ivi* nota di L. SOLA, *Il delitto di “riduzione in schiavitù”: un caso di applicazione*; Ass. Firenze 23 marzo 1993, Tapiri ed altri, *ivi*, 1994, II, c. 298, con *ivi* nota di A. DI MARTINO, “*Servi sunt, immo homines*”. *Schiavitù e condizione analoga nell'interpretazione di una corte di merito*; Ass. Pavia, 23 luglio 2001, Celshima Kapllan Fredi, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, p. 1109, con nota di M. C. BARBIERI, *Moderne schiavitù e moderne libertà: quali i limiti di applicabilità dell'art. 600 c. p.?*, *ivi*, p. 1110. Per la dottrina successiva alla riforma, v., tra gli altri, AA. VV., *Il traffico internazionale di persone*, a cura di G. Tinebra e A. Centonze, Milano, 2004; AA. VV., L. 11.8.2003, n. 228 – *Misure contro la tratta di persone*, in *Legisl. pen.*, 2004, p. 623; L. D. CERQUA, *Le nuove norme contro il traffico di persone: profili di carattere sostanziale*, in *Il Merito*, n. 3/2004, p. 50; G. CARUSO, *Delitti di schiavitù e dignità umana nella riforma degli artt. 600, 601 e 602 del Codice Penale*, Padova, 2005; A. G. CANNEVALE – C. LAZZARI, voce *Schiavitù e servitù (diritto penale)*, in *Dig. disc. pen.*, Aggiornamento ***, vol. N-Z, Torino, 2005, p. 1491; S. APRILE, *I delitti contro la personalità individuale*, Padova, 2006; F. VIGANO', in E. DOLCINI – G. MARINUCCI (a cura di), *op. cit.*, vol. II, art. 600, p. 4123 ss.; F. RESTA, *Delitti contro la personalità*

in schiavitù o di condizione analoga alla schiavitù e di tratta e commercio di schiavi e di alienazione e acquisto di schiavi prima che il testo originario degli artt. 600, 601 e 602 c. p.) venisse sostituito dagli artt. 1, 2 e 3 della l. 11 agosto 2003, n. 228. In sostanza, attraverso il rinvio ad elementi normativi esterni alla norma incriminatrice, per la determinazione del concetto di schiavitù si faceva ricorso alla definizione offerta dall'art. 1, comma 1, della Convenzione di Ginevra del 25 settembre 1926, ratificata e resa esecutiva in Italia con il r. d. 26 aprile 1928, n. 1723; mentre per la determinazione delle condizioni analoghe alla schiavitù gli interpreti facevano riferimento agli elementi normativi storico-sociali forniti dall'art. 1 della Sezione I della Convenzione supplementare di Ginevra del 7 novembre 1956, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 20 dicembre 1957, n. 1304, che elenca una serie di *istituzioni o pratiche* analoghe alla schiavitù.

Numerose sono le Convenzioni internazionali dirette a contrastare il fenomeno del terrorismo, così come si è sviluppato nel corso degli anni, le quali contemplano una serie di atti illeciti riconducibili a tale fenomeno (dirottamento di aeromobili, cattura di ostaggi, attentati effettuati con l'uso di esplosivi, ecc.) e alle quali il nostro Paese ha provveduto a dare puntuale esecuzione ⁽⁷⁴⁾.

individuale, in AA. VV., *Reati contro la persona*, a cura di A. Manna, Torino, 2007, p. 409. Per la giurisprudenza di legittimità, v. Cass., Sez. V, 15 dicembre 2005, Lazri e altri, in *Foro it.*, 2007, II, c. 43; e, per quella di merito, Ass. Milano 15 dicembre 2003, Toma e altro, *ivi*, 2004, II, c. 585; nonché in P. PISA, *Giurisprudenza commentata di diritto penale*, vol. I, *Delitti contro la persona e contro il patrimonio*, IV ed., Padova, 2006, p. 496.

(74) Per un elenco delle convenzioni, che appare nella Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 58/81 dell'8 gennaio 2004, par. 7, e che sono richiamate nel *Report* della 59^a Sessione del 2 dicembre 2004 del *Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, v. A. VALSECCHI, *Il problema*, cit. p. 1137, nota 22: si tratta di convenzioni ratificate dall'Italia, che consentono, in prima approssimazione, di delimitare un'area di illeciti riconducibili alla nozione di terrorismo.

Anche a livello europeo non sono mancati atti diretti a contrastare il terrorismo: basti pensare alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo adottata in seno al Consiglio d'Europa a Strasburgo il 27 gennaio 1977 con lo scopo di agevolare le procedure di estradizione nei Paesi membri per soggetti accusati di reati genericamente qualificati come “terroristici” i quali non dovranno (art. 1) o non potranno essere considerati come *politici* ai fini estradizionali ⁽⁷⁵⁾; alla citata posizione comune del Consiglio dell'Unione europea 2001/931/PESC del 27 dicembre 2001 che, diretta ad incentivare la collaborazione tra gli Stati membri, prevede il congelamento di capitali e di risorse finanziarie di soggetti sospettati di far parte di organizzazioni terroristiche e fornisce (all'art. 3) la definizione di atto terroristico ⁽⁷⁶⁾ ai fini della posizione comune stessa, specificando che la qualifica di “atto terroristico” deve essere riferita ad una serie di reati; al relativo regolamento 881/2002 (CE) del Consiglio (più sopra ricordato), nel quale vengono previste misure restrittive nei confronti di determinate persone, gruppi ed entità analiticamente indicate, per impedire finanziamenti e qualsiasi genere di assistenza; e, infine, alla decisione quadro 2002/475/GAI, della quale si dirà in seguito ⁽⁷⁷⁾.

(75) Da segnalare che l'art. 1 lett. e) di detta Convenzione prevede, quale atto di terrorismo, l'invio di plichi esplosivi. Per un commento alla Convenzione, v. P. MARCHETTI, *Istituzioni Europee e lotta al terrorismo*, Padova, 1986. In argomento, di recente, S. REITANO, *op. cit.*, p. 1176 ss., la quale ricorda anche (p. 1188 ss.) le misure adottate dall'Unione Europea all'indomani dei tragici attentati dell'11 settembre 2001.

(76) E' “atto terroristico quell'atto che, definito reato in base al diritto nazionale, sia commesso al fine di 1) intimidire seriamente la popolazione; 2) costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto; 3) destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un Paese o di un'organizzazione internazionale”.

(77) Si ricorda che non entrò mai in vigore la Convenzione di Ginevra contro il

5 (SEGUE): B) LE CONVENZIONI DI DIRITTO INTERNAZIONALE DEI CONFLITTI ARMATI

Importanti spunti l'interprete può ricavare dalle Convenzioni di *diritto internazionale dei conflitti armati* o di diritto internazionale umanitario, in origine di natura essenzialmente consuetudinaria ⁽⁷⁸⁾: il riferimento è alle Quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, ratificate e rese esecutive in Italia con la l. 27 ottobre 1951, n. 1739, e, in particolare, alla Quarta Convenzione per la protezione dei civili in tempo di guerra (v. gli artt. 146 e 147); nonché ai Due Protocolli aggiuntivi dell'8 giugno 1977, ratificati e resi esecutivi in Italia con la l. 11 dicembre 1985, n. 762. Il Primo Protocollo si propone di completare le misure intese a rafforzare l'applicazione delle Convenzioni; il secondo sviluppa e integra l'art. 3 comune delle Convenzioni stesse, concernente il *minimum standard* di protezione da accordare alle persone che non partecipano direttamente alle ostilità, ai feriti e ai malati, e precisa, all'art. 1, che si deve trattare di conflitti che si svolgono sul territorio di uno Stato contraente tra le sue forze armate e forze armate dissidenti o gruppi armati organizzati che, sotto la condotta di

terrorismo, nonostante fossero sufficienti allo scopo tre ratifiche, stipulata il 16 novembre 1937 in seguito all'onda emotiva suscitata dall'uccisione a Marsiglia il 9 ottobre 1934 del re di Jugoslavia Alessandro I ad opera di *ustascia* croati. La Convenzione riguardava la prevenzione e la repressione di attentati contro Capi di Stato o loro congiunti o persone che rivestano funzioni pubbliche, i reati di pericolo comune, come gli attentati dinamitardi, e gli attentati contro beni pubblici o destinati ad uso pubblico, sempre che tali fatti fossero finalizzati a provocare il terrore presso personalità determinate, gruppi di persone e nel pubblico (art. 1). In materia di terrorismo internazionale, v., diffusamente, PANZERA, voce *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, Milano, 1992, p. 370. Sugli atti di terrorismo, come crimini a forma libera caratterizzati da uno *specifico dolo*, da tenere distinto dal *dolo specifico*, v. dello stesso Autore, *Attività terroristiche e diritto internazionale*, Napoli, 1978, p. 185 ss.

(78) In argomento, N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, III ed., Torino, 2006.

un comando responsabile, esercitano su una parte del territorio un controllo tale da permettere loro di attivare operazioni militari prolungate e concertate.

Trattasi di un complesso di norme di diritto internazionale che, destinate a regolare i problemi che derivano dai conflitti armati internazionali e non internazionali, pongono dei limiti, per motivi di carattere umanitario, alle parti in conflitto e comportano l'obbligo di prevedere nei singoli ordinamenti nazionali specifiche norme per le c. d. *infrazioni gravi* (*grave breaches*) relative ai conflitti armati internazionali ⁽⁷⁹⁾. Le Convenzioni di Ginevra hanno costituito poi il fondamento delle successive codificazioni dei crimini di guerra: si vedano gli artt. 2 e 3 dello Statuto del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, l'art. 4 dello Statuto del Tribunale penale internazionale per il Ruanda e l'art. 8 dello Statuto della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998, che consolida e integra il complesso di norme indicato, al quale lo Stato italiano ha dato esecuzione con la legge di ratifica 12 luglio 1999, n. 232 ⁽⁸⁰⁾.

L'art. 2 comune alle Quattro Convenzioni stabilisce che esse si applicano in caso di guerra dichiarata o di qualsiasi altro conflitto armato tra le parti contraenti, anche se lo stato di guerra non fosse riconosciuto da una di esse, nonché in tutti i casi di occupazione totale o parziale del territorio di una di esse, ancorché avvenuta senza alcuna resistenza militare.

(79) Sul punto, O VILLONI, *Il reato*, cit., p. 1364 ss.; nonché, di recente, E. AMATI, *I crimini di guerra*, in AA. VV., *Introduzione al diritto penale internazionale*, Milano, 2006, p. 367 ss.

(80) E. AMATI, *op. cit.*, p. 378. Sulle giurisdizioni penali internazionali e i crimini di guerra e contro l'umanità, v. A. CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale*, vol. II., *Diritto processuale*, Bologna, 2006, p. 11 ss.; E. GREPPI, *I crimini di guerra e contro l'umanità nel diritto internazionale*, Torino, 2001, p. 143 ss. Sulla Corte penale internazionale, v., di recente, AA. VV., *La Corte penale internazionale*, coordinato da G. Lattanzi e V. Monetti, Milano, 2006.

Le norme delle Convenzioni non forniscono una espressa definizione di conflitto armato internazionale e non internazionale o interno, né di terrorismo. Stabiliscono tuttavia che in caso di conflitto armato interno, a prescindere dal riconoscimento dello stato di belligeranza ad opera del governo legittimo, la protezione accordata ai civili è quella riservata ai componenti delle truppe belligeranti.

E' possibile, tuttavia, ricavare la nozione di *conflitto armato* dallo stesso sistema di diritto internazionale bellico: per *conflitto armato* si deve intendere lo svolgimento di operazioni militari di una certa consistenza e durata tra Stati, indipendentemente dal fatto che sia intervenuto un riconoscimento tra le parti; ovvero lo svolgimento di operazioni militari nel territorio di uno Stato senza il coinvolgimento di Stati terzi, che può consistere in un conflitto tra forze governative e gruppi armati organizzati o tra diversi gruppi armati organizzati; ovvero lo svolgimento di operazioni militari fra uno Stato e gruppi armati organizzati con il coinvolgimento di Stati terzi ⁽⁸¹⁾.

Dovrebbero invece essere esclusi da tale nozione le situazioni di tensioni interne, di disordini, come le sommosse e gli atti isolati e sporadici di violenza: si veda, al riguardo, l'art. 8, lett. d) ed f), dello Statuto della Corte penale internazionale ⁽⁸²⁾.

(81) A. GIOIA, *op. cit.*, p. 43 ss.; A. VALSECCHI, *Il problema*, cit., p. 1156, nota 73; E. AMATI, *op. cit.*, p. 385 s. In argomento v. pure la decisione della Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia del 2 ottobre 1995, sul caso *Prosecutor vs. Dusko Tadic*, in *Riv. dir. internaz.*, 1995, p. 1019.

(82) Può essere interessante notare come la bozza dello Statuto della Corte contenesse una definizione di terrorismo internazionale, che fu poi soppressa in sede di approvazione. Per la definizione del concetto di *conflitto internazionale o non internazionale*, v., tra gli altri, G. BENVENUTI, *Movimenti insurrezionali e Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1949*, in *Riv. dir. internaz.*, 1981, p. 536 ss.; G. GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e successione di norme contrattuali: alla radice di un conflitto*, in *Riv. coop. giur. internaz.*, 2005, p. 7 ss.

Si può discutere, dopo i drammatici fatti dell'11 settembre 2001, se si possa considerare *conflitto armato* l'attacco contro uno Stato da parte di una organizzazione terroristica: la risposta potrebbe essere positiva nel caso in cui le attività della organizzazione fossero giuridicamente ascrivibili allo Stato che la ospita: il che richiede quanto meno un controllo generale da parte dello Stato medesimo sull'organizzazione terroristica, se non, addirittura, la direzione o il controllo delle singole operazioni da questa condotte. D'altra parte, anche in mancanza di ciò, sarà configurabile un conflitto armato nel caso in cui lo Stato attaccato reagisca colpendo obiettivi situati all'interno dello Stato che ospita l'organizzazione stessa.

Anche l'occupazione militare da parte di un Paese straniero è identificabile con uno stato di conflitto armato, come si desume dalla disciplina specifica da parte del diritto internazionale dei conflitti armati e, in particolare, dal ricordato art. 2 comune alle ricordate Quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 ⁽⁸³⁾.

E così pure nel caso in cui, eventualmente a seguito di *debellatio*, uno Stato proceda all'occupazione del territorio di un Stato nemico, la cessazione delle ostilità attive non comporta l'automatica cessazione dello stato di conflitto armato: al riguardo il ricordato art. 2 comune stabilisce che l'intero corpo normativo costituito dalle Quattro Convenzioni si applica, oltre che in caso di conflitto armato, anche “in tutti i casi di occupazione totale o parziale del territorio di un'Alta Parte contraente, anche se questa occupazione non incontra resistenza militare alcuna”. Il che ha trovato conferma nella *Risoluzione* n. 1483 adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 22 maggio 2003, al termine delle ostilità provocate dall'invasione anglo-americana dell'Iraq, che ha qualificato gli Stati Uniti e il Regno Unito come

(83) In tal senso si è pronunciata la Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia nella decisione ricordata alla nota 81.

Potenze occupanti, esplicitamente chiamate ad ottemperare agli obblighi derivanti dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dell'Aja del 1907 ⁽⁸⁴⁾.

Infine, è possibile ricondurre nell'ambito della nozione di *conflitto armato* anche le lotte di liberazione nazionale e, in generale, i conflitti per l'autodeterminazione dei popoli, la cui legittimità, entro i confini dei territori contesi e nel rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario, oltre ad essere desumibile dall'art. 1, par. 4, del Primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, è stata più volte riconosciuta a livello internazionale: ad esempio, nella Carta delle Nazioni Unite (artt. 1 e 55-56, capi XI-XII), in numerose risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ⁽⁸⁵⁾, negli artt. 1-3 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre e ratificati e resi esecutivi in Italia con la l. 25 ottobre 1977, n. 881.

Da quanto detto discende che per *forze armate* si devono intendere sia l'esercito regolare di uno Stato sia ogni organizzazione armata che partecipi al conflitto, purché posta sotto un comando responsabile delle condotte dei subordinati e capace di garantire la disciplina ed assicurare l'applicazione del diritto internazionale umanitario (v. l'art. 43 del Primo Protocollo aggiuntivo delle ricordate Convenzioni di Ginevra) ⁽⁸⁶⁾.

(84) Sull'intervento delle truppe alleate in Iraq il 19-20 marzo 2003, v. S. ANNIBALE, *La seconda guerra, questa volta di aggressione, nei confronti dell'Iraq*, in *Riv. coop. giur. internaz.*, 2004, p. 67; ID., *Guerriglia*, cit., p. 1279 ss.

(85) V., per una elencazione, v. S. ANNIBALE, *Guerriglia*, cit., p. 1279, nota 18.

(86) V. pure l'art. 1 della Convenzione dell'ONU per la repressione di attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 1997, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 14 febbraio 2003, n. 34 (v. *infra*, sub § 6).

La distinzione tra le tipologie di conflitto armato evoca un altro concetto rilevante sul piano del diritto internazionale umanitario: quello di guerriglia. Con il termine di *guerriglia* si intende “una tecnica di combattimento prevalentemente offensiva, avente fini tattici o strategici e usata in territorio occupato dall’avversario, in due ipotesi di conflitto armato internazionale: *a*) in concorso con le operazioni convenzionali condotte da forze amiche; *b*) quale operazione autonoma nel quadro di una difesa territoriale. La stessa tecnica viene usata nei conflitti armati non internazionali dalle forze armate dissidenti o dai gruppi armati organizzati, agenti per modificare violentemente l’assetto costituzionale dello Stato. Serve per compiere sabotaggi, attentati, colpi di mano, imboscate, attacchi a posti isolati del nemico ed è caratterizzata da mobilità, sorpresa e disimpegno rapido, sfruttando la conoscenza dell’ambiente naturale e il favore (o la passività) dell’ambiente sociale; è condotta da piccole formazioni, largamente intervallate, per combattere forze superiori, agendo sui fianchi o nelle retrovie, colpendo nel luogo e nel momento imprevedibili” (87).

Il diritto internazionale non considera illegale la guerriglia, come si desume dall’art. 1, par. 2, della Carta delle Nazioni Unite, che viene ritenuta generalmente la fonte di legittimazione del fenomeno, comunque denominato, purché i guerriglieri rispettino i diritti che si applicano alle forze armate regolari (88). Il che si ricava dal par. 1 dell’art. 3 comune alle Quattro Convenzioni, dal par. 4 dell’art. 1, dal par. 1 dell’art. 43 del Primo Protocollo aggiuntivo e dal par. 1 dell’art. 1 del Secondo Protocollo aggiuntivo (89).

(87) P. VERRI, *Dizionario di diritto internazionale dei conflitti armati*, Roma, 1984, p. 44. V. pure, su guerriglia e movimenti rivoluzionari di massa, A. F. PANZERA, *Terrorismo*, cit. p. 371; ID., *Attività terroristiche*, cit., p. 2 ss.

(88) O. VILLONI, *Il reato*, cit., p. 1366.

(89) Sembra pertanto inesatta l’affermazione che si legge nell’ordinanza del G. i. p. Trib. Milano 17 maggio 2005, Aouadi e altri, in *Foro it.*, 2006, II, c. 344, con

Sono invece proibiti ad ogni forza combattente “gli atti o minacce di violenza, il cui fine primario è spargere il terrore tra la popolazione civile (art. 51, par. 2, del Primo Protocollo aggiuntivo). Il diritto internazionale dei conflitti armati si applica quindi a tutti i tipi di conflitto, ma non agli atti di terrorismo.

Secondo le norme delle ricordate Convenzioni, nei conflitti internazionali gli appartenenti alle formazioni armate irregolari possono e debbono essere considerati come legittimi combattenti, con diritto allo *status* di prigionieri di guerra, se rispettano le norme delle Convenzioni stesse.

Dal sistema di diritto internazionale dei conflitti armati è inoltre possibile trarre due elementi di sicuro interesse per l'interprete: anzitutto, atti di terrorismo possono essere compiuti anche nel corso di un conflitto armato, compreso il caso di occupazione del territorio di uno Stato da parte di un altro Stato; in secondo luogo, possono essere qualificati come atti di terrorismo gli atti di violenza diretti contro la popolazione civile, vale a dire contro coloro che non prendono attivamente parte alle ostilità militari o hanno cessato di prendervi parte⁽⁹⁰⁾: ciò alla luce del disposto del ricordato art. 51, par. 2, che vieta gli attacchi contro la popolazione civile e le persone civili, e dell'art. 41 del medesimo Protocollo che vieta gli attacchi contro i nemici fuori combattimento (*hors de combat*)⁽⁹¹⁾. Il diritto internazionale

ivi nota redazionale di G. M. ARMONE; nonché in *Guida dir.*, n. 30/2005, con nota di V. SANTORO, *La lettura “europea” di vecchie norme anticipa la lotta alla minaccia islamica*, *ivi*, p. 89, secondo cui la nozione di *guerriglia* non sarebbe “precisata in convenzioni internazionali” né “stabilizzata nel diritto internazionale”.

(90) A. GIOIA, *op. cit.*, p. 42; A. VALSECCHI, *Il problema*, cit., p. 1141.

(91) Va ricordato che le Quattro Convenzioni obbligano le parti in conflitto a proteggere e rispettare in ogni circostanza i feriti, i malati e i naufraghi (art. 12 della Prima e della Seconda Convenzione), a trattare sempre con umanità i prigionieri di guerra (art. 13 della Terza Convenzione) e i civili (art. 27 della Quarta Convenzione), sia che si tratti di stranieri sul territorio di una parte in conflitto, sia che si tratti di stranieri che si trovano in un territorio occupato.

umanitario proibisce inoltre gli atti diretti contro beni civili, cioè contro i beni che non costituiscono obiettivi militari (art. 52, par. 1, del Primo Protocollo aggiuntivo), e gli attacchi “indiscriminati”, tra i quali sono ricompresi i mezzi e i metodi di combattimento che non possono essere diretti contro uno specifico obiettivo militare o i cui effetti non possono essere limitati, come i bombardamenti a tappeto (art. 51, par. 5) e quelli aventi come unico scopo quello di terrorizzare i civili (art. 51, par. 2).

Un accenno infine al conflitto in Afghanistan. Già il 12 settembre 2001 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite aveva affermato il diritto degli Stati Uniti a ricorrere all'autodifesa e aveva adottato in due successive risoluzioni misure di contrasto al terrorismo internazionale, senza peraltro prevedere l'uso della forza militare. Come è stato ricordato ⁽⁹²⁾, di fronte alla asserita inerzia dell'ONU, gli Stati Uniti avevano ritenuto di poter procedere autonomamente, alla guida di una coalizione internazionale formata *ad hoc*, contro il governo afgano, ritenuto responsabile di attività di sostegno al gruppo terroristico di *Al Qaeda*. A fondamento della legittimità dell'azione militare veniva invocato l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che consente l'autodifesa in caso di attacco armato. V'è da dire però che la responsabilità dell'Afghanistan non era stata all'epoca sancita dal Consiglio di sicurezza e che, essendosi esaurito l'attacco terroristico, la risposta militare doveva essere considerata non già come autodifesa, ma come rappresaglia, illecita ai sensi dell'art. 2, par. 4, dello Statuto dell'ONU ⁽⁹³⁾.

Per quanto riguarda la partecipazione militare italiana alle missioni in Afghanistan e in Iraq, si ricorda che con il d. l. 1° dicembre

(92) P. BIANCHI, *Le missioni all'estero*, in AA. VV., *L'attuazione della Costituzione*, a cura di S. Panizza e R. Romboli, Pisa, p. 177.

(93) Si vedano pure gli artt. 2, par. 3, e 4, 41 e 51 della Carta delle Nazioni Unite.

2001, convertito con modificazioni dalla l. 31 gennaio 2002, n. 6, era stata autorizzata, fino al 31 dicembre 2001 (termine successivamente prorogato più volte), la spesa per la partecipazione di personale militare all'operazione multinazionale denominata *Enduring Freedom* diretta a debellare il governo talebano in Afghanistan, per la quale non era intervenuta espressa autorizzazione da parte dell'ONU, e al connesso intervento internazionale denominato *International Security Assistance Force - ISAF*. Gli artt. 13 e 5 del d. l. 19 gennaio 2005, n. 3, convertito con modificazioni dalla l. 18 marzo 2005, n. 37, e gli artt. 1 e 9 della l. 21 marzo 2005, n. 39 hanno disposto che al personale militare impegnato nelle ricordate missioni in Afghanistan ed a quello impegnato nella missione in Iraq si applica il codice penale militare di guerra, mentre si applica il codice penale militare di pace al personale militare impegnato nelle altre missioni all'estero.

6 (SEGUE): C) LA CONVENZIONE DI NEW YORK PER LA REPRESSIONE DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Tra le convenzioni internazionali un posto di preminenza e di assoluto rilievo, per la sua funzione integratrice del precetto penale, deve essere riconosciuto alla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1999 (c. d. Convenzione *financing*), ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 14 gennaio 2003, n. 7, che ad essa ha dato *piena e intera esecuzione* ⁽⁹⁴⁾.

(94) Con l'art. 3 di tale legge è stato introdotto nel *corpus* normativo riguardante la responsabilità amministrativa degli enti (d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231) l'art. 25-*quater*, che inserisce nel catalogo dei reati che costituiscono il presupposto di tale responsabilità i delitti aventi finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, previsti dal codice penale e dalle leggi speciali, nonché i

Trattasi della prima convenzione mondiale di diritto internazionale penale che contiene una definizione, ancorché indiretta, del terrorismo nella sua globalità, alla quale deve riconoscersi una funzione integratrice idonea a conferire concretezza alla fattispecie penale e a delimitarne, in senso favorevole al reo, l'ambito di applicabilità, che sarebbe più ampio e indeterminato ove si accogliesse una nozione sociologica di *terrorismo*.

La Convenzione dianzi ricordata, che ha per oggetto la soppressione del finanziamento del terrorismo, contempla, all'art. 2, l'incriminazione delle condotte di chi con ogni mezzo direttamente o indirettamente, in modo illecito e deliberato, eroghi o raccolga fondi con l'intenzione che vengano utilizzati, o con la consapevolezza che saranno utilizzati, in tutto o in parte, per commettere una serie di atti illeciti. Tali atti, che devono costituire il fine cui tendono le condotte indicate, sono individuati dapprima mediante il rinvio ad una serie di precedenti Convenzioni, che figurano nell'Allegato, relative a specifici fatti criminosi (art. 2, lett. *a*) ⁽⁹⁵⁾, e poi per mezzo di una clausola finale di chiusura (art. 2, lett. *b*).

Le Convenzioni cui viene fatto espresso rinvio sono:

delitti che siano comunque posti in essere in violazione di quanto previsto dall'art. 2 della citata Convenzione: in argomento, per tutti, M. A. PASCULLI, *La responsabilità 'da reato' degli enti collettivi nell'ordinamento italiano. Profili dogmatici e applicativi*, Bari, 2005, p. 238 ss. Nel settore della prevenzione al finanziamento del terrorismo sono state prontamente emanate nuove disposizioni di legge: v. il d. l. 28 settembre 2001, n. 353, convertito con modificazioni dalla l. 27 novembre 2001, n. 415, e il d. l. 12 ottobre 2001, n. 369, convertito con modificazioni dalla l. 14 dicembre 2001, n. 431. Sul tema della collaborazione comune contro il terrorismo internazionale, si segnala C. BASSIOUNI, *Criminalità organizzata e terrorismo: per una strategia di interventi efficaci*, in *Ind. pen.*, 1990, p. 28 ss.; nonché AA. VV., *La cooperazione internazionale*, cit.

(95) Sul sistema convenzionale di cooperazione tra gli Stati per la repressione del terrorismo, v. L. QUADARELLA, *op. cit.*, p. 49 ss.

- a) la Convenzione sulla repressione del sequestro illecito di aeromobili, fatta a L'Aja il 16 dicembre 1970, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 22 ottobre 1973, n. 906;
- b) la Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, fatta a Montreal il 23 settembre 1971, del pari ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 22 ottobre 1973, n. 906: la convenzione fu adottata per colmare le lacune della precedente, che non prevedeva la prevenzione e la repressione di azioni terroristiche compiute contro aerei *al suolo*;
- c) la Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati commessi nei confronti di persone che godono di protezione internazionale, inclusi gli agenti diplomatici, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1973, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 25 marzo 1985, n. 107;
- d) la Convenzione internazionale contro la cattura degli ostaggi che, non essendo titolari di funzioni pubbliche, non godono di *accreciuta* protezione internazionale, ma hanno una certa notorietà ⁽⁹⁶⁾, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 26 novembre 1985, n. 718 ⁽⁹⁷⁾;
- e) la Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, adottata a Vienna il 3 marzo 1980, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 7 agosto 1982, n. 704;

(96) Si ricorda il sequestro del calciatore Alfredo Di Stefano, avvenuto a Caracas nel 1963, e il sequestro e l'uccisione degli atleti israeliani alle Olimpiadi di Monaco di Baviera del 1972.

(97) Su tale Convenzione v. A. F. PANZERA, *Qualche considerazione in merito alla Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi*, in *Riv. dir. intern.*, 1980, p. 885 ss.

- f) il Protocollo per la repressione di atti illeciti di violenza commessi negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, aggiuntivo alla Convenzione indicata *sub b*), firmato a Montreal il 24 febbraio 1988, ratificato e reso esecutivo in Italia con la l. 30 novembre 1989, n. 394;
- g) la Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, fatta a Roma il 10 marzo 1988, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 28 dicembre 1989, n. 422. Da notare che, ove difettino un fine di lucro, o comunque un fine personale o privato, e l'impossessamento della nave avvenga ad opera di persone che viaggiano a bordo della stessa ⁽⁹⁸⁾, non è applicabile la disciplina internazionale della pirateria, come recepita nell'art. 15 della Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 29 aprile 1958, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 8 dicembre 1961, n. 1658, e nell'art. 101 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 2 dicembre 1994, n. 689 ⁽⁹⁹⁾;
- h) il Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle installazioni fisse situate sulla piattaforma continentale, firmato a Roma il 10 marzo 1988, del pari ratificato e reso esecutivo in Italia con la l. 28 dicembre 1989, n. 422;
- i) la Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo (c. d.

(98) Si ricorda al riguardo l'impossessamento in acque estere ed internazionali della motonave italiana *Achille Lauro* e il conseguente sequestro dell'equipaggio e dei passeggeri ad opera di alcuni palestinesi avvenuto il 7 ottobre 1985: sulla vicenda, v., oltre alla giurisprudenza e la dottrina citate a nota 8, A. CASSESE, *Il caso "Achille Lauro". Terrorismo, politica e diritto nella Comunità internazionale*, Roma, 1987.

(99) V., sul punto, A. F. PANZERA, *Terrorismo*, cit. p. 373, ed *ivi* ulteriori indicazioni.

Convenzione *bombing*), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 1997, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 14 febbraio 2003, n. 34. Da notare che l'art. 1 della Convenzione fornisce la definizione di *forze militari di uno Stato*, stabilendo che "si intendono le forze armate di uno Stato organizzate, addestrate ed equipaggiate ai sensi del proprio diritto interno principalmente per la difesa o la sicurezza nazionale, e le persone che agiscono a sostegno di tali forze armate e sono sotto il loro comando, controllo e responsabilità formali" (v. pure *retro*, sub § 5); e che l'art. 2, pur non fornendo la definizione di *terrorismo*, contiene la descrizione di condotte cui deve riconoscersi una finalità terroristica: la norma obbliga gli Stati parte ad incriminare come reati di terrorismo gli attacchi compiuti attraverso bombe o altri mezzi esplosivi contro sistemi di trasporto pubblico o pubbliche infrastrutture con l'intento di causare la morte o il ferimento di persone ⁽¹⁰⁰⁾.

La clausola finale di chiusura esprime indirettamente la definizione generale di terrorismo accolta dalla Convenzione di New York del 1999: l'art. 2, lett. *b*), stabilisce infatti che costituisce atto terroristico "qualsiasi altro atto destinato a cagionare la morte o lesioni personali gravi ad un civile o a

(100) Sul delitto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi, previsto dall'art. 280-bis c. p., v. G. AMATO, *Commento alla l. 14 febbraio 2003, n. 34*, in *Guida dir.*, n. 13/2003, p. 27; A. NATALINI, *Il nuovo reato di danneggiamento con "ordigni micidiali o esplosivi"*. *Lart. 280 bis, natura e limiti di operatività*, in *D & G – Dir. e giust.*, n. 32/2003, p. 55; A. PECCIOLI, *Lotta agli attentati terroristici mediante ordigni esplosivi: le modifiche al codice penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, p. 935; e, di recente, C. GALDENZI, in *DOLCINI – MARINUCCI, op. cit.*, vol. I, art. 280-bis, p. 1990. Con riferimento all'extradizione per taluno dei reati previsti dalla predetta Convenzione, v. Cass., Sez. VI, 13 dicembre 2004, Rabei Osman, in *Giust. pen.*, 2006, III, c. 74.

qualsiasi altra persona che non partecipi attivamente alle ostilità nel corso di un conflitto armato, quando lo scopo di tale atto, per sua natura o per il contesto, sia quello di intimorire la popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad omettere un atto”.

Trattasi di norma sostanzialmente definitoria che fa parte dell'ordinamento giuridico italiano, contribuendo così ad integrare la normativa penale in vigore.

E' significativo, come non ha mancato di notare la dottrina ⁽¹⁰¹⁾, che alla medesima conclusione, quella cioè dell'incorporazione nell'ordinamento giuridico interno della definizione fornita dalla Convenzione di New York, sia pervenuta anche la Corte Suprema del Canada ⁽¹⁰²⁾. In un caso in cui era stata eccepita dal ricorrente l'incostituzionalità per indeterminatezza (*vagueness*) del termine *terrorism*, contenuto nella legge nazionale canadese sull'immigrazione, la Corte suprema canadese, pur dando atto della vaghezza semantica del termine e pur constatando la mancanza nella legislazione di ogni definizione in proposito, ha tuttavia respinto l'eccezione ritenendo direttamente applicabile la definizione che si ricava dall'art. 2, lett. b), della ricordata Convenzione, in quanto regolarmente ratificata e recepita nell'ordinamento canadese. Tale definizione, pur non essendo essa stessa idonea a sciogliere ogni possibile dubbio sulla riconducibilità di questa o quella condotta concreta alla nozione di *terrorismo*, è stata ritenuta dalla Corte suprema comunque in grado di fornire all'interprete un referente sufficientemente preciso, sì da sottrarre le norme interne che richiamino la nozione di *terrorismo* alla prospettata censura di incostituzionalità.

(101) A. VALSECCHI, *op. cit.*, p. 1140.

(102) V. la decisione *Suresh vs. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, dell'11 gennaio 2002, 1, S. C. R. 3, 2002 S. C. C. 1, citata da A. VALSECCHI, *Il problema*, p. 1140.

Alla luce della definizione fornita dall'art. 2, lett. b), della Convenzione sarebbe pertanto erroneo ⁽¹⁰³⁾ negare, in via assoluta, la compatibilità tra terrorismo e situazioni di conflitto armato: ed invero, è possibile che nel contesto di un conflitto armato vengano compiuti atti definibili *di terrorismo*, alla luce della Convenzione dianzi citata. Se così è, il criterio discretivo resta quello della identità della vittima dell'atto violento, che deve essere un civile o comunque una persona che non prende parte attiva alle ostilità: con esclusione, dunque, dei militari impegnati in azioni di combattimento, anche se si tratti, come è stato del pari ritenuto dalla medesima dottrina ⁽¹⁰⁴⁾, di azioni di *peace enforcement* e, *a fortiori*, anche se le vittime siano militari impegnati nel territorio di uno Stato sovrano, diverso dallo Stato di appartenenza.

Un'attività militare di contrasto ad operazioni belliche non sembra pertanto possa essere qualificata come attività *terroristica*, ai sensi del diritto internazionale così come recepito e trasfuso nella legislazione del nostro Paese. Va precisato, al riguardo, che non tutti gli atti che, in tempo di pace, sono *atti di terrorismo* sono vietati dal diritto internazionale umanitario. E ciò ben si comprende ove si consideri l'essenza della guerra: ne consegue che non è vietato l'uso della violenza bellica contro le forze armate del nemico e, più in generale, contro gli obiettivi militari, intesi come beni che, a causa della loro natura, ubicazione, destinazione, o a causa del loro impiego, contribuiscono effettivamente all'azione militare e la cui totale o parziale distruzione, cattura o neutralizzazione offre, nel caso specifico, un preciso e concreto vantaggio sul piano militare, secondo la definizione fornita dall'art. 52, par. 2, del Primo Protocollo

(103) F. VIGANO', *Riflessioni in tema di terrorismo internazionale e diritto penale*, in *Corr. mer.*, 2005, p. 430.

(104) F. VIGANO', *op. loc. ult. cit.*

aggiuntivo ⁽¹⁰⁵⁾. Ovviamente dovranno essere rispettate le norme che limitano il ricorso a certi mezzi o a certi metodi di combattimento.

Al contrario, dovrebbero essere qualificati come atti di *terrorismo* quelli che consistono in condotte violente (attentati in scuole, scoppio di autobombe in mercati cittadini, cattura ed uccisione di ostaggi, ecc.) poste in essere ai danni di civili o di persone che comunque non prendono parte attiva alle ostilità in corso. Analogamente gli atti che non abbiano come obiettivo *esclusivo* la popolazione civile, potendo ad esempio un attentato dinamitardo coinvolgere *intenzionalmente* civili e militari ⁽¹⁰⁶⁾.

Va ricordato al riguardo che lo Statuto della Corte penale internazionale, al pari degli Statuti del Tribunale penale internazionale per la *ex* Jugoslavia e del Tribunale penale internazionale per il Ruanda, definisce come crimini contro l'umanità ⁽¹⁰⁷⁾ alcuni gravi fatti, analiticamente indicati, se commessi intenzionalmente nell'ambito di un esteso o sistematico attacco diretto contro popolazioni civili (art. 7): il fatto che tra le vittime ci siano anche dei militari non muta la connotazione del fatto, che integra un crimine contro l'umanità anche se commesso in tempo di pace. La *collective nature* di tali crimini (evidenziata dal termine *civilian population*) porta ad escludere che essi siano ravvisabili nel caso di condotte

(105) A. GIOIA, *op. cit.*, p. 39 ss.

(106) In tal senso A. VALSECCHI, *La definizione di terrorismo dopo l'introduzione del nuovo art. 270-sexies c. p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 1117; in senso contrario Ass. App. Milano 28 novembre 2005, Bouyahia Maher e altri, cit. a nota 62: la sentenza è stata annullata con rinvio da Cass., Sez. I, 11 ottobre 2006, Bouyahia Maher e altri, cit. a nota 15.

(107) Sui crimini contro l'umanità, v. A. CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale*, vol. I, Bologna, 2006, p. 79 ss.; A. ESPOSITO – G. GENTILE – M. T. TRAPASSO, *I crimini contro l'umanità*, in AA. VV., *La Corte penale internazionale*, cit., p. 599 ss.

isolate, le quali potranno semmai essere sanzionate come crimini di guerra ⁽¹⁰⁸⁾ o come reati comuni previsti dal diritto penale nazionale ⁽¹⁰⁹⁾.

Per completezza, può essere utile ricordare la recente Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 3 maggio 2005, aperta alla firma degli Stati in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo tenutosi a Varsavia il 16 maggio 2005, ma non ancora entrata in vigore ⁽¹¹⁰⁾, la quale, all'art. 1, definisce come *terroristico* ogni atto indicato nella Convenzione di New York del 1999 e nelle nove Convenzioni elencate nel suo Allegato e impone l'incriminazione anche dei delitti "connessi al terrorismo": pubblica istigazione a compiere delitti di terrorismo (art. 5) ⁽¹¹¹⁾, reclutamento per il terrorismo (art. 6) ⁽¹¹²⁾, addestramento al terrorismo (art. 7) ⁽¹¹³⁾.

7 (SEGUE): D) LA DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA SULLA LOTTA CONTRO IL TERRORISMO

Particolare significato per il giudice italiano assume la decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 13

(108) Sui crimini di guerra, v. A. CASSESE, *Lineamenti*, cit., p. 53 ss.; A. INTELISANO, *I crimini di guerra*, in AA. VV., *La Corte penale internazionale*, cit., p. 757 ss. V. pure E. GREPPI, *op. cit.*, *passim*.

(109) E. AMATI, *I crimini contro l'umanità*, in AA. VV., *Introduzione*, cit., p. 351.

(110) L'Italia ha proceduto l'8 giugno 2005 alla firma della Convenzione, che è destinata ad entrare in vigore dopo la ratifica di almeno sei Stati, di cui quattro del Consiglio d'Europa. Per un commento, v. A. PERDUCA, *Terrorismo: con la Convenzione di Varsavia obiettivo su giurisdizione e reati connessi*, in *Guida dir.*, n. 30/2005, p. 126. In materia di cooperazione internazionale v. di recente A. CORNELI, *Nelle "maglie" larghe della cooperazione il nervo scoperto dei terroristi insider*, *ivi*, p. 11.

(111) V. ora l'art. 414, ult. comma, c. p.

(112) V. ora l'art. 270-*quater* c. p.

(113) V. ora l'art. 270-*quinquies* c. p.

giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo (2002/475/GAI) ⁽¹¹⁴⁾, adottata nel quadro delle attività di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, vale a dire nell’ambito del terzo pilastro di cui al titolo VI del Trattato sull’Unione europea. La decisione, che contiene in modo esplicito una definizione generale di terrorismo in tempo di pace, impone agli Stati membri di incriminare come reati di terrorismo una serie di fatti che, per la loro natura o contesto possono arrecare grave danno a un Paese o a un’organizzazione nazionale, allorché siano commessi al fine “di intimidire gravemente la popolazione, costringere indebitamente i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto, destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di una organizzazione internazionale”. Tali atti, espressamente indicati dall’art. 1 par. 1 sono:

- 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 di vasta portata di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di privata proprietà che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli;
- e) sequestro di aeromobili, navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci;

(114) In GUCE 22 giugno 2002, L 164, p. 3. Per un commento alla decisione quadro, v. S. REITANO, *op. cit.*, p. 1220 ss.; nonché A. PIOLETTI, *La lotta al terrorismo*, in AA. VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2006, p. 197 ss. Per l’analisi della normativa europea e internazionale in materia, v., tra gli altri, A. PECCIOLI, *Unione europea e criminalità transnazionale. Nuovi sviluppi*, Torino, 2005; M. PELISSERO, *op. cit.*, p. 1279 ss.

- f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche e chimiche, nonché, per le armi biologiche e chimiche, ricerca e sviluppo;
- g) diffusione di sostanze pericolose, il cagionare incendi, inondazioni o esplosioni i cui effetti mettano 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 realizzare uno dei comportamenti elencati alle lettere da a) ad h).

In assenza di una precisa definizione di *minaccia*, l'obbligo per gli Stati membri di adottare adeguate misure repressive sembra debba estendersi alle condotte elencate solo se integrino gli estremi del tentativo punibile.

La definizione di *organizzazione terroristica* è fornita dal par. 1 dell'art. 2: "per organizzazione terroristica s'intende l'associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere dei reati terroristici. Il termine "associazione strutturata" designa un'associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o nella struttura articolata". Il successivo par. 2 distingue le diverse forme di partecipazione, imponendo agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure necessarie affinché siano sanzionate la direzione di un'organizzazione terroristica e la partecipazione ad essa, che può manifestarsi in varie forme: "anche fornendole informazioni o mezzi materiali, ovvero tramite qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività con la consapevolezza che tale partecipazione

contribuirà alle attività criminose dell'organizzazione terroristica”.

La modalità con cui è stata tipizzata la condotta illecita suscita alcune perplessità, sia perché incerti appaiono i confini tra la partecipazione *interna* all'organizzazione terroristica e concorso *esterno*, preso espressamente in considerazione dall'art. 4; sia perché non sembra delineata con assoluta precisione la distinzione tra associazione terroristica e concorso di persone, per la mancata previsione della stabilità e della adeguatezza della struttura organizzativa rispetto agli scopi cui essa tende ⁽¹¹⁵⁾.

A norma dell'art. 3 della decisione quadro, devono essere considerati reati connessi alle attività terroristiche il furto aggravato e l'estorsione commessi per realizzare taluno dei comportamenti indicati dall'art. 1 e la formazione di documenti amministrativi falsi al fine di porre in essere taluno dei predetti comportamenti ovvero allo scopo di rendere possibile la partecipazione alle attività di una organizzazione terroristica (art. 2, par. 2). La determinazione dei reati connessi alle attività terroristiche appare comunque lacunosa ⁽¹¹⁶⁾.

Infine, l'art. 4 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per rendere punibili l'istigazione a commettere taluno dei reati indicati e il concorso di persone. E' previsto altresì l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure di tal genere per il tentativo, fatta eccezione per i reati indicati dall'art. 1, par. 1 lett. f) e i): la limitazione si giustifica ove si consideri che trattandosi di reati di pericolo, non sarebbe consentita un'ulteriore anticipazione della soglia di tutela.

(115) S. REITANO, *op. cit.*, p. 1204 ss.

(116) Critico per alcune esclusioni (ad es., il delitto di rapina) e per la mancata previsione di una clausola generale che imponga di considerare reato connesso a quello terroristico un qualsiasi reato comune caratterizzato dalla presenza di un nesso causale con l'azione terroristica, A. PIOLETTI, *La lotta*, cit., p. 202.

La decisione quadro che, come si è visto, contiene l'elenco tassativo di atti costituenti reato accumulati da un triplice dolo specifico alternativo, presenta alcuni aspetti peculiari che la differenziano dalla Convenzione di New York del 1999: dal confronto tra le definizioni risulta che la decisione quadro contempla anche l'incriminazione della semplice minaccia di compiere determinati atti violenti (art. 1, par. 1 lett. *i*), mentre la Convenzione di New York attribuisce rilevanza agli atti lesivi dell'incolumità delle persone, quando non siano oggetto delle altre Convenzioni espressamente richiamate, escludendo gli atti di violenza sulle cose. Ciò che tuttavia rileva maggiormente è che la decisione quadro è applicabile *esclusivamente* in tempo di pace.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, va segnalato che la decisione quadro (v. l'undicesimo *considerando* introduttivo) non disciplina le attività delle forze armate in situazioni di conflitto armato, secondo le definizioni fornite dal diritto internazionale umanitario, attività di competenza di questo diritto e dallo stesso disciplinate ⁽¹¹⁷⁾, né le attività svolte dalle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali. E' da *escludere* quindi che da essa si possa ricavare una definizione di terrorismo di carattere *generale*.

Manca quindi nella decisione quadro qualsiasi riferimento alla vittima degli atti terroristici: e ciò costituisce il più importante elemento di differenziazione rispetto alla Convenzione di New York del 1999, che alla natura della vittima fa espresso riferimento. La natura della vittima, civile o militare che non partecipa attivamente alle ostilità, costituisce, come si è già accennato, un elemento essenziale per qualificare come terroristico un atto violento diretto a diffondere il terrore che, già preso in considerazione dalle ricordate Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai Protocolli

(117) A. VALSECCHI, *Il problema*, cit., p. 1149 s.

aggiuntivi del 1977, compare nello Statuto del Tribunale internazionale per il Ruanda e nella giurisprudenza del Tribunale internazionale per la ex Jugoslavia ⁽¹¹⁸⁾.

Quanto all'efficacia diretta della decisione quadro, è da dire che essa ha effetto vincolante *soltanto* per gli Stati membri. L'art. 34, par. 2 lett. b), del Trattato dell'Unione europea esclude infatti che le decisioni quadro abbiano efficacia diretta nell'ordinamento degli Stati membri ⁽¹¹⁹⁾.

Va tuttavia segnalata una importante pronuncia della Corte di Giustizia europea ⁽¹²⁰⁾, secondo la quale il giudice di rinvio, chiamato ad applicare il diritto nazionale, deve procedere ad una interpretazione che sia conforme, per quanto possibile, alla lettera e allo scopo della decisione quadro di riferimento, adottata nell'ambito del titolo VI del Trattato sull'Unione europea, al fine di conseguire il risultato perseguito dalla decisione quadro e di conformarsi così all'art. 34, par. 2 lett. b), del Trattato ⁽¹²¹⁾.

(118) V. A. GIOIA, *op. cit.*, p. 35 ss.

(119) L'importanza della decisione quadro è evidenziata da G. FRIGO, *op. cit.*; nonché da E. M. CATALANO, *Les initiatives de lutte contre le terrorisme international dans le cadre du processus d'intégration européenne*, in AA. VV., *La protection des intérêts financiers de l'Unione et le rôle de l'OLAF vis-à-vis de la responsabilité pénale des personnes morales et des chefs d'entreprises et admissibilité mutuelle des preuves*, sotto la direzione di F. Ruggeri, Bruxelles, 2005, p. 169. Della stessa Autrice v. pure *Molte incertezze*, cit., p. 522 s.

(120) C. Giust. CE, Grande Sezione, 16 giugno 2005, C-105/03, Pupino, in *Dir. pen. e proc.*, 2005, p. 1178; nonché in *Foro it.*, 2006, IV, c. 585, con nota di G. ARMONE, *La Corte di giustizia e il terzo pilastro dell'Unione europea: quale futuro*, *ivi*, c. 587. In argomento v. L. LUPARIA, *Una recente decisione della Corte di giustizia sull'allargamento delle ipotesi di audizione del minore in incidente probatorio*, in *Cass. pen.*, 2005, p. 3541; F. VIGANO', *Recenti sviluppi in tema di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2005, p. 1433; V. MANES, *L'incidenza delle "decisioni quadro" sull'interpretazione in materia penale: profili di diritto sostanziale*, *ivi*, 2006, p. 1150; E. APRILE, *I rapporti tra diritto processuale penale e diritto dell'Unione europea, dopo la sentenza della Corte di giustizia sul "Caso Pupino" in materia di incidente probatorio*, *ivi*, p. 1165; T. E. EPIDENDIO, *Diritto comunitario e diritto penale interno*, Milano, 2007, p. 364 ss.

Chiamata a decidere se l'obbligo di interpretare il diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo delle direttive comunitarie si applichi, con gli stessi effetti e con gli stessi limiti, anche alle decisioni quadro, la Corte di Giustizia ha affermato che la formulazione del ricordato art. 34, par. 2 lett. b), del Trattato sull'Unione europea, strettamente ispirata a quella dell'art. 249, par. 3, del Trattato istitutivo della Comunità europea ⁽¹²²⁾, attribuisce un carattere *vincolante* alle decisioni quadro, nel senso che queste *vincolano* gli Stati membri quanto al risultato da raggiungere, ferma restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Il carattere vincolante comporta per le autorità nazionali, e in particolare per i giudici, un obbligo di interpretazione conforme del diritto del loro Paese, che dovrà pertanto essere applicato, per quanto possibile, alla luce della lettera e dello scopo della decisione quadro, al fine di conseguire il risultato da essa perseguito e di conformarsi così al disposto dell'art. 34, par. 2 lett. b).

Tuttavia l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una decisione quadro quando interpreta le norme pertinenti di diritto interno, incontra dei limiti in alcuni principi generali del diritto, quali quelli della sua certezza e della non retroattività di una norma sfavorevole: in particolare, tali principi non consentono che l'obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale possa condurre a determinare o ad aggravare, sulla base di una decisione quadro e indipendentemente da una legge adottata per la sua attuazione, la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni.

(121) Si ricorda che in una lontana sentenza (C. Giust. CE 13 dicembre 1989, C-322/88, Grimaldi) la Corte di Giustizia aveva affermato, in materia di *raccomandazioni*, la sussistenza di un obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto comunitario.

(122) La norma dispone che "la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi".

Ne consegue che non potrà essere utilizzata, a fini interpretativi, quella parte della decisione quadro che fa riferimento, tra le finalità al cui raggiungimento tende la condotta dell'agente, alla finalità di *eversione* (reati commessi al fine di costringere un governo o una organizzazione internazionale a compiere o ad omettere un atto), che, come si è visto, il legislatore (si noti: prima dell'introduzione dell'art. 270-*sexies* c. p.) ha tenuto distinta da quella di terrorismo.

La Corte di giustizia ha dunque ribadito quanto aveva affermato in precedenza con riferimento alle direttive comunitarie, nel senso che queste ultime non potrebbero avere come effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna dello Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o aggravare la responsabilità penale delle persone che agiscono in violazione delle sue disposizioni e che il principio dell'applicazione retroattiva all'imputato della legge penale più favorevole costituisce diritto fondamentale che fa parte, al pari del principio di legalità di cui costituirebbe un aspetto importante, dell'ordinamento giuridico comunitario ⁽¹²³⁾.

In ogni caso, il principio di interpretazione conforme non potrà mai costituire la base per una interpretazione *contra legem* del diritto interno. Ne consegue che la finalità eversiva contro un ordinamento straniero non potrà essere considerata una finalità di terrorismo ⁽¹²⁴⁾.

Un accenno infine alla giurisprudenza di legittimità. La Suprema Corte ⁽¹²⁵⁾ ha ritenuto, prima dell'introduzione dell'art.

(123) C. Giust. CE, 3 maggio 2005, procedimenti riuniti C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e altri, in *Cass. pen.*, 2005, p. 2764, con nota di G. INSOLERA e V. MANES, *La sentenza della Corte di giustizia sul “falso in bilancio”: un epilogo deludente?*, *ivi*, p. 2768.

(124) Ciò, ovviamente, prima che il legislatore italiano fornisse, con l'art. 270-*sexies* c. p., la definizione della *finalità di terrorismo*: v. *infra*, sub § 9.

270-*sexies c. p.*, di risolvere il problema della ritenuta *genericità* della disposizione del codice penale attraverso una ricostruzione interpretativa effettuata tenendo conto non solo dei principi di diritto interno, ma anche di quelli di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea, nel rispetto del principio di offensività. Posta questa premessa, ha affermato che tra le fonti internazionali deve individuarsi, in particolare, la ricordata decisione quadro, che individua come compiuti “per finalità di terrorismo” gli atti “diretti a intimidire gravemente la popolazione o a costringere indebitamente i pubblici poteri o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare, distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali economiche o sociali di un Paese” e come “reati terroristici” quelli che costituiscono attentati alla vita e all'integrità fisica, sequestri di persona, danneggiamenti di vasta portata di strutture governative, di sistemi di trasporto, di infrastrutture, di sistemi informatici, dirottamenti aerei e navali, fabbricazione, detenzione e acquisto di armi convenzionali, atomiche, chimiche, biologiche.

Sorprende però che la Corte di cassazione, dopo un riferimento affatto generico ai “principi di diritto (...) internazionale”, abbia fatto espresso riferimento esclusivamente alla ricordata decisione quadro, che non contiene, come si è visto, una definizione generale di terrorismo; e non abbia invece considerato minimamente la Convenzione di New York del 1999, direttamente efficace nell'ordinamento dello Stato, e le altre fonti di diritto internazionale costituite dal diritto internazionale dei conflitti armati. La lacuna, di non poco conto, lascia veramente perplessi, ove si consideri che la Corte non si è neppure posta il

(125) Cass., Sez. I, 21 giugno 2005, Drissi, in *Foro it.*, 2006, II, c. 343, con *ivi* nota redazionale di G. M. ARMONE; nonché in *Cass. pen.*, 2007, p. 1578, con nota critica di L. D. CERQUA, *Sulla nozione di terrorismo internazionale*, *ivi*, p. 1580.

problema del rispetto del principio costituzionale di riserva di legge (art. 25, comma 2, Cost.), che comporta il monopolio legislativo statale nella produzione delle norme in materia penale. Non solo: la Corte non ha nemmeno precisato se, attraverso il ricorso alla decisione quadro che, come noto, è priva di efficacia diretta, avesse effettuato una *mera attività di interpretazione* della norma penale interna; ovvero se, come è da credere, avesse proceduto ad una *vera e propria integrazione* della disciplina penale con norme non immediatamente efficaci ma vincolanti per lo Stato ⁽¹²⁶⁾. Le rilevate ambiguità teoriche e le imprecisioni, che si riscontrano pure in successive pronunce di legittimità ⁽¹²⁷⁾ e di merito ⁽¹²⁸⁾, suscitano fondate perplessità sull'accuratezza del ragionamento giuridico.

Ma v'è di più: la giurisprudenza, sia di legittimità che di merito, ha trascurato di considerare, nell'attività ermeneutica volta alla determinazione della nozione di *terrorismo internazionale*, la possibilità che esista ormai una nozione di terrorismo di fonte *consuetudinaria*, come è dato desumere da varie risoluzioni dell'ONU e da alcune convenzioni, ancorché *regionali* ⁽¹²⁹⁾, vincolante per il giudice italiano in forza dell'art. 10 Cost. ⁽¹³⁰⁾ e idonea ad integrare il precetto penale.

(126) Critico nei confronti della decisione T. E. EPIDENDIO, *Terrorismo internazionale e attività di "intelligence": nuove frontiere e nuovi problemi di diritto penale*, in *Corr. mer.*, 2006, p. 1296 s.

(127) Cass., Sez. II, 25 maggio 2006, Serai e altro, cit.; Cass., Sez. II, 25 maggio 2006, Bourama, n. 24994/06, a quanto consta, *inedita*.

(128) V., ad es., oltre ai provvedimenti citati alle note 60 e 63, G. i. p. Trib. Milano 17 maggio 2005, Aouadi e altri, cit. a nota 89.

(129) Al di fuori dell'ambito comunitario, si possono ricordare in questa sede, oltre alle convenzioni indicate nel testo, la Convenzione dell'Organizzazione della Conferenza islamica sulla lotta al terrorismo, conclusa a Ouagadougou il 1° luglio 1999 (art. 1 par. 2) e la Convenzione dell'Organizzazione dell'unità africana (OUA) sulla prevenzione e la lotta al terrorismo, conclusa ad Algeri il 14 luglio del 1999 (art. 1, par. 3 lett. a); nonché la Convenzione dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) contro i sequestri di persone

8 LA RICOSTRUZIONE INTERPRETATIVA DELLA NOZIONE DI TERRORISMO INTERNAZIONALE

In conclusione, si può dire, d'accordo con la dottrina e una parte della giurisprudenza ⁽¹³¹⁾, che la Convenzione di New York del 1999, che si riferisce a condotte poste in essere sia *in tempo di pace* sia *in tempo di guerra*, costituisce il primo corpus normativo, direttamente efficace nell'ordinamento dello Stato, che contiene una autentica, e vincolante, definizione generale di terrorismo. Alla luce di tale definizione, che peraltro non si discosta nella sostanza dall'attuale stato del diritto internazionale consuetudinario richiamato nel nostro ordinamento dalla clausola contenuta nell'art. 10 Cost. ⁽¹³²⁾, l'art. 270-bis c. p. trova

che godono di speciale protezione internazionale, conclusa a Washington il 2 febbraio 1971; la Convenzione della Conferenza regionale dell'Asia meridionale e dell'Australia (SAARC) sulla soppressione del terrorismo, conclusa a Katmandu il 4 novembre 1987; la Convenzione araba per la soppressione del terrorismo, conclusa al Cairo sotto l'egida della Lega araba il 22 aprile 1998; il Trattato sulla cooperazione tra gli Stati membri della Comunità di Stati indipendenti (CSI), concluso a Minsk il 4 giugno 1999.

- (130) In argomento, v., di recente, E. CANNIZZARO, *Sub art. 10 Cost.*, in AA. VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, vol. I, Torino, 2006, p. 242 ss., ed *ivi* ulteriori indicazioni. La Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, con la decisione del 2 ottobre 1995, sul caso *Prosecutor vs. Dusko Tadic*, cit., ha espressamente riconosciuto natura consuetudinaria ai divieti di attacchi indiscriminati contro la popolazione civile o contro soggetti che non prendono parte attiva alle ostilità.
- (131) F. VIGANO', *Riflessioni*, cit., p. 429; ID., *Terrorismo*, cit., p. 53 ss.; A. VALSECCHI, *Il problema*, cit., p. 1150 ss.; ID., *La definizione*, cit.; F. ROBERTI, *op. cit.*, p. 490 ss. Sul punto v. pure F. CERQUA, *Associazioni*, cit., p. 3135 ss. In giurisprudenza, nello stesso senso, per prima, Ass. Milano 9 maggio 2005, Bouyahia Hamadi e altri, cit. a nota 65: critico nei confronti della sentenza, ma senza valide argomentazioni giuridiche, A. MANTOVANO, *Prima del kamikaze. Giudici e legge di fronte al terrorismo islamico*, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2006, p. 32 ss. L'interpretazione della Corte d'Assise di Milano è stata *successivamente* seguita da G. u. p. Trib. Brescia 13 luglio 2005, Rafik e altri, *inedita*; e da Ass. App. Milano 28 novembre 2005, Bouyahia Maher e altri, cit. a nota 62, che ha confermato la sentenza del G. u. p. di

applicazione nel caso in cui l’associazione incriminata opera al fine di commettere, in Italia o all’estero, uno degli atti violenti oggetto delle specifiche convenzioni settoriali richiamate dalla stessa Convenzione; ovvero al fine di commettere atti violenti contro civili o contro soggetti che non partecipano attivamente al conflitto armato in corso, allo scopo di diffondere il terrore o di obbligare un governo o altra organizzazione a compiere o ad omettere un atto, e sempre che il movente della condotta sia di natura politica, ideologica o religiosa.

Quest’ultima precisazione, contenuta in numerose risoluzioni dell’ONU, manca in verità nella Convenzione di New York, ma ne costituisce la necessaria integrazione, nel senso che caratteristico degli atti terroristici è il “*movente che sostiene la condotta, e che è di volta in volta individuato come politico, religioso o genericamente ideologico, e che comunque (...) non può essere invocato come causa di giustificazione*” (133).

Milano del 24 gennaio 2005 (citata pure a nota 62): è da segnalare come nella motivazione della sentenza della Corte d’assise d’appello si ripeta quanto già affermato nella motivazione della sentenza della Corte d’assise di Milano il 9 maggio 2005, Bouyahia Hamadi e altri, cit., pronunciata però nell’ambito di un *diverso* procedimento, e non già nel medesimo procedimento, come *erroneamente* indicato da G. M. ARMONE, *op. cit.*, c. 345. Le stesse argomentazioni sono state in seguito riproposte testualmente da Ass. Cremona 15 luglio 2006, Boughanemi Faical e altri, in *Foro it.*, 2007, II, c. 217; successivamente, da Ass. Milano 21 settembre 2006, Mahdjoub e altri, e da G.u.p. Trib. Milano 5 ottobre 2006, Cherif Said e altri, entrambe *inedite*; e, infine, da Ass. Milano 6 novembre 2006, Rabei e altro, in *Corr. mer.*, 2007, p. 622, con commento di A. VALSECCHI, *La prova del delitto di associazione con finalità di terrorismo internazionale*, *ivi*, p. 630; nonché in *Foro it.*, 2007, II, c. 216: è da precisare che nella nota redazionale riguardante quest’ultima decisione, *ivi*, c. 217, si è *perpetuato l’errore* dianzi segnalato.

(132) A. VALSECCHI, *Il problema*, cit., p. 1151 ss.

(133) A. VALSECCHI, *Il problema*, cit., p. 1154, il quale così prosegue: “A tale requisito deve essere in definitiva attribuita una valenza *negativa*, nel senso cioè di *escludere* dall’area degli atti terroristici fatti commessi per perseguire interessi di natura strettamente privata”. Non è pertanto condivisibile l’opinione espressa da G. SALVINI, *L’associazione finalizzata al terrorismo internazionale*:

In questo caso, come si è già avuto modo di osservare, il criterio discretivo essenziale, ferma la necessità della sussistenza dell'una o dell'altra delle finalità specifiche indicate dalla Convenzione, resta quello della identità della vittima che, sia in tempo di pace sia nel corso di un conflitto armato, deve essere un civile o una persona che non partecipa (o non partecipa più) attivamente alle ostilità⁽¹³⁴⁾.

Di scarsa utilità per la definizione della nozione di *terrorismo internazionale* appare invece la ricordata decisione quadro, che rappresenta soltanto un vincolo interpretativo per il giudice e non può, nella parte in cui non è sovrapponibile alla Convenzione di New York, essere posta a base di una lettura *contra legem* delle norme incriminatrici nazionali, tali da ampliarne l'operatività. Ciò, ovviamente, prima del suo diretto recepimento dell'ordinamento italiano, del quale si dirà tra breve.

Sono così esclusi gli atti di violenza, da chiunque compiuti nel corso di un conflitto armato, contro militari attivamente impegnati nelle operazioni di conflitto, salvo la loro eventuale rilevanza come crimini di guerra o contro l'umanità.

Sono stati prospettati⁽¹³⁵⁾ al riguardo alcuni esempi: dovrebbero qualificarsi come atti di terrorismo l'atto del giovane palestinese che si fa esplodere su un autobus di linea israeliano

problemi di definizione e prova della finalità terroristica, in *Cass. pen.*, 2006, p. 3369, nota 5, secondo cui rientrerebbero nel "concetto di terrorismo" le condotte del soggetto (o dei soggetti) definito *Unabomber*, "che dal 1984 colloca ordigni in Veneto destinati a colpire i civili che vengano con essi in contatto". Secondo G. FIANDACA – A. TESAURO, *op. cit.*, p. 122, rientrerebbero nell'ambito applicativo dell'art. 270-bis c. p. le condotte di gruppi associati di *ultras* o di *no global* che si propongano il compimento di atti violenti di vandalismo in occasione di manifestazioni sportive o di protesta.

(134) A. VALSECCHI, *Il problema*, cit., p. 1150. Negli stessi termini, F. ROBERTI, *op. cit.*, p. 493.

(135) A. VALSECCHI, *Il problema*, cit., p. 1157 s.

come pure l'attentato dinamitardo compiuto a Beirut contro l'ex premier libanese nel febbraio 2005. Si è inoltre sostenuto ⁽¹³⁶⁾ che dovrebbero del pari qualificarsi come terroristici gli eventuali attentati contro militari del contingente internazionale attualmente di stanza in Iraq: e ciò perché oggi le forze militari presenti in Iraq non sono più attivamente impegnate in un conflitto armato, in quanto, ai sensi della risoluzione n. 1546 dell'8 giugno 2004 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la fase di occupazione del territorio iracheno, che è equiparata dal diritto internazionale umanitario ad una situazione di conflitto armato, seguita alla caduta del regime di Saddam Hussein, deve considerarsi conclusa formalmente il 30 giugno 2004, con l'instaurazione del Governo provvisorio di Ayad Allawi ⁽¹³⁷⁾.

Al contrario, sarebbero fuori dal novero degli atti terroristici gli agguati tesi ai mezzi blindati alleati durante l'invasione e l'occupazione dell'Iraq ⁽¹³⁸⁾.

Infine, può essere utile ricordare il progetto di Convenzione globale delle Nazioni Unite per la lotta al terrorismo, cui si è già accennato (v. *retro*, *sub* § 3), che, volto a superare la frammentazione delle varie convenzioni settoriali, fornisce una definizione diretta di terrorismo, affidato al Comitato *ad hoc* delle Nazioni Unite per la repressione del terrorismo, istituito con Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/51/210 del 17

(136) A. VALSECCHI, *Il problema*, cit., p. 1158.

(137) Dubita successivamente di questa conclusione A. VALSECCHI, *La prova*, cit., p. 636, il quale osserva che la nozione di *conflitto bellico*, nel diritto internazionale, non si fonda su dichiarazioni ufficiali, ma sulla constatazione di situazioni di fatto. In argomento, v. A. GIOIA, *op. cit.*, p. 43 ss.

(138) Ritengono l'Italia non estranea al conflitto in Iraq, tra gli altri, U. VILLANI, *L'ONU e la crisi del Golfo*, Bari, 2005; P. PICONE, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Riv. dir. internaz.*, 2003, p. 329 ss.; ID., *Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli stati*, *ivi*, 2005, p. 893 ss.

dicembre 1996. I negoziati sono stati però sospesi a causa dei dissensi che sono sorti proprio a proposito della definizione di terrorismo e, per la precisione, sulla qualificazione degli atti compiuti dalle forze armate. Ed invero, accanto ad alcuni Stati che vorrebbero includere nel testo della convenzione una esimente per gli atti commessi dalle forze armate, ancorché in danno di civili, ve ne sono altri che, al contrario, ritengono che gli atti commessi in danno di civili debbano essere sempre qualificati come atti *terroristici*. Una posizione più radicale è stata assunta da alcuni Paesi aderenti all'Organizzazione della Conferenza islamica i quali, invocando il principio della autodeterminazione dei popoli, intendono estendere l'operatività della esimente agli atti compiuti da qualsiasi gruppo armato, anche se irregolare. E' interessante rilevare, in tale prospettiva, come il *Report* della 59^a Sessione del 2 dicembre 2004, elaborato dal c. d. *High Level Panel* nell'ambito del suddetto Comitato, muova dalla premessa che l'attacco contro i civili deve essere sempre considerato come un atto terroristico, sia che provenga da un esercito regolare, sia che provenga da un qualsiasi altro gruppo armato. Tenuto conto delle contrapposte pretese e dei contrasti insorti in seno al Comitato per quanto riguarda gli attacchi contro i civili, il rapporto propone di non farne menzione nel testo della convenzione globale, rinviando, per l'incriminazione di tali atti, alle altre norme di diritto internazionale e, in particolare, alle ricordate Convenzioni di Ginevra del 1949, che qualificano qualsiasi atto compiuto ai danni di civili come crimine di guerra o contro l'umanità⁽¹³⁹⁾.

(139) Ricorda al riguardo A. SILJ, *op. loc. cit.*, che nell'aprile del 2002 gli Stati musulmani, riuniti in Malesia, adottarono una risoluzione la quale specificamente respingeva l'idea che la lotta dei palestinesi contro Israele potesse essere qualificata come *terrorismo*.

9 LA DEFINIZIONE DI TERRORISMO INTERNAZIONALE FORNITA DAL LEGISLATORE ITALIANO

Dopo l'attentato terroristico di Londra (cui si è accennato all'inizio) e di fronte al pericolo di altri analoghi fatti, sono state introdotte nell'ordinamento italiano misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: si è già ricordato al riguardo il d. l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla l. 31 luglio 2005, n. 155 ⁽¹⁴⁰⁾, adottato dal

(140) Sulla nuova normativa, si segnalano, senza pretesa di completezza, AA. VV., *Commento al D. l. 27.7.2005, n. 144, conv. con modif., in l. 31.7.2005, n. 155. Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in *Legisl. pen.*, 2005, p. 419 ss.; AA. VV., *Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione*, a cura di E. ROSI e S. SCOPELLITI, Supplemento al fascicolo n. 16/2006 di *D & G – Dir. e giust.*; AA. VV., *Le nuove norme di contrasto al terrorismo*, a cura di A. A. Dalia, cit.; AA. VV., *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, a cura di R. E. Kostoris e R. Orlandi, cit.; L. FILIPPI, *Le misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Le disposizioni processuali*, in *Dir. pen. e proc.*, 2005, p. 1212; A. VALSECCHI, *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Brevi osservazioni*, cit., p. 1222 ss.; ID., *La definizione*, cit.; G. MELILLO – A. SPATARO, *Senza la creazione di una Procura nazionale a rischio il coordinamento tra gli uffici*, in *Guida dir.*, n. 33/2005, p. 48; L. PISTORELLI, *Punito anche il solo arruolamento*, *ivi*, p. 55; G. FRIGO, *Straniero “cacciato” senza garanzie*, *ivi*, p. 76; M. PELISSERO, *op. cit.*, p. 1279; T. E. EPIDENDIO, *Terrorismo internazionale*, cit. Si segnalano infine D. FALCINELLI, *Terrorismo*, cit., p. 1621; EAD., *Terrorismo di pace*, cit., c. 249 ss.; C. GALDENZI, in E. DOLCINI – G. MARINUCCI (a cura di), *Codice penale commentato*, vol. I, 2^a ed., Assago (Milano), 2006, art. 270-bis ss., p. 1948 ss.; A. GAMBERINI, *Delitti contro la personalità dello Stato*, in AA. VV., *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, IV ed., Bologna, 2006, p. 49 ss.; A. MARTINI, *Difendere la democrazia da un nemico sconosciuto: il terrorismo*, in AA. VV., *Democrazia e terrorismo*, cit., p. 33 ss.; C. PIEMONTESE, *Ragioni*, cit., p. 1038 ss.; S. REITANO, *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie antiterrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, p. 217. Sulle disposizioni di carattere processuale v. inoltre R. BRICCHETTI, *Prelievi del Dna senza consenso*, in *Guida dir.*, n. 33/2005, p. 63; O. FORLENZA, *Liti sui decreti di espulsione restituite al Tar*, *ivi*, p. 70; R. CANTONE, *Le modifiche processuali introdotte con il decreto “antiterrorismo” (D. l. n. 144/05 conv. in l. n. 155/05)*, in *Cass. pen.*, 2005, p. 2507; G.

Parlamento con grande celerità ed a larga maggioranza. La normativa è stata successivamente integrata dall'art. 1-ter del d. l. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2006, n. 49 ⁽¹⁴¹⁾.

Per quanto interessa in questa sede, ai sensi dell'art. 270-sexies c. p. "sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di una organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia".

Come si vede, nella prima parte della norma viene riprodotta quasi alla lettera la definizione contenuta nella ricordata decisione quadro, peraltro caratterizzata da note di genericità.

SPANGHER, *Antiterrorismo: come cambiano le "regole del gioco"*, in *Corr. mer.*, 2005, p. 1060; A. SCAGLIONE, *Misure urgenti per il contrasto al terrorismo internazionale e polizia giudiziaria*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 316. V. infine il *Documento sul terrorismo internazionale* del Consiglio Superiore della Magistratura, in *Foro it.*, 2006, V, c. 286. Sui decreti attuativi emessi dal Ministero dell'Interno il 15 agosto 2005 sul controllo preventivo del volo da diporto o sportivo e sugli speciali limiti in materia di esplosivi, e il 16 agosto 2005 in materia di acquisizione di dati anagrafici dei soggetti che utilizzano postazioni pubbliche non vigilate per comunicazioni telematiche ovvero punti di accesso ad *Internet*, v. O FORLENZA, *Un sovraccarico di burocrazia per la sicurezza del territorio*, in *Guida dir.*, n. 53/2005, p. 52.

(141) Per un commento, v. V. SANTORO, *Introdotte le sanzioni per i finti poliziotti*, in *Guida dir.*, n. 12/2006, p. 125; ID., *Chiarezza sul rilascio di licenze per armi*, *ivi*, p. 129.

A differenza dell'art. 1 della decisione quadro, l'art. 270-*sexies* c. p. non contiene una analitica indicazione dei reati che possono essere qualificati come terroristici ove ricorra il necessario dolo specifico: il che è apparso superfluo, in quanto buona parte delle condotte comprese nell'elenco, se sorrette dalla finalità di terrorismo, integra autonomi reati (quali quelli, ad esempio, previsti dagli artt. 280, 280-*bis*, 289-*bis* c. p.), mentre le restanti condotte costituiscono reati comuni rispetto ai quali è configurabile la circostanza aggravante prevista dal già citato art. 1 del d. l. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito con modificazioni dalla l. 6 febbraio 1980, n. 15, sempre che, ovviamente, ricorra in concreto la finalità di terrorismo ⁽¹⁴²⁾.

Alcuni elementi della complessa definizione meritano di essere segnalati.

Anzitutto, con riferimento all'aspetto oggettivo, manca nel testo di legge la precisazione della natura *violenta* delle stesse. Tale mancata indicazione si rivela però di poco conto, ove si consideri che per la configurabilità dei reati previsti dagli artt. 270-*bis*, 270-*quater*, 270-*quinquies*, 280, 280-*bis*, 289-*bis* c. p. è necessario che le condotte, dirette al perseguimento della finalità di terrorismo, siano connotate dal carattere violento sulle cose o contro le persone, ancorché *in via mediata*, come la fabbricazione di esplosivi ⁽¹⁴³⁾.

L'assunto trova conferma nell'interpretazione costituzionalmente orientata della norma. Tenuto conto delle libertà fondamentali garantite nel nostro sistema costituzionale (libertà di pensiero, di religione, di comunicazione, di circolazione, di riunione, ecc.), non potrà essere perseguita

(142) F. VIGANO', *La legislazione nazionale*, cit., p. 6.

(143) A. VALSECCHI, *Misure*, cit., p. 1224; analogamente, F. ROBERTI, *op. cit.*, p. 515.

penalmente qualsiasi attività che comporti l'esercizio di quei diritti di libertà costituzionalmente garantiti, diretto a destabilizzare le strutture politiche di un Paese retto da una forma di Stato non democratico al fine di instaurarne una diversa di tipo democratico ⁽¹⁴⁴⁾. In sostanza, ciò che sarà sempre illecito é l'uso di mezzi violenti, quale che sia la meritevolezza dello scopo ⁽¹⁴⁵⁾.

Le condotte inoltre devono essere di per sé idonee, “per la loro natura o contesto”, a cagionare “un grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale”. Si impone quindi al giudice una valutazione prognostica sulla *idoneità* delle stesse, considerate tutte le circostanze di tempo e di luogo ⁽¹⁴⁶⁾, a cagionare un determinato evento, che deve essere caratterizzato dal requisito della *gravità*. Dovrà anzitutto essere individuato con sicurezza l'evento alla cui realizzazione tendevano gli autori di determinate condotte. Dovrà poi essere accertata la *gravità* del danno che da quelle condotte sarebbe derivato ad un Paese o ad una organizzazione internazionale. Il giudizio nient'affatto agevole, eccettuati ovviamente alcuni casi evidenti ⁽¹⁴⁷⁾, diventa ancora più arduo allorché si passi a valutare l'entità del danno, dovendosi stabilire con riferimento a quale bene (sicurezza pubblica, incolumità collettiva o individuale, beni patrimoniali dello Stato) debba essere effettuato il giudizio prognostico richiesto dalla norma. Per fornire all'interrogativo una risposta

(144) P. BONETTI, *op. cit.*, p. 107.

(145) A. GAMBERINI, *Delitti*, cit., p. 77.

(146) La precisazione sembra idonea a circoscrivere l'ambito di operatività della norma e ad evitare pericolose interpretazioni espansive: L. PISTORELLI, *op. loc. cit.*

(147) Sul punto A. VALSECCHI, *Misure*, cit., p. 1225, il quale prospetta alcune ipotesi: se non potrebbero esserci dubbi nel caso di omicidio di un importante uomo politico, numerose incertezze potrebbero sorgere, ad esempio, nel caso di distruzione di un edificio pubblico e di morte di comuni cittadini e, magari, anche di uno solo di essi.

soddisfacente, si può dire, in prima approssimazione, che non si potrà assolutamente prescindere dal considerare che la condotta, concretamente posta in essere, sarà in molti casi sarà direttamente lesiva di uno o di più beni tra quelli indicati.

Permangono comunque difficoltà ed incertezze, sicché non sembra pienamente riuscito il tentativo del legislatore di conferire determinatezza e precisione alle fattispecie penali in materia di terrorismo ⁽¹⁴⁸⁾.

Sotto il profilo soggettivo, la *finalità di terrorismo* è caratterizzata dalla previsione di tre diverse forme alternative nelle quali si articola il dolo specifico. Le condotte devono tendere al raggiungimento di uno dei tre obiettivi elencati dalla norma: “intimidire la popolazione”; “costringere i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto”; “destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un’organizzazione internazionale” ⁽¹⁴⁹⁾.

Con riferimento a quest’ultima finalità, si impongono alcune osservazioni. Con l’entrata in vigore della nuova disposizione di legge è venuta meno l’autonomia della finalità di eversione dell’ordine democratico italiano rispetto alla finalità di terrorismo, che invece il legislatore considerava, prima della recente riforma, concettualmente distinte (v. *retro*, *sub* § 1). La scelta legislativa a favore dell’assimilazione delle due finalità,

(148) Reputa che la definizione sia connotata da elementi di genericità F. CERQUA, *Associazioni*, cit., p. 3138. Ravvisa profili di indeterminatezza A. PECCIOLI, *Il terrorismo quale settore chiave per l’armonizzazione del diritto penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2007, p. 804. Critici nei confronti della definizione pure A. MARTINI, *op. cit.*, p. 60 ss.; e G. GUARINO, *Terrorismo, conflitti interni*, cit. c. 279 ss.

(149) Per una diversa interpretazione, M MANTOVANI, *Le condotte*, cit., p. 98 ss. Ritiene i criteri finalistici costituiscano fonti di perplessità A. MARTINI, *op. cit.*, p. 69 ss.

forse difficile da difendere dal punto di vista del diritto interno ed internazionale, oltre che sotto il profilo sistematico e della coerenza del sistema, ha determinato una modifica implicita dell'art. 270-bis, comma 3, c. p., nel senso che la finalità eversiva di un ordinamento straniero costituisce oggi una *finalità di terrorismo* o, se si vuole, una specificazione di essa. Sono così diventati *terroristici*, penalmente rilevanti alla stregua della normativa in esame e, come tali, sottoposti alle valutazioni del giudice italiano, anche gli atti eversivi posti in essere contro qualsiasi Stato sovrano, indipendentemente dal suo assetto costituzionale e dal grado di rispetto delle norme di diritto internazionale e, quindi, anche quelli “rivolti contro Paesi in cui operi un regime dittatoriale e non rispettoso dei diritti umani”⁽¹⁵⁰⁾. Se così è, non sarebbe azzardato concludere osservando che il nostro Stato è diventato il “guardiano dell’ordine costituito mondiale”⁽¹⁵¹⁾.

La definizione della finalità di terrorismo impone pertanto di rivedere anche l’interpretazione delle altre disposizioni di legge che la contemplano, delle quali è stato ampliato l’ambito di operatività.

La finalità di terrorismo si dovrà in ogni caso concretizzare in una oggettiva idoneità delle condotte a raggiungere lo scopo cui sono dirette. Ed invero, lo scopo richiesto dalla legge per la

(150) Ancora A. VALSECCHI, *Misure*, cit., p. 1226. L’Autore ricorda che proprio per questa ragione il Governo aveva previsto, all’art. 16 del decreto legge, la necessità dell’autorizzazione a procedere del Ministro della Giustizia, ex art. 313, comma 1, c. p., per le fattispecie di cui agli artt. 270-bis, comma 3, 270-*quater* e 270-*quinquies*, c. p., limitatamente al compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo internazionale. La norma è stata però soppressa in sede di conversione del decreto legge. Si è osservato al riguardo che una interpretazione letterale della norma porrebbe seri interrogativi sull’inedito ruolo del nostro Stato come guardiano dell’ordine costituito mondiale: F. ROBERTI, *op. cit.*, p. 519.

(151) Analogamente F. VIGANO’, *La legislazione nazionale* cit., p. 7.

configurabilità del dolo specifico non costituisce soltanto un particolare atteggiarsi della volontà colpevole, ma serve altresì, nell’ambito di una concezione oggettivistica del reato la quale esige che il fatto tipico sia in qualche modo offensivo del bene protetto, a contrassegnare la condotta di base, che deve essere caratterizzata dalla sua oggettiva idoneità a cagionare l’offesa perseguita dall’agente ⁽¹⁵²⁾.

Quanto all’individuazione del bene, o dei beni, oggetto di tutela, appare opportuna la distinzione, proposta dalla dottrina ⁽¹⁵³⁾, che si basa sulle finalità alternative previste dalla norma. Si è sostenuto di conseguenza che, quanto alla finalità di “intimidire la popolazione”, la sua previsione appare funzionale alla tutela di un diritto fondamentale di *vivere libero dalla paura*, che è diritto concreto di ogni persona; che, quanto alla seconda finalità, l’oggettività giuridica dovrebbe essere individuata nella *libertà di autodeterminazione* dei funzionari pubblici di qualsiasi Stato od organizzazione internazionale; e che, infine, quanto alla terza finalità, eversiva, oggetto della tutela apprestata dal diritto penale sarebbero gli ordinamenti degli Stati e delle organizzazioni internazionali. Trattasi dunque di reato plurioffensivo, connotato da una oggettività giuridica complessa.

La norma definitoria termina con una clausola di chiusura: sono considerate terroristiche “le altre condotte” definite come tali o “commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o da altre norme di diritto internazionale vincolanti per l’Italia”. Trattasi in verità di una clausola di chiusura in parte

(152) In argomento, v., per tutti, G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Corso*, cit., p. 577 ss.; nonché degli stessi Autori, *Manuale*, cit., p. 351 s. Va peraltro segnalato che l’assimilazione tra fattispecie a dolo specifico e delitto tentato non è da tutti condivisa: v. L. PICOTTI, *Il dolo specifico. Un’indagine sugli “elementi finalistici” delle fattispecie penali*, Milano, 199, p. 501 ss.

(153) F. VIGANO’, *La legislazione nazionale*, cit., p. 19. Sul punto si rinvia anche a quanto osservato più sopra: v. *retro*, sub § 1.

sovrrabbondante, soprattutto perché, richiamando le convenzioni internazionali ratificate e rese esecutive in Italia, fa riferimento a norme che sono già inserite nell'ordinamento dello Stato ⁽¹⁵⁴⁾.

Deve tuttavia riconoscersi che un significativo elemento di novità è stato introdotto dall'ultima parte dell'art. 270-*sexies* c. p.: con essa il legislatore ha provveduto alla diretta trasposizione nell'ordinamento interno delle disposizioni della ricordata decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo, la quale, come si è accennato (v. *retro*, sub § 7), abbisognava, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo perseguito, di una diretta attuazione da parte dei legislatori dei singoli Stati.

Per quanto riguarda l'espreso richiamo alle norme internazionali e comunitarie vincolanti per l'Italia, si deve ritenere che la nuova disposizione di legge abbia introdotto un meccanismo automatico di *incorporazione permanente* di eventuali future norme, anche pattizie ⁽¹⁵⁵⁾, che, in ipotesi, amplino, ammesso che ciò sia possibile, o anche restringano, la nozione di *condotte con finalità di terrorismo* ⁽¹⁵⁶⁾: e ciò in forza del rinvio, di carattere *dinamico*, ad esse ⁽¹⁵⁷⁾.

(154) Parla di norma "inutile" G. PADOVANI, Sub art. 15, in AA. VV., *Commento al D. l. 27.7.2005, n. 144*, cit., p. 565. Sulla intrinseca indeterminazione concettuale, che permarrrebbe anche dopo la definizione legislativa fornita dall'art. 270-*sexies* c. p., v. D. FALCINELLI, *op. cit.*, p. 1612. Anche secondo M. DONINI, *Il diritto penale*, cit., p. 746, nota 43, si tratterebbe pur sempre di una definizione parzialmente in bianco e insoddisfacente sotto il profilo della determinatezza. Sulla intrinseca indeterminazione concettuale, che permarrrebbe anche dopo la definizione legislativa.

(155) Come è noto, l'art. 10, comma 1, Cost. prevede il meccanismo della incorporazione permanente solo per le norme di diritto consuetudinario internazionale: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute". In argomento, per tutti, A. CASSESE, *Diritto internazionale*, Bologna, 2006, p. 290 ss.

(156) A. VALSECCHI, *Misure*, cit., p. 1226; T. E. EPIDENDIO, *Terrorismo internazionale*, cit., p. 1297 s.; ID., *Diritto comunitario*, cit., p. 368 ss.

Si deve segnalare, infine, che l'art. 270-*sexies* c. p. fornisce della nozione di terrorismo una definizione più ampia rispetto a quella vincolante per il passato, in quanto, come si è visto, aggiunge, tra le finalità contemplate, la *finalità eversiva* di un Paese o di un organizzazione internazionale. Ne deriva un'estensione dell'area del penalmente rilevante, nella quale rientrano ora anche le associazioni che si propongono il compimento di atti diretti a destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di una organizzazione internazionale. Si è dunque in presenza di un fenomeno di successione di leggi penali, che impone all'interprete di tenere distinti i fatti commessi prima dell'entrata in vigore della norma, per i quali non potrà trovare applicazione la parte *innovativa* della definizione, da quelli commessi in epoca successiva⁽¹⁵⁸⁾. La modifica infatti di una norma definitoria di un elemento di fattispecie determina in via mediata la modifica della norma incriminatrice che utilizza tale elemento, con conseguente operatività dell'art. 2 c. p.⁽¹⁵⁹⁾.

Si è posto il problema se possa ritenersi ancora valido l'elemento discriminante rappresentato dalla qualità della vittima che, introdotto nell'ordinamento dalla legge di ratifica della Convenzione di New York del 1999, non compare nell'ampia definizione fornita dall'art. 270-*sexies* c. p. La risposta positiva, fondata su una serie di articolate e motivate argomentazioni⁽¹⁶⁰⁾, è da condividere. A prescindere dalla considerazione che

(157) M. MANTOVANI, *Le condotte*, cit., p. 81.

(158) A. VALSECCHI, *Misure*, cit., p. 1227; ID., *La definizione*, cit., p. 1110 s.; A. PECCIOLI, *Il terrorismo quale settore chiave*, cit., p. 806. Al contrario, per l'applicazione retroattiva dell'art. 270-*sexies* c. p. si è pronunciata Ass. App. Milano 28 novembre 2005, Bouyahia Maher e altri, cit. a nota 62.

(159) In tal senso v., per tutti, D. PULITANO', *Errore di diritto nella teoria del reato*, Milano, 1976, p. 238; G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Manuale*, cit., p. 79.

(160) A. VALSECCHI, *La definizione*, cit., p. 1113 ss. Di contrario avviso P. ROBERTI, *op. cit.*, p. 521.

una legge ordinaria posteriore potrebbe abrogare la legge di ratifica anteriore, solo ove preveda una disciplina contrastante con quella dettata dalle norme internazionali e ripudi chiaramente gli impegni internazionali assunti ⁽¹⁶¹⁾, con il rischio però di essere dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., si osserva che un'interpretazione sistematica della norma codicistica e delle richiamate fonti internazionali, induce a ritenere che coesistano due definizioni di *terrorismo*: quella fornita dall'art. 270-*sexies* c. p., applicabile solo a fatti commessi in tempo di pace, in quanto attuativa della decisione quadro dell'Unione europea e da interpretarsi in conformità alla lettera e allo scopo di essa; e quella derivante dall'art. 2 della Convenzione di New York del 1999, richiamata dallo stesso art. 270-*sexies* c. p. e ratificata con legge mai abrogata, "applicabile anche a fatti commessi in tempo di guerra, e caratterizzata dall'elemento discriminante della qualità della vittima (che non potrà essere un militare combattente)" ⁽¹⁶²⁾. In sostanza, in tempo di guerra non si potrà parlare di azioni terroristiche contro militari che partecipano attivamente alle operazioni belliche.

Ci si è chiesti ⁽¹⁶³⁾, infine, come si possa coordinare la prima parte dell'art. 270-*sexies* c. p., che non fa alcun cenno alle vittime delle condotte qualificate come terroristiche, con la seconda della parte che, integrata dalle convenzioni internazionali, delimita le categorie delle possibili vittime di atti terroristici. All'interrogativo è possibile rispondere osservando che la parte autonoma della definizione non contempla alcuna specificazione in ordine alle vittime delle condotte che vi sono descritte, con la conseguenza che solo in tempo di guerra dovrà valere la limitazione posta dall'art. 2 della Convenzione di New York del 1999.

(161) B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 293.

(162) A. VALSECCHI, *La definizione*, cit., p. 1116.

(163) M MANTOVANI, *Le condotte*, cit., p. 101 ss.

10 L'INTERPRETAZIONE PIÙ RECENTE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Deve essere segnalata, infine, una recente e più volte ricordata sentenza della Suprema Corte ⁽¹⁶⁴⁾, che merita attenta considerazione. La Corte, *correggendo* e *integrando* la pronuncia in precedenza criticata ⁽¹⁶⁵⁾, ha osservato che la ricerca di una definizione generale di terrorismo deve far capo anzitutto alla Convenzione dell'ONU del 1999, che ha una portata così ampia da assumere il valore di una definizione generale applicabile sia in tempo di pace sia in tempo di guerra. Ha ricordato poi la decisione quadro dell'Unione europea del 2002, la quale contiene una definizione di terrorismo che, basata sulla elencazione di una serie di reati, si applica solo a fatti commessi in tempo di pace. Ha sottolineato al riguardo la duplicità della disciplina delle condotte terroristiche e la necessità di differenziarne il regime giuridico in relazione all'identità dei soggetti attivi e delle vittime, nel senso che dovrà applicarsi la normativa del diritto internazionale umanitario ovvero quella comune a seconda che i fatti siano compiuti da soggetti muniti della qualità di *combattenti* e siano destinati contro civili o contro persone non impiegate attivamente nelle ostilità: con la conseguenza che, mutando i requisiti soggettivi, gli atti di terrorismo saranno inquadrabili nella categoria dei crimini di guerra ovvero in quella dei crimini contro l'umanità. La Corte ha precisato che il testo e la *ratio* della normativa internazionale, che concorre a definire la finalità di terrorismo internazionale, offrono univoci argomenti ermeneutici per ritenere che costituisce atto terroristico anche quello contro un obiettivo militare, quando le peculiari e concrete situazioni fattuali facciano apparire certe ed inevitabili le gravi conseguenze in danno della vita e dell'incolumità fisica della

(164) Cass., Sez. I, 11 ottobre 2006, Bouyahia Maher e altri, cit. a nota 15.

(165) V. nota 125.

popolazione civile, contribuendo a diffondere nella collettività paura e panico: basti pensare all'ipotesi di un attentato dinamitardo contro un automezzo militare che si trovi in un mercato affollato. Ha aggiunto, nell'ampia pregevole e articolata motivazione, che in ogni caso l'atto terroristico è connotato dalla *depersonalizzazione della vittima*, per il normale anonimato delle persone colpite da azioni violente, dirette a seminare indiscriminata paura nella collettività. Ineccepibile il richiamo della Corte alle fonti internazionali.

La condotta inoltre, per essere qualificata terroristica, deve presentare, sul piano psicologico, l'ulteriore requisito (al quale si è già accennato: v. *retro*, *sub* § 8) della motivazione politica, religiosa o ideologica, conformemente ad una norma consuetudinaria internazionale accolta in varie risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza dell'ONU, nonché nella ricordata Convenzione del 1977 contro gli attentati terroristici commessi con l'uso di esplosivi (v. *retro*, *sub* § 6). Anche su questo punto la decisione non può che essere condivisa.

Infine il carattere interpretativo della norma di cui all'art. 270-*sexies* c. p. non impedisce – a giudizio della Corte – che essa sia soggetta alle regole in materia di successione di leggi penali, con la conseguenza che, ad esempio, non potrebbe essere applicata retroattivamente, nei confronti di fatti commessi, prima della sua entrata in vigore, per finalità eversiva di un Paese o di una organizzazione internazionale, finalità che in precedenza, come si è visto, era dal legislatore tenuta distinta dalla finalità di terrorismo.

Come è agevole constatare, si è in presenza di un raro fenomeno di adeguamento giurisprudenziale ⁽¹⁶⁶⁾: è stata in questo caso la Corte di cassazione ad adeguarsi alle pronunce collegiali dei giudici di merito ⁽¹⁶⁷⁾, fondate sulle solide basi di diritto

indicate dalla dottrina, e non già i giudici di merito ad adeguarsi ai principi enunciati dalla Corte di cassazione.

Da ultimo, per quanto attiene alla struttura del reato associativo previsto dall'art. 270-bis c. p. vanno segnalate le chiare e precise indicazioni della Suprema Corte, sicura guida per l'interprete: “se è vero che la norma incriminatrice punisce il solo fatto della costituzione dell'associazione, indipendentemente dal compimento degli atti criminosi rientranti nel programma e strumentali alla particolare finalità perseguita, è altrettanto indubbio che la struttura organizzativa deve presentare un grado di effettività tale da rendere almeno possibile l'attuazione del progetto criminoso e da giustificare, perciò, la valutazione legale di pericolosità, correlata alla idoneità della struttura al compimento della serie di reati per la cui realizzazione l'associazione è stata istituita. In caso contrario, ossia se la struttura associativa fosse concepita in termini generici, labili ed evanescenti, l'anticipazione della repressione penale finirebbe per colpire, attraverso lo schermo del delitto associativo, il solo fatto dell'adesione ad un'astratta ideologia, che, pur risultando aberrante per l'esaltazione della indiscriminata violenza e per la diffusione del terrore, non è accompagnata, tuttavia, dalla possibilità di attuazione del programma: si finirebbe, insomma, per reprimere idee, non fatti, potendo configurarsi tutt'al più – nell'ipotesi di accordo non concretizzatosi in un'organizzazione adeguata al piano terroristico – la fattispecie della cospirazione politica mediante accordo prefigurata dall'art. 304 c. p., che richiama, attraverso l'art. 302, anche l'art. 270-bis”.

(166) Per un adeguamento della Suprema Corte alla giurisprudenza di merito in materia di schiavitù e riduzione in schiavitù, v. C. Ass. Milano 18 maggio 1988, Salihi Andrija e altri, e Cass., Sez. V, 7 dicembre 1989, Izet Elmaz ed altri: entrambe le sentenze sono citate a nota 73.

(167) V. le sentenze citate a nota 131.

