



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Cattedra di Tutela Internazionale dei Diritti Umani

**Il recepimento delle convenzioni e degli atti in materia di terrorismo
internazionale: il modello italiano e statunitense**

RELATORE

Chiar. mo Prof.

Pietro Pustorino

CANDIDATO

Chiara Cardinali

Matr. 126093

CORRELATORE

Chiar. mo Prof.

Roberto Virzo

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

INDICE

Introduzione	09
---------------------------	----

CAPITOLO I – La lotta al terrorismo internazionale

1. Diritto penale, prevenzione e terrorismo internazionale	14
1.1 La necessità di dare una definizione di “terrorismo”	16
1.2 La definizione di terrorismo nel diritto internazionale consuetudinario.....	18
1.3 La definizione di terrorismo nel diritto internazionale convenzionale.....	20
1.4 Il fallimento del progetto di una Convenzione globale contro il terrorismo internazionale.....	22

CAPITOLO II – Lo *status* delle convenzioni internazionali universali antiterrorismo nell’area *OSCE*

1. L’<i>OSCE</i> e il suo funzionamento	24
1.1 <i>Membership</i> e struttura.....	25
1.2 La lotta al terrorismo in ambito <i>OSCE</i>	26
1.2.1 I principi guida.....	27
1.2.2 Le aree di interesse strategico.....	32
2. Le 19 convenzioni universali antiterrorismo (<i>UATI</i>) e i rispettivi protocolli	33
2.1 Dati e percentuali sulla partecipazione dei diversi Stati alle convenzioni universali antiterrorismo.....	34
2.2 Analisi delle convenzioni universali antiterrorismo dal 1963 al 2017.....	36
1) La Convenzione sui reati e altri atti commessi a bordo di aeromobili, 1963.....	37
2) La Convenzione per la repressione dei sequestri illeciti di aeromobili, 1970.....	38
3) La Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell’aviazione civile, 1971.....	38
4) La Convenzione sulla prevenzione e repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, 1973.....	39

5) La Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, 1979.....	39
6) La Convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare, 1980 ed il rispettivo Emendamento, 2005.....	39
7) La Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, 1988, ed il rispettivo Protocollo, 2005.....	40
8) Il Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse sulla piattaforma continentale, 1988 ed il rispettivo Protocollo Addizionale, 2005.....	41
9) La Convenzione sul contrassegno degli esplosivi plastici ai fini del rilevamento, 1991.....	41
10) La Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi, 1997.....	41
11) La Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, 1999.....	42
12) La Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare, 2005.....	42
13) La Convenzione sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale, 2010.....	43
3. La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale, 2000.....	43
4. Considerazioni sulla partecipazione italiana e statunitense.....	53
5. Tabelle di riproduzione grafica relative alla partecipazione dei diversi Stati alle convenzioni universali antiterrorismo.....	54

CAPITOLO III - Gli strumenti legali regionali relativi al terrorismo e alla cooperazione in materia penale nell'ambito del Consiglio d'Europa

1. Le convenzioni nell'ambito del Consiglio d'Europa.....	56
1) La Convenzione europea sull'estradizione, 1957.....	57
2) La Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, 1959.....	58
3) La Convenzione europea sul trasferimento delle procedure penali, 1972.....	59
4) La Convenzione europea per la repressione del terrorismo, 1977.....	59
5) La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cybercriminalità, 2001.....	60

6) La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, 2005.....	62
7) La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca di proventi di reato e sul finanziamento al terrorismo, 2005.....	67
2. Tabelle di riproduzione grafica relative alla partecipazione dei diversi Stati alle convenzioni regionali antiterrorismo.....	72

CAPITOLO IV - Il recepimento nell'ordinamento italiano delle convenzioni più rilevanti in materia di terrorismo

1. Iter di ratifica e autorizzazione dei trattati internazionali ex artt. 80 e 87 della Costituzione italiana.....	74
1.1 I procedimenti di adattamento impiegati in Italia ai fini del recepimento degli accordi internazionali, con particolare riguardo alle convenzioni antiterrorismo.....	76
1.2 Il ricorso alla legislazione d'urgenza come eccezione alla normale procedura di recepimento.....	79
1.2.1 Il d.l. 374/2001, convertito nella L. 438/2001.....	81
1.2.2 Il d.l. 144/2005, convertito nella L. 155/2005.....	82
1.2.3 La giurisprudenza della Corte di Cassazione in relazione alle fattispecie di cui agli artt. 270 <i>bis.</i> e 270 <i>sexies</i> c.p.	83
2. Il recepimento delle convenzioni internazionali in materia di contrasto al terrorismo internazionale.....	85
2.1 La Legge 34/2003 di attuazione della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo.....	86
2.2 La Convenzione di Palermo contro il crimine organizzato transazionale.....	88
2.2.1 La legge 146/2006 di attuazione della Convenzione di Palermo.....	89
2.3 La Legge 153/ 2016.....	91
3. Il controllo sul rispetto e sull'attuazione delle convenzioni internazionali e regionali antiterrorismo.....	94
3.1 Il controllo nell'ambito del Consiglio d'Europa: il ruolo del Comitato del Consiglio d'Europa per il contrasto al terrorismo (CDCT).....	95

3.2 Profiles on Counter-Terrorism Capacity of Italy	96
3.3 Il controllo in ambito ONU: il ruolo dell'Ufficio delle Nazioni Unite sulle Droghe e il Crimine (UNODOC) e della Terrorism Prevention Branch (TPB).....	97
3.3.1 Il ruolo dell'UNODOC in relazione alla Convenzione di Palermo.....	98
3.4 Il ruolo dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo in ambito OSCE.....	102

CAPITOLO V- Il recepimento nell'ordinamento statunitense delle convenzioni più rilevanti in materia di terrorismo

1. Il recepimento dei trattati internazionali nell'ordinamento statunitense.....	103
1.1 La differenza tra i trattati <i>self executing</i> e <i>non self-executing</i>	106
2. <i>American Exceptionalism</i>	109
3. La legislazione statunitense e il recepimento delle convenzioni internazionali antiterrorismo.....	110
3.1 La Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi 1997 e il 2002 <i>Act</i>	114
3.2 La Convenzione New York del 1999 e il 2002 <i>Act</i>	116
3.3 Il rapporto tra la Convenzione di Palermo del 2000 e il <i>RICO Act</i>	118
3.4 La Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare del 2005.....	120

CAPITOLO VI - Altri atti in materia di terrorismo: le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e la loro applicazione interna

1. Il ruolo del Consiglio di Sicurezza nella lotta al terrorismo.....	122
1.1 Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dal 2001 al 2017.....	124
1.1.1 La risoluzione 1371/2001 “Minaccia alla pace e alla sicurezza causata da atti di terrorismo”	124
1.1.2 La nuova minaccia dei <i>foreign terrorist fighter</i>	125

1.1.3 La risoluzione 2178/2014 “ <i>Addressing the growing issue of foreign terrorist fighters</i> ”	128
2. La risoluzione 2178/2014 “ <i>Addressing the growing issue of foreign terrorist fighters</i> ” e la legislazione degli U.S.A.	131
2.1. L’influenza sulla risoluzione 2178/2014 del Capo 18 del Codice degli Stati Uniti Sez. 2339 A, 2339 B e 2339C.....	137
3. La risoluzione 2178/2014 e l’emanazione da parte del Governo italiano del d.l. antiterrorismo 7/2015.....	140
3.1 L’art. 1 del d.l. 7/2015 “Nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo”...	141
3.2 L’art. 2 del d.l. 7/2015 “Integrazione delle misure di prevenzione e contrasto delle attività terroristiche”	143
3.3 L’art. 1 del d.l. 7/2015 “Integrazione della disciplina dei reati concernenti l’uso e la custodia di sostanze esplosive e di quella della detenzione di armi comuni da sparo e dei relativi caricatori, nonché tracciabilità delle armi e delle sostanze esplosive”	144
3.4 Considerazioni conclusive.....	145
 Conclusioni	146
 Bibliografia	155
 Sitografia	160
 Giurisprudenza	166

INTRODUZIONE

Oggi, nel 2018, la comunità internazionale si ritrova a dover affrontare una guerra senza eguali, una guerra che non si gioca secondo le regole delle Convenzioni di Ginevra, una guerra che si combatte, imprevedibilmente, ogni giorno e che non conosce un solo campo di battaglia. Un *café* a Parigi, uno stadio a Manchester, una discoteca ad Orlando, un aeroporto ad Istanbul, un hotel a Bamako, un *campus* universitario a Nairobi, un museo a Tunisi, una spiaggia a Sharm el Sheik, un treno a Madrid, una scuola in Russia, degli uffici a New York divengono teatro di atti di violenza indiscriminata che, in virtù del finalismo soggettivo intrinseco ad essi, vengono definiti atti terroristici, in quanto volti a destabilizzare l'ordine preconstituito seminando panico e terrore ed usando, quale puro pretesto, ideologie religiose o politiche.

La comunità internazionale, nel fronteggiare questa minaccia alla pace, alla stabilità, alla sicurezza e ai diritti umani, di fronte all'evidente insufficienza di un'offensiva militare, si è resa conto della necessità di dover ricorrere ad altri strumenti e di dover impugnare le armi del diritto. I diversi Stati, consapevoli della impossibilità di contrastare questo fenomeno da soli, hanno da sempre cercato di cooperare tra loro, una cooperazione che si è tradotta nella elaborazione di convenzioni e trattati, e nell'adozione di atti internazionali che fossero capaci di arginare il terrorismo nella sua dimensione che da nazionale si è via via fatta transnazionale. Ben presto è stato chiaro che la sua prevenzione e repressione si sarebbe potuta efficacemente attuare tramite la previsione di fattispecie criminose a livello internazionale, la cui formulazione altro non è che l'incontro e la sintesi della volontà degli Stati facenti parte della comunità internazionale, ed il conseguente obbligo di tali Stati di criminalizzare a livello interno quelle ipotesi delittuose, così da consentire, da un lato, che possano essere perseguite e da realizzare, dall'altro, l'armonizzazione degli ordinamenti penali.

Alla luce di queste considerazioni, si intende preliminarmente chiarire che il presente lavoro non si pone quale obiettivo quello di dimostrare l'assunto secondo cui i sistemi normativi interni in materia di contrasto al terrorismo sarebbero il frutto dell'adattamento ad istanze internazionali, in quanto si ritiene impossibile stabilirlo a priori, data la molteplicità di variabili storiche, politiche, giuridiche e cronologiche in

gioco, ma, al contrario, ha come scopo quello di indagare se e in che misura le norme internazionali hanno modellato la disciplina interna, così da stabilire quale sia l'entità di questa trasposizione e il livello di conformità di un certo ordinamento rispetto al quadro internazionale. In questa sede si ritiene, peraltro, sterile e fine a se stesso formulare delle ipotesi che possano anticipare il contenuto della ricerca, mentre sembra opportuno mettere in luce, preliminarmente, il metodo in essa adottato che consiste nell'analisi del testo delle diverse convenzioni e atti internazionali sull'argomento, utilizzando, quali strumenti di interpretazione, anche *reports*, decisioni e raccomandazioni elaborate dalle diverse organizzazioni internazionali.

Una volta stabilito che l'oggetto di questo studio consiste nell'esaminare come le convenzioni internazionali e gli atti in materia di terrorismo internazionale siano stati recepiti, sembra doveroso chiarire il motivo per cui l'indagine è stata ristretta a due specifici ordinamenti, ossia quello italiano e quello statunitense, distanti sia geograficamente sia dal punto di vista della loro tradizione giuridica. Pur essendo risultato a posteriori interessante comparare un sistema di *civil law* e uno di *common law*, non è stata tale circostanza a determinare la scelta di questa impostazione ma piuttosto l'esperienza di studio di chi scrive presso la *Fordham University* di New York. L'aver avuto la possibilità di seguire un corso specifico riguardante la legislazione antiterrorismo statunitense, l'aver avuto accesso alla biblioteca dell'Università ai fini della consultazione di libri, *papers* e raccolte di *statutes* in materia e l'aver acquisito nozioni giuridiche proprie dell'ordinamento degli U.S.A., imprescindibili al fine di condurre uno studio critico sull'argomento, sono stati determinanti nella stesura del presente elaborato.

Partendo da questi presupposti, si è, peraltro, ritenuto di dover delimitare l'indagine a quelle convenzioni e a quegli atti conclusi soltanto in determinate aree, e, specificatamente, nell'ambito dell'ONU, nell'area dell'*OSCE*, ossia l'*Organization for Security and Cooperation in Europe*, il cui mandato si esplica in Europa, Asia Centrale e Nord America e di cui tanto l'Italia che gli Stati Uniti sono parte, e nell'area del Consiglio d'Europa, di cui solo l'Italia è Stato membro, ma che si caratterizza per la particolare circostanza che le convenzioni concluse in seno ad essa sono aperte alle firma anche di Stati non membri. A tale proposito si è considerato interessante indagare se e in relazione a quali convenzioni gli Stati Uniti si sono avvalsi di questa facoltà. Il

fatto che una tale eventualità non sia prevista in relazione ai trattati conclusi nell'ambito dell'Unione europea ha determinato la scelta di non includere l'esame della sua strategia antiterrorismo, in quanto non sarebbe stato possibile sviluppare alcuna conclusione in merito alla partecipazione statunitense, non prevista, in questo caso, dai trattati.

La tematica della prevenzione e della repressione del fenomeno terroristico tramite il diritto penale è assai estesa e ricomprende tanto il diritto penale sostanziale quanto quello processuale, nonché il tema della cooperazione giudiziaria e di quella di polizia, tutti aspetti che verranno sommariamente richiamati nel momento in cui verranno approfondite le convenzioni che si ritengono essere più rilevanti. Vista però l'impossibilità di trattare esaustivamente e contemporaneamente tutte queste tematiche, che, seppure connesse, interessano comunque aree diverse del diritto, si è ritenuto opportuno limitare l'analisi al recepimento soltanto di quelle norme internazionali che stabiliscono obblighi di criminalizzazione in relazione a fattispecie di diritto penale sostanziale, forti del fatto che l'elaborazione di norme procedurali o di norme riguardanti la cooperazione giudiziaria non può prescindere dall'esistenza di reati sostanziali.

Un'altra delimitazione riguarda l'arco temporale, in quanto, pur prevedendo un *excursus* su tutte le convenzioni internazionali universali e regionali adottate dal 1963 al 2017, considerata l'impossibilità di analizzare in maniera approfondita il recepimento di tutte le convenzioni in questione, si è circoscritta l'indagine ai trattati conclusi negli anni che hanno immediatamente preceduto l'11 settembre del 2001 e a quelli successivi a tale data epocale, che ha prepotentemente ed irreversibilmente svelato le carenze dei sistemi normativi esistenti e ha costretto gli Stati al loro ripensamento tramite l'adeguamento del loro impianto giuridico alle nuove istanze internazionali o tramite l'introduzione *ex novo* di norme incriminatrici.

Per quanto concerne la struttura del presente elaborato, il primo capitolo tratterà dell'impiego del diritto penale, in un'ottica soprattutto preventiva, nella lotta al terrorismo, nello sforzo di definire che cosa si intende per terrorismo, ponendo in risalto le difficoltà che si incontrano in una tale operazione. Si proseguirà riflettendo sull'esistenza o meno di una nozione di terrorismo nel diritto internazionale tanto consuetudinario che pattizio, mettendo altresì in luce come sia stato elaborato un

progetto di Convenzione globale contro il terrorismo, che, ad oggi, è andato purtroppo incontro ad un fallimento.

Il secondo capitolo prenderà le mosse dalla presentazione dell'*OSCE*, quale organizzazione internazionale dotata di una propria struttura e di proprie regole di funzionamento. Definito il quadro generale, ci si soffermerà sulle 19 convenzioni universali antiterrorismo, concluse in ambito ONU che trovano applicazione nell'area dell'*OSCE*, focalizzando l'attenzione sulle ipotesi di reato che queste convenzioni individuano e delle quali si chiede la penalizzazione. Dopo avere dedicato un paragrafo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale al fine di porre in luce il profondo legame esistente tra terrorismo e criminalità organizzata, si illustrerà, sulla base dei dati raccolti, la partecipazione dell'Italia e degli Stati Uniti a tali convenzioni, inserendo anche delle tabelle che rappresentano graficamente tale partecipazione.

Il terzo capitolo, invece, sarà incentrato sulle convenzioni concluse nell'ambito del Consiglio d'Europa ed in particolare sulla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, sulla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cybercriminalità, sulla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo e infine sulla Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca di proventi di reato e sul finanziamento al terrorismo.

A fronte di questi primi tre capitoli, il cui contenuto è di tipo puramente introduttivo e didascalico, il quarto ed il quinto capitolo, i quali rispettivamente si occupano del recepimento nell'ordinamento italiano e nell'ordinamento statunitense, costituiscono il nucleo centrale del presente lavoro.

Il quarto capitolo prenderà spunto dall'esame della disciplina costituzionale italiana in materia di ratifica ed autorizzazione dei trattati internazionali, per poi distinguere i diversi procedimenti di adattamento agli accordi internazionali, mostrando, al tempo stesso, come la legislazione d'urgenza costituisca un'eccezione al procedimento ordinario di solito adottato. Una volta tracciato il quadro di riferimento generale, si passerà a trattare, nello specifico, dell'attuazione della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo, di quella della Convenzione di Palermo contro il crimine organizzato transazionale, di quella della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, di quella della

Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare, di quella del Protocollo di emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, di quella della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, di quella del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, attraverso l'analisi delle rispettive leggi di recepimento. Si riserverà l'ultima parte di questo capitolo ai meccanismi di controllo relativi al recepimento delle convenzioni antiterrorismo universali e regionali esistenti nell'ambito del Consiglio d'Europa, dell'ONU e dell'OSCE, con considerazioni che trovano applicazione anche in relazione alle convenzioni recepite dagli Stati Uniti.

Il quinto capitolo, per parte sua, prenderà le mosse dal procedimento statunitense di recepimento dei trattati internazionali, distinguendo tra quelli *self executing* e *non self executing*, per descrivere subito dopo la normativa antiterrorismo esistente in questo Paese, indagando su come la Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi, la Convenzione di New York e la Convenzione di Palermo abbiano determinato e modellato il contenuto di tale normativa.

Da ultimo, il sesto capitolo avrà caratteristiche *sui generis* rispetto ai precedenti, in quanto volto ad approfondire l'analisi del recepimento di quegli atti internazionali diversi dai trattati, rappresentati in particolare dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, che si è ritenuto interessante inserire in quanto, alla luce di recentissimi sviluppi, il Consiglio di Sicurezza è arrivato a svolgere un'attività quasi legislativa, assumendo un ruolo preponderante, anche se controverso, nel panorama della lotta al terrorismo. Ci si concentrerà, al riguardo, su due risoluzioni in particolare, ossia la 1371 del 2001, adottata immediatamente dopo l'attacco dell'11 settembre, e la 2178 del 2014, la quale esprime la pronta risposta della comunità internazionale alla nuova e crescente minaccia costituita dai *foreign terrorist fighter*, evidenziando la relazione esistente tra questa risoluzione e la normativa statunitense antiterrorismo, rappresentata, nello specifico, dalle Sezioni 2339 A, B e C del Titolo 18 del Codice degli Stati Uniti, note come *material support statute*, oltre che quella con il decreto legge 7/2015 dello Stato italiano, emanato proprio in sua attuazione.

CAPITOLO I

Il diritto penale e la lotta al terrorismo internazionale

SOMMARIO: 1. Diritto penale, prevenzione e terrorismo internazionale - 1.1 La necessità di dare una definizione di “terrorismo” - 1.2 La definizione di terrorismo nel diritto internazionale consuetudinario - 1.3 La definizione di terrorismo nel diritto internazionale convenzionale - 1.4 Il fallimento del progetto di una Convenzione globale contro il terrorismo internazionale

1. Diritto penale, prevenzione e terrorismo internazionale

L’11 settembre 2001 è la data che segna un punto di non ritorno nella storia moderna, in quanto il sentimento del terrore ha pervaso irreversibilmente la quotidianità di ogni individuo, scuotendo allo stesso tempo la coscienza collettiva. Il fenomeno del terrorismo, da sempre grave minaccia per la comunità internazionale, da quel giorno ha acquisito un nuovo volto e gli Stati, posti di fronte all’evidente dimostrazione che i propri ordinamenti erano carenti, lacunosi e incapaci di far fronte ad un tale pericolo, e consapevoli del loro fallimento, sono stati costretti ad ammettere l’inefficacia dei sistemi di contrasto al terrorismo in atto e, alla luce dell’accaduto, la necessità di una riforma degli strumenti giuridici esistenti¹. I Paesi sprovvisti di una normativa in materia hanno cominciato ad elaborarla, altri ancora, soprattutto africani, hanno dovuto introdurre *ex novo* le norme di base², mentre quelli che già disponevano di un impianto antiterrorismo, come ad esempio l’Italia e gli Stati Uniti, hanno invece mantenuto le norme esistenti, prevedendo emendamenti al fine di renderle compatibili con la nuova dimensione internazionale di questo fenomeno, affinando l’arsenale giuridico esistente e potenziando strutture già operative³. Si evince, dunque, come l’attentato al *World Trade Center* abbia posto nuove sfide al diritto penale, visto quale strumento principe da

¹ S. BETTI, *Le armi del diritto contro il terrorismo*, Milano 2008, p. 98.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

impiegare nella lotta al terrorismo internazionale. Se fino a quel momento il terrorismo veniva concepito come presente soltanto in una dimensione “interna”⁴, ossia come l’azione di “gruppi che, pur avendo legami transazionali di varia natura, agivano sulla base di rivendicazioni interne”⁵, dalla metà degli anni novanta e soprattutto in seguito all’11 settembre 2001, è venuto mutando l’approccio dei diversi Stati e si è registrata la loro “tendenza alla modifica dei codici penali con l’introduzione di disposizioni mirate ad affrontare il carattere marcatamente transazionale del terrorismo”⁶, con la conseguente costruzione di “impianti normativi in grado di reprimere le manifestazioni del terrorismo che non coinvolgono in modo esclusivo gli interessi di determinati Stati”⁷. Si acquista consapevolezza di quella che è la portata del problema⁸ e si muta la percezione del fenomeno, che, se inizialmente era considerato solo nell’ottica della sicurezza nazionale, ora diviene reato contro l’interesse globale⁹. Chiarito il legame tra il terrorismo e il diritto penale, appare opportuno riflettere su come quest’ultimo possa divenire uno strumento di contrasto ad esso, soprattutto in un’ottica di prevenzione. Nel 2002, nel *report Uniting against terrorism*¹⁰, Kofi Annan, allora Segretario generale delle Nazioni Unite, affermava che “*Terrorists require means to carry out their attacks. The ability to generate and move finances, to acquire weapons, to recruit and train cadres, and to communicate, particularly through the use of the Internet, are all essential to terrorism. They seek easy access to their intended targets and increasingly look for greater impact, both in number of killed and in media exposure. Denying them access to these means and targets can help to prevent future attacks*”, mettendo in luce la necessità che gli Stati cooperino a livello internazionale nel settore della sicurezza, ma soprattutto agiscano congiuntamente in relazione alle fattispecie di finanziamento e

⁴ *Id.* p. 115.

⁵ *Id.* p. 116

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Id.* p. 117.

⁹ *Id.* p. 115.

¹⁰ Counter-Terrorism Committee, *Report to the Security Council*, New York 4 ottobre 2002.

reclutamento, che più degli altri strumenti sono vitali perché il terrorismo si alimenti e cresca¹¹.

1.1 La necessità di dare una definizione di terrorismo

Appurato che oggi il terrorismo rappresenta una minaccia e una sfida per tutta la comunità internazionale ed essendo evidente che il diritto penale e il diritto internazionale inevitabilmente si intersecano in questo campo, non si può sfuggire alla necessaria, seppur difficile, elaborazione di una sua definizione sufficientemente esaustiva, imprescindibile al fine di migliorare la comprensione del fenomeno e di sviluppare risposte adeguate e legittime. Baxter, in relazione all'uso dell'idea di "terrorismo" come concetto giuridico, scriveva che "*we have cause to regret that a legal concept of terrorism was ever inflicted upon us. The term is imprecise; it is ambiguous; and above all, it serves no operative legal purpose*"¹², mentre la Higgins riteneva che il terrorismo fosse "*a term without legal significance. It is merely a convenient way of alluding to activities, whether of States or of individuals, widely disapproved of and in which either the methods used are unlawful, or the targets protected, or both*"¹³.

Nel momento in cui si prova a delimitare i confini di tale concetto, ci si trova di fronte ad idee contraddittorie: da una parte, infatti, sembra impossibile darne una definizione, dall'altra ci si rende conto di quante ne esistano e del fatto che esse sono tutte controverse¹⁴, tanto che si è arrivati a parlare di *definitional absention*¹⁵. La mancanza o la vaghezza di una definizione porta con sé varie conseguenze: fa sì che la parola "terrorismo" finisca per essere considerata come mero *flatus vocis*, per cui tale concetto, seppur universale, non avrebbe alcuna dimensione oggettiva; impedisce la promozione della consapevolezza nell'ottica di indebolire gli effetti psicologici che una

¹¹ M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Torino 2012, p. 62.

¹² R. R. BAXTER, *A Sceptical Look at the Concept of Terrorism*, in "Arkon Law Review" 7 (1974), p. 380.

¹³ R. HIGGINS, *International Law and Terrorism*, London 1997, p. 13.

¹⁴ C. BEGORRE BERT, *The definition of Terrorism and the Challenge of Relativism*, in "Cardozo Law Review" 27 (2006), p. 1987.

¹⁵ *Ibid.*

minaccia ignota può esercitare¹⁶; favorisce la cosiddetta *culture of the excuse*¹⁷, per cui gli Stati non possono essere ritenuti responsabili di non aver fermato un certo atto di violenza se esso non viene definito; infine determina il fatto che, se ogni Stato può definire il terrorismo come vuole, la violenza può continuare indefinitivamente¹⁸.

In realtà non solo è fattibile dare una definizione di terrorismo, ma è anche necessario, in quanto altrimenti non sarebbe possibile identificare un atto di violenza come atto terroristico e neppure condannarlo¹⁹. Come appena messo in luce, esistono una moltitudine di definizioni, per cui l'inevitabile punto di partenza inevitabile appare l'individuazione di quelli che sono i tratti comuni, che si ripetono in ognuna di queste, non dimenticando quanto tale concetto sia soggetto a mutare nel tempo e nello spazio²⁰ e cercando, altresì, di capire quale sia l'ostacolo di fondo che impedisce di pervenire a un'idea unitaria del fenomeno²¹. Il disaccordo manifestato in seno alle Nazioni Unite è emblematico. Da tale contrasto emerge che il maggiore elemento di dissenso riguarda l'inclusione o meno nella definizione di terrorismo di coloro che lottano per la libertà e per l'autodeterminazione²². Al tempo stesso non si può ignorare l'intrinseca relatività di questo concetto, espressa con la formula "*one man's terrorist is another man's freedom fighter*"²³. Da questo complesso di considerazioni risulta evidente come sia impossibile dare una definizione che prescindia dal punto di vista adottato²⁴, con la conseguenza inevitabile che esso sia quello degli Stati più potenti²⁵.

Nel definire la nozione di "terrorismo", sono tre gli aspetti che vanno considerati, ossia che il terrorismo viene unanimemente ritenuto come una forma di violenza o minaccia di violenza, che questa forma di violenza si distingue dalla criminalità ordinaria e che la sua finalità è quella di creare una situazione di paura e di sconvolgimento in una certa società tale da influenzare le decisioni dei *leader* e dei

¹⁶ *Id.* p. 1993.

¹⁷ *Id.* p. 1994.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Id.* p. 1990.

²¹ *Id.* p. 1988.

²² *Id.* p. 1989.

²³ M. SOSSAI, *La prevenzione ...*, cit., p. 168.

²⁴ C. BEGORRE BERT, *The definition of Terrorism ...* cit., p. 1991.

²⁵ *Id.* p. 1992.

cittadini in merito alle loro leggi, al loro stile di vita ed i loro obiettivi²⁶. Nonostante ciò, restano irrisolte diverse problematiche, dalla fragilità del *consensus* in relazione a tali elementi al fatto che il terrorismo sia sostanzialmente fine a se stesso, in quanto gli atti terroristici non sono mirati ad instaurare un nuovo ordine ma solo a distruggere quello esistente²⁷.

In conclusione, sebbene tutti possano essere d'accordo con quanto affermato dal Rappresentante del Regno Unito presso le Nazioni Unite²⁸ secondo il quale *what looks, smells and kills like terrorism is terrorism*, dal punto di vista giuridico non ci si può accontentare di questo scarso concetto, ma si deve cercare di elaborarne una definizione astratta che ricomprenda tutti gli elementi che, dal punto di vista legale, costituiscono la nozione di "terrorismo"²⁹, non dimenticando che, comunque, ne esistono tante definizioni quanti sono gli Stati, in quanto ognuno di questi ha provveduto a disciplinare tale fenomeno sul piano interno³⁰.

1.2 La definizione di terrorismo nel diritto internazionale consuetudinario

Per permettere che gli Stati possano concordare su quale sia il *target* della propria azione preventiva e repressiva del terrorismo e consentire che il fenomeno venga condannato su scala globale, si rende evidentemente necessaria l'esistenza di una definizione di terrorismo nel diritto internazionale. In mancanza degli stessi presupposti di base, infatti, gli Stati non potrebbero cooperare ai fini di salvaguardare la sicurezza e la pace internazionale³¹.

²⁶ *Id.* p. 1995.

²⁷ *Id.* p. 1997.

²⁸ *Statement by the Permanent Representative of the UK to the United Nations in the General Assembly debate on Terrorism*, 1 ottobre 2001.

²⁹ C. WALTER, *Defining Terrorism in National and International Law*, in *Terrorism as a challenge for National and International Law: Security versus Liberty*, Berlin 2003, p. 3.

³⁰ *Id.* p. 9.

³¹ A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in "Journal of International Criminal Justice" 4 (2006), p. 934.

In primis va rilevato come ci sia una norma di diritto internazionale consuetudinario in merito al crimine di terrorismo internazionale in tempo di pace, il quale consta tanto di un elemento oggettivo che soggettivo³². Per quanto concerne l'elemento oggettivo, l'*usus* si ravvisa nel fatto che gli Stati, nel tempo, hanno adottato leggi che sono manifestazioni di indirizzi convergenti, che le corti hanno emanato giudizi sul tema, che il Consiglio di Sicurezza ha adottato risoluzioni in materia e che sempre un maggior numero di Stati ha ratificato le convenzioni internazionali di contrasto al terrorismo³³, pur continuando a permanere il disaccordo sull'esistenza di una possibile eccezione, rappresentata dall'inclusione o meno, nella definizione del concetto, degli atti commessi dai cosiddetti *freedom fighter* durante un conflitto armato³⁴. Va, altresì, sottolineato come, per quanto concerne la condotta in sé, un atto terroristico debba trovare il suo fondamento in una fattispecie che già è prevista come reato secondo il diritto penale di un certo Paese, come ad esempio, l'omicidio, l'uccisione di massa, le lesioni corporali gravi, il rapimento, il bombardamento, il dirottamento e così via³⁵ o in altre condotte che, seppur di per sé legittime, divengono criminali se realizzate in connessione al terrorismo, come per esempio il finanziamento³⁶. La condotta deve avere, inoltre, natura transnazionale, ossia non esaurirsi nell'ordinamento di un solo Stato senza che vi siano legami con altri Stati.

L'elemento soggettivo, invece, riguarda la finalità dell'atto stesso, il quale può essere volto a diffondere terrore nella popolazione di un certo stato, a destabilizzare o distruggere la struttura di un certo Paese, a costringere il Governo di un certo stato a fare qualcosa o a non prendere una certa iniziativa. La condotta criminale deve, altresì, essere posta in essere sulla base di una motivazione politica, ideologica o religiosa³⁷. Questa precisazione è importante, in quanto permette di distinguere le condotte criminali individuali dal terrorismo, il quale è manifestazione di una criminalità collettiva, che vede protagonisti gruppi o organizzazioni o individui che agiscono su

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Id.* p. 936.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Id.* p. 937.

indicazione di queste o che in qualche modo sono ad esse legate³⁸. Cercando di trasporre queste considerazioni su un piano prettamente giuridico, risulta che l'elemento intenzionale include tanto il dolo generale, ossia l'intento di commettere un certo atto criminoso, quanto il dolo specifico, visto che l'atto è volto a determinare l'azione di uno Stato o di una organizzazione internazionale, inducendoli ad agire o a non agire³⁹.

1.3 La definizione di terrorismo nel diritto internazionale convenzionale

Seppure siano innegabili le difficoltà che si incontrano nel tentare di elaborare una definizione di terrorismo in relazione alla quale tutti gli Stati possano esprimere il loro *consensus* e vincolarsi tramite la firma e la ratifica di accordi internazionali, è comunque possibile tracciare negli anni un'evoluzione di questo concetto e registrare la tendenza degli Stati ad accoglierne una definizione sempre più stringente.

Un primo tentativo è stato effettuato con la Convenzione per la prevenzione e repressione del terrorismo adottata a Ginevra nel 1937, la quale richiedeva agli Stati contraenti di introdurre norme che incriminassero condotte terroristiche, ossia “quei fatti criminali diretti contro uno Stato, il cui scopo o la cui natura è di provocare il terrore presso persone determinate, gruppi di persone o presso la collettività”⁴⁰.

Nessuna nozione di terrorismo internazionale si rinviene, tuttavia, nelle convenzioni successive, ossia nella Convenzione per la repressione di sequestri illeciti di aeromobili, nella Convenzione per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile e nella Convenzione per la repressione degli atti contro la navigazione marittima⁴¹, visto che risultava complicato per le Nazioni Unite riuscire a redigere un testo capace di attrarre il consenso di tutti gli Stati, soprattutto in considerazione delle loro diverse esperienze giuridiche⁴².

In un tale quadro generale è stato, viceversa, più facile sviluppare delle definizioni in ambito regionale, in quanto i membri di organizzazioni regionali, quali ad esempio il

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Id.* p. 938.

⁴⁰ C. M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria di polizia in materia penale*, Torino 2010, p. 391.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

Consiglio d'Europa, avendo attraversato le stesse fasi storiche, condividevano i medesimi valori e la medesima tradizione giuridica. E, sebbene nessuna delle convenzioni in tale ambito contenga una definizione ampia ed esaustiva della nozione di terrorismo, possiamo comunque notare come furono raggiunti risultati più soddisfacenti, tanto che gli Stati nella Convenzione europea per la repressione del terrorismo⁴³, adottata nel 1977, hanno previsto l'obbligo di reprimere i reati con finalità di terrorismo, prevedendoli tassativamente ed escludendo che possano essere considerati reati politici ai fini dell'extradizione⁴⁴.

Il 1999 segna un anno di svolta in quanto, al momento dell'elaborazione della Convenzione sul finanziamento degli atti terroristici⁴⁵, si arriva finalmente ad accogliere una definizione di atto terroristico a livello internazionale⁴⁶, che viene individuato come il “fatto di chi, direttamente o indirettamente, in modo illecito e deliberato, procura o destina fondi con l'intenzione che vengano utilizzati o con la consapevolezza che saranno utilizzati, in tutto o in parte, per commettere determinati atti illeciti”⁴⁷. Gli atti illeciti in questione si individuano mediante il rinvio ad altre convenzioni internazionali e tramite una clausola di chiusura, dalla quale si può dedurre che, in generale, un atto terroristico è “un atto connotato da natura violenta (diretto a cagionare la morte o lesioni personali gravi), posto in essere al fine di diffondere il terrore tra la popolazione o di obbligare un Governo o un'organizzazione internazionale a compiere od omettere un certo atto; in secondo luogo si caratterizza per la qualità della vittima dell'illecito, che deve essere un civile o qualsiasi altra persona che non partecipi alle ostilità attivamente, laddove sia in corso un conflitto armato”⁴⁸. Nonostante non venga espressamente fatto riferimento alla natura terroristica degli atti in questione, questo dato si desume senza dubbio dall' “oggetto della Convenzione”⁴⁹.

⁴³ *Convenzione europea per la repressione del terrorismo*, Strasburgo 27 gennaio 1977.

⁴⁴ C. M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria ...*, cit. p. 391.

⁴⁵ *Convenzione sul finanziamento degli atti terroristici*, New York, 9 dicembre 1999.

⁴⁶ C. M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria ...*, cit. p. 391.

⁴⁷ *Convenzione sul finanziamento...*, cit., art. 2.

⁴⁸ C. M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria ...*, cit. p. 392.

⁴⁹ *Ibid.*

1.4 Il progetto di una Convenzione globale contro il terrorismo internazionale

Dall'analisi svolta nel paragrafo precedente risulta come, pur esistendo una molteplicità di strumenti internazionali che riguardano il terrorismo, tuttavia, non esiste un unico atto che sia onnicomprensivo e sul cui contenuto la comunità internazionale tutta abbia espresso il proprio assenso. Data l'evidenza di questa lacuna, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella sua risoluzione 54/110 del 9 dicembre 1999, ha assunto l'impegno di cominciare i lavori per l'elaborazione di una *Comprehensive Convention on International Terrorism*, ossia di una Convenzione globale sul tema. A tale proposito, l'Assemblea, tramite la risoluzione 51/210 del 1996, incaricava un Comitato *ad hoc* ed un *Working Group* di occuparsi della redazione di tale documento⁵⁰. Il presupposto che ha indotto l'Assemblea Generale a muoversi in tale direzione è rappresentato dal fatto che il *legal framework* di contrasto al terrorismo esistente, dato dall'insieme delle convenzioni concluse tra il 1963 e il 2010, risultava insufficiente, insoddisfacente e non abbastanza adeguato a prevenire e combattere questo fenomeno in maniera effettiva⁵¹. Era dunque necessario creare un *umbrella legal framework*, ossia un quadro legislativo onnicomprensivo, o un *supplementary legal framework*, ossia un quadro legislativo che andasse a sopperire alle mancanze del sistema normativo esistente⁵².

La prima bozza di questa Convenzione globale è stata presentata, durante la cinquantacinquesima riunione dell'Assemblea Generale, dall'India, la quale aveva redatto un testo esaustivo contenente la disciplina della giurisdizione e dell'estradizione, e la seguente definizione di atto terroristico: “*Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, causes: (a) Death or serious bodily injury to any person; or (b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government*”

⁵⁰ M. HMOUD, *Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism*, in “*Journal of International Criminal Justice*” 4 (2006), p. 1031.

⁵¹ *Id.* p. 1032.

⁵² *Ibid.*

facility, a public transportation system, an infrastructure facility or the environment; or (c) Damage to property, places, facilities, or systems referred to in paragraph (b) of this article, resulting or likely to result in major economic loss, when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or abstain from doing any act”.

Questa definizione appare più restrittiva rispetto a quella contenuta nell’art. 2 della Convenzione di New York del 1999, in quanto esclude gli atti compiuti durante un conflitto armato, ma allo stesso tempo più ampia, in quanto ricomprende anche il danneggiamento di beni⁵³. Sin dall’inizio è apparso che tra le varie delegazioni gli ambiti di discussione e di contrasto fossero la definizione di terrorismo, lo scopo della Convenzione e il suo rapporto con gli altri trattati a carattere settoriale, già conclusi in materia⁵⁴.

Nonostante queste difficoltà, le aspettative per la conclusione di tale accordo cominciarono poi a crescere esponenzialmente in seguito all’attentato dell’11 settembre del 2001⁵⁵. Dopo alcuni anni di stallo, i lavori del Comitato sono recentemente ripresi, con la volontà di superare il problema dell’eccezione di cui all’art. 18, ossia la questione di come classificare i movimenti che lottano per la liberazione⁵⁶, mentre è stato quasi raggiunto il consenso sulla definizione stessa di terrorismo, visto che c’è un sostanziale e generalizzato riconoscimento della natura non politica degli atti terroristici⁵⁷. Tuttavia, ad oggi, i negoziati non si sono ancora conclusi, per cui la comunità internazionale è lontana dall’approvazione di questa tanto auspicata Convenzione globale.

⁵³ M. SOSSAI, *La prevenzione...*, cit., p. 176.

⁵⁴ M. HMOUD, *Negotiating the Draft ...*, cit., p. 1031.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ M. SOSSAI, *La prevenzione...*, cit., p. 176.

CAPITOLO II

Lo status delle convenzioni internazionali universali antiterrorismo nell'area OSCE

SOMMARIO: 1. L'OSCE e il suo funzionamento - 1.1 *Membership* e struttura - 1.2 La lotta al terrorismo in ambito OSCE - 1.2.1 I principi guida - 1.2.2 Le aree di interesse strategico - 2. Le 19 convenzioni universali antiterrorismo (*UATI*) e i rispettivi protocolli - 2.1 Dati e percentuali sulla partecipazione degli Stati alle convenzioni universali antiterrorismo - 2.2 Analisi delle convenzioni universali antiterrorismo dal 1963 al 2017 - 3. La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale, 2000 - 4. Considerazioni sulla partecipazione italiana e statunitense - 5. Tabelle di riproduzione grafica relative alla partecipazione degli Stati alle convenzioni universali antiterrorismo

1.L'OSCE e il suo funzionamento

L'OSCE, l'*Organization for Security and Cooperation in Europe*, è la più grande organizzazione di sicurezza regionale al mondo⁵⁸. Stabilità, pace e democrazia costituiscono gli obiettivi verso i quali essa tende. Se da un lato viene definita come un foro di dialogo politico su tematiche concernenti la sicurezza globale, includendo le dimensioni politico-militare, economica, ambientale ed umana, dall'altro si presenta come una piattaforma volta a migliorare la vita della comunità internazionale, favorendo il dialogo e rafforzando la cooperazione degli Stati al fine di prevenire conflitti, gestire situazioni di crisi e fornire assistenza nella ricostruzione post-bellica.

L'organizzazione nasce nel contesto della guerra fredda, nei primi anni '70 e la sua creazione si ricollega alla firma dell'Atto finale di Helsinki, del 1 agosto 1975, e alla creazione della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa. In tale Atto vengono sanciti i dieci principi fondamentali che tuttora guidano l'attività

⁵⁸ Cfr. <http://www.osce.org/it/who-we-are>.

dell'*OSCE*, il cosiddetto decalogo, e viene definita la relazione degli Stati parte tra di loro e nei confronti dei loro cittadini, nonché vengono stabiliti gli impegni da assumere da parte degli Stati membri in ambito politico, ambientale e democratico. Con la fine della Guerra Fredda, nel 1990, durante il vertice di Parigi, è stato poi ridefinito il ruolo della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, la quale prese parte attiva, grazie alle strutture permanenti di cui si dotò, nella gestione del cambiamento storico cui l'Europa andò incontro in quegli anni, soprattutto nel periodo della guerra nell'Ex Jugoslavia. Nel 1994, la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, ormai profondamente evoluta, si trasformò nella Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

1.1 *Membership* e struttura

L'*OSCE* si compone di 57 Stati membri ed interessa Europa, Asia Centrale e Nord America. L'organizzazione attua il suo mandato, oltre che grazie a gruppi di esperti e una rete di operatori sul terreno, attraverso le sue istituzioni, tra cui quelle rilevanti ai fini della presente tesi sono: il Consiglio Permanente, la Presidenza, l'Assemblea Parlamentare, l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, la Corte di Conciliazione ed Arbitrato e infine il Segretariato.

Il Consiglio Permanente è propriamente l'organo decisionale dell'organizzazione, nel quale gli Stati parte adottano decisioni riguardanti gli aspetti militari della sicurezza. Annualmente si riunisce anche un Consiglio Ministeriale con la funzione di fornire linee guida generali e di valutare le attività dell'organizzazione; periodicamente invece, quando vi è necessità, vengono convocati per individuare le priorità politiche anche dei Vertici di Capi di Stato e di Governo.

L'Assemblea Parlamentare si compone di 323 rappresentanti e costituisce un organo che ha un ruolo di guida nel promuovere la cooperazione internazionale, in vista del raggiungimento da parte degli Stati membri degli impegni assunti, nonché propone e incentiva meccanismi di prevenzione e soluzione dei conflitti, oltre a prestare sostegno alle istituzioni dei vari Paesi parte.

Passando all'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, il suo scopo è quello di offrire consulenza e supporto ai membri dell'organizzazione al fine di promuovere, in relazione a tematiche quali elezioni, educazione, migrazione e lotta al terrorismo, i diritti umani, la non discriminazione, la tolleranza, lo Stato di diritto e la democrazia. Tale organo offre assistenza ai governi nello sviluppo e nel consolidamento delle istituzioni democratiche, prestando altresì supporto tecnico nel riesaminare le legislazioni esistenti.

Per quanto riguarda la Corte di Conciliazione ed Arbitrato, essa si pone come foro di conciliazione in cui agli Stati parte di una controversia vengono sottoposte proposte di accordo. Il meccanismo viene attivato unilateralmente su richiesta di un qualsiasi Stato parte che sia coinvolto nella disputa e prevede che entro 30 giorni si raggiunga un accordo. Nell'eventualità in cui ciò sia impossibile, se le Parti lo hanno concordato, viene istituito un tribunale arbitrale.

Resta, infine, il Segretariato, con sede a Vienna. Tale struttura, diretta dal Segretario Generale, sulla cui figura ci si concentrerà, nel dettaglio, nel momento in cui verrà analizzata la sua funzione nell'ambito dei meccanismi di controllo del recepimento delle convenzioni internazionali, garantisce sostegno operativo all'organizzazione.

1.2 La lotta al terrorismo in ambito OSCE

Gli Stati membri dell'Organizzazione affermano che “il terrorismo costituisce una delle minacce principali per la pace, la sicurezza, la stabilità, nonché per il godimento dei diritti umani e per lo sviluppo sociale ed economico nell'area OSCE e al di fuori di essa”, proprio perché il terrorismo minaccia quegli stessi valori che gli Stati riconoscono come proprie fondamenta. Gli Stati parte, altresì, rigettano fermamente ogni definizione di terrorismo che in qualche modo vada ad identificare tale fenomeno con una determinata razza, nazionalità o religione. Per questi motivi, l'Organizzazione impegna le sue risorse al fine di attuare le misure necessarie per prevenire e contrastare tale crimine.

Ai fini della presente analisi, concentrandosi sulla funzione di *countering terrorism*, sembra opportuno rilevare come l'ODIHR (Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo) si impegni al fine di sviluppare la capacità dei pubblici ufficiali e delle forze dell'ordine di "rispettare e promuovere i diritti umani come mezzi per prevenire e combattere il terrorismo". Viene infatti fermamente condannato, in quanto controproducente, l'uso di misure volte a combattere il terrorismo le quali offendano i diritti umani, che vengono ritenute dannose ed insidiose in quanto compromettono la credibilità delle autorità pubbliche e la loro capacità a reagire effettivamente alla minaccia terroristica. L'Ufficio offre analisi da parte di esperti e su richiesta supporta gli Stati parte nel processo di stesura di norme antiterrorismo e di rafforzamento della normativa esistente, assicurandone la compatibilità con gli standard internazionali.

1.2.1 I principi guida⁵⁹

La lotta al terrorismo in ambito *OSCE* si va ad inserire nel quadro della Strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo e delle relative risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. L'organizzazione, coerentemente agli sforzi internazionali di lotta al terrorismo, si muove anche essa in tale direzione tramite l'adozione di un approccio "coordinato e cooperativo" volto a contrastare il terrorismo a tutti i livelli, controllando le diverse componenti sociali, economiche e politiche che potrebbero contribuire a rafforzare le varie strutture terroristiche. Per raggiungere tale scopo si prevede un coinvolgimento delle autorità nazionali, del settore privato e dei mezzi di informazione, rafforzando la cooperazione tra gli stati e le organizzazioni internazionali e regionali interessate.

In questa sede, al fine di delineare i principi alla base dell'azione *OSCE*, si ritiene necessario procedere all'analisi dei documenti più rilevanti in tale ambito, in particolare il Piano di Azione di Bucarest per la lotta al terrorismo del 2001, la Carta dell'*OSCE* per la prevenzione e la lotta al terrorismo del 2002, la Dichiarazione del Consiglio dei

⁵⁹ OSCE, *Decisione n. 1603: Quadro Consolidato dell'OSCE per la lotta contro il terrorismo*, 7 dicembre 2012.

ministri *OSCE* sul sostegno alla strategia globale del 2007, la Decisione del consiglio dei ministri n. 10 del 2008, la Strategia *OSCE* per far fronte alle minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo ed infine la Decisione n. 1063 “Quadro consolidato dell’*OSCE* per la lotta contro il terrorismo” del 2012.

Il Piano di Azione di Bucarest per la lotta al terrorismo è il risultato della Decisione n. 1 sulla lotta al terrorismo adottata da parte di 55 Stati membri durante il Consiglio Ministeriale tenutosi a Bucarest a dicembre 2001. In tale documento viene innanzitutto definito l’obiettivo di tale Piano: l’*OSCE* si dichiara pronta ad apportare il suo contributo nella lotta al terrorismo in stretta cooperazione con altre organizzazioni e fori e ad adoperarsi per dare impulso alla sua idea di sicurezza globale, secondo quelle che sono le peculiarità dell’Organizzazione e i suoi punti di forza, nel rispetto del diritto internazionale e della tutela internazionale dei diritti umani. Come emerge dal secondo paragrafo di tale documento, per sicurezza globale si intende l’intersecarsi di più dimensioni, ossia quelle politico-militare, umana ed economica.

Tale azione si va ad inserire in un’area in cui l’*OSCE* è già attiva e ben conosce, ossia la formazione e il monitoraggio della polizia e la riforma legislativa e giudiziaria. In tale Piano si legge che il quadro di riferimento è costituito dalle convenzioni delle Nazioni Unite pertinenti e dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, ossia le allora 12 convenzioni ONU e i rispettivi protocolli, e le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1269 del 1999, e 1368, 1383, 1377 del 2001. In relazione a tali atti e convenzioni, gli Stati parte si impegnano ad aderire ad esse e sono incoraggiati ad informare il Consiglio Permanente sulle iniziative prese in tale direzione. Durante tale processo, l’Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani, ove opportuno e/o richiesto formalmente dagli Stati parte interessati, si impegna ad offrire assistenza, in ambito tecnico, nella stesura delle leggi necessarie ai fini della ratifica degli strumenti internazionali sopra menzionati, collaborando strettamente con l’Ufficio delle Nazioni Unite per il Controllo della Droga e la Prevenzione del Crimine. Come sancito nel paragrafo 16, gli Stati parte si impegnano ad adempiere gli obblighi assunti con tali convenzioni internazionali nonché con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata. Gli Stati, consapevoli della stretta relazione intercorrente tra terrorismo da un lato e criminalità organizzata transnazionale, il traffico illecito di droghe, il riciclaggio di denaro sporco dall’altro, si fanno carico di adottare, nell’ambito delle relative

giurisdizioni, le iniziative volte alla prevenzione di tali attività illecite, offrendo assistenza reciproca nelle indagini, nello scambio di informazioni e nei procedimenti penali e di estradizione (par. 19). Ribadendo inizialmente che nessuna circostanza né causa può giustificare atti di terrorismo, nel modulo III, attraverso la creazione di istituzioni *ad hoc* e il rafforzamento dello Stato di diritto e delle autorità statali, nel rispetto costante dei diritti dell'uomo, e impedendo il movimento di singoli terroristi o gruppi terroristici, viene declinata quella che viene definita "azione preventiva contro il terrorismo" e si sottolinea la necessità di individuare i "fattori socioeconomici negativi", ossia quelle situazioni economiche e ambientali che pregiudicano la sicurezza, come ad esempio la corruzione, le attività economiche illecite, le scarse capacità di governo, la povertà diffusa ed i fattori demografici.

Quanto sostenuto nel Piano d'Azione viene poi richiamato e riaffermato nel 2002 nella Carta dell'*OSCE* per la prevenzione e la lotta al terrorismo. In tale documento gli Stati parte, coinvolti nella lotta congiunta al terrorismo, asseverano di condannarlo in tutte le sue forme e manifestazioni, ribadendo che nessuna circostanza o motivo possono giustificare atti di tale natura. Essi respingono in maniera ferma l'identificazione del terrorismo con qualsiasi nazionalità e religione, chiarendo che le iniziative antiterrorismo non sono rivolte contro nessuna religione, nazione o popolo in particolare. Riconoscono, altresì, la necessità di rispondere in maniera coordinata e globale a tale fenomeno in quanto gli atti terroristici, i metodi e le prassi terroristiche, nonché il supporto e l'istigazione a tali atti vengono giudicati contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite e dell'*OSCE*, riaffermando al tempo stesso l'impegno e la necessità di attuare, attraverso una solida cooperazione, misure efficaci e decise contro di esso, ma sempre in conformità con lo Stato di diritto, con la Carta delle Nazioni Unite, con gli standard internazionali e con il diritto internazionale umanitario. Essi, da ultimo, individuano nelle convenzioni ONU e negli atti del Consiglio di sicurezza sopra menzionati il più importante quadro giuridico internazionale per la lotta al terrorismo.

All'interno del documento "Strategia *OSCE* per far fronte alle minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo" del 2003, si sottolinea come i pericoli moderni possono derivare da azioni di terroristi e di altri gruppi criminali, le quali rappresentano una sfida che deve essere affrontata con assoluta priorità nel prevenirle e combatterle, in quanto vanno a minare la sicurezza non di un singolo Stato, ma, in virtù

del loro carattere transazionale, di tutta la comunità internazionale. Come messo in luce nel par. 10, il terrorismo è allo stesso tempo conseguenza, ma anche causa, di instabilità, in quanto è in grado di aggirare i sistemi di sicurezza e di difesa tradizionali, mentre nel par. 11 si mette in evidenza lo sviluppo parallelo della criminalità organizzata e del terrorismo, in relazione sia agli attori sia ai metodi impiegati. Nella “Strategia” alla lotta al terrorismo viene dedicata una specifica sezione, nella quale si indica come le attività antiterrorismo dell’*OSCE* si focalizzino anche sulla sicurezza e sulla gestione delle frontiere, sulle attività di polizia, sulla lotta alla tratta di esseri umani e sul contrasto e la repressione del finanziamento ai terroristi e si assume l’impegno ad attuare misure efficaci contro il terrorismo, prevedendo la creazione di una rete antiterrorismo per promuovere il coordinamento di tali misure.

Nel 2007 viene approvata la Dichiarazione del Consiglio dei ministri *OSCE* sul sostegno alla strategia globale contro il terrorismo. I membri di tale Consiglio dei Ministri *OSCE*, visto che la minaccia continua a persistere, confermano gli impegni già assunti e l’intenzione di continuare sulla via già intrapresa. Dando atto del ruolo guida della “Strategia globale contro il terrorismo” adottata in ambito ONU nel 2006, ne richiamano l’approccio olistico, evidenziando come esso si incentri sulla manifestazione del fenomeno terroristico in sé ma anche sulle condizioni che ne favoriscono la diffusione, quali i conflitti irrisolti, la disumanizzazione delle vittime del terrorismo, le violazioni dei diritti umani, l’emarginazione socio-economica, l’assenza dello Stato di diritto e del buon governo, senza tuttavia considerare tali condizioni quali attenuanti. Viene ricordato, inoltre, l’impegno ad attuare le convenzioni ONU e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza in materia, e si rimarca come molti Stati richiedano assistenza all’*OSCE* a tale fine. Quanto affermato nella Dichiarazione del 2007 viene successivamente ribadito nella Decisione del Consiglio dei Ministri n. 10/08 “Ulteriore promozione dell’azione di contrasto al terrorismo da parte dell’*OSCE*”.

Da ultimo, per completare il quadro, appare opportuno richiamare la Decisione n. 1063 del 2012, “Quadro consolidato dell’*OSCE* per la lotta contro il terrorismo”. Con questo atto il Consiglio Permanente, riaffermando i principi e gli impegni assunti dall’Organizzazione e dagli Stati parte, nel ricordare il Piano di Azione di Bucarest e gli altri documenti sopra analizzati, condanna nuovamente il terrorismo in tutte le sue manifestazioni e si propone di chiarire puntualmente i “principi operativi e individuare

l'obiettivo strategico primario del compito dell'*OSCE*, al fine di orientare le sue attività future”.

L'approccio dell'Organizzazione, delineato nel modulo II, si basa sull'assunto, condiviso da tutti gli Stati parte, che il terrorismo è una delle principali minacce per la pace, la sicurezza e la stabilità, per il godimento dei diritti umani e per lo sviluppo economico e sociale dell'area *OSCE* e che esso va combattuto in quanto “crimine grave che non ha giustificazioni, qualunque ne sia la motivazione o l'origine”. In questa parte del documento emerge soprattutto la necessità di intervenire su quei fattori sociali, economici, politici o di altro genere che influiscono sulla proliferazione delle organizzazioni terroristiche e sulla loro capacità di reclutare adepti. L'elenco di tali fattori è assai lungo, senza peraltro essere esaustivo, e si ritrova anche in numerosi altri strumenti, quali la “Strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo”, la “Dichiarazione del Consiglio dei Ministri sul sostegno alla strategia globale delle Nazioni Unite” e il “Piano di Azione di Bucarest”. Gli Stati parte si dichiarano determinati a “lavorare insieme per prevenire e combattere il terrorismo”.

Nel modulo III viene poi delineato il “profilo antiterrorismo dell'*OSCE* e i suoi vantaggi comparativi”. L'Organizzazione viene a svolgere un ruolo di assistenza nei confronti degli Stati parte, assistenza finalizzata all'adempimento degli obblighi internazionali e degli impegni nella lotta al fenomeno terrorismo. L'*OSCE*, pur consapevole che altre organizzazioni e gli stessi Governi nazionali dispongono di mezzi migliori al fine della elaborazione di risposte sia operative che tecniche, offre il suo contributo, promuovendo un approccio globale alla sicurezza, e si pone come strumento di dialogo tra diversi attori, potendo contare su una rete di “strutture esecutive complementari”, pubbliche e private, capaci di facilitare le azioni antiterrorismo.

Nel modulo IV si trovano indicate le attività che l'*OSCE* si impegna a portare avanti per adempiere il suo mandato e che consistono in iniziative che interessano i fattori socioeconomici, come la corruzione, la disoccupazione e l'assenza di buon governo, e in azioni che rafforzano le istituzioni esistenti e denunciano l'intolleranza e la discriminazione, cercando di prevenire lo scoppio di violenti conflitti mediante soluzioni pacifiche.

Ai fini della presente analisi, appare opportuno scendere nel dettaglio relativamente allo sforzo che l'Organizzazione mette in campo in ambito preventivo.

Tale impegno si concretizza nell'affermare, all'interno del documento, che l'OSCE si mobiliterà nel fornire assistenza nei settori della giustizia penale, dell'applicazione della legge e della sicurezza, e della gestione delle frontiere, nonché che presterà consulenza tecnica agli Stati per far sì che si raggiunga l'armonizzazione della legislazione nazionale dei singoli Stati con gli obblighi assunti sul piano internazionale, previsti nelle convenzioni Universali in materia di lotta al terrorismo, nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata e nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza in materia. L'OSCE assicura inoltre che offrirà il proprio supporto nel rafforzamento degli ordinamenti giuridici e delle istituzioni, segnatamente la magistratura e l'avvocatura, dei singoli Stati, sempre nel rispetto dello Stato di diritto, e che si muoverà per incentivare la repressione del finanziamento del terrorismo, il riciclaggio di denaro e le attività economiche illecite, per prevenire i traffici illeciti di armi e di sostanze nocive, per contrastare l'estremismo violento e per perseguire gli atti di terrorismo. Da tale Decisione Quadro emerge, dunque, in piena evidenza come il recepimento dell'*international legal framework against terrorism* e il rafforzamento della cooperazione in ambito penale relativamente al terrorismo costituiscono i punti chiave della lotta al terrorismo in ambito OSCE⁶⁰.

1.2.2 Aree di interesse strategico

L'OSCE individua poi nella Decisione n. 1603⁶¹ sopra richiamata, quelle che sono le aree di interesse strategico per le attività antiterrorismo, sottolineando innanzitutto la necessità di promuovere l'attuazione del quadro giuridico internazionale contro il terrorismo e il rafforzamento della cooperazione giudiziaria sulle questioni penali connesse. Manifesta, altresì, la volontà di impegnarsi nella lotta all'estremismo violento e alla radicalizzazione tramite l'adozione di un approccio multilaterale che incentivi il dialogo e la cooperazione sulle problematiche attinenti alla lotta contro il terrorismo, coinvolgendo la società civile, i *media*, il settore privato e prevedendo partenariati pubblico-privati per rafforzare le iniziative nazionali volte all'attuazione della

⁶⁰ OSCE, *Status of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols*, marzo 2017, p. 3.

⁶¹ OSCE, *Decisione n. 1603*, cit.

risoluzione 1540/2004 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sulla proliferazione delle armi di distruzione di massa, fino a menzionare la necessità di rendere più stringente il controllo sui documenti di viaggio.

1.3.3 La Presidenza italiana OSCE

Sin dalla nascita dell'Organizzazione, lo Stato italiano ha sempre sostenuto con fermezza e convinzione il ruolo imprescindibile che essa ricopre nella vasta area che si estende da Vancouver a Vladivostok. A testimonianza di ciò, l'Italia è il terzo contribuente finanziario dell'OSCE e registra un elevato numero di funzionari presso di essa. Gli Stati membri dell'Organizzazione nel 2016 hanno eletto, con decisione unanime, alla Presidenza OSCE per il 2018, l'Italia, che dal 1 gennaio di quest'anno ha, dunque, la responsabilità di definire le priorità dell'organizzazione e coordinarne le attività. La funzione di Presidente dell'OSCE è stata ed è ricoperta dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Le parole chiave, filo conduttore nel mandato italiano, messe in luce nel Programma italiano⁶² dal Ministro Angelino Alfano, sono *Dialogue, Ownership and Responsibility*. Come individuato nel Programma appena sopra richiamato, l'azione dell'Italia si è concentrata, tra le altre cose, “sulle sfide transnazionali rappresentate dal terrorismo, dalla *cybersecurity*, dalla lotta ai traffici illeciti, con un approccio attivo in rapporto alle tre dimensioni di sicurezza dell'OSCE, ossia quella politico-militare, economico-ambientale e dei diritti umani”⁶³. In tale documento è stato inoltre rinnovato l'impegno dell'Italia a contrastare “la diffusione del fenomeno terroristico e prevenire la radicalizzazione e l'estremismo violento”⁶⁴ ed è stata riconosciuta la impellente necessità di “identificare e indebolire i legami esistenti tra il terrorismo e le altre attività criminali”⁶⁵. Lo Stato italiano si è altresì dichiarato favorevole alla “promozione di un approccio olistico volto a contrastare il terrorismo” attraverso l'individuazione, sempre nel rispetto dei diritti

⁶² A. Alfano, *Dialogue, Ownership and Responsibility*, Vienna 1 gennaio 2018.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

umani, delle cause alla base di questa minaccia e attraverso il riconoscimento dell'importanza dell'educazione e della cultura in un tale processo⁶⁶.

2. Le 19 convenzioni universali antiterrorismo (UATI) e i rispettivi protocolli

L'*international legal framework* cui si riferisce la Decisione Quadro del 2012 è costituito dalle 19 convenzioni universali antiterrorismo (UATI), compresi i relativi emendamenti e protocolli, e dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza rilevanti in materia⁶⁷. In seno all'area OSCE si registra un elevato numero di ratifiche da parte degli Stati parte e dei *partners* per la cooperazione⁶⁸. Tuttavia, non è sufficiente essere parte di tali convenzioni, ma si richiede un impegno fattivo da parte degli Stati che preveda la necessità di tipizzare le condotte che in tali convenzioni sono definite come lesive in tali convenzioni. Inoltre, gli Stati devono potersi trovare nella posizione di esercitare concretamente la giurisdizione sui responsabili di atti di terrorismo in base alle norme previste nelle convenzioni, devono provvedere ad una effettiva applicazione degli strumenti di cooperazione internazionale e sono obbligati a perseguire o estradare i colpevoli di reati terroristici, consentendo in maniera tangibile l'applicazione del diritto e della cooperazione tra gli Stati. Come messo in luce dall'*Head on Anti Terrorism Issues*, Thomas Wuthce⁶⁹, per gli Stati parte recepire l'*international legal framework* significa fare ogni sforzo per prevenire attacchi terroristici, per cui la legislazione, i regolamenti e le tecniche investigative devono riflettere un approccio attivo nell'anticipare metodi e tecniche terroristici, nonché indagare e perseguire atti prodromici all'attività terroristica vera e propria, quali la produzione o l'acquisizione di documenti falsi o di armi e di sostanze esplosive, il reclutamento e l'addestramento di proseliti, e il finanziamento al terrorismo.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ OSCE, *Status of the Universal ...*, cit., p. 3.

⁶⁸ *Id.* p. 4.

⁶⁹ Discorso tenuto da Th. Wuthce durante la Conferenza internazionale sulle strategie antiterrorismo nazionali e regionali, organizzata dalle Nazioni Unite dal 31 gennaio al febbraio 2013 a Bogotà.

Il fallimento nell'elaborazione di una strategia unitaria nella lotta al terrorismo internazionale ha comportato che gli Stati adottassero spesso un approccio di tipo settoriale⁷⁰, ossia si è assistito alla stesura di convenzioni internazionali “contro specifiche figure criminose”⁷¹, rappresentative di quelle che erano le minacce più temute dalla comunità internazionale. Di queste convenzioni, promosse tanto dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite quanto da istituti specializzati delle Nazioni Unite, quali ad esempio l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale, l'Organizzazione marittima mondiale e l'Agenzia internazionale per l'energia atomica, le prime dieci, risalenti agli anni Settanta ed Ottanta, riguardano la cooperazione penale in relazione ad atti contro la popolazione civile, mentre le ultime tre, concluse, rispettivamente, nel 1997, nel 1999 e nel 2005, mirano, tramite l'introduzione, per la prima volta, del concetto di terrorismo, a reprimerne specifiche manifestazioni di tale fenomeno, ossia gli attentati a mezzo bomba, il finanziamento e il terrorismo nucleare⁷². Questa nuova impostazione è il risultato di una serie di cambiamenti avvenuti negli anni Novanta, quali ad esempio la fine della guerra fredda e l'apertura dei negoziati di pace nel conflitto palestinese. Ma la svolta è arrivata con l'11 settembre del 2001, quando, a seguito di quei tragici eventi, un sempre maggior numero di Stati ha provveduto alla ratifica di questi trattati internazionali, tanto che oggi si può dire che essi sono quasi universalmente accettati.

È possibile rilevare che questi strumenti internazionali, seppure tra loro diversi, presentano un “minimo comun denominatore costituito da una serie di prescrizioni per gli Stati parte, riassumibili negli obblighi di criminalizzazione e cooperazione”⁷³. Le Parti contraenti sono tenute, infatti, a prevedere come reati “condotte ritenute gravemente lesive degli interessi della comunità internazionale”, condotte che vengono descritte nel testo delle convenzioni in maniera puntuale e precisa, contemplando fattispecie quali ad esempio “il dirottamento di navi ed aerei, la presa di ostaggi, gli atti di violenza contro il personale diplomatico, il furto di materiale nucleare, il

⁷⁰M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo...*, cit., p. 99.

⁷¹*Ibid.*

⁷²*Ibid.*

⁷³S. BETTI, *Le armi del diritto...*, cit., p. 33.

finanziamento al terrorismo”⁷⁴, senza però che sia prevista la pena applicabile, la cui determinazione viene riservata ai singoli Stati. Se questa tipologia di obblighi, i quali incidono direttamente sul diritto penale sostanziale, è quella rilevante ai fini di questa tesi, per completezza sembra opportuno ricordare anche gli impegni assunti dagli Stati in ambito procedurale. Le Parti di una certa Convenzione, qualora ne sussistano gli estremi, devono, infatti, avviare indagini ed inchieste in relazione ai reati in essa previsti, riconoscere la giurisdizione del giudice penale, ma sempre secondo le proprie norme interne, dal momento che le convenzioni non forniscono alcuna indicazione sulla raccolta e l’ammissibilità delle prove, ed infine devono fornire, qualora richiesta, cooperazione giudiziaria e di polizia⁷⁵.

2.1 Dati e percentuali⁷⁶

Premessa necessaria è che, delle 19 convenzioni *UATI*, tre di queste, specificatamente la Convenzione di Pechino e il relativo Protocollo, entrambi adottati nel 2010, e il Protocollo del 2014 relativo alla “Convenzione sui reati e gli altri atti commessi a bordo di aeromobili”, non sono ancora state attuate a causa del numero insufficiente di ratifiche, accettazioni, approvazioni o accessi depositati presso il Segretariato ONU, per cui a tutt’oggi gli Stati parte sono invitati a approfondire i loro sforzi più fattivi nella loro ratifica e recepimento.

Alla data di 2017, in base ai dati forniti dagli Enti depositari, si registra un tasso di ratifiche di quasi il 90%⁷⁷ tra gli Stati parte all’interno dell’Area *OSCE* in relazione alla ratifica delle 16 convenzioni *UATI* attualmente in essere e un tasso pari al 75% in relazione a tutte le 19 convenzioni. Riguardo alla partecipazione dei *partner OSCE* nella cooperazione, il tasso di ratifiche si fissa circa all’82% rispetto alle 16 convenzioni attualmente vigenti e al 70% rispetto alle complessive 19. In media ogni Stato nell’area

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Id.* p. 34.

⁷⁶ Vd. le tabelle allegate al § 5 del presente Capitolo, che rappresentano graficamente la partecipazione dei diversi Stati.

⁷⁷ *OSCE, Status of the Universal...*, cit., p. 4.

OSCE è parte di 14 strumenti, mentre ogni *partner* per la cooperazione di 13. I Paesi che vantano il maggior numero di ratifiche sono i Paesi Bassi e la Svizzera.

2.2 Analisi delle convenzioni dal 1963 al 2017⁷⁸

Si procederà ora, in ordine cronologico, ad analizzare brevemente il contenuto delle convenzioni *UATI*, convenzioni la cui natura di *hard law*, visto che si è in presenza di trattati conclusi secondo procedure istituzionalizzate, è indubbia, e si forniranno di volta in volta indicazioni in merito alla partecipazione da parte dell'Italia e degli Stati Uniti e alle riserve eventualmente apposte da entrambi questi Paesi.

1) La Convenzione sui reati e altri atti commessi a bordo di aeromobili (1963)⁷⁹

Tale Convenzione si applica a tutti gli atti che riguardano la sicurezza in volo e prevede che il comandante dell'aeromobile abbia l'autorità di prendere i provvedimenti che ritiene indispensabili, incluse misure di contenzione, nei confronti di chiunque sembri aver commesso o sia in procinto di commettere un reato a bordo del velivolo, se ciò è necessario ai fini di salvaguardare la sicurezza dell'aeromobile. Gli Stati contraenti devono provvedere all'arresto degli autori del reato e a restituire successivamente il comando dell'aeromobile al legittimo comandante. Tale Convenzione è stata ratificata sia dall'Italia che dagli Stati Uniti.

⁷⁸ Analisi riassuntiva fornita da *UN Counter Terrorism Executive Directorate*, cfr. <https://rm.coe.int/italy-profile-on-counter-terrorism-capacity/168076b45c>

⁷⁹ *Convenzione sui reati e altri atti commessi a bordo di aeromobili*, Tokyo 14 settembre 1963.

2) La Convenzione per la repressione dei sequestri illeciti di aeromobile (1970)⁸⁰

In base a tale Convenzione si prevede che chiunque, a bordo di un aeromobile in volo, sequestri o eserciti l'illegittimo controllo di quell'aeromobile, utilizzando la forza o minacciando di utilizzarla, o facendo ricorso a qualsiasi altro mezzo di intimidazione, commette reato. Tale reato deve essere punito con pene severe. Gli Stati parte che detengono gli autori del reato devono provvedere, al contempo, ad estradarli o a sottoporre il caso alla giustizia del proprio Paese, prevedendo l'assistenza reciproca in relazione ai procedimenti penali avviati ai sensi della Convenzione. Italia e USA sono entrambi parte di questa Convenzione, ma non del Protocollo supplementare adottato nel 2010.

3) La Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile (1971)⁸¹

In questa Convenzione si stabilisce che commette reato chi, illecitamente e intenzionalmente, compie un atto violento nei confronti di una persona a bordo di un aeromobile in volo, se tale atto costituisce un pericolo per la sicurezza dell'aeromobile, e chi posiziona un ordigno esplosivo su un aeromobile o tenta di farlo o ne è complice. Tali reati devono essere puniti con pene severe. Gli autori del reato devono essere estradati o il caso deve essere sottoposto alla giustizia del Paese dove il reato è stato commesso. Italia e Stati Uniti sono parte di questa Convenzione.

⁸⁰ *Convenzione per la repressione dei sequestri illeciti di aeromobile*, L'Aja 16 dicembre 1970.

⁸¹ *Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile*, Montreal 23 settembre 1971.

4) La Convenzione sulla prevenzione e repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette (1973)⁸²

Premesso che si definisce “persona internazionalmente protetta” un capo di Stato, un ministro degli esteri, un rappresentante ufficiale di uno Stato o di una Organizzazione internazionale avente diritto a una protezione speciale, gli Stati parte devono condannare e punire, con pene appropriate, che tengano in considerazione la gravità della loro natura, l’omicidio intenzionale, il rapimento, l’attacco alla persona o alla libertà di una persona internazionalmente protetta, come anche l’aggressione violenta al predetto soggetto, alla sua abitazione privata o ai suoi mezzi di trasporto. Viene sanzionata anche la semplice minaccia di tali atti, nonché gli atti che costituiscono la partecipazione come complice al reato. Italia e Stati Uniti ne sono parte.

5) La Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi (1979)⁸³

Tale Convenzione, di cui Italia e Stati Uniti sono entrambi parte, stabilisce che “chi sequestra, detiene, minaccia di uccidere, di ferire o di continuare a detenere un’altra persona per obbligare una terza parte ovvero uno Stato, un’organizzazione internazionale intergovernativa, una persona fisica o giuridica o un gruppo di persone, a fare o ad astenersi dal fare un qualunque atto come condizione esplicita o implicita per il rilascio dell’ostaggio, commette il reato di presa di ostaggi”.

6) La Convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare (1980)⁸⁴ e il rispettivo Emendamento (2005)

In tale Convenzione viene condannato la detenzione, l’uso e la cessione illeciti o il furto di materiali nucleari, utilizzati per provocare la morte o il ferimento di altri o danni sostanziali ai beni altrui. Nel 2005 è stato aggiunto un emendamento con il quale si

⁸² *Convenzione sulla prevenzione e repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette*, New York 14 dicembre 1973.

⁸³ *Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi*, New York 18 dicembre 1979.

⁸⁴ *Convenzione sulla Protezione Fisica del Materiale Nucleare*, Vienna 3 marzo 1980.

richiede che gli Stati cooperino tra loro in tale ambito e si sancisce che gli stessi siano vincolati a proteggere gli impianti e i materiali nucleari utilizzati per fini pacifici. Italia e Stati Uniti partecipano ad entrambi.

7) La Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (1988)⁸⁵ e il rispettivo Protocollo (2005)

Il regime giuridico delineato da questa Convenzione è simile a quello stabilito per l'aviazione internazionale. Chi, infatti, illecitamente e intenzionalmente, si impossessi o eserciti il controllo di una nave per mezzo della forza, di minaccia o di intimidazione, commette reato, così come lo commette anche chi compie un atto violento nei confronti di altri a bordo di una nave, o posiziona su di essa una sostanza o un dispositivo distruttivo o compie altri atti contro la sua sicurezza. Il Protocollo addizionale del 2005 completa il quadro condannando l'utilizzo di una nave come mezzo per favorire un atto terroristico, nonché il trasporto a bordo di una nave di materiali destinati a provocare o minacciare morte o ferimenti gravi o a promuovere un atto terroristico, e, infine, il trasporto a bordo di persone che abbiano commesso atti terroristici. Italia e Stati Uniti sono entrambi Parti della Convenzione, mentre solo gli Stati Uniti hanno provveduto ad accedere anche al Protocollo.

8) Il Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse sulla piattaforma continentale (1988)⁸⁶ e Protocollo addizionale (2005)

Il regime giuridico stabilito è simile a quello sancito per gli atti contro l'aviazione internazionale. Il Protocollo del 2005 applica alla Convenzione in questione le modifiche, risalenti allo stesso anno, apportate alla repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima. Mentre sia Italia che Stati Uniti hanno ratificato

⁸⁵ *Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima*, Roma 10 marzo 1988.

⁸⁶ *Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse sulla piattaforma continentale*, Roma 10 marzo 1988.

il Protocollo del 1988, soltanto gli USA hanno provveduto a ratificare anche il Protocollo del 2005.

9) La Convenzione sul contrassegno degli esplosivi plastici ai fini del rilevamento (1991)⁸⁷

Lo scopo di tale Convenzione è quello di vigilare e limitare l'uso di esplosivi plastici non contrassegnati e non rintracciabili. Le Parti si impegnano a garantire l'effettivo controllo sugli esplosivi plastici che non contengono agenti che ne consentono il rilevamento e si impegnano ad adottare le misure necessarie per prevenire la produzione degli stessi. Stati Uniti ed Italia ne sono parte.

10) La Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi (1997)⁸⁸

Questa Convenzione proibisce la consegna, il dislocamento o la detonazione intenzionale di un esplosivo o di altro congegno letale dentro o contro un luogo pubblico con l'intento di uccidere o provocare lesioni gravi o di causare la distruzione di quel luogo. Agli Stati viene richiesto di cooperare in tale direzione e vengono incoraggiati a sviluppare metodi utili a rintracciare tali esplosivi. Italia e Stati Uniti sono Stati parte ma, mentre la prima non ha apposto alcuna riserva in sede di ratifica, gli Stati Uniti hanno previsto delle *reservation* e delle *understanding*⁸⁹.

⁸⁷ *Convenzione sul contrassegno degli esplosivi plastici ai fini del rilevamento*, Montreal 1 marzo 1991.

⁸⁸ *Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi*, New York 15 dicembre 1997.

⁸⁹ Cfr. <http://treaties.un.org/> Per una più ampia trattazione si rimanda ai capitoli IV e V.

11) La Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (1999)⁹⁰

Gli Stati parte della presente Convenzione, nota come Convenzione di New York, sono chiamati a prevenire e contrastare il finanziamento dei terroristi, sia direttamente che indirettamente. Tale accordo prevede che chiunque finanzia il terrorismo deve essere considerato penalmente, civilmente e amministrativamente responsabile e stabilisce che i fondi destinati alle attività terroristiche, una volta individuati, devono essere congelati e sequestrati, senza che sia possibile opporre il segreto bancario per rifiutare di collaborare. Sia l'Italia che gli Stati Uniti hanno provveduto ad accedere alla Convenzione, ma mentre l'Italia non ha apposto alcuna riserva⁹¹, gli Stati Uniti hanno previsto sia delle *reservation* che delle *understanding*.

12) La Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare (2005)⁹²

La Convenzione, nell'individuare preliminarmente la gamma dei diversi atti terroristici e dei loro possibili obiettivi, stabilisce che commette reato non solo chi si macchia di tali azioni, ma anche chi le minaccia o vi prende parte come complice. Chi commette tali crimini deve essere estradato o perseguito penalmente. Gli Stati sono esortati a cooperare nella prevenzione di tali atti e, a tal fine, si prevede la condivisione di informazioni e assistenza reciproca. Hanno provveduto alla sua ratifica tanto l'Italia che gli Stati Uniti, ma questi ultimi con riserva.

⁹⁰ *Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo*, New York 8 dicembre 1999.

⁹¹ Cfr. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-11&chapter=18&lang=en

⁹² *Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare*, New York 14 dicembre 2005.

13) La Convenzione sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale (2010)⁹³

Si tratta della nuova Convenzione sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale, che va a sostituirsi alla Convenzione sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale del 1971. Italia e Stati Uniti non l'hanno ratificata.

3. La Convenzione di Palermo contro il crimine organizzato transnazionale (2000)⁹⁴

Prima che ci si addentri nell'esame di questa Convenzione, appare doveroso premettere che ad oggi esiste un inestricabile nesso tra terrorismo e criminalità organizzata, tanto che tali fenomeni presentano segni di convergenza che li portano quasi a coincidere, per cui trova piena giustificazione il fatto che la Convenzione contro il crimine organizzato transazionale venga annoverata tra gli strumenti internazionali di contrasto al terrorismo⁹⁵.

Essa, alla quale da qui in avanti ci si riferirà anche come Convenzione di Palermo, è stata adottata formalmente dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 55/25 del 15 novembre 2000, insieme a due Protocolli addizionali per la prevenzione, repressione e punizione della tratta delle persone, in particolare donne e bambini (Protocollo Tratta) e contro il traffico illecito di migranti via terra, mare e aria (Protocollo Migranti). Tale Trattato è stata poi aperto alla firma nel corso della Conferenza di Palermo del dicembre 2000, congiuntamente ai Protocolli Tratta e Migranti. Successivamente l'Assemblea Generale, con la risoluzione 55/225 del 31

⁹³ *Convenzione sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale*, Pechino 10 settembre 2010.

⁹⁴ *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, Palermo, 15 dicembre 2000.

⁹⁵ OSCE, *Status of the Universal ...*, cit., p. 5.

Maggio 2001, ha adottato anche il Protocollo contro la produzione e il traffico illeciti di armi da fuoco, di loro parti e componenti, e di munizioni (Protocollo armi da fuoco).⁹⁶

Italia e Stati Uniti hanno entrambi firmato e ratificato questo strumento di natura pattizia nel 2000 ma, mentre l'Italia non ha apposto alcuna riserva, gli Stati Uniti lo hanno fatto, come vedremo nel Capitolo V. La Convenzione è ufficialmente entrata in vigore in Italia nel 2006, mentre negli USA nel 2005.

Nel panorama del diritto internazionale, la ratifica di questa Convenzione ha rappresentato un “prima azione normativa per la promozione della cooperazione nella prevenzione e nella lotta al crimine organizzato transazionale e nella tutela dei diritti delle vittime di tale reato”⁹⁷. Tali strumenti, congiuntamente considerati, creano, infatti, un vero e proprio regime internazionale, rendendo gli Stati parte capaci di affrontare il fenomeno terroristico a livello sia interno che internazionale, il che risulta indispensabile, in quanto, dal momento che i criminali, le vittime e i profitti del reato risultano essere dislocati in diverse giurisdizioni, l'approccio tradizionale si rivela inevitabilmente inadeguato⁹⁸. Il sistema che si viene a delineare grazie alla Convenzione e ai quattro Protocolli, un sistema complesso fatto di norme e meccanismi, rappresenta la risposta strategica della comunità internazionale alla minaccia terroristica, da cui nessuno Stato è immune⁹⁹ e che nessuno è in grado di affrontarlo singolarmente. La comunità internazionale non può non mobilitarsi per fronteggiare ed arginare questo crescente pericolo, rappresentato da criminali che ogni giorno di più sanno approfittare della facilità di movimento che caratterizza la società odierna e che sanno sfruttare le moderne tecnologie¹⁰⁰. Soltanto attraverso una stretta collaborazione tra gli Stati tale fenomeno può essere contrastato. Questa Convenzione e il regime giuridico ivi tracciato, assai articolato sia sul piano preventivo che repressivo, fanno leva su una

⁹⁶ La Convenzione di Palermo è entrata in vigore il 29 settembre 2003; il Protocollo Tratta è entrato in vigore il 25 dicembre 2003; il Protocollo Migranti è entrato in vigore il 28 gennaio 2004; il Protocollo Armi da fuoco, infine, è entrato in vigore il 3 luglio 2005.

⁹⁷ R. DE FAZIO, *La tutela e la memoria delle vittime del terrorismo internazionale*, in “Ordine internazionale e diritti umani” 4 (2017), p. 42.

⁹⁸ United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocol thereto*, New York 2004, p. XVI.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

stretta collaborazione tra gli Stati ed esprimono, al contempo, la risposta della comunità internazionale globalmente considerata a questa pericolosa minaccia¹⁰¹. L'art. 1 infatti recita che “lo scopo della Convenzione è di promuovere la cooperazione per prevenire e combattere il crimine organizzato transazionale in maniera più efficace”¹⁰², il che si prevede che si verificherà soltanto nel caso in cui tutti gli Stati parte adottino le misure previste da questa Convenzione¹⁰³.

Ai fini della comprensione delle norme inserite nel testo non si può prescindere dall'esame dell'art. 2, il quale fornisce un'utile analisi terminologica, a partire, ad esempio, dalla definizione di “gruppo criminale organizzato”¹⁰⁴, che viene individuato come un gruppo strutturato, ossia non costituito fortuitamente, ma non necessariamente con ruoli formalmente definiti, il quale si compone di tre o più persone che si riuniscono, allo scopo di ottenere un vantaggio finanziario o comunque materiale, al fine di commettere uno o più reati gravi, così come stabiliti dalla Convenzione, ossia quei reati sanzionabili con pena privativa della libertà personale per almeno 4 anni¹⁰⁵. Tale definizione dunque sembrerebbe escludere quei gruppi che non ricercano la realizzazione di vantaggi finanziari o comunque materiali, vale a dire i gruppi terroristici o insurrezionali. In realtà il trattato trova comunque applicazione anche nei confronti di questi ultimi gruppi qualora commettano i reati previsti dalla Convenzione allo scopo di finanziare la loro attività criminale¹⁰⁶. Inoltre, l'espressione “vantaggio materiale”, non è limitata ad un vantaggio di tipo economico, ma, al contrario, come risulta dai lavori preparatori, deve essere interpretata in maniera estensiva, tale da ricomprendere anche vantaggi personali, ad esempio di tipo sessuale¹⁰⁷, il che assicura che anche le organizzazioni che sono implicate nel traffico di esseri umani non sono escluse dal raggio di applicazione di questo strumento¹⁰⁸.

¹⁰¹ *Id.* p. XVIII.

¹⁰² *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato...*, cit., art. 1.

¹⁰³ United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides ...*, cit., p. 11.

¹⁰⁴ *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato...*, cit., art. 2 (a).

¹⁰⁵ *Ead.* art. 2 (b).

¹⁰⁶ United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides ...*, cit., p. 13.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

La presente Convenzione, come esplicitato dall'art. 3¹⁰⁹, si applica alla prevenzione, investigazione ed esercizio dell'azione penale per i reati stabiliti dai successivi artt. 5, 6, 8 e 23, qualora tali reati abbiano visto il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato e siano di natura transazionale. Al riguardo il medesimo articolo si preoccupa di chiarire questa fattispecie, stabilendo che un reato si definisce transazionale qualora sia stato commesso in più di uno Stato, qualora sia stato commesso in un solo Stato ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato, qualora sia commesso in uno solo Stato ma da un gruppo criminale organizzato che svolge attività criminali in più di uno Stato e, infine, qualora sia commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro¹¹⁰. La Convenzione comunque prevede che gli Stati parte adempiano gli obblighi in essa previsti sempre nel rispetto dei principi cardine della comunità internazionale, rappresentati dall'eguaglianza sovrana, dall'integrità territoriale e dal non-intervento negli affari interni degli altri Stati¹¹¹.

Appare ora necessaria una approfondita analisi di quelle norme della Convenzione che, in quanto prevedono fattispecie di cui si richiede la criminalizzazione da parte degli Stati contraenti, insistono sul piano sostanziale. Si precisa che ogni qualvolta nella Convenzione appare la formula "*States are required to*", ossia "Si richiede che lo Stato" si vuole indicare che gli Stati sono obbligati ad agire secondo quanto previsto nel testo¹¹² e che, qualora ci si riferisca all'adozione di *legislative and other measures*, l'adozione di tali misure richiede che sia comunque presente una legislazione di riferimento. Il punto focale dell'analisi è costituito dai sopracitati artt. 5, 6, 8 e 23. Gli Stati parte devono prevedere che le fattispecie via via indicate siano considerate reato nel proprio ordinamento interno, che siano punibili con sanzioni appropriate e che colui che pone in essere tali fattispecie sia soggetto ad estradizione¹¹³, sforzandosi di condurre l'operazione di recepimento in maniera tale da non tradire quello che è lo spirito della norma convenzionale senza cadere nel facile errore di ridursi ad una sua mera

¹⁰⁹ *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato...*, cit., art. 3.

¹¹⁰ *Ead.* art. 3 co. 2.

¹¹¹ *Ead.* art. 4.

¹¹² United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides ...*, cit., p. 7.

¹¹³ *Ibid.*

traduzione letterale. Emerge in piena evidenza come agli Stati, dunque, venga richiesto di intervenire prima di tutto in ambito penale, come dimostra la titolazione stessa degli articoli oggetto del nostro esame.

Procedendo con ordine, l'art. 5 è rubricato "Penalizzazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato". Tale penalizzazione consiste nell'adozione da parte di ogni Stato parte delle "misure legislative o di altra natura necessarie a conferire il carattere di reato" alle seguenti condotte commesse intenzionalmente, ossia a) l'accordarsi con una o più persone al fine di perpetrare un reato grave per raggiungere un vantaggio economico ; qualora richiesto dalla legislazione interna, deve trattarsi di un atto commesso "da uno dei partecipanti o in virtù di questa intesa o comunque che coinvolga un gruppo criminale organizzato (art. 5 comma 1, lett. a), punto I); o b) partecipare attivamente alle attività criminali di un gruppo criminale organizzato o ad altre attività, con la consapevolezza di quello che è lo scopo e la attività criminale del gruppo (art. 5 comma 1, lett. a) punto II) ¹¹⁴. Il reato indicato dal paragrafo 1 (a)(I) riflette l'idea del *common law conspiracy model*, mentre quanto stabilito dal paragrafo 1(a)(II) è più simile alle previsioni esistenti nei paesi di *civil law* che non prevedono la criminalizzazione della sola partecipazione al gruppo¹¹⁵. Il comma 2 del medesimo articolo sancisce, altresì, che, nel caso in cui la legislazione nazionale di uno Stato richieda, ai fini dell'individuazione del reato di cui al paragrafo 1 (a)(I), il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato, le norme interne di quello Stato devono estendersi a tutti i reati gravi che coinvolgono gruppi criminali organizzati¹¹⁶. Inoltre, si richiede di criminalizzare la condotta di chi "organizza, dirige, facilita, incoraggia, favorisce o consiglia la commissione di un reato grave che coinvolge un gruppo criminale organizzato". Al riguardo si vuole porre in evidenza che le condotte sopra menzionate costituiscono "reati distinti da quelli che comportano il tentativo e la consumazione di una attività criminale"¹¹⁷.

L'art. 6 invece si concentra sulla "Penalizzazione del riciclaggio dei proventi di reato". Combattere il riciclaggio di denaro sporco è la chiave di volta nella lotta contro

¹¹⁴ *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato...*, cit., art. 5 co. 1.

¹¹⁵ United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides ...*, cit., pp. 23-24.

¹¹⁶ *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato...*, cit., art. 5 co. 3.

¹¹⁷ *Ead.* art. 5 co. 1 lett. a).

il crimine organizzato transnazionale in quanto lo scopo principale di quest'ultimo è guadagnare, per cui rendere impossibile la realizzazione di tale profitto diventa cruciale¹¹⁸. Eliminando, infatti, la componente lucrativa, risulta essere meno allettante l'idea di prendere parte a organizzazioni criminali¹¹⁹. Il comma 1 contiene l'elenco di quelle fattispecie alle quali si richiede di conferire il carattere di reato, se poste in essere intenzionalmente¹²⁰: 1) la conversione o il trasferimento di beni, nella consapevolezza che tali beni sono proventi di reato, con la finalità di occultarne o dissimularne la provenienza illecita o di prestare aiuto a chi ha commesso il reato presupposto al fine di eludere le conseguenze giuridiche dello stesso; 2) l'occultamento e la dissimulazione della vera natura, ubicazione o proprietà di beni quando questi derivano da reati. Il comma 1 lettera (b), specifica, inoltre, che l'acquisizione, il possesso e l'utilizzo di beni che sono proventi di reato costituisce a sua volta reato, quando si sia a conoscenza della loro origine, così come lo è la "partecipazione, l'associazione, l'accordo o il tentativo" volto a commettere i reati indicati nell'articolo in questione. Perché si abbia il reato di riciclaggio è necessario che sia stato commesso un reato presupposto. La Convenzione al comma 2 lett. (b) richiede che siano inclusi nel novero di questo tipo di reati tutti i crimini gravi richiamati dall'art. 2, 5, 8 e 23 della stessa, sia che tali reati siano commessi all'interno o all'esterno della giurisdizione dello Stato parte in questione¹²¹.

Nell'art. 8 viene, invece, affrontata la "Penalizzazione della corruzione". Le condotte che vengono in rilievo in relazione alla definizione di tale reato consistono nel "promettere, offrire, assicurare ad un pubblico ufficiale" (*active bribery*) o "nel sollecitare o accettare da parte di quest'ultimo" (*passive bribery*), "direttamente o indirettamente, un vantaggio indebito per se stesso o altra persona", con lo scopo di fare sì che costui compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio della sua funzione"¹²². Gli Stati parte sono invitati a intraprendere le iniziative necessarie perché a tali atti sia riconosciuto il carattere di atto delittuoso. Gli effetti derivanti dal reato di corruzione vanno oltre la semplice facilitazione a commettere altri reati, in quanto

¹¹⁸ United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides ...*, cit., p. 40.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato...*, cit., art. 6 co. 1.

¹²¹ *Ead.* art. 6 co. 2 lett. c).

¹²² *Ead.* art. 8 co. 1 lett. a) e b).

vanno a minare la stabilità delle strutture governative e permettono che si insinuino nei cittadini un sentimento di sfiducia nei confronti delle istituzioni¹²³. Parimenti gli Stati vengono sollecitati ad adottare misure efficaci nella prevenzione, individuazione e sanzione del reato in questione¹²⁴.

Da ultimo, l'art. 23 richiede la "Penalizzazione dell'intralcio alla giustizia", onde ciascuna parte della Convenzione si deve impegnare a riconoscere il carattere di reato all' "uso della forza fisica, di minacce o di intimidazioni, o alla promessa, offerta o concessione di vantaggi per indurre falsa testimonianza o interferire in deposizioni testimoniali o nella produzione di prove o per interferire con l'esercizio dei propri doveri da parte di magistrati o forze dell'ordine¹²⁵. Tale previsione, con tutta evidenza, si rende necessaria in quanto i gruppi organizzati criminali traggono la loro forza proprio dall'indebolimento dell'apparato di giustizia. Infatti, non vi può essere giustizia qualora i giudici, la giuria, i testimoni o le vittime siano intimidite, corrotte o minacciate, non vi può essere giustizia se gli stessi che la dovrebbero garantire non sono adeguatamente protetti¹²⁶. L'obbligo degli Stati parte in relazione alla criminalizzazione delle condotte di cui sopra, espletato conformemente ai principi cardine delle proprie legislazioni interne¹²⁷, consiste proprio nel prendere le necessarie misure, legislative e amministrative, che assicurino la realizzazione di quanto previsto nella Convenzione. A tale fine la previsione di cui all'art. 34 vuole assicurare che le nuove leggi, o le modifiche apportate alle leggi esistenti per dare attuazione agli obblighi previsti da questa Convenzione, non rimangano lettera morta o possano essere dichiarate incostituzionali inficiandone l'attuazione tanto sul piano interno che internazionale¹²⁸.

La Convenzione prevede, in aggiunta, che la responsabilità, penale civile ed amministrativa¹²⁹, per la commissione di tali reati sia riconosciuta anche in capo alle

¹²³ United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides ...*, cit., p. 79.

¹²⁴ *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato...*, cit., art. 9.

¹²⁵ *Ead.* art. 23.

¹²⁶ United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides ...*, cit., p. 9.

¹²⁷ *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato...*, cit., art. 34 co. 1.

¹²⁸ United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides ...*, cit., p. 10.

¹²⁹ *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato...*, cit., art. 10 co. 2.

persone giuridiche¹³⁰, senza che ciò vada a pregiudicare la responsabilità delle persone fisiche che hanno perpetrato tali reati¹³¹. Va altresì precisato che, salvo che per il reato di cui all'art. 5, le condotte richiamate dagli artt. 6, 8 e 23 “vengono inseriti nella legislazione interna indipendentemente dalla natura transazionale o dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato”¹³². Nulla vieta agli Stati di attuare misure che siano “più rigide o severe” di quelle riportate nella Convenzione¹³³ che, dunque, fissa degli *standard* minimi rispetto ai quali i diversi Stati sono liberi di andare¹³⁴.

Particolare rilievo per la nostra analisi assume la previsione di cui all'art. 11 ultimo comma per cui, riconoscendo la innegabile sovranità di ogni Stato parte, si riserva al diritto interno di ciascuno di essi la definizione dei reati previsti nella Convenzione e si sottolinea come essi debbano essere perseguiti e puniti ai sensi del diritto interno¹³⁵.

Durante il suo primo incontro, tenutosi nel 2004, la Conferenza degli Stati Parte di questa Convenzione, ha adottato la decisione 1/2 con la quale gli Stati hanno stabilito che il programma di lavoro per la loro successiva riunione avrebbe incluso: a) considerazioni sull'adeguamento della legislazione nazionale dei vari Stati alla Convenzione; b) l'esame degli sforzi effettuati nel tentativo di penalizzare le condotte previste nella Convenzione e le difficoltà incontrate nel suo recepimento, secondo quanto previsto dall'art. 34 par. 2 della Convenzione stessa; c) il rafforzamento della cooperazione a livello internazionale e lo sviluppo di un sistema di assistenza tecnica volto ad offrire supporto per superare tali difficoltà.

Nell'ottobre del 2008 si è tenuto il secondo incontro della Conferenza degli Stati Parte di questa Convenzione, durante il quale si è analizzato il recepimento della Convenzione stessa in base alle informazioni raccolte durante il primo ciclo di *reports* inviati proprio in occasione di questa seconda sessione ed è stato stilato il rapporto “*Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized*

¹³⁰ *Ead.* art. 10 co. 1.

¹³¹ *Ead.* art. 10 co. 3.

¹³² *Ead.* art. 34 co. 2.

¹³³ *Ead.* art. 34 co. 3.

¹³⁴ United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides ...*, cit., p. 18.

¹³⁵ *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato...*, cit., art. 11 co. 6.

Crime: consolidated information received from States for the first reporting cycle”, che contiene l’analisi delle risposte date al questionario sottoposto ai singoli Stati¹³⁶ e dei progressi fatti nell’adeguamento degli ordinamenti interni rispetto ai parametri stabiliti nella Convenzione, documentando, inoltre, alcune delle problematiche incontrate dagli Stati stessi in tale processo. Diversi Stati, indicati in una apposita lista che costituisce l’Allegato n. 2 di tale rapporto, hanno fornito, come si vede nell’Allegato n. 1, copia della loro legislazione rilevante ai fini del recepimento della Convenzione, nonché le risposte ai questionari, provvedendo in tale modo ad aggiornare i dati precedentemente presentati. Appare come un elemento significativo per il presente studio il fatto che le risposte fornite dall’Italia siano state inviate nel 2005 senza che poi ci siano stati ulteriori aggiornamenti, mentre quelle redatte dagli Stati Uniti sono state inviate nel 2005 per poi essere aggiornate nel 2008. Tuttavia, né l’Italia né gli USA hanno provveduto a spedire copia della legislazione in materia o a provvedere ad indicazioni sulla sitografia utile ai fini del recepimento delle informazioni online.

Ai fini di questa ricerca, ci si soffermerà sulla sezione del rapporto relativa ai *Criminalization requirements*, ossia alle azioni intraprese dagli Stati in relazione a quanto previsto dall’art. 34 della Convenzione. In relazione alla “Penalizzazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato”, richiesta dall’art. 5, la maggioranza degli Stati parte ha fatto presente come nei propri ordinamenti interni la partecipazione ad un gruppo criminale organizzato già fosse prevista e perseguita¹³⁷; conclusioni analoghe emergono anche in relazione alla penalizzazione del riciclaggio di denaro sporco di cui all’art. 6¹³⁸, al reato di corruzione¹³⁹ e al reato di intralcio alla giustizia¹⁴⁰.

Nell’ambito di questa Convenzione particolare attenzione merita quanto riportato in merito all’art. 6 paragrafo 2 (e), il quale precisa che conformemente ai principi

¹³⁶ Conferenza degli Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, *Questionnaire on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, New York 28 luglio 2004.

¹³⁷ Conferenza degli Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, *Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: consolidated information received from States for the first reporting cycle*, Vienna 2008, p. 4.

¹³⁸ *Ead.* p. 5.

¹³⁹ *Ead.* p. 7.

¹⁴⁰ *Ead.* p. 8.

fondamentali di diritto interno di uno Stato, si possa escludere la sussistenza dei reati indicati dallo stesso articolo 6 qualora essi siano posti in essere dalla persona che ha commesso il reato presupposto. L'Italia, nel questionario sottoposto aveva dichiarato di avvalersi di tale possibilità, ma tale posizione oggi è venuta a perdere di significato in quanto lo Stato italiano con legge 15 dicembre 2014 n. 186 ha inserito nel codice penale il nuovo articolo 648 *ter* concernente il reato di autoriciclaggio. È inoltre opportuno ricordare che gli Stati nel processo di recepimento di tale Convenzione hanno potuto servirsi di un utile strumento quale la *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, il cui obiettivo principale era proprio quello di assistere gli Stati parte della Convenzione che si trovavano nella fase di ratifica ed attuazione della stessa, documento alla cui redazione ha provveduto il Segretario delle Nazioni Unite come pronta risposta alla richiesta dell'Assemblea Generale che costui affiancasse i diversi Stati, nel loro sforzo di rendere effettiva la Convenzione, con un *memorandum* indirizzato per l'appunto al legislatore e ai tecnici del settore che prestano assistenza in questo procedimento¹⁴¹. Tali direttive, riconoscendo la varietà e diversità delle tradizioni legali degli Stati, hanno cercato di fornire diverse *implementation option*, ossia di offrire metodi alternativi di recepimento, in linea con l'idea di flessibilità che animava coloro che si sono seduti al tavolo delle trattative per la stesura della Convenzione¹⁴², oltre a mostrare agli Stati parte veri e propri esempi di come in alcuni di essi quella fattispecie era già stata attuata. Ad esempio, all'art. 5, si fa riferimento all'art. 416 del codice penale italiano¹⁴³ e al *Title 18 part 1, chapter 19, section 371* del Codice degli Stati Uniti, rubricato "*Conspiracy to Commit Offence or to Defraud the United States*"¹⁴⁴, alla *Section 1962* rubricata "*Prohibited Activities*" e alla *Section 1963 "Criminal penalties"* del *chapter 96*, intitolata "*Racketeer Influenced and Corrupt Organization*", oppure, in relazione al reato di riciclaggio, si riportano gli artt. 648, 648 *bis* e 648 *ter* del codice penale italiano, mentre riguardo al reato di corruzione si richiama il *18 U.S.C. §§201-225 Bribery and Graft Foreign Corrupt Practices Act of*

¹⁴¹ United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides ...*, cit., p. XVIII.

¹⁴² *Id.* p. XVI.

¹⁴³ *Id.* 31.

¹⁴⁴ *Id.* 33.

1977, 15 U.S.C. §§78dd-1, et seq., e, da ultimo, in relazione al reato di intralcio alla giustizia viene allegato, invece, il *link* relativo alle sezioni 1501 e seguenti del Titolo 18 del Codice degli Stati Uniti¹⁴⁵.

4. Considerazioni sulla partecipazione italiana e statunitense

Dall'analisi delle convenzioni universali emerge come l'Italia sia parte di 13 su 19 convenzioni e protocolli, mentre gli Stati Uniti ne abbiano ratificate 16 su 19. Tale discrepanza si deve alla mancata adesione da parte dell'Italia al Protocollo del 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima del 1988 e al Protocollo del 2005, addizionale rispetto al Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse sulla piattaforma continentale del 1988 e all'Emendamento alla Convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare del 2005. Al riguardo appare opportuno precisare che in nessun archivio ufficiale delle Nazioni Unite è stato possibile rintracciare dichiarazioni, o riserve o chiarificazioni avanzate dall'Italia che potessero permettere di formulare delle ipotesi circa le ragioni che hanno comportato questa mancata partecipazione.

Sia l'Italia che gli Stati Uniti, invece, non sono parte della Convenzione del 2010 sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale, del Protocollo, sempre del 2010, supplementare alla Convenzione sui sequestri illeciti di aeromobili e del Protocollo addizionale del 2014 relativo alla Convenzione sui reati e altri atti commessi a bordo di aeromobili.

Nonostante le approfondite ricerche effettuate al fine di stabilire quali siano le motivazioni che hanno determinato questa mancata adesione ai più recenti strumenti in materia di aviazione civile, non è stato possibile reperire nessuna dichiarazione effettuata sull'argomento da questi Stati, in quanto i documenti ufficiali relativi allo

¹⁴⁵ United Nations Office for Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides ...*, cit., p. 97.

status di questi strumenti internazionali si limitano a sottolineare che per Italia e Stati Uniti essi non sono in vigore¹⁴⁶.

5. Tabelle di riproduzione grafica relative alla partecipazione degli Stati alle 19 convenzioni universali antiterrorismo¹⁴⁷

Legenda:

P= Stato parte

*= Non in vigore

¹⁴⁶ Si suggerisce a questo proposito di consultare il sito web dell'ICAO. Per quanto riguarda la partecipazione italiana, cfr.

https://www.icao.int/secretariat/legal/Status%20of%20individual%20States/italy_en.pdf ;per quanto riguarda la partecipazione statunitense, cfr.

https://www.icao.int/secretariat/legal/Status%20of%20individual%20States/united_states_en.pdf

¹⁴⁷ Queste tabelle sono state elaborate in ambito OSCE sulla base dei dati forniti dai depositari di questi strumenti. La precisione delle informazioni dipende dagli organi depositari di ciascuno strumento, ad esempio l'ONU, l'ICAO o l'IMO.

Party (out of 19)	19. 2014 Protocol to the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft *	18. 2010 Protocol Supplementary to the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft *	17. 2010 Convention on the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft *	16. Protocol to the Protocol on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation	15. Protocol Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation	14. Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (2005)	13. International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism (2005)	12. Suppression of the Financing of Terrorism (1999)	11. Suppression of Terrorist Bombings (1997)	10. Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (1991)	9. Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf (1988)	8. Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (1988)	7. Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving Intl. Civil Aviation, supp. to 1971 Convention (1988)	6. Physical Protection of Nuclear Material (1980)	5. Against the Taking of Hostages (1979)	4. Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons (1973)	3. Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (1971)	2. Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (1970)	1. Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (1963)	
Albania	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Andorra	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Armenia	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Austria	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Azerbaijan	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Belarus	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Belgium	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
BiH	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Bulgaria	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Canada	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Croatia	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Cyprus	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Czech Rep.	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Denmark	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Estonia	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Finland	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
France	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Georgia	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Germany	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Greece	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Holy See	-	-	-	P	-	-	-	-	-	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hungary	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Iceland	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Ireland	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Italy	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Kazakhstan	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Kyrgyzstan	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Latvia	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P

Attiva Windows
Passa a Impostazioni per

Liechtenstein	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Lithuania	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Luxembourg	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Malta	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Monaco	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Mongolia	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Montenegro	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Netherlands	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Norway	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Poland	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Portugal	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Rep. Moldova	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Romania	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Russian Fed.	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
San Marino	P	-	-	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Serbia	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Slovakia	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Slovenia	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Spain	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Sweden	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Switzerland	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Tajikistan	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
The fYRoM	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Turkey	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Turkmenistan	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Ukraine	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
UK	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
USA	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Uzbekistan	P	P	F	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P

CAPITOLO III

Gli strumenti legali regionali relativi al terrorismo e alla cooperazione in materia penale nell'ambito del Consiglio d'Europa

SOMMARIO: 1. Le convenzioni nell'ambito del Consiglio d'Europa - 1) La Convenzione europea sull'estradizione, 1957 - 2) La Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, 1959 - 3) La Convenzione europea sul trasferimento delle procedure penali, 1972 - 4) La Convenzione europea per la repressione del terrorismo, 1977 - 5) La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cybercriminalità, 2001 - 6) La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, 2005 - 7) La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca di proventi di reato e sul finanziamento al terrorismo, 2005 - 2. Tabelle di riproduzione grafica relative alla partecipazione degli Stati alle convenzioni regionali antiterrorismo.

1.1 Le convenzioni nell'ambito del Consiglio d'Europa

Il comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella Dichiarazione sul terrorismo, adottata nel 1978, ha affermato che “la prevenzione e la repressione del terrorismo sono indispensabili per il mantenimento della struttura democratica degli Stati membri”. Fin dal 1957, il Consiglio d'Europa, il quale elabora *standard* legali di diritto penale atti a prevenire e reprimere, sempre nel rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto, azioni terroristiche, e incentiva la cooperazione internazionale in tale direzione, si è fatto promotore di convenzioni in materia, il cui recepimento è sottoposto al controllo del Comitato di esperti sul terrorismo (*CODEXTER*¹⁴⁸), oggi Comitato del Consiglio d'Europa per il contrasto al terrorismo (*CDCT*)¹⁴⁹. Tale Comitato, tra le priorità stabilite per gli anni 2016-2017, indica proprio la necessità di colmare le possibili lacune esistenti nel quadro legislativo creato dalle convenzioni del Consiglio d'Europa in

¹⁴⁸ Committee of Experts on Terrorism.

¹⁴⁹ Vd. § 3.1 Capitolo IV.

materia di terrorismo, lacune determinate anche dalla mancanza di una definizione comune di “terrorismo” nell’ambito del diritto internazionale.

In questa sede, si procede ora ad analizzare, in ordine cronologico, le convenzioni concluse in materia di antiterrorismo nel quadro del Consiglio d’Europa.

1) La Convenzione europea sull’extradizione (1957)¹⁵⁰

La Convenzione, integrata successivamente dai Protocolli addizionali del 1957, del 1978, del 2009 e del 2012, è il primo strumento, da un punto di vista cronologico, a regolare multilateralmente l’extradizione tra i Paesi del vecchio continente¹⁵¹. Per l’Italia, l’autorizzazione alla ratifica è intervenuta con L. 30 gennaio 1963, n. 300 e, al momento di tale ratifica, lo Stato ha apposto una riserva affermando che non garantirà l’extradizione a meno che non ricorrano tutte le condizioni previste dalla Convenzione stessa e una dichiarazione con la quale ha chiarito che l’extradizione non verrà concessa qualora il reato per il quale la si chiede verrebbe punito dallo Stato richiedente con la pena di morte. La Convenzione prevede l’extradizione per poter sottoporre i colpevoli di reati, fatta eccezione per quelli politici, a procedimenti penali o per eseguire sentenze¹⁵². Tale Convenzione contempla una maggiore tutela per l’estradando rispetto alla legislazione precedente, in quanto trasforma quelle che rappresentavano cause ostative, poste a difesa della sovranità statale, in garanzie di rispetto dei diritti umani. Tra queste spicca il principio di doppia punibilità, il cui scopo è quello di verificare che la richiesta di estradizione sia conforme al principio di legalità¹⁵³. L’art. 1 della Convenzione pone, a carico delle Parti contraenti, l’obbligo di estradizione per i reati individuati dal successivo art. 2, ossia quelli puniti “con una pena o una misura di sicurezza privative della libertà di un minimo di almeno un anno o con una pena più severa”¹⁵⁴, al fine di evitare che tale istituto si applichi anche ai cosiddetti reati bagatellari. Il reato, peraltro,

¹⁵⁰ *Convenzione europea sull’extradizione*, Parigi 13 dicembre 1957.

¹⁵¹ M. ROMANI, *Dalla Convenzione europea di estradizione al mandato d’arresto europeo: la cooperazione penale nell’ambito delle istituzioni continentali europee* in “Diritto e diritti” 4 (2009), p. 2.

¹⁵² *Convenzione europea sull’extradizione*, cit.

¹⁵³ M. ROMANI, *Dalla Convenzione europea...*, cit., p. 3.

¹⁵⁴ *Convenzione europea sull’extradizione*, cit., art. 2 §1 primo.

è soggetto ad estradizione a condizione che sia punito come tale dalle legislazioni sia della parte richiesta che di quella richiedente¹⁵⁵. Con il Protocollo del 1975 sono stati esclusi dal novero dei reati politici i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità, allargando così lo spettro dei reati per i quali l'estradizione può essere concessa. L'elenco dei reati che comportano l'estradizione è stato ulteriormente accresciuto con il Secondo Protocollo addizionale, il quale ha aggiunto i reati fiscali, mentre i Protocolli del 2009 e del 2012 sono essenzialmente incentrati sul miglioramento degli aspetti procedurali della Convenzione.

2) La Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (1959)¹⁵⁶

La Convenzione si pone come lo strumento tramite il quale gli Stati possono prestarsi reciproca assistenza giudiziaria nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale. Tale assistenza giudiziaria si concretizza nello svolgimento dell'attività istruttoria volta ad acquisire le prove relative ad un certo reato e consiste nell'audizione di testimoni e imputati, nel sequestro a titolo conservativo e nella consegna delle prove raccolte, fino alle perquisizioni domiciliari. Il giudice che deve svolgere indagini nel territorio di uno Stato estero, in forza di questa Convenzione, può richiedere alle Autorità giudiziarie di quello Stato di eseguirle in sua vece. Con il Protocollo addizionale del 1978 la cooperazione è stata estesa alla notifica di sentenze e di altri atti giudiziari, mentre con il Protocollo del 2001 è stato ampliato l'elenco dei casi in cui tale assistenza può essere richiesta, al fine di rendere la procedura più agevole e flessibile. L'Italia ha provveduto alla sua firma il 20 aprile 1959 e alla ratifica il giorno 23 agosto 1961, mentre la sua entrata in vigore risale al 12 giugno 1962.

¹⁵⁵ M. ROMANI, *Dalla Convenzione europea ...*, cit., p. 5.

¹⁵⁶ *Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale*, Strasburgo 20 aprile 1959.

3) Convenzione europea sul trasferimento delle procedure penali (1972)¹⁵⁷

Tale Convenzione, che permette agli Stati membri di richiedere che un procedimento penale venga iniziato per loro conto da un altro Stato membro, non è in vigore per l'Italia, la quale ha provveduto alla sua firma in data 26 maggio 2000, ma non alla sua ratifica.

4) Convenzione europea per la repressione del terrorismo (1977)¹⁵⁸

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, consapevoli della crescente minaccia rappresentata dal fenomeno terroristico, con tale atto si dichiarano desiderosi di adottare misure efficaci per assicurare che coloro che pongono in essere atti terroristici non possano sottrarsi ai procedimenti penali e alla relativa pena. Particolare rilievo assume l'art. 1, che, nell'affrontare il tema dell'estradizione, sancisce che non possono considerarsi reato politico, connesso a reati politici o ispirato da ragioni politiche: “ a) un reato cui si applicano le disposizioni della Convenzione per la repressione dell'illecita presa di possesso di un aeromobile, firmata a L'Aja il 16 dicembre 1970; b) un reato cui si applicano le disposizioni della Convenzione per la repressione di atti illeciti compiuti contro la sicurezza dell'aviazione civile, firmata a Montreal il 23 settembre 1971; c) un reato grave che comporta un attentato alla vita, all'integrità fisica o alla libertà di persone che godono di protezione internazionale, ivi inclusi gli agenti diplomatici; d) un reato che comporta un rapimento, la cattura di un ostaggio o un sequestro arbitrario; e) un reato che comporta il ricorso a bombe, granate, razzi, armi automatiche o a plichi e a pacchi contenenti esplosivi, ove il loro uso rappresenti un pericolo per le persone; f) un tentativo di commettere uno qualsiasi dei reati che precedono o la partecipazione in veste di coautore o complice di una persona che commette o tenta di commettere uno di tali reati”. Nel prosieguo della Convenzione si stabilisce anche che uno Stato contraente possa escludere dalla definizione di reato

¹⁵⁷ *Convenzione europea sul trasferimento delle procedure penali*, Strasburgo 15 maggio 1972.

¹⁵⁸ *Convenzione europea per la repressione del terrorismo*, Strasburgo 27 gennaio 1977.

politico anche reati gravi che comportano atti di violenza seppure diversi da quelli contemplati dall'art. 1¹⁵⁹. La Convenzione, inoltre, incorpora in sé il principio *aut dedere aut iudicare*: qualora, infatti, uno Stato membro non proceda ad estradare il presunto colpevole, lo stesso Stato si dovrà attivare al fine di sottoporre il caso alle competenti autorità giudiziarie del Paese, così che avviano il relativo procedimento penale¹⁶⁰. Al momento della ratifica, avvenuta in data 28 febbraio 1986, l'Italia, in relazione all'art. 1, ha dichiarato la propria intenzione di riservarsi il diritto di rifiutare l'estradizione per quei reati, che, pur indicati nell'art. 1, ritiene siano reati politici, impegnandosi, comunque, a tenere in considerazione, ai fini di tale valutazione, ogni aspetto del reato stesso¹⁶¹. La Convenzione in esame è entrata in vigore nel nostro Paese il 1 giugno 1986.

5) Convenzione sulla cybercriminalità (2001)¹⁶²

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Criminalità informatica, nota anche come Convenzione di Budapest, è stata aperta alla firma degli Stati membri nel 2001. Essa rappresenta il primo trattato internazionale che si occupa delle infrazioni penali che vengono commesse per mezzo Internet e, per quanto rileva ai fini della presente tesi, contiene misure e procedure volte a consentire le indagini sui sistemi di reti informatiche e sull'intercettazione dei dati trasmessi per via telematica. Nel Preambolo si legge, infatti, che la Convenzione nasce dalla convinzione che vi sia la necessità di creare "una politica comune in campo penale" al fine di proteggere la società contro la criminalità informatica, in quanto è effettivo il rischio che le reti informatiche possano essere utilizzate come mezzo per commettere reati e che le prove relative a tali crimini siano conservate e trasferite tramite queste stesse reti¹⁶³. Il diritto penale dovrebbe, dunque, acquisire consapevolezza dello sviluppo tecnologico che si è avuto negli ultimi anni e delle insidie che si nascondono in esso, specialmente per quanto riguarda la

¹⁵⁹ *Ead.* art. 2.

¹⁶⁰ *Ead.* artt. 6 e 7.

¹⁶¹ Riserva avanzata al momento della firma il 27 gennaio 1977 e confermata al momento del deposito dello strumento di ratifica il 28 febbraio 1986.

¹⁶² *Convenzione sulla cybercriminalità*, Budapest 23 novembre 2001.

¹⁶³ *Ead.* Preambolo

facilità con cui il cyber-spazio può essere usato per danneggiare la comunità¹⁶⁴. La Convenzione si propone di fornire agli Stati contraenti gli strumenti necessari per fronteggiare la commissione di tali reati attraverso azioni sia di tipo preventivo che repressivo, sempre, comunque, nell'osservanza dei diritti fondamentali enucleati nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹⁶⁵. Questa Convenzione viene annoverata tra gli strumenti di contrasto al terrorismo internazionale in quanto le organizzazioni terroristiche si avvalgono assai spesso degli strumenti telematici, soprattutto per il proselitismo e la propaganda, e per veicolare messaggi tra gli affiliati. Il suo scopo principale è l'armonizzazione delle legislazioni penali degli Stati firmatari, partendo dalla definizione sostanziale dei reati informatici, e al riconoscimento in capo agli ordinamenti statali di appropriati poteri ai fini dell'investigazione e del perseguimento dei reati sopra menzionati e infine alla creazione di un effettivo regime di cooperazione internazionale¹⁶⁶.

L'Italia ha firmato questa Convenzione il 23 novembre 2001, per poi provvedere alla ratifica nel giugno 2008. Nel momento in cui ha dato esecuzione alle previsioni pattizie, ha modificato la disciplina penale processuale esistente al momento, aspetto che, però, non sarà oggetto della trattazione in questione. La data di entrata in vigore è stata ottobre 2008. Menzione speciale merita la circostanza che gli Stati Uniti, pur senza essere membri del Consiglio d'Europa, abbiano firmato questo documento nel 2001 e lo abbiano ratificato nel settembre del 2006, considerandolo il più avanzato strumento di cooperazione in materia. La Convenzione è in vigore per gli Stati Uniti da gennaio 2007¹⁶⁷ e da quel momento, visto che già l'ordinamento statunitense disponeva di una normativa sostanziale di contrasto alla cybercriminalità, il recepimento si è concentrato su fattispecie procedurali e riguardanti la cooperazione giudiziaria, che esulano dalla nostra trattazione.

¹⁶⁴ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report to the Convention on Cybercrime*, Budapest 2001.

¹⁶⁵ *Convenzione sulla cybercriminalità*, cit.

¹⁶⁶ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report ...*, cit. p. 4.

¹⁶⁷ Per lo Stato delle ratifiche della Convenzione sulla cybercriminalità, cfr. https://www.coe.int/it/web/conventions/fulllist//conventions/treaty/185/signatures?p_auth=otKLT0K6

6) La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo (2005)¹⁶⁸

Premesso che il suo titolo non vuole suggerire che essa sia uno strumento esaustivo, capace di fornire tutti i mezzi per la prevenzione del terrorismo, come del resto rivela il suo contenuto incentrato essenzialmente sulle misure politiche e legislative con cui fronteggiare il fenomeno terroristico¹⁶⁹, di cui si sottolineano gli effetti negativi sul godimento dei diritti umani, ed in particolare di quello alla vita¹⁷⁰. La Convenzione si prefigge di raggiungere il suo obiettivo prevedendo come reati certe condotte che potrebbero portare a commettere atti terroristici e rinforzando la cooperazione, sia interna che a livello internazionale, attraverso la modifica degli accordi esistenti, ad esempio in materia di estradizione, o attraverso la creazione di nuovi strumenti, come, ad esempio, l'utilizzo delle informazioni spontanee¹⁷¹. Di fondamentale importanza all'interno della Convenzione, come rilevato nell'*Explanatory Report*¹⁷², è la previsione di condizioni e garanzie, per cui si richiede che il recepimento delle fattispecie previste in essa avvenga, comunque, nel rispetto di diritti umani quali la libertà di associazione, di espressione e di religione. Per quanto riguarda il rapporto con le altre convenzioni, questa s'inserisce nel quadro esistente, anche se, solo per quanto riguarda alcune specifiche previsioni in essa contenute, trova talvolta applicazione il principio *lex specialis derogat legi generali*¹⁷³.

Nel preambolo gli Stati si dichiarano pronti a prendere misure effettive per prevenire il fenomeno terroristico e per contrastare, in particolare, il pubblico incitamento a commettere atti terroristici, il reclutamento e l'addestramento, e, consapevoli della crescente minaccia terroristica, affermano con risolutezza che gli atti terroristici, individuati in questa Convenzione, da chiunque siano perpetrati, non sono

¹⁶⁸ *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo*, Varsavia 16 maggio 2005.

¹⁶⁹ Consiglio d'Europa, *Explanatory report of the Council of Europe Convention on the prevention of terrorism*, Varsavia 2005, p. 4.

¹⁷⁰ *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione ...*, cit., art. 2.

¹⁷¹ Consiglio d'Europa, *Explanatory report of the Council of Europe Convention on the prevention ...*, cit., p. 4.

¹⁷² *Id.* p. 16.

¹⁷³ *Id.* p. 29.

giustificabili alla luce di nessuna considerazione politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica o religiosa, riconoscendo altresì l'esistenza di una obbligazione in capo agli Stati membri di prevenire determinati reati, di perseguirli, qualora commessi, e di assicurarne la punibilità, sempre, comunque, rispettando lo Stato di diritto e i diritti umani.

Nell'art. 1, dedicato alla terminologia, si chiarisce che per *terrorist offence* si intende qualsiasi reato definito in uno dei trattati indicati nell'Appendice alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, mentre l'art. 3 definisce le misure preventive da adottare a livello nazionale, soprattutto nel campo dell'addestramento delle forze di polizia, in ambito educativo e culturale, e a livello di pubblica informazione, sottolineando come il rapporto tra le diverse autorità nazionali deve essere sviluppato e rafforzato al fine di favorire lo scambio di informazioni e la protezione delle persone fisiche e delle infrastrutture, e di predisporre piani per affrontare eventuali emergenze¹⁷⁴.

Si richiede, pertanto, agli Stati reciproca assistenza e supporto a livello internazionale, così che possano rafforzare la propria capacità di prevenire la perpetrazione di atti terroristici¹⁷⁵. Gli articoli dal 5 al 7 offrono la definizione delle specifiche condotte costituenti reato, includendovi, in virtù del clima generale di reciproca fiducia tra gli Stati membri, anche talune che fino a quel momento non rilevavano a livello internazionale¹⁷⁶. Se è vero che non vengono definiti nuovi reati di terrorismo rispetto a quelli già previsti nelle convenzioni preesistenti, vengono, comunque, specificati atti che potrebbero portare a commettere i crimini definiti nei trattati che vengono indicati nell'Appendice¹⁷⁷, come per esempio la *Public provocation to commit a terrorist offence*¹⁷⁸, ossia la distribuzione al pubblico o la potenziale fruibilità di un messaggio con l'intento di incitare a perpetrare un atto terroristico, quando tale condotta, che sia effettivamente diretta o meno a istigare la commissione di azioni terroristiche, genera il pericolo che uno o più di tali atti possano essere perpetrati, con il rischio, peraltro, come sottolineato dal *CODEXTER*, di restringere

¹⁷⁴ *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione ...*, cit., art. 2 co. 2 (a, b, c)

¹⁷⁵ *Ead.* art. 4

¹⁷⁶ Consiglio d'Europa, *Explanatory report of the Council of Europe Convention on the prevention ...*, cit., p. 4.

¹⁷⁷ *Id.* p.5.

¹⁷⁸ *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione ...*, cit., art. 5.

libertà fondamentali, quali la libertà di espressione prevista dall' art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹⁷⁹, oppure il *recrutiment for terrorism*¹⁸⁰, vale a dire la sollecitazione esercitata tramite vari mezzi nei confronti di un'altra persona al fine di indurla a commettere o partecipare alla commissione di un reato terroristico, quando tale condotta, diretta o meno a sollecitare il compimento di atti terroristici, genera il pericolo che uno o più tali atti siano posti in essere, o, infine, il *training for terrorism*¹⁸¹, vale a dire il fornire istruzioni su come creare o usare esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanza nocive o pericolose, o su come utilizzare altri strumenti e sostanze specifiche, al fine di consentire ad altri di commettere o di partecipare alla commissione di un atto terroristico, con la consapevolezza che queste competenze sarebbero state impiegate per tale finalità. Gli artt. 5, 6 e 7 mettono in luce la necessità di tipizzare tali condotte a livello normativo interno. Per questo motivo si richiede agli Stati membri di adottare le misure necessarie al fine di considerare le fattispecie sopra indicate come reati, qualora commessi illegittimamente e intenzionalmente¹⁸². L'art. 8, invece, rileva come i reati indicati negli artt. 5, 6, e 7 siano tali anche qualora non siano stati effettivamente commessi, configurandoli, dunque, come reati di pericolo. L'art. 9, per parte sua, prevede la criminalizzazione di condotte ancillari relativamente ai reati di cui agli artt. 5, 6 e 7, ossia la partecipazione quale complice¹⁸³, l'organizzazione o la direzione di altri al fine di commettere tali reati¹⁸⁴ e il contributo alla commissione di tali reati. Come indicato al comma 18 (c) di questo articolo, tale contributo deve essere sorretto dall'elemento soggettivo o deve essere posto in essere con l'obiettivo di perseguire l'attività o l'intento criminale del gruppo o effettuato con la consapevolezza che il gruppo intende commettere uno dei reati di cui agli artt. 5, 6 e 7. Tali condotte costituiscono, peraltro, reati per i quali è prevista l'estradizione¹⁸⁵. Fa eccezione l'ipotesi in cui uno Stato parte ritenga che l'estradizione sia stata richiesta allo scopo di

¹⁷⁹ Consiglio d'Europa, *Explanatory report of the Council of Europe Convention on the prevention ...*, cit., p. 10.

¹⁸⁰ *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione ...*, cit., art. 6.

¹⁸¹ *Ead.* art. 7.

¹⁸² *Ead.* artt. 5, 6 e 7.

¹⁸³ *Ead.* art. 9 co. 1(a).

¹⁸⁴ *Ead.* art. 9 co. 1 (b).

¹⁸⁵ *Ead.* art. 19.

perseguire o punire una persona a causa della sua razza, religione, nazionalità, origine etnica o opinione politica, ovvero vi è il rischio che quella persona sia soggetta a tortura o trattamenti inumani o vi sia il rischio che sia esposta alla pena di morte. In tale caso trova applicazione il principio di *non refoulement* e, dunque, tale Stato non sarà obbligato a procedere all'extradizione, per cui, data l'applicabilità del principio *aut dedere aut iudicare*, il caso dovrà essere sottoposto alle competenti autorità nazionali¹⁸⁶. Mentre l'art. 10 prevede la possibilità di stabilire la responsabilità degli enti in relazione ad atti di natura terroristica, inclusi quelli di cui all'art. 9, l'art. 11 richiede agli Stati parte di adottare misure necessarie al fine di rendere le condotte di cui sopra punibili con sanzioni effettive, proporzionate e capaci di dissuadere dalla loro perpetrazione, condotte che, come puntualizza il successivo art. 20, non possono essere considerate nessuna come reato politico, per cui si esclude l'applicazione della *political exception clause*.

Per quanto riguarda l'esercizio della giurisdizione su tali crimini, l'art. 14 richiede agli Stati membri di adottare le misure volte a stabilire l'esercizio della giurisdizione sui crimini previsti dalla Convenzione qualora: a) l'offesa sia commessa sul territorio di quello Stato parte; b) l'offesa è commessa a bordo di una nave o di un aereo registrato secondo le leggi di quello Stato parte; c) il reato è commesso da un cittadino di quello Stato parte. Il comma 2 di tale articolo prevede inoltre la possibilità che ogni Stato parte stabilisca la giurisdizione: a) qualora l'offesa sia diretta contro il suo territorio o contro un suo cittadino o contro sue strutture, sia in patria che all'estero; b) se l'offesa è stata posta in essere al fine di costringere quello Stato parte a fare o ad astenersi dal fare qualcosa; c) se il reato è stato commesso da un'apolide la cui residenza abituale si trova nel territorio di quello Stato parte; d) se l'offesa è stata commessa a bordo di un aereo di quello Stato parte. Al comma 3 di tale articolo si richiede, invece, allo Stato nel cui territorio si trova il presunto colpevole di stabilire la propria giurisdizione su costui, mentre al comma 4 si chiarisce come la Convenzione non escluda l'esercizio della giurisdizione, quando questa sia prevista dalla legge nazionale, laddove il comma 5 sancisce che, nel caso in cui più Parti dichiarino di avere giurisdizione, si devono

¹⁸⁶ *Ead.* art. 18.

attivare delle consultazioni al fine di individuare il foro più appropriato per perseguire tale reato.

Lo svolgimento delle indagini è l'oggetto dell'art. 15, il cui comma 1 prevede che lo Stato parte, che venga informato del fatto che una persona, che ha commesso o si presume abbia commesso uno dei reati previsti da questa Convenzione, potrebbe essere presente sul suo territorio, debba adottare le misure necessarie al fine di condurre adeguate investigazioni circa i fatti allegati nella nota informativa ricevuta. Verificate le circostanze, lo Stato parte dovrà procedere ad adottare le misure che si rendono necessarie per l'extradizione o la messa in stato di accusa del soggetto. La persona, nei cui confronti tali provvedimenti vengono presi, ha diritto a comunicare con il più vicino rappresentante del proprio Stato e a riceverne la visita, nonché ad essere informato delle proprie prerogative, che devono essere esercitate nel rispetto della legislazione domestica¹⁸⁷. L'art. 16, invece, puntualizza come la Convenzione non trovi applicazione qualora uno dei crimini previsti ai sensi degli artt. 5, 7 e 9 sia stato commesso nel territorio di un solo Stato, il presunto colpevole sia cittadino di quello Stato e nessun altro Stato parte possa esercitare la sua giurisdizione ai sensi dell'art. 14.

Questa Convenzione è aperta alla firma da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea e anche da parte degli Stati che, sia pure non siano membri del Consiglio d'Europa, hanno, tuttavia, partecipato alla sua elaborazione¹⁸⁸. La stessa deve essere ratificata, accettata o approvata e in seguito depositata presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa. È in questo momento che lo Stato aderente deve specificare il territorio al quale la stessa verrà applicata¹⁸⁹.

L'art. 24 prevede, inoltre, la possibilità che uno Stato non membro del Consiglio d'Europa possa accedere alla Convenzione, su invito del Comitato dei ministri e una volta ottenuto il consenso unanime degli Stati parte della Convenzione¹⁹⁰. Da sottolineare è la mancanza di previsione specifiche per quanto riguarda dichiarazioni e riserve al momento della firma, in quanto gli Stati parte hanno preferito lasciare che la

¹⁸⁷ *Ead.* art. 15 co. 4.

¹⁸⁸ *Ead.* art. 23.

¹⁸⁹ *Ead.* art. 25.

¹⁹⁰ Consiglio d'Europa, *Explanatory report of the Council of Europe Convention on the prevention ...*, cit., p. 27.

questione sia regolata secondo il diritto internazionale, in particolare secondo la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati¹⁹¹.

La Convenzione in questione è stata firmata nel 1977 dallo Stato italiano, il quale poi ha proceduto alla sua ratifica il 28 febbraio 1986, mentre il 1 giugno 1986 è la data della sua entrata in vigore. Al momento dell'accesso alla Convenzione, l'Italia ha espresso la seguente riserva in merito all'extradizione rifiutandosi di procedere ad essa a seguito di un reato politico, di un reato connesso ad un reato politico o ispirato da motivi politici. Nel giudicare la natura del crimine in questione, l'Italia si impegna a tenere in considerazione qualsiasi elemento che incida sulla gravità del reato stesso, come il fatto che questo abbia creato pericolo per l'intera collettività, che abbia colpito cittadini stranieri o che nella sua commissione siano stati impiegati mezzi crudeli o insidiosi¹⁹².

7) Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca di proventi di reato e sul finanziamento al terrorismo (2005)¹⁹³

Il Preambolo della Convenzione sollecita, nella lotta al terrorismo quale crescente minaccia mondiale, l'impiego di "metodi moderni ed effettivi su scala internazionale", come ad esempio "privare i criminali dei mezzi e proventi del reato"¹⁹⁴. Tale trattato richiama altri strumenti precedentemente adottati quali la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, ricerca, sequestro e confisca dei proventi di reato del 1990, la Convenzione per la repressione del finanziamento al terrorismo del 1999 e la risoluzione 1373 del 2001 sulla "Minaccia alla pace e sicurezza internazionale causata da atti terroristici" adottata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

¹⁹¹ *Id.* p. 4

¹⁹² Lo Stato italiano ha avanzato tale riserva al momento della firma, il 27 gennaio 1977, e l'ha confermata al momento del deposito dello strumento di ratifica, in data 28 febbraio 1986.

¹⁹³ *Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca di proventi di reato e sul finanziamento al terrorismo*, Varsavia 16 maggio 2005.

¹⁹⁴ *Ead. Preambolo.*

La Convenzione si apre con un articolo¹⁹⁵ dedicato alla definizione dei termini impiegati nel documento, specificando che per “proventi”¹⁹⁶ si intende qualsiasi “vantaggio economico, derivato o ottenuto, direttamente o indirettamente, da un reato”, per “valori patrimoniali”¹⁹⁷, invece “qualsiasi bene, materiale o immateriale, mobile o immobile, e i documenti legali che indicano l’esistenza di un titolo o un interesse sul bene in questione”, mentre i “mezzi”¹⁹⁸ sono i beni che “vengono usati o si intendono usare in ogni modo, in tutto o in parte, al fine di commettere uno o più reati”.

Chiarito il significato del lessico impiegato, si focalizza l’attenzione sui reati previsti nella Convenzione. Innanzitutto, ogni Stato parte è chiamato a garantire che esso è in grado di “ricercare, tracciare, identificare, congelare, sequestrare e confiscare quei beni, leciti o illeciti, usati per finanziare il terrorismo o i proventi di tale reato”. A tale fine, si richiede l’adozione di norme e di altre misure opportune affinché ciascuna Parte possa applicare le previsioni della Convenzione al crimine di finanziamento al terrorismo¹⁹⁹. Gli Stati membri sono chiamati ad intervenire sia a livello nazionale che internazionale.

Il Capitolo III della Convenzione in questione, che è incentrato sulle misure da adottare in ambito nazionale, si apre con un articolo dedicato alla confisca che viene descritta all’art. 1 lett. d) come “una sanzione o misura, ordinata da un’autorità giudiziaria a seguito di una procedura per uno o più reati, che consiste nel privare definitivamente di un valore patrimoniale”. Agli Stati viene rivolto l’invito a prendere i dovuti provvedimenti per far sì che si possa procedere alla confisca dei mezzi, degli strumenti, e dei beni derivanti dal riciclaggio dei proventi dei reati²⁰⁰. Quanto appena rilevato, si applica solo ai reati inseriti in una lista specifica o per i quali si prevede quale pena la privazione della libertà personale o la detenzione per più di un anno²⁰¹. Ai fini di un pronto intervento in tale senso è essenziale la rapidità con cui si riescono ad

¹⁹⁵ *Ead.* art. 1.

¹⁹⁶ *Ead.* art. 1 lett. a.

¹⁹⁷ *Ead.* art. 1 lett. b.

¹⁹⁸ *Ead.* art. 1 lett. c.

¹⁹⁹ *Ead.* art. 2.

²⁰⁰ *Ead.* art. 3.

²⁰¹ *Ead.* art. 3 co. 2.

individuare i beni potenzialmente oggetto di confisca²⁰². In merito al congelamento, al sequestro e alla confisca, gli Stati devono assicurare che tali misure si applichino anche ai valori patrimoniali provenienti da fonti lecite, ma risultanti dalla trasformazione dei proventi di reato o ai valori patrimoniali di lecita provenienza mescolati, tuttavia, con proventi di reato²⁰³. Come si rileva poi dall'art. 5, gli Stati devono essere in grado di gestire i beni confiscati e sequestrati e adottare, inoltre, le misure necessarie al fine di garantire una corretta gestione dei beni congelati e confiscati secondo quanto previsto dagli artt. 4 e 5. Affinché l'azione sul piano interno sia efficace, ciascuna Parte della Convenzione si deve impegnare perché le sue corti o le sue autorità, giudiziarie o di polizia, competenti abbiano il potere di ordinare che siano messi a loro disposizione i documenti bancari, finanziari o commerciali, vietando l'opposizione del segreto bancario²⁰⁴. Quanti sono interessati da tali misure devono, comunque, poter disporre di effettivi rimedi giuridici a tutela dei propri diritti, come indicato dall'art. 8.

In relazione al reato di riciclaggio, l'art. 9 richiede che ogni Stato parte debba porre in essere i provvedimenti fondamentali affinché questo crimine sia considerato tale a livello interno. La Repubblica italiana, in merito al suddetto articolo, ha dichiarato che verrà applicato solo a quei reati che nell'ordinamento italiano costituiscono delitti, escludendo quelli che non sono intenzionali²⁰⁵. La *mens rea*, dunque, è richiesta ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo del reato in questione, mentre l'elemento oggettivo consiste : “a) nella conversione o il trasferimento di valori patrimoniali, sapendo che essi sono proventi di reato, allo scopo di occultare o dissimulare l'illecita provenienza dei valori patrimoniali stessi o aiutare persone coinvolte nella commissione del reato principale a sottrarsi alle conseguenze giuridiche dei loro atti” e “b) nell'occultamento o nella dissimulazione della natura, dell'origine, dell'ubicazione degli atti di disposizione o del movimento di valori patrimoniali, nonché dei diritti di proprietà e degli altri diritti ad essi relativi, sapendo che detti valori patrimoniali sono

²⁰² *Ead.* art. 4.

²⁰³ *Ead.* art. 5 co. 2.

²⁰⁴ *Ead.* art. 7 co. 1.

²⁰⁵ Tale dichiarazione è contenuta in una Nota Verbale del Presidente della Rappresentanza italiana, depositata, unitamente allo strumento di ratifica, in data 21 febbraio 2017.

proventi”²⁰⁶. Il crimine ora analizzato può essere commesso tanto da persone fisiche quanto da persone giuridiche²⁰⁷. In relazione a quelle attività che più si prestano ad essere usate con finalità di riciclaggio, assumono particolare rilievo le azioni volte a prevenire tale reato, che consistono per lo più nell’individuazione delle relazioni di affari che i gestori di tali attività intrattengono, nell’identificazione dei loro clienti, nel riferire di possibili sospetti, nel tenere registri relativi a tali soggetti gestori, e alle loro eventuali transazioni, nell’avere personale che sia preparato per tali compiti, nell’evitare che siano divulgate informazioni relative ad investigazioni in atto e nell’adottare adeguati sistemi di monitoraggio²⁰⁸. La sezione 2 del Capitolo III è dedicata anche alla creazione in ogni Stato di una *Financial Intelligence Unit*²⁰⁹.

Se queste sono le attività che ogni Stato parte è tenuto a porre in essere sul piano interno, l’azione sul piano internazionale, come si evince dal Capitolo IV, si basa sulla mutua cooperazione tra gli Stati parte a livello sia di indagine²¹⁰ che di attuazione di concrete misure. Se infatti uno Stato membro riceve da un altro una richiesta di informazioni in merito a conti o transazioni bancarie, al loro monitoraggio²¹¹ oppure gli si domanda di eseguire la confisca di beni o proventi di reato²¹², deve procedere ed onorare tale richiesta. Sempre che ciò sia possibile alla luce della propria normativa interna, la Parte che ha ricevuto la richiesta di un altro Stato deve considerare la possibilità di consegnare a quest’ultimo il bene confiscato²¹³. Gli Stati parte non sono obbligati ad assecondare tali richieste qualora non ne sussistano i presupposti²¹⁴.

Per quanto attiene al recepimento di questo documento di natura pattizia, un meccanismo di monitoraggio al riguardo viene predisposto dall’art. 48. La Conferenza degli Stati Parte viene individuata quale organo preposto a tale controllo, e si stabilisce che nell’espletare tale funzione sarà coadiuvata da un comitato di esperti, noto come *Moneyval*. Si tratta di un gruppo permanente di esperti in *Evaluation of anti-money*

²⁰⁶ *Convenzione del Consiglio d’Europa sul riciclaggio...*, cit., art. 9 co. 2.

²⁰⁷ *Ead.* art. 10.

²⁰⁸ *Ead.* art. 13 co. 2.

²⁰⁹ *Ead.* art. 12.

²¹⁰ *Ead.* Sez. 2 artt.16, 17, 18, 19 e 20.

²¹¹ *Ead.* artt. 17,18 e 19.

²¹² *Ead.* art. 23.

²¹³ *Ead.* art. 25.

²¹⁴ *Ibid.*

laundering and financing terrorism, il quale ha la specifica mansione di stabilire se uno Stato agisce in conformità con gli standard internazionali stabiliti in tema di riciclaggio e contrasto al terrorismo e, se necessario, fornisce alle autorità nazionali consigli su come migliorare i rispettivi sistemi. Infine, in merito all'adesione alla Convenzione, l'art. 50 delinea lo stesso meccanismo previsto nella Convenzione sulla repressione al terrorismo, in quanto il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dopo essersi consultato con le Parti della Convenzione, potrebbe invitare uno Stato non membro del Consiglio d'Europa a ratificare la Convenzione²¹⁵.

Lo Stato italiano ha firmato tale documento nel 2005, per poi provvedere alla sua ratifica soltanto il 21 febbraio 2017, mentre la sua entrata in vigore risale al 1 giugno 2017. Al momento della firma l'Italia ha apposto una riserva, dichiarando che la Repubblica italiana non applicherà l'art. 3 par. 4 della Convenzione²¹⁶, il quale prevede che ogni Parte dovrebbe adottare misure legislative o di altra natura atte a far sì che, in presenza di un grave crimine così come definito dalla legislazione nazionale, il colpevole dimostri l'origine dei proventi e di altri beni potenzialmente soggetti a confisca. Infatti, come poi si analizzerà nel Cap. IV del presente lavoro, per l'ordinamento italiano è irrilevante l'origine di tali beni.

²¹⁵ *Ead.* art. 50.

²¹⁶ Tale riserva è contenuta in una Nota Verbale del Presidente della Rappresentanza Permanente in Italia, depositata, unitamente allo strumento di ratifica, in data 21 febbraio 2017.

2. Tabelle di riproduzione grafica relative alla partecipazione degli Stati alle convenzioni regionali antiterrorismo²¹⁷

Si riportano nella pagina seguente delle tabelle che illustrano la partecipazione alle convenzioni antiterrorismo concluse nell'ambito del Consiglio d'Europa sia degli Stati membri sia di quelli che non lo sono.

Legenda:

P= Stato parte

*= Non ancora in forza

**= Lo Stato parte non è Stato membro del Consiglio d'Europa

²¹⁷ Queste tabelle sono state elaborate in ambito *OSCE* sulla base dei dati forniti dai depositari di questi strumenti. La precisione delle informazioni dipende dagli organi depositari di ciascuno strumento, che in questo caso è il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

	Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (2005) / CETS No. 198	Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (2015) / CETS 217 *	Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (2005) / CETS No. 196	Convention on Cybercrime (2001) / CETS No. 185	Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime (1990) / CETS No. 141	Protocol amending the European Convention on the Suppression of Terrorism (2003) / CETS No. 190 *	European Convention on the Suppression of Terrorism (1977) / CETS No. 090	European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters (1972) / CETS No. 073	Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters (2001) / CETS No. 182	Additional Protocol to the European Convention on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters (1978) / CETS No. 099	European Convention on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters (1959) / CETS No. 030	Fourth Additional Protocol to the European Convention on Extradition (2012) / CETS No. 212	Third additional Protocol to the European Convention on Extradition (2009) / CETS No. 209	Second Additional Protocol to the European Convention on Extradition (1978) / CETS No. 098	Additional Protocol to the European Convention on Extradition (1975) / CETS No. 086	European Convention on Extradition (1957) / CETS No. 024	UN Convention Against Transnational Organized Crime (2000)	CONVENTIONS AND PROTOCOLS
Albania	P	-	-	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Andorra	P	-	-	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Armenia	P	-	-	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Austria	P	-	-	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Azerbaijan	P	-	-	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Belarus	P	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
Belgium	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
BiH	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Bulgaria	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Canada	P	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
Croatia	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Cyprus	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Czech Rep.	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Denmark	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Estonia	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Finland	P	P	-	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
France	P	P	-	-	-	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Georgia	P	P	P	P	-	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Germany	P	P	-	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Greece	P	P	-	-	-	-	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Holy See	P	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
Hungary	P	P	P	P	-	-	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iceland	P	P	P	P	-	-	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ireland	P	P	-	-	-	-	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italy	P	P	-	P	-	-	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kazakhstan	P	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
Kyrgyzstan	P	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
Latvia	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Liechtenstein	P	P	P	-	-	-	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lithuania	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Luxembourg	P	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malta	P	P	P	P	-	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Monaco	P	P	P	P	-	-	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mongolia	P	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
Montenegro	P	P	P	P	-	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Netherlands	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Norway	P	P	P	P	-	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Poland	P	P	P	P	-	-	P	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	P	P	P	P	-	-	P	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rep. Moldova	P	P	P	P	-	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Romania	P	P	P	P	-	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Russian Fed.	P	P	P	P	-	-	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Marino	P	P	-	-	-	-	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Serbia	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Slovakia	P	P	P	P	-	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Slovenia	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Spain	P	P	P	P	P	-	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sweden	P	P	P	P	-	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Switzerland	P	P	P	P	P	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tajikistan	P	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
The fYRoM	P	P	P	P	P	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Turkey	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Turkmenistan	P	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
Ukraine	P	P	P	P	-	-	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
UK	P	P	-	P	P	P	P	P	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
USA	P	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
Uzbekistan	P	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**

CAPITOLO IV

Il recepimento in Italia delle convenzioni più rilevanti in materia di terrorismo

SOMMARIO: 1. *Iter* di ratifica e autorizzazione dei trattati internazionali ex artt. 80 e 87 della Costituzione italiana - 1.1 I procedimenti di adattamento impiegati in Italia ai fini del recepimento degli accordi internazionali, con particolare riguardo alle convenzioni antiterrorismo - 1.2 Il ricorso alla legislazione d'urgenza come eccezione alla normale procedura di recepimento - 1.2.1 Il d.l. 374/2001, convertito nella L. 438/2001 - 1.2.2 Il d.l. 144/2005, convertito nella L. 155/2005 - 2. Il recepimento delle convenzioni internazionali in materia di contrasto al terrorismo internazionale - 2.1 La Legge 34/2003 di attuazione della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo - 2.2 La Convenzione di Palermo contro il crimine organizzato transazionale - 2.2.1 La legge 146/2006 di attuazione della Convenzione di Palermo - 2.3 La Legge 28 luglio 2016 n. 153 - 3. Il controllo sul rispetto e sull'attuazione delle convenzioni internazionali e regionali antiterrorismo - 3.1 Il controllo nell'ambito del Consiglio d'Europa: il ruolo del Comitato del Consiglio d'Europa per il contrasto al terrorismo (*CDCT*) - 3.2 *Profiles on Counter-Terrorism Capacity of Italy* - 3.3 Il controllo in ambito ONU: il ruolo dell'Ufficio delle Nazioni Unite sulle Droghe e il Crimine (*UNODOC*) e della *Terrorism Prevention Branch (TPB)* - 3.3.1 Il ruolo dell'*UNODOC* in relazione alla Convenzione di Palermo - 3.4 Il ruolo dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo in ambito *OSCE*.

1. L' *iter* di ratifica e di autorizzazione dei trattati internazionali, ex artt. 80 e 87 della Costituzione

In merito alla ratifica e al recepimento a livello interno delle norme sovranazionali, ogni singolo Stato ha autonomia nel definire le relative procedure. In Italia, la normativa costituzionale di riferimento è rappresentata dagli artt. 80 e 87 della Costituzione.

L'art. 80 recita: "Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali, che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi." Soltanto i trattati che rientrano in queste cinque categorie sono sottoposti all'autorizzazione parlamentare, mentre gli accordi di altra natura vengono ratificati in forma semplificata, per cui ne è sufficiente la firma perché lo Stato sia obbligato sul piano internazionale²¹⁸. L'autorizzazione in questione, che non è un "atto di mero controllo"²¹⁹ ma un atto tramite il quale il Parlamento partecipa alla definizione del contenuto del trattato²²⁰, non si traduce in un obbligo a procedere alla ratifica, mentre la mancata autorizzazione parlamentare costituisce un ostacolo ad essa²²¹. L'art. 87, invece, al comma 8, indica che il Presidente della Repubblica "accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere". L'art. 72²²², per parte sua, prevede che i disegni di legge di ratifica debbano essere sottoposti alla procedura d'esame ordinaria e non abbreviata, così come si legge anche nei Regolamenti delle Camere²²³. Il testo di legge che viene presentato in Parlamento contiene, di norma, sia l'autorizzazione alla ratifica che l'ordine di esecuzione del trattato ("piena ed intera esecuzione è data al trattato"). Tramite quest'ultimo si dispone che "si verifichino sul piano dell'ordinamento interno tutte le modificazioni conseguenti al dispiegarsi degli effetti delle disposizioni contenute nel trattato"²²⁴. Il ruolo del Parlamento in questo caso è circoscritto all'approvazione o al respingimento del provvedimento, visto che non ha la possibilità di apportare modifiche al disegno di legge²²⁵.

In merito alla pubblicazione dei trattati internazionali, la legge 21 dicembre 1984, n. 839, stabilisce che gli accordi internazionali di cui l'Italia è parte, comprendendo

²¹⁸ N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino 2013⁴, pp. 247- 248.

²¹⁹ P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino 2012, p. 207.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ *Ibid.*

²²² Costituzione della Repubblica italiana, art. 72.

²²³ Regolamento Camera dei Deputati, art. 92, co. 2; Regolamento Senato della Repubblica, art. 35, co. 1.

²²⁴ P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale ...*, cit., p. 207.

²²⁵ *Ibid.*

anche quegli accordi conclusi in forma semplificata, siano inseriti nella Raccolta Ufficiale e vengano pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale²²⁶.

Il sistema sopra delineato prevede, dunque, che il Governo svolga l'attività di trattativa, il Parlamento autorizzi la ratifica dei trattati e che il Capo dello Stato proceda a tale ratifica²²⁷.

1.1 I procedimenti di adattamento impiegati in Italia ai fini del recepimento degli accordi internazionali, con particolare riguardo alle convenzioni antiterrorismo

Dal momento che la presente tesi si concentra sul recepimento di atti di natura pattizia, ossia accordi, convenzioni e trattati internazionali, occorre ricordare che l'adeguamento interno non è automatico, non essendo applicabile l'art. 10 della Costituzione, che viene definito "trasformatore permanente", il quale riguarda le norme di diritto internazionale consuetudinario. I procedimenti di adattamento alle convenzioni internazionali previsti dall'ordinamento italiano si distinguono in procedimento ordinario e speciale. La scelta del diverso meccanismo dipende dalla natura stessa delle norme pattizie, ossia se esse sono di carattere *self executing* o *non-self executing*. Nel primo caso, ossia se le norme sono *self-executing*, si adotta la procedura speciale consistente nell'ordine di esecuzione, in virtù del quale il legislatore si limita ad effettuare un rinvio alla disciplina contenuta nel trattato. Tutto ciò è possibile in quanto la norma ha contenuto "sufficientemente puntuale e preciso da poter essere direttamente applicata dal giudice nazionale"²²⁸. Nella eventualità in cui, invece, le norme pattizie, per la loro natura o per il loro contenuto, non siano immediatamente esecutive, in quanto non sufficientemente specifiche, si rende obbligatoria un'ulteriore azione, ossia l'adozione di atti normativi più complessi che prevedano le disposizioni necessarie affinché il trattato possa esplicare i suoi effetti²²⁹. Spetta agli Stati parte delle varie convenzioni stabilire se uno specifico atto interno sia indispensabile o meno per recepire

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale ... cit.*, p. 206.

²²⁸ *Ibid.* pp. 206 e 208.

²²⁹ *Ibid.* p. 208.

la previsione pattizia²³⁰. Non è infatti possibile limitarsi ad un mero rinvio, ma si richiede l'impiego di strumenti di diritto interno, secondo quello che si definisce "procedimento ordinario". Unitamente all'ordine di esecuzione, dunque, deve essere emanata una legge ordinaria che adegui le previsioni pattizie agli istituti di diritto interno²³¹, ma non si esclude che questo ordine possa essere usato anche in relazione a singole norme alle quali si riconosce diretta applicabilità, come, ad esempio, le previsioni circa la cooperazione fra gli Stati²³². A tali meccanismi se ne aggiunge un terzo che si definisce "misto", il quale prevede sia il ricorso all'ordine di esecuzione che alla previsione di norme *ad hoc*, definite secondo la procedura ordinaria²³³.

Esaurite le considerazioni di carattere generale, l'attenzione si appunterà esclusivamente sulle tecniche di recepimento impiegate in relazione alle convenzioni internazionali antiterrorismo di cui l'Italia è parte contraente. È imprescindibile, a tal proposito, ricordare che questi accordi internazionali interessano l'ambito penale, il quale nel sistema italiano è permeato dal principio di stretta legalità nell'indicazione delle fattispecie criminali e delle relative sanzioni penali²³⁴. L'armonizzazione della normativa interna, pur prevedendo che agli Stati sia lasciato un certo margine di discrezionalità, allo stesso tempo, visto che interessa il diritto penale sostanziale, richiede che gli Stati adempiano precise obbligazioni²³⁵. Per questo ordine di ragioni, nel momento in cui si esclude che le norme contenute in tali convenzioni abbiano carattere *self-executing*, viene impiegata la procedura ordinaria di adattamento. Un simile intervento viene sollecitato quando una Convenzione prevede la criminalizzazione di una certa fattispecie. In questo caso l'ordinamento interno potrebbe essere carente perché un tale reato non è previsto, o perché è definito in maniere restrittiva rispetto alla descrizione contenuta nel trattato, o perché, a prescindere da ciò,

²³⁰ M. ARNONE - L. S. BORLINI, *Corruption: Economic Analysis and International Law*, Cheltenham 2014, p. 311.

²³¹ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli 2013, pp. 351-363.

²³² P. PUSTORINO, *In tema di applicazione nell'ordinamento italiano delle convenzioni internazionali sul contrasto alla corruzione*, in *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno ed internazionale*, a cura di A. del Vecchio - P. Severino, Padova 2014, p. 475.

²³³ N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale...*, cit., pp. 247-248.

²³⁴ P. PUSTORINO, *In tema di applicazione nell'ordinamento italiano ...*, cit., p. 475.

²³⁵ M. ARNONE - L. S. BORLINI, *Corruption...*, cit., p. 311.

per introdurre un nuovo crimine è richiesta una nuova legge²³⁶. In un simile contesto è frequente il ricorso alla procedura mista sopra richiamata, che è stata impiegata, ad esempio, nella legge di esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo del 1999 e in quella della Convenzione di Palermo del 2000, con la conseguenza che, successivamente alle procedure di adattamento di questi trattati, sono state apportate al codice penale sostanziali modifiche, che saranno analizzate nel dettaglio nei paragrafi successivi. La stessa tecnica è stata utilizzata anche ai fini dell'adattamento alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 2005, alla Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare e, infine, alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca di proventi di reato e sul finanziamento al terrorismo. Degno di nota al riguardo è il fatto che, nel caso delle convenzioni appena richiamate, il provvedimento di esecuzione, ossia la legge di attuazione 153/2016, ha riguardato non un singolo trattato, ma diversi, per cui il procedimento non è stato solo di tipo misto ma anche di quello definito "plurimo"²³⁷. Un simile adattamento si basa su "una valutazione complessiva, e non individuale, degli strumenti normativi da recepire"²³⁸.

L'impiego di tali meccanismi di adattamento testimonia come il legislatore italiano sia sempre più consapevole della necessità di modificare l'ordinamento interno italiano conformemente alle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte²³⁹, in modo tale che il nostro Paese sia in linea con quelle che sono gli accordi internazionali. D'altro canto, però, non si può nascondere l'impatto negativo di tali interventi. I "continui e non sempre coordinati atti di esecuzione"²⁴⁰ a livello nazionale, sono, infatti, causa di una "complessiva disorganicità dell'intervento legislativo"²⁴¹, con il rischio che l'Italia sia chiamata a rispondere, sul piano internazionale, per violazione dei trattati

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ P. PUSTORINO, *In tema di applicazione nell'ordinamento italiano ...*, cit., p. 477.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Ibid.*

internazionali ratificati, responsabilità determinata dal protrarsi nel tempo dell'effettivo recepimento di tali atti²⁴².

1.2 Eccezione: il ricorso alla legislazione d'urgenza

Nonostante dal punto di vista internazionale esista un ben definito quadro di prevenzione e contrasto al terrorismo rappresentato dalle 19 convenzioni *UATI* e dalle convenzioni del Consiglio d'Europa analizzate nel Capitolo 3, e nonostante che l'Italia in quanto parte contraente, sia obbligata ad intervenire sul piano interno così da rendere il suo ordinamento del tutto conforme a queste convenzioni, non può essere sottaciuto come spesso lo Stato italiano abbia utilizzato lo strumento della legislazione d'urgenza, ossia del decreto legge, piuttosto che ricorrere ad organici interventi legislativi da parte del Parlamento. Un simile approccio si spiega e si giustifica alla luce della particolare natura della minaccia terroristica, che ha visto sanguinosi attentati caratterizzare la storia degli ultimi anni, mettendo drammaticamente in luce l'inadeguatezza dei "dispositivi di prevenzione e contrasto" e "costringendo i Governi ad una affannosa rincorsa nei rimedi normativi"²⁴³. Il dilagare del fenomeno jihadista, ha fatto sì che la decretazione d'urgenza divenisse l'ineluttabile e comune risposta normativa da parte della comunità internazionale. Per questo motivo ci si trova di fronte alla tendenza ad un "diritto penale della pericolosità", che va a colpire condotte "astrattamente neutre", ma prodromiche alla commissione di attività terroristiche²⁴⁴, attraverso la criminalizzazione di atti preparatori, quali il finanziamento, il reclutamento, la propaganda²⁴⁵.

Oggi il ricorso alla decretazione di urgenza si pone come il tentativo da parte dello Stato di ripristinare prontamente l'ordine e la sicurezza che sono stati violati, pur costituendo il decreto stesso una "sospensione dell'ordine democratico" in quanto mette in discussione il principio della divisione dei poteri tra Governo e Parlamento²⁴⁶. L'ordine preconstituito è stato irreversibilmente turbato, ad esempio, dopo gli attentati di

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ S. CENTONZE - L. GIOVEDÌ, *Terrorismo e legislazione d'emergenza*, Vivaldi (FR) 2016, p. 19.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.* p. 48.

Parigi del 2015, quando si è venuta a creare una situazione di caos, uno “stato di emergenza”. L'emergenza, diviene dunque una ulteriore “fonte di diritto”²⁴⁷. In realtà, se si tiene conto del fatto che il decreto legge trova la sua base normativa nell'art. 77 della Costituzione, la necessità diviene “mero presupposto” di un atto precario, che dovrà essere convertito dal Parlamento, riaffermando così l'ordine democratico²⁴⁸. Tenuto conto che l'emergenza si ha nel momento in cui si infrange la normalità a causa di una situazione imprevedibile e nuova²⁴⁹, mentre senza dubbio si può attribuire il carattere dell'imprevedibilità ai singoli attentati terroristici, appare più difficile e criticabile parlare di novità in relazione a tali atti, i quali a partire dall'11 settembre del 2001 segnano profondamente l'esperienza della comunità internazionale, globalmente considerata²⁵⁰. Il fenomeno terroristico richiederebbe, dunque, l'approccio organico e sistematico che soltanto l'*iter* normativo parlamentare può garantire²⁵¹; tuttavia, a conferma di quanto fin qui esposto, in seguito ai tragici accadimenti dell'11 settembre, il Governo italiano ha fronteggiato lo stato di emergenza venutosi a creare con un decreto legge, il n. 374 del 2001, successivamente convertito in legge 438/2001. Si è poi proseguito in tale direzione in seguito agli attentati di Londra del 7 luglio 2005, con l'emanazione del decreto legge 27 luglio 2005 n. 144, poi convertito con modifiche nella legge 31 luglio 2005 n. 155, e in seguito agli attentati di Parigi del 7 gennaio 2015 in danno della sede del settimanale satirico *Charlie Hebdo*, con il decreto legge 18 febbraio 2015 n. 7, convertito con modifiche nella legge 17 aprile 2015 n. 43.

Si appunterà ora l'attenzione sulle modifiche apportate nella legislazione italiana a seguito dei suddetti interventi, facendo riferimento soltanto su quelli che hanno inciso a livello di diritto penale sostanziale, per tralasciare, invece, gli aspetti procedurali.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.* p.34.

²⁴⁹ *Id.* p. 38.

²⁵⁰ *Ibid.* p. 39.

²⁵¹ *Ibid.*

1.2.1 Il decreto legge 374/2001²⁵², convertito in legge 438/2001²⁵³

Per la prima volta, attraverso il d. l. 374/2001, la normativa antiterrorismo italiana, tradizionalmente improntata al contrasto al terrorismo interno di estrema destra e di estrema sinistra, rivela un ampliamento di orizzonti, riconoscendo rilevanza al fenomeno del terrorismo internazionale²⁵⁴. L'attività terroristica diviene, per la prima volta, punibile anche quando "gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'organizzazione o un organismo internazionale"²⁵⁵. L'art. 270 *bis* c.p., così come introdotto dal decreto legge 15 dicembre 1979 n. 625 convertito nella legge 6 febbraio 1980 n. 15, prevedeva al comma 1 la punizione di "chiunque promuove, costituisce, dirige o organizza associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico", mentre al comma 2 era sancita anche la punizione del semplice partecipante all'associazione. Tale articolo nasceva, dunque, come risposta ad una minaccia interna, nazionale, per cui appare notevole l'impatto dell'innovazione apportata con la l. 438/2001 rispetto a tale previsione. La norma infatti è ora rubricata "Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico" e al comma 1 viene prevista la penalizzazione anche del finanziamento di una tale associazione. La vocazione internazionale della novella emerge dal comma 3, laddove si legge che "Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione e un organismo internazionale", mentre viene inserito *ex novo* l'art. 270 *ter* "Assistenza agli associati", il quale recita che "chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato o di favoreggiamento, dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni indicate negli articoli 270 e 270 *bis* è punito con la reclusione fino a quattro anni. La pena è aumentata se l'assistenza è prestata continuativamente. Non è punibile chi commette il fatto in favore di un prossimo congiunto".

²⁵² Il d. l. 374/2001 in G. U. 19/10/2001 n. 244.

²⁵³ L. 438/2001 in G. U. 18/12/2001 n. 293.

²⁵⁴ F. POLINO, *Il contrasto alle nuove forme di terrorismo internazionale*, p. 1, cfr.

<http://www.magistraturaindipendente.it/>

²⁵⁵ S. CENTONZE - L. GIOVEDÌ, *Terrorismo ...*, cit., p. 72.

1.2.2 Il decreto legge 27 luglio 2005 n. 144²⁵⁶, convertito in legge 155/2005²⁵⁷

Il d. l. 144 del 27 luglio del 2005 è stato convertito in tempi brevissimi, visto che la legge ordinaria di conversione, la 155 del 31 luglio 2005, è stata emanata appena quattro giorni dopo. Ai sensi di tale legge sono state introdotte, in base al suo art. 15, diverse nuove previsioni nel Codice Penale italiano. Il decreto si presenta come una pronta risposta agli attacchi terroristici verificatisi a Londra e a Sharm el Sheikh, rispettivamente il 7 ed il 23 Luglio di quell'anno, visto che, come giustamente sottolineato dall'allora Ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu, “uno degli elementi indispensabili per rendere la risposta al terrorismo chiara, forte e vincente è, senza alcun dubbio, la capacità di adeguare i sistemi giuridici occidentali alle caratteristiche particolarmente insidiose e sfuggenti del terrorismo islamista”²⁵⁸. Ai fini del presente lavoro, è essenziale sottolineare come attraverso il presente decreto siano state istituite nuove fattispecie delittuose che incriminano sia le attività di addestramento che di arruolamento ai fini della perpetrazione di azioni terroristiche e che soprattutto si è provveduto a fornire una definizione normativa della “condotta con finalità di terrorismo”. Gli articoli 270 *quater* e 270 *quinquies* rispettivamente riguardano, in particolare, l'arruolamento e l'addestramento: l'art. 270 *quater*, rubricato “Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale”, prevede che “chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270 *bis*, arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da sette a quindici anni”, mentre l'art. 270 *quinquies*, rubricato “Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale”, recita che “chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270 *bis*, addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza

²⁵⁶ Il d. l. 144/2005 in G. U. 27/07/2005 n. 173.

²⁵⁷ L. 155/2005 in G. U. 01/08/2005 n. 177.

²⁵⁸ Intervento al Senato in sede di conversione del d. l. 144/2005 in data 28 luglio 2005.

ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. La stessa pena si applica nei confronti della persona addestrata”. Tali fattispecie presentano “carattere di sussidiarietà” rispetto alla fattispecie associativa di cui all’art. 270 *bis*, visto che vengono in rilievo soltanto quando “le condotte descritte dagli artt. 270 *quater* e *quinquies* non siano già idonee a giustificare la contestazione di una delle diverse modalità attraverso cui può materializzarsi la condotta associativa (promozione, costituzione, organizzazione, direzione, mera partecipazione)”²⁵⁹.

Particolare attenzione merita l’art. 270 *sexies*, recante il titolo “Condotte con finalità di terrorismo”. Per quanto concerne l’elemento oggettivo della fattispecie, “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”, mentre per quanto riguarda l’elemento soggettivo esse devono essere “compiute allo scopo di intimidire la popolazione” o di “costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto” o di “destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale”. Viene prevista anche una formula di chiusura in base alla quale si considerano poste in essere con finalità di terrorismo “le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia”.

1.2.3 La giurisprudenza della Corte di Cassazione in relazione alle fattispecie di cui al 270 *bis* e 270 *sexies* c. p.

La Corte di Cassazione non ha mancato di pronunciarsi sulla fattispecie di cui all’art. 270 *bis* c. p., sia precedentemente che successivamente alla sua modifica, e sull’art. 270 *sexies* c. p. in seguito alla sua introduzione. Al fine di fornire un quadro il più esaustivo possibile della nostra analisi, riportiamo di seguito quelle che riteniamo le

²⁵⁹ R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale*, Tomo I, Milano 2005, p. 192.

sentenze al riguardo più significative, sia per la loro capacità di chiarire la portata e l'ampiezza delle norme in questione sia per il loro richiamo a principi e convenzioni internazionali.

Con sentenza n. 669/2005²⁶⁰, la Corte ha precisato che il reato associativo di cui all'art. 270 *bis* è “desumibile dalla continuità e sistematicità dei collegamenti di natura organizzativa fra gli affiliati, sia pure nella rilevata peculiarità del fenomeno definibile come terrorismo religioso a matrice islamica di natura internazionale”, precisando che “la costituzione del sodalizio criminoso non è esclusa per il fatto che lo stesso sia imperniato per lo più attorno a nuclei culturali che si rifanno all'integralismo religioso islamico” .

Con sentenza n. 35.427/2005²⁶¹, pronunciata in un momento successivo alla riforma del 270 *bis* ma antecedente alla L. 144/2005, dato che l'art. 270 *bis* co. 3 non permetteva di stabilire quando un atto fosse commesso con finalità di terrorismo, ha chiarito che questa caratterizzazione dovesse essere desunta da principi di diritto interno ed internazionale, quest' ultimi da ricondursi essenzialmente all'ambito europeo.

In particolare, però, in quanto certamente più interessante per le tempistiche della sua pronuncia, visto che è successiva all'inserimento, nell'ordinamento italiano, dell'art. 270 *sexies*, va segnalata la sentenza 1072/2006²⁶². La Corte in tale sede, ai fini di elaborare una definizione di terrorismo, “premesse che per l'identificazione di una categoria generale le varie convenzioni internazionali presentano limitata importanza, ratificate dall'Italia, che riguardano la repressione di manifestazioni terroristiche in specifici settori”²⁶³, ha sottolineato che tale ricerca deve fare capo “ soprattutto a due fonti internazionali, costituite la prima dalla Convenzione di New York del 1999 e la seconda dalla Decisione Quadro 2002/475/GAI dell'Unione europea”²⁶⁴, rilevando, al tempo stesso, che “in mancanza di una Convenzione globale in materia di terrorismo, la cui approvazione è da decenni ostacolata dal dissenso tra gli Stati aderenti all'ONU”²⁶⁵, la nozione contenuta nella Convenzione di New York “ha una portata così ampia da

²⁶⁰ Cass. Sez. II, 21 dicembre 2004, n. 669.

²⁶¹ Cass. Sez. I, 21 giugno 2005, n. 35427.

²⁶² Cass. Sez. I, 11 ottobre 2006, n. 1072, PG in proc. *Bouyahia Maher* ed altri.

²⁶³ *Ead.* p. 18.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ *Ibid.*

assumere il valore di una definizione generale, applicabile sia in tempo di pace che di guerra e comprensiva di qualsiasi condotta diretta contro la vita o l'incolumità di civili o, in contesti bellici, contro ogni altra persona che non prenda parte attiva alle ostilità in una situazione di conflitto armato, al fine di diffondere il terrore tra la popolazione o di costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a compiere o ad omettere un atto", senza trascurare il fatto che, in aggiunta a ciò, si richiede la presenza di un ulteriore elemento, ossia quello della "motivazione politica, religiosa od ideologica conformemente ad un norma consuetudinaria accolta in varie risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza"²⁶⁶. Inoltre, nonostante l'inserimento della specifica fattispecie di cui all'art. 270 *sexies*, rubricato "Condotte con finalità di terrorismo", la Corte stessa ha affermato che "l'esplicito richiamo, in funzione integrativa, al vincolo derivante dalle fonti internazionali fa sì che quella adottata dall'art. 270 *sexies* costituisca una definizione aperta, destinata cioè ad estendersi o a restringersi per effetto non solo delle convenzioni internazionali già ratificate, ma anche di quelle future alle quali sarà prestata adesione"²⁶⁷.

2. Il recepimento delle convenzioni internazionali in materia di contrasto al terrorismo internazionale

Si procederà ora all'analisi di quelle norme che sono state introdotte seguendo l'*iter* delineato nel paragrafo 1.1 del presente lavoro. In particolare si analizzeranno le norme attuative della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo del 1997, della Convenzione di Palermo contro il crimine organizzato transnazionale del 2000 e della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 2005, della Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare del 2005, del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 2003, della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca di proventi di reato e sul finanziamento al terrorismo del 2005, del Protocollo addizionale alla

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ead.* p. 7.

Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 2015. Tale analisi verrà svolta alla luce delle considerazioni già effettuate nel paragrafo sopra richiamato.

2.1 La legge 34/2003²⁶⁸ in attuazione della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo

La legge 34/2003, intitolata “Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 15 dicembre 1997, e norme di adeguamento dell’ordinamento interno” costituisce lo strumento attraverso il quale viene introdotto nel nostro Codice Penale l’art. 280 *bis*, rubricato “Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi”.

In relazione a questa legge si rileva il ricorso alla procedura mista, analizzata nel dettaglio nel paragrafo 1.1, in quanto essa contiene l’ordine di esecuzione, come si ricava dall’art. 2, in cui si legge che “piena e intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all’articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall’articolo 22 della Convenzione stessa”, ma allo stesso tempo si prevedono anche norme *ad hoc* volte al recepimento di specifiche fattispecie, vedasi, ad esempio, l’art. 3.

L’art. 2 della Convenzione, che si sta analizzando, prevede, al comma 1, che “commette reato ai sensi della presente Convenzione chiunque illecitamente e intenzionalmente consegna, collochi, o faccia esplodere o detonare un ordigno esplosivo o altro ordigno micidiale in o contro un luogo pubblico, un’installazione governativa o un’altra installazione pubblica, un sistema di trasporto pubblico o un’infrastruttura: a) nell’intento di causare la morte o gravi lesioni corporali; o b) nell’intento di causare massicce distruzioni di tale luogo, installazione, sistema o infrastruttura, quando tali distruzioni comportino o rischino di comportare considerevoli perdite economiche”. L’art. 4 rilevante ai fini della nostra tesi, richiede, invece, che “ogni Stato parte adotti le misure necessarie per: a) qualificare come reato secondo il proprio diritto interno i reati

²⁶⁸ L. 34/2003 in suppl. Ordinario n. 38 alla G. U. 11/03/2003 n. 58.

di cui all'articolo 2 della presente Convenzione". In attuazione del suddetto art. 4 della Convenzione, la legge 34/2003 all'art. 3 stabilisce che "dopo l'articolo 280 del codice penale è inserito il seguente art. 280 *bis* (Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi): salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque per finalità di terrorismo compie qualsiasi atto diretto a danneggiare cose mobili o immobili altrui, mediante l'uso di dispositivi esplosivi o comunque micidiali, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Ai fini del presente articolo, per dispositivi esplosivi o comunque micidiali si intendono le armi e le materie ad esse assimilate indicate nell'articolo 585 e idonee a causare importanti danni materiali. Se il fatto è diretto contro la sede della Presidenza della Repubblica, delle Assemblee legislative, della Corte costituzionale, di organi del Governo o comunque di organi previsti dalla Costituzione o da leggi costituzionali, la pena è aumentata fino alla metà. Se dal fatto deriva pericolo per l'incolumità pubblica ovvero un grave danno per l'economia nazionale, si applica la reclusione da cinque a dieci anni. Le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114, concorrenti con le aggravanti di cui al terzo e al quarto comma, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti". Il suddetto articolo viene inserito nel Capo II "Dei delitti contro la personalità interna dello Stato", Titolo I del libro II del Codice Penale. Tale norma presenta un carattere complementare rispetto all'art. 280 c.p., "Attentato per finalità terroristiche di eversione", in quanto si applica soltanto nei casi in cui, per finalità di terrorismo, viene compiuto un qualsiasi atto diretto a danneggiare cose mobili o immobili altrui mediante esplosivi, per cui va ad integrare il regime già previsto dall'art. 280 c.p., nel quale la vita o l'incolumità di una persona rappresentano i beni destinatari della protezione. Si tratta, peraltro, di un reato sussidiario, in quanto si configura soltanto ove lo stesso fatto non costituisca reato più grave. L'ipotesi di cui all'art. 2 a) della Convenzione del 1997, dunque, già trovava realizzazione nella fattispecie di cui all'art. 280 c.p., mentre la penalizzazione dell'ipotesi di cui all'art. 2 b) della citata Convenzione ha necessitato di un intervento di adeguamento del nostro ordinamento concretizzatosi appunto nell'introduzione dell'art. 280 *bis*. Si sottolinea che, mentre la Convenzione prevede quale elemento costitutivo del reato il verificarsi o il rischio di perdite economiche, questo aspetto non rileva ai sensi dell'art. 280 *bis* comma 1, mentre

viene a costituire una circostanza aggravante della pena ai sensi del 280 *bis* comma 4, dove si legge che “se dal fatto deriva pericolo per l’incolumità pubblica ovvero un grave danno per l’economia nazionale, si applica la reclusione da cinque a dieci anni”. Il comma 1 del 280 *bis* richiede, altresì, quale elemento soggettivo la presenza del dolo specifico, ossia la finalità di terrorismo, con conseguente rinvio interno all’art. 270 *sexies*.

2.2 La Convenzione di Palermo contro il crimine organizzato transazionale

Sembra opportuno aprire questa sezione analizzando l’*iter* che ha portato alla ratifica e all’esecuzione di questa Convenzione, che è stata oggetto di una dettagliata analisi nel capitolo III, per poi concentrarsi nello specifico sulla legge di attuazione 146/2006.

Si richiamano a tale proposito le considerazioni svolte dalla Commissione Parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare riportate nel “Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004”²⁶⁹. Tale Commissione riconosce il ruolo preminente che lo Stato italiano ha ricoperto nella organizzazione della Conferenza di Napoli, nota come la Conferenza Ministeriale Mondiale sulla Criminalità Organizzata (Napoli, 21-23 novembre del 1994), uno dei più significativi eventi nella storia del Programma delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e sulla la giustizia penale²⁷⁰, durante il quale i 142 Stati partecipanti espressero la necessità di un’ “azione globale contro la criminalità organizzata transazionale”. L’Italia, sempre nel 2000, ha ospitato anche la Conferenza per la firma della Convenzione²⁷¹. La Commissione, nel riconoscere l’essenziale contributo, apportato dall’Italia riguardo l’adozione di tale Trattato,

²⁶⁹Cfr. http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/commissione_antimafia_14leg/convpa.pdf

²⁷⁰ Cfr. *Documento di sintesi...*, cit.

²⁷¹ *Ibid.*

contributo maggiore di quello di ogni altro Paese, richiede una pronta ratifica di questo strumento da parte dello Stato italiano proprio al fine di ribadire l'impegno italiano nella lotta alla criminalità organizzata²⁷², dando altresì atto che tale ratifica rappresenta un'occasione di innovazione anche per l'Italia stessa, il cui sistema normativo, pur essendo già efficacemente articolato, necessita, comunque, un'operazione di adeguamento e aggiornamento²⁷³, per cui la legge di ratifica ed esecuzione viene vista come il momento propizio per inserire le modifiche atte a far sì che l'assetto normativo del momento fosse compatibile con quanto previsto nella Convenzione²⁷⁴.

2.2.1 La legge 146/2006²⁷⁵ in attuazione della Convenzione di Palermo

Dopo 6 anni dalla firma della Convenzione di Palermo, nel 2006 è stata emanata la legge di "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001". Come già evidenziato nel paragrafo 1.1, il procedimento attraverso il quale l'accordo è stato recepito nel nostro ordinamento è di tipo "misto". La legge 146/2006, infatti, agli artt. 1 e 2 riporta sia l'autorizzazione alla ratifica che l'ordine di esecuzione. Nel dettaglio l'art. 1 prevede che "il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione ed i Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001", mentre l'art. 2 recita che "piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione ed ai Protocolli, a decorrere dalla data della loro rispettiva entrata in vigore".

Ai fini del presente lavoro, ad attirare l'attenzione è l'art. 14, intitolato "Modifica dell'art. 377 del codice penale", il quale prevede innanzitutto che la rubrica dell'articolo 377 del c. p., "Subornazione", sia sostituita con "Intralcio alla giustizia", mentre vengono lasciata inalterate, da un punto di vista sostanziale, le previsioni di cui al primo e secondo comma di tale rubrica. Il reato di cui si sta trattando, disciplinato dagli artt.

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ L. 146/2006 in suppl. ordinario n. 91 alla G. U. 11/04/2006 n. 85.

371 e ss. c.p., consiste nella condotta di “chiunque offre o promette denaro o altre utilità alla persona chiamata a rendere dichiarazioni davanti all’autorità giudiziaria o alla Corte penale internazionale ovvero alla persona richiesta di rilasciare dichiarazioni al difensore nel corso dell’attività investigativa, o alla persona chiamata a svolgere attività di perito, consulente tecnico o interprete”²⁷⁶ al fine di indurre tale persona a commettere i reati di “false informazioni al pubblico ministero o al procuratore della Corte penale internazionale”²⁷⁷, di “false dichiarazioni al difensore”²⁷⁸, di “falsa testimonianza”²⁷⁹ o di “falsa perizia o interpretazione”²⁸⁰. Per configurare tale reato è sufficiente che “l’offerta o la promessa sia accettata, ma la falsità non sia commessa”²⁸¹. L’art. 14 comma 2 della legge 146/2006 stabilisce, altresì, che dopo il secondo comma dell’articolo 377 c.p. siano inseriti i seguenti commi: “chiunque usa violenza o minaccia ai fini indicati al primo comma, soggiace, qualora il fine non sia conseguito, alle pene stabilite in ordine ai reati di cui al medesimo primo comma, diminuite in misura non eccedente un terzo. Le pene previste ai commi primo e terzo sono aumentate se concorrono le condizioni di cui all’articolo 339 c.p.”. La legge di attuazione ha, dunque, rappresentato l’occasione per ridefinire il reato di “Intralcio alla giustizia”, secondo una necessità di complessiva revisione della norma che era già stata individuata dalla Commissione d’Inchiesta, per la quale si rendeva “indispensabile un ampliamento delle ipotesi di punizione delle condotte che interferiscono illecitamente sull’attività giurisdizionale”, anche se in realtà la modifica apportata è stata più circoscritta di quanto si auspicava²⁸².

²⁷⁶ Art. 377 c. p.

²⁷⁷ Art. 371 *bis* c. p.

²⁷⁸ Art. 371 *ter* c. p.

²⁷⁹ Art. 372 c. p.

²⁸⁰ Art. 373 c. p.

²⁸¹ Art. 377 co. 2.

²⁸² Cass. penale, sez. II, 21 dicembre 2004, n. 669.

2.3 La legge 153/2016

Si passa ora ad analizzare la legge 28 luglio 2016 n. 153²⁸³ con la quale sono state recepite nell'ordinamento italiano diverse convenzioni internazionali volte a contrastare il fenomeno del terrorismo internazionale, vale a dire, nello specifico, la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, redatta a Varsavia il 16 maggio 2005, la Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare, redatta a New York il 14 settembre 2005, il Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, redatto a Strasburgo il 15 maggio 2003, la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, redatta a Varsavia il 16 maggio 2005, ed infine il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, redatto a Riga il 22 ottobre 2015. Il procedimento di attuazione delle suddette convenzioni si caratterizza per la sua natura "mista", come si rileva dalla disamina degli artt. 1, 2 e 4 della legge.

L'art. 1 contiene l'"Autorizzazione alla ratifica", con il quale il Presidente della Repubblica è appunto autorizzato a procedere alla ratifica delle sopra menzionate convenzioni, mentre l'ordine di esecuzione, con il quale si dà "piena ed intera esecuzione" ad esse è riportato nell'art. 2. Come appena ricordato, però, essendo il procedimento di adattamento di tipo misto, unitamente all'autorizzazione alla ratifica e all'ordine di esecuzione, vengono previste anche norme *ad hoc* con la finalità di recepire specifiche disposizioni nell'ordinamento interno, tanto che l'art. 4 è per l'appunto rubricato "Modifiche al codice Penale". Tramite tale previsione vengono inserite nuove fattispecie penali in materia di contrasto al terrorismo internazionale, così da rendere il sistema italiano conforme rispetto agli obblighi assunti dallo Stato a livello internazionale. Il comma 1 dell'art. 4 contempla, infatti, l'inserimento, dopo l'art. 270 *quinquies*, degli artt. 270 *quinquies.1* e *quinquies.2*. La norma 270 *quinquies.1* concerne il "Finanziamento di condotte con finalità di terrorismo" e recita che "chiunque, al di fuori dei casi di cui agli artt. 270 *bis* e 270 *quater.1*, raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati a essere in tutto o in

²⁸³ L. 153/2016 in suppl. ordinario n. 31 in G. U. 09/08/2016 n. 185.

parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270 *sexies*, è punito con la reclusione da sette a quindici anni, indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle citate condotte. Chiunque deposita o custodisce i beni o il denaro indicati al primo comma è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.” Con l'introduzione di questa previsione si registra un'inversione di tendenza nel panorama italiano, visto che fino a quel momento il finanziamento al terrorismo non veniva concepito come una fattispecie autonoma, ma piuttosto come una ipotesi di sostegno materiale, laddove nella Convenzione di New York del 1999²⁸⁴ già costituiva una ipotesi a sé stante²⁸⁵. Tale ritardo nell'autonoma incriminazione del finanziamento del terrorismo si potrebbe ricollegare alla sua contiguità con il reato di riciclaggio di capitali di provenienza illecita, anche se in realtà non mancano gli elementi di diversità tra le due fattispecie²⁸⁶. Se è vero che soltanto dopo l'11 settembre del 2001 si ha piena comprensione dell'inadeguatezza delle misure anti-riciclaggio esistenti e della conseguente necessità di delineare un'ipotesi di reato del tutto indipendente, non possiamo tralasciare, al fine di tracciare il confine tra i due diversi reati di cui sopra, che la finalità sottesa alla condotta di acquisizione delle risorse economiche assurge ad elemento di *discrimen*; mentre, infatti, nel reato di finanziamento del terrorismo, i beni sono destinati ad essere “utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo”, il fine ultimo del reato di riciclaggio è la massimizzazione del profitto²⁸⁷. Peraltro, nella previsione di cui all' art. 270 *quinquies* si ravvisa anche l'utilizzo di una tecnica di “anticipazione della tutela, che si fonda sull'incriminazione di atti meramente preparatori”.

L'art. 4 comma 1 lett. a) della legge 153/2006 prosegue con l'introduzione dell'art. 270 *quinquies*.2, rubricato “Sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro”,

²⁸⁴ Il recepimento della Convenzione di New York del 1999 contro il finanziamento al terrorismo, avvenuto con legge 7/2003 non ha, peraltro, introdotto alcuna modifica dal punto di vista del diritto penale sostanziale, tanto che si dovrà attendere fino al 2016, perché nell'ordinamento italiano si abbia la previsione del reato di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo.

²⁸⁵ S. DE VIDO, *Il contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale*, Padova 2012, pp. 44-47.

²⁸⁶ G. DI VETTA, *Nuove disposizioni penali di contrasto al terrorismo: la repressione del circuito di finanziamento*, in “La legislazione penale” 36 n. 5 (2017), p. 6.

²⁸⁷ *Ibid.*

il quale prevede che “chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro, sottoposti a sequestro, per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270 *sexies*, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 3.000 a euro 15.000”. Con tale previsione viene recepita nel nostro ordinamento interno la “Convenzione del Consiglio d’Europa in materia di riciclaggio, ricerca, sequestro e confisca dei proventi derivanti da reato e finanziamento del terrorismo, stilata a Varsavia il 16 maggio del 2005, che, all’art. 6, richiede che gli Stati parte adottino le misure necessarie per garantire l’appropriata e regolare gestione dei beni e delle utilità oggetto di congelamento o sequestro secondo quanto previsto dagli artt. 4 e 5 della stessa Convenzione. L’art. 270 *quinquies.2*, dunque, in linea con la necessità di conservare il vincolo di indisponibilità costituito a seguito del sequestro o congelamento, sanziona la condotta di coloro che vanno a “sottrarre, distruggere, disperdere sopprimere o deteriorare” i beni su cui l’autorità giudiziaria ha costituito tale vincolo²⁸⁸, senza peraltro richiedere che la condotta stessa sia posta in essere.

Dopo l'articolo 270 *sexies* è inserito il 270 *septies*, che ha per oggetto la confisca e stabilisce che “nel caso di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per taluno dei delitti commessi con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270 *sexies* è sempre disposta la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo, prodotto o profitto”.

Infine, dopo l'articolo 280 *bis*, è inserito il 280 *ter*, rubricato “Atti di terrorismo nucleare”, in base al quale viene punito, con la reclusione non inferiore ad anni quindici, “chiunque, con le finalità di terrorismo di cui all'articolo 270 *sexies*, procura a sé o ad altri materia radioattiva, o chi crea un ordigno nucleare o ne viene altrimenti in possesso”, per cui, ad assumere rilievo, è l’instaurarsi di una relazione di disponibilità sulla cosa in questione, indipendentemente dalla modalità con cui tale rapporto si instaura²⁸⁹. Inoltre, è punito con la reclusione non inferiore ad anni venti “chiunque, con le finalità di terrorismo di cui all'articolo 270 *sexies*, utilizza materia radioattiva o

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.*

un ordigno nucleare o utilizza o danneggia un impianto nucleare in modo tale da rilasciare o con il concreto pericolo che rilasci materia radioattiva”. Al riguardo va segnalato come l’elemento essenziale di tali condotte sia la necessità che esse vengano poste in essere con finalità di terrorismo: viene così anche in Italia ad acquisire significativa importanza il tema della sicurezza nucleare, che trova la sua conferma nel fatto che con la legge di cui ci si sta occupando viene autorizzata anche la ratifica della Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare, firmata a New York nel 2005. Con tale strumento gli Stati si impegnano ad adottare adeguate misure volte a reprimere la diffusione e l’utilizzo di armi di distruzione di massa, nucleari e chimiche. Al riguardo il comma 3 dell’art. 280 c.p. afferma che “le pene di cui al primo e al secondo comma si applicano altresì quando la condotta ivi descritta abbia ad oggetto materiali o aggressivi chimici o batteriologici”.

3. Il controllo sul rispetto e attuazione delle convenzioni internazionali e regionali

Questo paragrafo verrà dedicato all’analisi dei sistemi di monitoraggio tramite i quali viene controllato il rispetto delle convenzioni internazionali antiterrorismo e il recepimento delle stesse nell’ambito del Consiglio d’Europa, dell’ONU e dell’OSCE. Questi sistemi di controllo, che si caratterizzano come *peer review*, consistono “nel confronto e nella collaborazione”²⁹⁰ degli Stati tra di loro e con gli organi delle organizzazioni ai quali viene affidato il compito di esercitare un controllo “sistematico”²⁹¹ sull’adeguamento degli ordinamenti interni rispetto alle norme contenute nelle varie convenzioni. Tale sistematicità è data dal fatto che periodicamente si aprono e si chiudono dei “cicli di valutazione”²⁹², durante i quali tutti i diversi Stati parte di una Convenzione ricevono questionari da parte degli organi di controllo a cui devono rispondere, per poi preparare, tutti insieme e congiuntamente con gli organi

²⁹⁰ M. NINO, *L’applicazione delle convenzioni internazionali in materia di contrasto alla corruzione internazionale nell’ordinamento italiano*, Padova 2014, p. 497.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² *Ibid.*

sopra richiamati, un rapporto finale²⁹³. Tali organi sono: nell'ambito del Consiglio d'Europa il Comitato del Consiglio d'Europa per il contrasto al terrorismo (*CDCT*), nell'ambito delle Nazioni Unite l'Ufficio della Nazioni Unite per la droga e la prevenzione del crimine (*UNODOC*), e in ambito *OSCE* l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, tutte strutture che agiscono all'interno del più ampio quadro del "controllo internazionale"²⁹⁴, che, attraverso la stretta cooperazione tra i vari Stati, si prefigge di assicurare il rispetto degli obblighi internazionali da parte delle varie Parti contraenti di una determinata Convenzione²⁹⁵.

3.1 Il controllo nell'ambito del Consiglio d'Europa: il ruolo del Comitato del Consiglio d'Europa per il contrasto al terrorismo (*CDCT*)²⁹⁶

Tradizionalmente, nell'ambito del Consiglio d'Europa, il ruolo di monitoraggio era affidato al Comitato di esperti sul terrorismo, noto come *CODEXTER*, il quale nel 2018 è stata rinnovato ed ora è denominato "Comitato del Consiglio d'Europa per il contrasto al terrorismo" (*CDCT*). Il *CODEXTER*, oggi *CDCT* è un organo intergovernativo, creato nel 2003, al quale è affidato il coordinamento dell'azione del Consiglio d'Europa contro il terrorismo. Esso ha anche provveduto a redigere la "Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo" e altri strumenti di *soft law*. Le principali aree di azione nelle quali il comitato opera sono rappresentate dal terrorismo, dalla radicalizzazione come causa del fenomeno terroristico, dal legame tra il terrorismo e il crimine organizzato. In tali settori il comitato è investito di particolari poteri di indagine e svolge una fondamentale funzione di monitoraggio sul recepimento delle convenzioni più importanti in materia di terrorismo, individuando le possibili lacune negli ordinamenti dei vari Stati membri del Consiglio d'Europa rispetto agli strumenti di contrasto al terrorismo sviluppati nell'ambito del Consiglio stesso, soprattutto in relazione al rapporto, vista la mancanza

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ A. CASSESE, *Il controllo internazionale: contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, Milano 1971.

²⁹⁵ M. NINO, *L'applicazione delle convenzioni internazionali ...* cit., p. 497.

²⁹⁶ Cfr. <https://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/cdct>

di una definizione di terrorismo nel diritto internazionale, tra fenomeno terroristico e diritto internazionale umanitario. Una parte rilevante del lavoro del *CODEXTER* consiste nella predisposizione di *country profiles*, i quali hanno lo scopo di mostrare l'idoneità dei vari stati nella lotta al terrorismo, dal punto di vista sia delle misure legislative adottate che dell'apparato istituzionale, ma tale organismo, che opera in stretta collaborazione con altre organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite o l'Unione Europea, si occupa anche di monitorare le firme e le ratifiche delle varie convenzioni e promuove il loro recepimento, incoraggiando lo scambio di informazioni tra le Parti contraenti e provvedendo ad allestire un *database* di tutti i casi connessi con il terrorismo discussi di fronte alla Corte europea dei diritti umani.

Come sopra ricordato, a partire dal 2018 il *CODEXTER* ha assunto il nome di *CDCT*, la cui funzione principale è quella di sviluppare raccomandazioni e *guidelines* che gli Stati, alla luce del principio *prevent, prosecute and protect*, potranno impiegare nella lotta al terrorismo. I principali obiettivi del Comitato per gli anni 2018/2019 consistono nello sviluppare una *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy 2018-2022*, nell'elaborare una definizione, dal punto di vista legale, di "terrorismo" possibilmente condivisa dagli Stati membri, nell'affrontare la problematica dei *foreign terrorist fighter*, dell'uso di Internet da parte dei terroristi e del ruolo delle donne e dei bambini nel contesto terroristico e, infine, nell'indagare i legami tra il terrorismo e il crimine organizzato. L'azione del *CDCT* si presenta senza soluzione di continuità rispetto a quella del *CODEXTER*, per cui anche il nuovo organo è chiamato alla redazione dei *country profiles* sopra richiamati.

3.2 Profiles on Counter-Terrorism Capacity of Italy

Nel novembre 2017 è stato redatto dal *CODEXTER* il documento²⁹⁷ riguardante la *capacity* dello Stato italiano nel contrasto al terrorismo. In tale atto, ribadendo lo stretto nesso esistente tra il fenomeno della lotta al terrorismo e al crimine organizzato, percepiti come convergenti, si riconosce che l'Italia è sempre stata attiva in questo ambito e che tanto la polizia che il legislatore del nostro Stato sono convinti che

²⁹⁷ Cfr. <https://rm.coe.int/italy-profile-on-counter-terrorism-capacity/168076b45c>

nell'affrontare queste minacce ci debba, comunque, essere un costante rispetto per i diritti umani. Si sottolinea, altresì, che il nostro Stato ha prontamente adottato nuove misure legislative dopo gli attacchi dell'11 settembre, anche se era già dotato di un efficiente complesso di istituti volti a prevenire e reprimere il terrorismo interno, visto che tale fenomeno aveva segnato la storia degli anni settanta del nostro Paese. Il rapporto, nella sezione intitolata "*Legal Framework*", ripercorre le leggi che sono state adottate dopo l'11 settembre, leggi già esaminate nel presente lavoro, vale a dire la legge 348/2001, la 155/2005, il decreto legge 7/2015, la legge 153/2016. Il documento di cui ci si sta occupando fornisce, inoltre, una panoramica delle disposizioni più rilevanti in materia di terrorismo previste dal nostro Codice Penale, ossia gli artt. dal 270 *bis* c.p. al 270 *quinquies* e gli artt. 280 e 280 *bis*. Altre sezioni sono, invece, dedicate alle analisi delle norme riguardanti la responsabilità degli enti preposti alla lotta al terrorismo, la giurisdizione, le tecniche di investigazione impiegate, le misure preventive adottate nel contrastare il fenomeno, le vittime che esso ha mietuto, mentre una specifica ha per oggetto l'*Institutional framework*, ossia le istituzioni impegnate in tale ambito come il *Financial Security Committee* e l'*Antiterrorism Strategic Analysis Committee*. Nell'ultima parte, dedicata alla "Cooperazione internazionale", viene riportata una tabella riassuntiva di tutte le più rilevanti convenzioni del Consiglio d'Europa in materia e per ciascuna viene indicato se e quando lo Stato italiano abbia provveduto o meno alla loro firma e ratifica. Dall'analisi dei dati riportati si registra una partecipazione complessivamente molto elevata da parte dell'Italia.

3.3 Il controllo in ambito ONU: il ruolo dell'*UNODOC* e della *Terrorism Prevention Branch (TPB)*

Tra le aree di azione dell'Ufficio delle Nazioni Unite sulle Droghe e il Crime (*UNODOC*) ve ne è una dedicata alla *Terrorism Prevention*, che, visto l'approccio assai diversificato di tale ufficio, il quale si occupa di giustizia penale e prevenzione del crimine, di controllo sulle droghe, di crimine organizzato transazionale, di riciclaggio e di corruzione, può indubbiamente fornire una riposta generalizzata al terrorismo. Nello specifico è la *Terrorism Prevention Branch* dell'*UNODOC*, che ha sede a Vienna, a

rivestire, a partire dal 2002, un ruolo preminente in questo ambito, in quanto si presenta come la *key United Nations entity* in relazione allo sforzo da parte della comunità internazionale di creare un preciso quadro normativo di riferimento nella lotta alla minaccia terroristica²⁹⁸. La *TPB* è, nell'ambito del *counter-terrorism*, l'organo investito della funzione di assistenza tecnico-legale in relazione alla ratifica, all'incorporazione e al recepimento delle più rilevanti norme antiterrorismo ed agisce su richiesta degli Stati interessati.

Scendendo nello specifico, il mandato del *TPB* si esplicita nella promozione della ratifica e recepimento delle 19 convenzioni universali antiterrorismo, nell'adeguamento della normativa interna dei vari Stati con tali strumenti internazionali, nel fornire *training* a coloro che operano nel settore della giustizia penale, al fine di irrobustire le loro competenze nel prevenire e combattere il terrorismo, e nel rafforzare la cooperazione regionale e internazionale.

Per capire l'entità del contributo della *TPB* a livello internazionale possono essere utili alcuni dati: a tale organo si sono rivolti, complessivamente, 169 paesi, 26.768 sono stati i *criminal justice official trained*, 159 le leggi antiterrorismo oggetto di revisione e 688 le ratifiche di trattati internazionali sollecitate. L'*UNODOC*, inoltre, svolge anche un'importante funzione di assistenza e monitoraggio in tema di riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo, cui sono dedicate importanti convenzioni, come ad esempio la Convenzione del 1999 "*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*", per cui appare in grado di fornire quella risposta onnicomprensiva al terrorismo a cui si accennato all'inizio del paragrafo.

3.2.2 Il ruolo dell'*UNODOC* in relazione alla Convenzione di Palermo

L'azione dell'Ufficio delle Nazioni Unite sulle droghe e il crimine si concentra anche sul crimine organizzato, per cui sembra opportuno analizzare la funzione svolta da questo Ufficio in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale, il cui art. 32²⁹⁹ prevede la creazione di una Conferenza degli

²⁹⁸ Cfr. <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/index.html>

²⁹⁹ *Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine ...*, cit., art. 32.

Stati Parte aderenti alla Convenzione al fine di migliorarne e indirizzarne lo sforzo nella lotta contro il terrorismo e di promuovere e controllare il loro recepimento della Convenzione stessa. La prima sessione della Conferenza degli Stati Parte si è tenuta nel 2004, mentre l'ultima, ad oggi, ha avuto luogo nel 2016; la prossima, ossia la nona sessione, è prevista per il 15 - 19 ottobre 2018.

Ai fini del presente elaborato sembra interessante indagare il ruolo svolto dalla Conferenza degli Stati parte in relazione, in particolare, a quanto disposto dall'art. 32.3 (d) della sopraindicata Convenzione, il quale riconosce che sia la stessa Conferenza ad “individuare i meccanismi per raggiungere gli obiettivi di cui al paragrafo 1 dello stesso articolo (ossia migliorare la capacità degli Stati parte di combattere la criminalità organizzata transnazionale e di promuovere e valutare l'attuazione di detta Convenzione), compreso (d) quello di rivedere periodicamente l'attuazione della Convenzione stessa. Il medesimo art. 32 al paragrafo 5 richiede, altresì, che gli Stati parte del trattato in questione forniscano alla Conferenza “informazioni sui loro programmi, piani, e prassi, come pure le misure legislative ed amministrative adottate per attuare tale Convenzione”³⁰⁰. Come si evince dal testo dell'articolo, esso non specifica la natura e la frequenza dei cosiddetti *reporting requirement*, per cui viene rimessa alla Conferenza la definizione delle modalità tramite le quali raccogliere i dati necessari per potere effettuare una valutazione in merito al recepimento della Convenzione.

Alla luce di ciò, la Conferenza, nel 2004, durante la sua prima sessione, ha stabilito, per assolvere la mansione affidatagli ai sensi dell'art. 32, un programma di lavoro che consiste nell'esaminare come la legislazione nazionale dei vari Stati sia stata adattata alla Convenzione, nell'individuare le difficoltà incontrate nell'operazione di criminalizzazione delle varie fattispecie previste nella Convenzione e nel rafforzare la cooperazione internazionale e la reciproca assistenza al fine di superare le difficoltà incontrate dai vari Stati nel recepimento della Convenzione³⁰¹. La Conferenza durante questa prima sessione ha anche richiesto al Segretario Generale delle Nazioni Unite di

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Working Group of Government Experts on Technical Assistance, *Information-gathering under article 32, paragraph 5, of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, Vienna 2014.

raccogliere informazioni dai vari Stati usando un questionario³⁰², elaborato secondo le linee guide fornite dalla Conferenza stessa, questionario che gli Stati parte sono stati chiamati a compilare in maniera rapida e veloce, creando così un sistema di valutazione basato su due cicli. Il questionario in oggetto inizia con la domanda se gli Stati parte hanno avuto bisogno di assistenza per fornire le informazioni richieste, per poi proseguire con quesiti in merito ai *criminalization requirement under the Convention*, accompagnati dalla richiesta di allegare, se possibile, la legislazione corrispondente e il sito internet di riferimento, ed altre in merito agli *international cooperation requirement under the Convention*. La Conferenza degli Stati Parte ha poi provveduto, in un apposito documento³⁰³, a fornire una panoramica dello *status* delle risposte dei vari Stati al questionario loro sottoposto, allegando delle tabelle in cui viene riportato se gli Stati hanno fornito i *feedback* richiesti. Si delinea così quel meccanismo di “revisione tra pari”³⁰⁴ richiamato in precedenza. Da tali tabelle risulta che l’Italia ha inviato le risposte al questionario sia durante il primo che il secondo *reporting cycle*³⁰⁵.

In aggiunta, a partire dalla sua quarta sessione, che risale al 2008, la Conferenza, ha dato vita ad un processo intergovernativo, cui, su base volontaria, hanno aderito diversi Stati, tra cui l’Italia, al fine di sviluppare un meccanismo di revisione dell’applicazione della Convenzione e dei Protocolli. Il programma avrebbe dovuto svilupparsi su due modelli, uno fondato sulla revisione tra pari, con, tuttavia, una particolare attenzione ai singoli Stati, e l’altro consistente nell’elaborazione, da parte di esperti, di raccomandazioni generali. In realtà tale progetto ad oggi si è rivelato fallimentare, con la conseguenza che, sia a causa delle difficoltà incontrate nella raccolta di informazioni sia perché non si è formato nessun *consensus* da parte degli Stati in merito allo sviluppo di un software per la raccolta di tali dati, la situazione è in

³⁰² Il modello di questionario distribuito ai vari Stati parte è disponibile online, cfr. http://www.unodc.org/documents/treaties/review-questionnaires/2004/UNTOC/1st_Convention-E.pdf

³⁰³ Conferenza degli Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, *Status of responses of States to the checklist/questionnaires, on the implementation of the United Nations Convention, against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, Vienna 2010.

³⁰⁴ M. NINO, *L’applicazione delle convenzioni internazionali ... cit.*, p. 497.

³⁰⁵ Si noti che non è possibile accedere ai documenti riguardanti le risposte fornite dai diversi Stati, in quanto trattasi di documenti riservati.

fase di stallo e anche per l'*UNODOC* risulta difficile esercitare la sua funzione di assistenza. Una delle possibili soluzioni sarebbe rendere obbligatorio per gli Stati parte l'invio delle informazioni richieste e l'utilizzo di *SHERLOC*³⁰⁶, un portale sviluppato nel 2012, nel quale è caricato un *database* di casi, di norme e delle più rilevanti operazioni di polizia condotte nei vari Stati parte. In tal modo, infatti, risulterebbe più facile poter sviluppare considerazioni sulla effettiva partecipazione degli Stati e sull'applicazione della Convenzione³⁰⁷. Durante l'ultima sessione tenutasi nel 2016³⁰⁸, la Conferenza ha ribadito il suo impegno nello sviluppo del meccanismo di monitoraggio, auspicando l'elaborazione di precise procedure in relazione ai singoli articoli della Convenzione che necessitano di essere recepiti.

Per concludere la panoramica in merito al ruolo svolto dall'*UNODOC* nel processo di applicazione della Convenzione di Palermo, si ritiene opportuno rilevare come l'Ufficio abbia sviluppato una serie di documenti, in cui si valutano le principali minacce che il crimine organizzato transazionale determina a livello regionale e globale, con l'obiettivo di far sì che gli Stati acquisiscano consapevolezza della diffusione del fenomeno della criminalità organizzata e sviluppino così una efficace risposta ad esso³⁰⁹, ed abbia anche pubblicato diversi strumenti utili per gli Stati parte, quali ad esempio, un elenco online delle varie autorità nazionali competenti in materia, un *database* contenente le leggi più rilevanti e le *best practises* nell'ambito del contrasto al crimine organizzato transazionale, nonché un modulo tipo per richiedere mutua assistenza³¹⁰.

³⁰⁶ L'acronimo vale per *Sharing Electronic Resources and Laws on Crime*.

³⁰⁷ UNODOC, *Information-gathering under article 32, paragraph 5, of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 3 settembre 2014, cfr. https://www.unodc.org/documents/organized-crime/COP_2014/WG_2_CRP1_E.pdf

³⁰⁸ Conferenza degli Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale, *Resolution 8/2, Mechanism for the review of the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, New York 2016, cfr. https://www.unodc.org/documents/treaties/Resolutions_and_Decisions/Resolution_8_2_real.pdf

³⁰⁹ Per la consultazione degli strumenti predisposti in ambito *UNODOC* cfr. <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html>

³¹⁰ Il modulo finalizzato a richiedere mutua assistenza è disponibile online, cfr. <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/international-cooperation-tools.html>

3.4 Il ruolo dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo in ambito OSCE

L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani, con sede a Varsavia, si presenta come uno dei principali *human rights body* al mondo, visto che opera in tutta Europa, in Asia centrale e in Nord America. Creato nel 1991 con il mandato di promuovere, attraverso il dialogo e la cooperazione fra gli Stati nell'area OSCE, il rispetto per i diritti umani e per lo Stato di diritto, l'Ufficio organizza annualmente l'*OSCE Human Dimension Implementation Meeting*, al fine di controllare i progressi dei vari governi nell'ambito del rispetto di quelli che sono i valori che caratterizzano l'azione dell'organizzazione, la quale sostiene con fermezza l'esistenza di una "dimensione umana" della sicurezza, che va oltre la tradizionale sicurezza militare e il disarmo.

Di particolare interesse ai fini del presente lavoro appare evidenziare il ruolo svolto da tale organo nell'area del *countering terrorism*. L'Ufficio, infatti, coadiuva gli Stati membri dell'OSCE nel contrastare la minaccia terroristica fornendo loro supporto dal punto di vista legale, nel senso di offrire, su richiesta dei vari Stati, assistenza nel redigere norme antiterrorismo e nel rafforzare la legislazione esistente, assicurando che sia in linea con gli *standard* del diritto internazionale e della tutela dei diritti umani.

E, se è vero che nessuna Convenzione antiterrorismo è stata redatta dall'OSCE, è altrettanto innegabile che l'Organizzazione ha solennemente affermato di accogliere tutte le 19 convenzioni UATI e le convenzioni del Consiglio d'Europa in materia. Da questo dato si desume che l'Organizzazione, piuttosto che svolgere un'azione di controllo, che rimane affidato alle organizzazioni che hanno provveduto alla stesura dei singoli trattati, si propone di promuovere la loro adozione, prestando aiuto nel processo di recepimento dei medesimi e assicurando che essi siano conformi agli *standard* sopra richiamati. Tale funzione viene assolta attraverso la predisposizione di utili manuali e *report* che sono disponibili presso il sito dell'OSCE.

CAPITOLO V

Il recepimento nell'ordinamento statunitense delle convenzioni più rilevanti in materia di terrorismo

SOMMARIO: 1. Il recepimento dei trattati internazionali nell'ordinamento statunitense - 1.1 La differenza tra i trattati *self executing* e *non self-executing* - 2. *American Exceptionalism* - 3. La legislazione statunitense e il recepimento delle convenzioni internazionali antiterrorismo - 3.1 La Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi 1997 e il 2002 *Act* - 3.2 La Convenzione di New York del 1999 e il 2002 *Act* - 3.3 Il rapporto tra la Convenzione di Palermo del 2000 e il *RICO Act*

1. Il recepimento dei trattati internazionali nell'ordinamento statunitense

Nell'ordinamento statunitense, il diritto internazionale, secondo quanto stabilito dalla sezione 101 del *Restatement Third of Foreign Relations*³¹¹, si costituisce di “*rules and principles of general application dealing with the conduct of States and of international organizations and with their relations inter se, as well as with some of their relations with persons, whether natural or juridical*” ed è considerato così rilevante che, fin dal momento della loro costituzione, gli Stati Uniti considerano gli impegni assunti in ambito internazionale come vincolanti sia a livello domestico che sovranazionale³¹². La modalità tramite la quale sorgono in misura maggiore tali

³¹¹ I *restatements* si annoverano tra le fonti del diritto statunitense. Nascono allo scopo di armonizzare la legislazione esistente in una determinata materia. Ogni *restatement* si compone di sezioni che enunciano i principi e le norme vigenti in un certo settore. Essi si basano sul diritto (*case law*) che viene a crearsi tramite le sentenze emanate nelle corti e poi vengono formulati come se fossero *statutes*, ossia leggi. In particolare, il *Restatement Third of Foreign Relations*, costituisce la normativa di riferimento e dunque la sintesi delle prescrizioni che regolano le relazioni che gli Stati Uniti intrattengono con gli altri membri della comunità internazionale.

³¹² M. J. GARCIA, *International Law and Agreements: their effect upon U.S. law*, in Congressional Research Service, Washington 2015, p. 1.

international legal commitment consiste nella stipulazione dei *treaty* o degli *executive agreement*. Se è vero che la responsabilità primaria per la conclusione di questi accordi è posta in capo al potere esecutivo, è comunque innegabile il ruolo fondamentale che il Senato degli Stati Uniti è chiamato a ricoprire³¹³, visto che ad esso spetta autorizzare la conclusione di un *executive agreement* nonché dare il proprio consenso, con una maggioranza di due terzi, affinché un *treaty* possa divenire giuridicamente vincolante sul piano interno³¹⁴. Inoltre, perché le disposizioni contenute in tali atti abbiano effetto sul piano interno si richiede un'*implementing legislation*, ossia un recepimento normativo tale che gli organi istituzionali statunitensi siano investiti dell'autorità necessaria per attuare e conformarsi alle disposizioni pattizie³¹⁵.

Come appena richiamato, nel diritto statunitense esistono due diverse forme di *international agreement*, ossia i *treaty* e gli *executive agreement*. Il fatto che un accordo internazionale sia concluso in una di queste due forme piuttosto che nell'altra dipende da quella che è la prassi storicamente seguita, per cui possiamo constatare che vengono tradizionalmente conclusi nella forma di *treaty* i trattati che riguardano determinate aree del diritto, quali ad esempio la difesa, i diritti umani, le armi, l'estradizione, l'ambiente, le tasse, la cooperazione legale³¹⁶, mentre gli *executive agreement* sono riservati a tutte le altre materie.

Appare, altresì, doveroso precisare che, mentre nel diritto internazionale i termini *treaty* e *international agreement* vengono considerati come equivalenti, nell'ordinamento USA il termine *treaty* è interpretato in maniera più restrittiva, in quanto si riferisce ad una sottocategoria dei *binding international agreement*³¹⁷. La caratteristica essenziale di un *treaty* è quella di venir negoziato e firmato dall'Esecutivo, entrando in vigore nel momento in cui, dopo che le Parti hanno scambiato o depositato gli strumenti di ratifica³¹⁸. Successivamente deve ricevere l'approvazione da parte della maggioranza di due terzi del Senato, il quale, nell'esprimersi, potrebbe sottoporre il

³¹³ Nel caso *Medellin v. Texas*, 552 U.S. 491, 525-526 (2008), la Corte Suprema degli Stati Uniti ha precisato che *the responsibility for transforming an international obligation arising from a non self-executing treaty into domestic law falls to Congress*.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ *Id.* p. 7- 8.

³¹⁷ *Id.* 2.

³¹⁸ *Ibid.*

proprio consenso a delle *reservation, declaration e understanding* ³¹⁹. Una *reservation* è un *unilateral statement* che viene formulato da uno Stato *when signing, ratifying, accepting, approving or acceding a treaty, whereby it purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State* ³²⁰; una *declaration* invece esprime la *Senate's position or opinion on matters relating to issues raised by the treaty rather than to specific provisions*³²¹; un'*understanding*, infine, è un'*interpretative statement that clarify or elaborate provisions but do not alter them*³²². Tali modifiche apportate dal Senato, tuttavia, diverranno esecutive solo quando gli altri Stati parte del trattato oggetto di questi cambiamenti avranno espresso il loro consenso³²³. L'utilizzo delle cosiddette *RUDs*, ossia delle *reservation*, delle *understanding* e delle *declaration*, è stato oggetto di numerose critiche tanto che in dottrina³²⁴ sono state avanzate ipotesi circa la loro mancanza di validità in quanto incompatibili con l'oggetto e lo scopo del singolo trattato o in quanto in conflitto con la *Supremacy Clause*³²⁵ contenuta nell'art. 6 della Costituzione americana, in base all'idea secondo la quale la presenza di una *RUD* renderebbe il trattato *non self-executing* e quindi non sarebbe definibile come *law of the land*. Per quanto concerne invece l'interpretazione giurisprudenziale in merito alle *RUDs*, si registra la tendenza delle corti americane a prendere in considerazione e a ritenere efficaci le disposizioni contenute nei trattati alla luce delle *reservation, under standing e declaration* apposte³²⁶. Solo nel caso in cui un trattato venga ratificato con la *declaration* che esso non è immediatamente esecutivo, ossia *non self-executing*, si assiste a determinazioni

³¹⁹ *Id.* 3.

³²⁰ Congressional Research Service, *Treaties and other international agreements: the role of the United State Senate*, 2001, p. 11.

³²¹ *Ibid.*

³²² *Ibid.*

³²³ M. J. GARCIA, *International Law...*, cit., p. 3.

³²⁴ L. HENKIN, *U. S. Ratification of Human Rights Treaties: The Ghost of Senator Bricker*, in "American Journal of International Law 89 (1995), pp. 343-345.

³²⁵ *U.S. Const.*, art. 6 co. 2: "All treaties made under the authority of the United States shall be the supreme law of the land; and the judges in every State shall be bound thereby".

³²⁶ *Pierre v. Gonzales*, 502 F. 3d 109, 115 (2d Cir. 2007).

della corte, cui esso viene sottoposto, in base alle quali si stabilisce che le disposizioni in esso contenute non sono direttamente applicabili a livello interno³²⁷.

Per quanto riguarda invece gli *executive agreement*, i quali costituiscono la maggior parte degli *international agreement* conclusi dagli Stati Uniti, essi sono accordi stipulati dall'Esecutivo senza essere sottoposti ad alcuna forma di approvazione da parte del Senato³²⁸ e, pur non essendo richiamati dalla Costituzione, sono considerati validi dalla Corte Suprema degli Stati Uniti³²⁹. Esistono tre diversi tipi di *executive agreement*, ossia i *congressional executive agreement*, per i quali il Congresso, precedentemente o retroattivamente, autorizza un accordo stipulato dall'Esecutivo³³⁰, gli *executive agreement made pursuant to an earlier treaty*³³¹, i quali sono a loro volta autorizzati da un accordo già ratificato ed infine i *sole executive agreement*, i quali vengono firmati dal Presidente degli Stati Uniti, senza necessità di alcuna autorizzazione da parte del Congresso³³².

1.1 La differenza tra i trattati *self-executing* e *non self-executing*

Chiarita l'esistenza di diverse tipologie di accordi conclusi sul piano internazionale dagli Stati Uniti, occorre dedicare una sezione all'analisi della procedura di recepimento degli stessi, individuando le specifiche differenze in base alla loro natura di *self-executing* e *non self-executing treaty*. L'espressione *self-executing* si riferisce al fatto che tali accordi sono immediatamente esecutivi, ossia vengono equiparati alla legge federale³³³ senza bisogno di alcuna ulteriore azione da parte del Congresso³³⁴, mentre il termine *non self-executing* si utilizza per indicare che le disposizioni contenute in un determinato trattato necessitano di essere recepite normativamente, così che le agenzie governative possano adempiere gli obblighi previsti dall'accordo e quelle

³²⁷ *Sosa v. Alvarez-Machain*, 542 U.S. 692, 735 (2004).

³²⁸ M. J. GARCIA, *International Law...*, cit., p. 4.

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ *Id.* p. 5

³³¹ *Ibid.*

³³² M. J. GARCIA, *International Law...*, cit., p. 5.

³³³ M. J. GARCIA, *International Law...*, cit., p. 14

³³⁴ M. J. GARCIA, *International Law...*, cit., p. 12.

norme possano essere invocate dagli individui nelle corti ³³⁵. Esistono tre ordini di ragioni per cui i trattati possono risultare *non self-executing*, ossia il fatto che nell'accordo stesso sia resa manifesta l'intenzione che esso non venga considerato immediatamente esecutivo³³⁶, il fatto che il Senato nel momento in cui esprime il consenso richiede l'emanazione di un'*implementing legislation* ³³⁷, ed infine il fatto che la normativa di recepimento sia richiesta dalla Costituzione ³³⁸. Nel momento in cui un accordo internazionale sia *non-self executing*, si rende, pertanto, indispensabile un'ulteriore azione da parte del Congresso. In questo caso, come sancito dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nel caso *Missouri v. Holland*³³⁹, il Congresso può legiferare anche oltre quelli che sono i limiti fissati dall'art. I della Costituzione³⁴⁰, se ciò è necessario per attuare quanto stabilito nel trattato³⁴¹.

Una disposizione pattizia, dunque, a meno che non sia direttamente esecutiva e che non sia possibile invocarla nelle corti³⁴², verrà considerata *non self-executing* e soltanto il Congresso potrà renderla giuridicamente applicabile e vincolante³⁴³ tramite uno *statute* ³⁴⁴. Questo ulteriore passaggio rappresenta un ostacolo per la conclusione di trattati multilaterali, il cui scopo sia quello di regolare condotte individuali, soprattutto nell'area del *business*, della sicurezza e dell'ambiente, in quanto coloro che si trovano a negoziarli preferiscono spesso adottare disposizioni abbastanza vaghe e tali da essere facilmente modellabili in base ai differenti ordinamenti³⁴⁵, sacrificando così la

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ *Missouri v. Holland*, 252 U.S. 416 (1920).

³⁴⁰ U. S. Const. Art. 1 § 8: *The Congress shall have power to make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof.*

³⁴¹ M. J. GARCIA, *International Law ...*, cit., p. 13.

³⁴² La Corte Suprema degli Stati Uniti, nel caso *Medellin v. Texas*, ha affermato che per stabilire quale sia la natura di una norma pattizia risulta essere imprescindibile un'analisi del testo stesso del trattato.

³⁴³ *Medellin v. Texas*, 552 U.S., 525-26

³⁴⁴ J. GALBRAITH, *Making Treaty Implementation More like Statutory Implementation*, in "Michigan Law Review" 155 (2017), p. 1310.

³⁴⁵ *Medellin v. Texas*, 552 U.S., 541

possibilità che esse siano immediatamente esecutive³⁴⁶. Una tale scelta, che implica la necessità di un'ulteriore azione da parte del Congresso, rende più difficoltoso il recepimento delle norme internazionali pattizie³⁴⁷, non solo a livello procedimentale, visto che è necessario raggiungere un certo numero di voti in sede di delibera del Congresso, ma anche a livello politico³⁴⁸. Per questo i rappresentanti governativi statunitensi seduti al tavolo delle trattative per la stipula di accordi multilaterali, pienamente consapevoli delle sfide che si prospettano loro, cercano di prendere impegni in relazione a disposizioni il cui carattere *self-executing* è indubbio³⁴⁹, o di assumere solo quegli obblighi internazionali rispetto ai quali già esistono leggi federali³⁵⁰ o di accoglierli solo dopo che le leggi federali di riferimento siano state adottate³⁵¹. Risulta evidente come una tale attitudine potrebbe minacciare le basi stesse su cui si base la cooperazione a livello internazionale, frutto dell'incontro delle volontà di Stati diversi che cercano di raggiungere il consenso in merito a disposizioni che nascono da inevitabili compromessi.

Un ulteriore ostacolo, inoltre, è rappresentato dal fatto che è rimasta irrisolta la questione circa l'esistenza in capo al Congresso dell'obbligo di emanare la normativa di adattamento delle norme internazionali pattizie. Infatti, l'art. I della Costituzione, seppure non preveda esplicitamente tale obbligo, al comma 8 afferma che il Congresso ha il potere di emanare le leggi necessarie al fine di esercitare le sue altre prerogative. Benché, su questa base, la Corte Suprema abbia tenuto a precisare che ciò ricomprende anche il recepimento dei trattati internazionali³⁵², tuttavia non vi sono meccanismi interni per monitorare e controllare tale procedimento né per stabilire una responsabilità del Congresso in caso di mancato adattamento³⁵³.

³⁴⁶ J. GALBRAITH, *Making Treaty ...*, cit., p. 1311.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ J. GALBRAITH, *Making Treaty ...*, cit., p. 1322.

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ *Ibid.* Si consideri, ad esempio, che non vi è stata la necessità di recepire le disposizioni contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, in quanto la materia già era normata a livello interno.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² *Missouri v. Holland*, 252 U.S. 426, 432

³⁵³ J. GALBRAITH, *Making Treaty ...*, cit., p. 1325.

2. *American Exceptionalism*

L'espressione *American Exceptionalism* si riferisce ad un concetto di matrice politico-filosofica per cui l'esperienza statunitense viene riconosciuta come unica nel panorama della comunità internazionale, soprattutto in relazione alle tematiche del rispetto dei diritti umani e della sicurezza nazionale. A tale proposito sembra essere esemplificativo l'estratto del discorso inaugurale tenuto dal Presidente statunitense Barack Obama nel gennaio del 2009, che si riporta di seguito: “*We remain the most prosperous, powerfull nation on Earth [...]. We will not apologize for our way of life, nor we will waver in its defense [...]. Let it be said by our children’s children that when we were tested [...] with our eyes fixed on the horizon and God’s grace upon us, we carried forth that great gift of freedom and delivered it safely to future generations*”. Il momento in cui Obama ha assunto il suo mandato vede gli Stati Uniti coinvolti in quella che viene definita *war on terror*, una guerra contro a *far reaching network of violence and hatred*³⁵⁴, una guerra combattuta non solo per preservare il benessere fisico ed economico degli americani ma anche per proteggere, difendere e diffondere ideali di sicurezza e libertà³⁵⁵, assumendo un ruolo di guida per gli altri Stati³⁵⁶. Già in precedenza, nel 2002 in un report denominato *National Security Strategy of the United States (NSS)*, l'amministrazione Bush aveva messo in luce che lo scopo della strategia internazionale statunitense era proprio quello di aiutare a rendere il mondo un luogo migliore e più sicuro³⁵⁷.

In realtà, nonostante gli obiettivi prospettati tanto da Bush quanto da Obama corrispondano ai principi fondamentali e agli scopi della comunità internazionale tuttavia, non si può sottacere l'evidenza che essi, per quanto imprescindibili nel percorso verso il progresso, siano considerati, seppur universalmente applicabili³⁵⁸, essenzialmente americani. Libertà, democrazia, dignità umana assurgono a valori propriamente statunitensi e il progresso umano sembra dipendere dal recepimento del

³⁵⁴ N. T. SAITO, *Meeting the Enemy: American Exceptionalism and International Law*, New York 2010, p. 1.

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ *Id.* p. 2.

modello americano da parte di tutti gli Stati della comunità internazionale³⁵⁹. Alla luce di questa considerazione e della presunzione che gli altri Stati debbano guardare e cercare di emulare la loro esperienza, gli Stati Uniti, pur riconoscendo la giustezza delle idee su cui si fonda il sistema internazionale, ne hanno preso le distanze in maniera costante e consistente. Questa tendenza si è manifestata nel ritardo nel recepimento di atti internazionali di natura pattizia, come ad esempio la Convenzione sul Genocidio, o addirittura nel rifiuto di divenire parte di trattati internazionali concernenti il rispetto di diritti umani fondamentali, come ad esempio la Convenzione sui diritti del bambino, o di sottoporsi alla giurisdizione della Corte Penale Internazionale. Un tale atteggiamento, soprattutto perché posto in essere da una superpotenza quale sono gli Stati Uniti, finisce inevitabilmente con l'indebolire l'effettività delle norme internazionali in questione³⁶⁰.

3. La legislazione statunitense e il recepimento delle convenzioni internazionali antiterrorismo

Premesso che il regime statunitense di contrasto al terrorismo si caratterizza in quanto è disciplinato allo stesso tempo tanto da norme penali di carattere ordinario quanto da norme speciali³⁶¹, appositamente redatte, e tenendo conto mente le considerazioni svolte nel paragrafo immediatamente precedente, si concentra ora l'attenzione sulla legislazione adottata dagli Stati Uniti in reazione al fenomeno del terrorismo islamico, legislazione che spicca per la sua drasticità³⁶².

Ad un'attenta analisi si riescono ad individuare tre motivazioni essenziali per cui gli Stati Uniti hanno sviluppato un ordinamento con queste caratteristiche³⁶³: innanzitutto è stato determinante il verificarsi a New York di uno degli attentati terroristici più imponenti e gravi degli ultimi anni, evento che ha profondamente sconvolto la comunità americana e che, seppur non pienamente, comunque ha giustificato e giustifica i meccanismi di *iper*-repressione adottati in quanto avvertiti

³⁵⁹ *Ibid.*

³⁶⁰ *Id.* p. 3.

³⁶¹ G. E. MAGGS, *Terrorism and Law: Cases and Materials*, Eagan (Minnesota) 2010², pp. 5 e 9.

³⁶² F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Pavia 2016, p. 111.

³⁶³ *Id.* p. 112.

come necessari da una società profondamente turbata ed irreversibilmente segnata da tali tragici eventi³⁶⁴. La seconda ragione capace di spiegare l'approccio statunitense è la "tendenza degli Stati Uniti a stringersi, durante le emergenze, in veri e propri stati di eccezione"³⁶⁵. In una tale ottica il terrorismo internazionale viene ad essere considerato non un reato ma "una differente dimensione di esso, una versione di crimine superiore e più pericolosa, una sorta di super reato che incorpora alcune delle caratteristiche della guerra"³⁶⁶. L'ultimo elemento da tenere in considerazione è che, in generale, anche al di fuori di contesti eccezionali, l'impostazione del diritto penale statunitense risulta essere comunque più severa rispetto a quella di altri paesi³⁶⁷.

Questi fattori hanno determinato la linea seguita dagli Stati Uniti nel contrastare la minaccia terroristica, linea che ora, in sintesi e al solo fine di inquadrare la questione, ci si appresta ad analizzare, per poi riflettere sull'*an* ed il *quantum* le convenzioni internazionali antiterrorismo hanno influito, modellato o costituito il parametro di riferimento della normativa statunitense.

In seguito all'11 settembre del 2001, la legislazione U.S.A. ha subito un irrigidimento sia per quanto riguarda le norme sostanziali che procedurali, a causa dell'introduzione di misure fortemente in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento, soprattutto in relazione all'utilizzo della tortura e della costituzione di tribunali speciali regolati da procedure *ad hoc*³⁶⁸, mostrando così un allontanamento dal modello classico e garantista del diritto penale universalmente inteso³⁶⁹. Questo mutamento ed inasprimento è stato realizzato innanzitutto tramite l'*Usa Patriot Act*³⁷⁰, il quale ha inciso su numerose fattispecie criminose federali, andando a riverberarsi sul *Chapter 113B* dello *U.S. Criminal Code*. Tramite questo provvedimento è stata, infatti, dilatata la nozione di terrorismo, così da renderla ampia, abbastanza vaga e capace di

³⁶⁴ B. SPRICIGO, *Democracies dealing with Suspected Terrorists*, in S. Manacorda-A. Nieto Martín, *Criminal Law between Law and Peace*, Cuenca 2009, pp. 682 ss.

³⁶⁵ F. FASANI, *Terrorismo islamico ...*, cit., p. 112.

³⁶⁶ G.P. FLETCHER, *The indefinable concept of terrorism*, in "Journal of International Criminal Justice" 4 (2006), p. 900.

³⁶⁷ M. Tonry, *Alle radici delle politiche penali americane: una storia nazionale* (trad. it. A cura di A. Corda), in "Criminalia" 5 (2010), pp. 91-124.

³⁶⁸ F. FASANI, *Terrorismo islamico ...*, cit., p. 113.

³⁶⁹ *Id.* p. 114.

³⁷⁰ *Usa Patriot Act*, 2001, *Pub. L.* n. 107-156.

ricomprendere tanto il terrorismo internazionale che domestico, che vengono definiti pressoché allo stesso modo, in quanto l'espressione *international terrorism* indica le *activities that (A) involve violent acts or acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State, or that would be a criminal violation if committed within the jurisdiction of the United States or of any State; (B) appear to be intended (I) to intimidate or coerce a civilian population; (II) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or (III) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping; and (C) occur primarily outside the territorial jurisdiction of the United States, or transcend national boundaries in terms of the means by which they are accomplished, the persons they appear intended to intimidate or coerce, or the locale in which their perpetrators operate or seek asylum*³⁷¹, mentre con il termine *domestic terrorism* si intendono le *activities that (A) involve acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State; (B) appear to be intended (I) to intimidate or coerce a civilian population; (II) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or (III) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping; and (C) occur primarily within the territorial jurisdiction of the United States*"³⁷². Lo stesso *Patriot Act* ha, altresì, emendato altre sezioni del *Chapter 113B* dello *U.S. Criminal Code*, per cui si è assistito al proliferare di reati ostativi con un notevole arretramento della soglia di punibilità³⁷³, ad esempio per quanto riguarda la fattispecie che punisce "chi dia asilo o comunque nasconda persone che sappia essere o abbia fondamento di ritenere possano essere terroristi"³⁷⁴.

Dopo aver tracciato sommariamente i profili dell'approccio statunitense, al fine di dare un senso di quella che è l'impostazione giuridica adottata, con la consapevolezza dell'impossibilità di condurre in questa sede un'analisi più dettagliata, estranea alle finalità del presente elaborato, si sposta l'attenzione sul recepimento nell'ordinamento statunitense delle convenzioni antiterrorismo oggetto della nostra analisi nei capitoli 2 e 3. Come già messo in evidenza, gli Stati Uniti sono parte di 16 delle 19 convenzioni

³⁷¹ *U.S. Criminal Code Chapter 113B*, § 2331.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ F. FASANI, *Terrorismo islamico ...*, cit., p. 115.

³⁷⁴ *U. S. Criminal Code, Chapter 113B*, §2339 *Harboring or concealing terrorists*.

universali antiterrorismo e inoltre, pur non essendo parte del Consiglio d'Europa, sono parte della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cybercriminalità. Tali convenzioni, in quanto vertono su tematiche quali la sicurezza e i diritti umani, costituiscono senza dubbio dei *treaty*, il cui processo di recepimento è quello delineato nei paragrafi 1 e 2 del presente capitolo, per cui appare essenziale determinare la natura di tali accordi, ossia se questi possano essere definiti *self-executing* o *non self-executing*.

In virtù del fatto che tali atti contengono e riconoscono obblighi di criminalizzazione in capo agli Stati, appare indubbio che essi, in quanto necessitano di un'ulteriore azione sul piano interno, non sono immediatamente esecutivi ma che, anzi, richiedono, in sede di adattamento, l'intervento imprescindibile del Congresso. Ciò che preme porre in risalto ai fini del nostro lavoro è quanto vasta sia l'ampiezza con cui gli Stati Uniti hanno provveduto a recepire le disposizioni delle convenzioni, come tale trasposizione sia avvenuta e fino a che punto possa ravvisarsi la conformità del diritto statunitense ai trattati di cui gli Stati Uniti stessi sono parte, senza tuttavia mai prescindere dalle peculiarità americane, riassunte nell'espressione *American Exceptionalism*³⁷⁵. Perché si abbia un quadro esaustivo, si prenderanno le mosse dalle eventuali *RUDs* apposte dagli Stati Uniti in occasione della ratifica, in quanto costituiscono un utilissimo strumento di indagine di quelle che sono la volontà, le preoccupazioni, le aspettative di uno Stato rispetto ad un certo accordo internazionale, per poi passare, utilizzando gli stessi criteri usati nel Capitolo 4 del presente lavoro, alla disamina delle convenzioni concluse negli anni immediatamente precedenti all'11 settembre del 2001 e quelle successive. L'attentato al *World Trade Center* costituisce, infatti, uno spartiacque, in quanto muta profondamente l'approccio non solo statunitense ma anche quello degli altri Stati al problema "terrorismo". Se infatti fino a quella data si registra l'attitudine degli Stati a impegnarsi sul piano interno alla luce delle istanze internazionali, a partire da quel momento, visto che si viene a creare una situazione di perenne emergenza, si assiste ad una inversione di tendenza. Gli U.S.A., colpiti direttamente dalla minaccia terroristica, hanno provveduto, infatti, ad elaborare una propria normativa interna, tra cui spiccano il sopracitato *Patriot Act*³⁷⁶, il *Material*

³⁷⁵ Vd. il §2 del Capitolo V.

³⁷⁶ Vd. il § 3 del Capitolo V.

*Support Statute*³⁷⁷, l'*Homeland Security Act*³⁷⁸ e l'*Intelligence Reform and Prevention Act*³⁷⁹, normativa che, anche per la sua natura più severa e meno garantista, risulta essere slegata da qualsiasi iniziativa sul piano internazionale o addirittura sembra precedere indirizzi solo successivamente adottati dalla comunità internazionale, aspetto, questo, che verrà ampiamente trattato nel capitolo VI.

3.1 La Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi del 1997 e il 2002 Act

La prima Convenzione ad attirare l'attenzione è la Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi del 1997. Gli Stati Uniti l'hanno firmata il 12 gennaio 1998, mentre la sua ratifica è avvenuta il 26 giugno 2002, ossia il giorno dopo l'approvazione da parte del Congresso del 2002 Act, che è lo strumento tramite il quale questo accordo internazionale viene recepito. Questa ratifica della Convenzione, avvenuta dopo che la legge di attuazione era stata emanata, conferma la tendenza statunitense, indicata nel paragrafo 1.1 di questo capitolo, a ratificare un accordo internazionale soltanto dopo che la relativa normativa di recepimento sia stata approvata dal Congresso, al fine di evitare responsabilità connesse a potenziali difficoltà che si potrebbero incontrare nello sviluppare un'*implementing legislation*³⁸⁰.

Gli Stati Uniti, in sede di ratifica, hanno provveduto ad apporre sia delle *reservation* che delle *understanding*. Da un lato, infatti, gli Stati Uniti hanno espresso la loro riserva in relazione all'art. 20 co. 2 della Convenzione circa la devoluzione di possibili dispute alla Corte Internazionale di Giustizia, affermando di non considerarsi vincolati da questo articolo e riservandosi il diritto di dare il proprio assenso nel caso in cui si debba seguire la procedura di cui all'art. 20 co. 1 o qualsiasi altra procedura di arbitrato³⁸¹, dall'altro hanno apposto delle *understanding* in relazione ad espressioni quali *armed conflict*, *international humanitarian law* e *exclusion from coverage of*

³⁷⁷ Vd. il § 2.1 del Capitolo VI.

³⁷⁸ *Pub. L.* 107-296, 25 novembre 2002.

³⁷⁹ *Pub. L.* 108-458, 17 dicembre 2004.

³⁸⁰ J. GALBRAITH, *Making Treaty ...*, cit., p. 1311.

³⁸¹ Cfr. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-9&chapter=18&clang=_en

*activities by military forces*³⁸². Visto che tali *reservation e understanding* non incidono sulla ipotesi di criminalizzazione di cui all' art. 2 della Convenzione, il quale prevede come reato la “consegna, il dislocamento o la detonazione illegittima di un esplosivo o di altro congegno letale dentro o contro un luogo pubblico nell'intento di uccidere o provocare lesioni gravi o di causare la distruzione di quel luogo, quando tale distruzione è tale da provocare perdita economica”, si procede con l'analisi dell'atto di recepimento con cui le previsioni pattizie sono state trasposte nell'ordinamento statunitense, ossia il *2002 Act*³⁸³, il quale è intitolato “*Terrorist Bombing Convention Implementation Act of 2002*”. Tale atto rappresenta un esempio calzante di *implementing legislation*, ossia di quell'ulteriore azione richiesta al Congresso affinché le disposizioni pattizie possano avere forza di legge sul piano interno³⁸⁴. In base a tale atto del Senato, il *Chapter 113B* del Titolo 18 del Codice degli Stati Uniti è stato emendato e vi è stata inserita la sezione 2332(f) rubricata “*Bombings of places of public use, government facilities, public transportation systems and infrastructure facilities*”. Circoscrivendo, secondo l'impostazione usata nel Capitolo 4 del presente lavoro, la presente indagine al recepimento della normativa sostanziale e, dunque, alla lettera (a) della Sezione 2332 (f) del *Chapter 113B*, il quale è intitolato “*Offences*” e prescrive che *Whoever unlawfully delivers, places, discharges, or detonates an explosive or other lethal device in, into, or against a place of public use, a state or government facility, a public transportation system, or an infrastructure facility (A) with the intent to cause death or serious bodily injury, or (B) with the intent to cause extensive destruction of such a place, facility, or system, where such destruction results in or is likely to result in major economic loss, shall be punished*”, si può notare dal raffronto del testo della sezione 2339(f) con il linguaggio usato nella Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi del 1997 come il Congresso si sia limitato ad una mera trasposizione della previsione pattizia, che confluisce senza alcuna sostanziale modifica nel Titolo 18 del Codice degli Stati Uniti.

³⁸² *Id.*

³⁸³ *Pub. L.* 107-197, 25 giugno 2002.

³⁸⁴ Vd. il §1.1 del presente capitolo.

3.2 La Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo di New York del 1999 e il 2002 Act

Considerazioni analoghe a quelle svolte nel paragrafo precedente possono essere sviluppate anche in relazione alla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo del 1999, nota anche come Convenzione di New York. Gli Stati Uniti hanno firmato tale accordo il 10 gennaio 2000, ma lo hanno ratificato solo il 26 giugno 2002, nello stesso giorno in cui è stata ratificata anche la Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivo. Al momento della ratifica sono state avanzate delle *reservation* in relazione all'art. 24, il quale prevede che, nel caso in cui sorga una disputa tra le gli Stati parte della Convenzione, tale controversia dovrà essere risolta dalla Corte internazionale di Giustizia. Gli Stati Uniti non si sono ritenuti vincolati da tale previsione e si sono riservati il diritto di esprimere il proprio consenso se seguire o meno qualsiasi procedura di cui al suddetto articolo o anche altre procedure arbitrali. Inoltre, sempre in sede di ratifica, sono state presentate delle *understanding* sia riguardo al significato dell'espressione *armed conflict* sia in relazione al fatto che nulla nella Convenzione può essere interpretato nel senso di precludere che uno Stato conduca una azione legittima contro un bersaglio legittimo. Così come le *RUDs* elaborate in relazione alla Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi, anche queste non incidono in alcun modo sugli obblighi di criminalizzazione, gli unici rilevanti per la nostra analisi. Questi ultimi sono previsti dalla Convenzione e indicati nell'art. 4 in relazione alla fattispecie indicata nell'art. 2, il quale stabilisce che “commette reato ogni persona che, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e deliberatamente, a prescindere che i fondi vengano effettivamente utilizzati, fornisce o raccoglie fondi nell'intento di vederli utilizzati, o sapendo che saranno utilizzati, in tutto o in parte al fine di commettere: a) un atto che costituisce reato ai sensi e secondo la definizione di uno dei trattati enumerati nell'allegato; b) ogni altro atto destinato ad uccidere o a ferire gravemente un civile o ogni altra persona che non partecipa direttamente alle ostilità in una situazione di conflitto armato quando, per sua natura o contesto, tale atto sia finalizzato ad intimidire una popolazione o a costringere un

Governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, un qualsiasi atto”³⁸⁵. Nel medesimo articolo si equipara, altresì, la commissione di tale reato al tentativo³⁸⁶ e si incrimina anche colui che partecipa, organizza, contribuisce alla perpetrazione di un tale atto³⁸⁷. Dal solo fatto che l’art. 4 della Convenzione in questione prevede che gli Stati parte debbano adottare le misure affinché siano penalizzate le condotte di cui all’art. 2, si evince che la natura di questa Convenzione è quella di un trattato *non self-executing*. Il Congresso, al fine di dare esecutività alle disposizioni pattizie, ha provveduto, dunque, ad approvare una normativa di adattamento tramite il *Suppression of the Financing of Terrorism Convention Implementation Act of 2002*³⁸⁸. Questo atto ha inciso sul *Chapter 113B* del titolo 18 del Codice degli Stati Uniti, modificando tale sezione tramite l’aggiunta della sezione 2339C, rubricata *Prohibitions against the Financing of Terrorism*. Anche in questa occasione l’emanazione dell’atto legislativo di recepimento, risalente alla data 25 giugno 2002, ha preceduto, per gli stessi motivi messi in luce nel paragrafo precedente³⁸⁹, la ratifica della Convenzione, avvenuta in data 26 giugno 2006. Se, peraltro, si prendono in esame gli aspetti sostanziali del reato disciplinato dalla sezione 2339C, il quale suona: “*Offenses in general: Whoever by any means, directly or indirectly, unlawfully and willfully provides or collects funds with the intention that such funds be used, or with the knowledge that such funds are to be used, in full or in part, in order to carry out (A) an act which constitutes an offense within the scope of a treaty specified in subsection (e) (7), as implemented by the United States or (B) any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, shall be punished*”. Dal confronto del testo di tale disposizione con quello dell’art. 2 della Convenzione risulta evidente come vi sia stata una semplice

³⁸⁵ *Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo*, New York, 1999, art. 2 co. 3.

³⁸⁶ *Id.* art. 2 co. 4.

³⁸⁷ *Id.* art. 2 co. 5

³⁸⁸ *Pub. L.* 107-197, 25 giugno 2002.

³⁸⁹ Vd. § 3.1 del presente Capitolo.

trasposizione nella legge interna di quanto previsto nel trattato, con la sola aggiunta del riferimento al fatto che l'atto debba costituire un reato secondo uno degli accordi recepiti dagli Stati Uniti.

3.3 Il rapporto tra la Convenzione di Palermo e il *RICO Act*

Si completa la trattazione delle convenzioni risalenti al periodo immediatamente precedente all'11 settembre 2001 richiamando la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale, nota anche come Convenzione di Palermo, e analizzando il suo rapporto con il *RICO Act*, ossia il *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* del 1970, il quale costituisce la normativa di riferimento statunitense nella lotta al crimine organizzato. Visto che la storia e il contenuto della Convenzione di Palermo sono stati già ampiamente trattati in precedenza³⁹⁰, in questa sede ci si limita ad analizzare come tale convenzione sia stata recepita nell'ordinamento statunitense che già comunque disponeva, come sopra appena riportato, di una propria normativa di contrasto alla criminalità organizzata abbastanza ampia da ricomprendere anche il fenomeno terroristico. Il *RICO Act*, infatti, stabilisce che tre elementi devono essere presenti perché si possa invocare in giudizio una sua violazione, ossia che a) *the defendant committed two or more predicate acts that constitute a pattern of a racketeering activity*; b) *the defendant directly or indirectly invested in, associated with, or participated in an enterprise*, c) *and the enterprise engaged in, or its activities affected, interstate or foreign commerce*³⁹¹, un'*enterprise* che è descritta in termini tali che si può interpretare anche in modo da includere le organizzazioni terroristiche³⁹², in quanto non si può negare la facilità con cui è possibile ravvisare che anche esse abbiano svolto o svolgano attività di tipo commerciale. Alla luce del fatto che esisteva già un'ampia disciplina in materia di criminalità organizzata si spiegano le *reservation* avanzate dagli Stati Uniti al momento della ratifica della Convenzione di Palermo, *reservation* che vanno ad incidere specificatamente sull'adempimento degli obblighi di

³⁹⁰ Vd. Capitolo II, § 3

³⁹¹ *United States v. Delgado*, 401 F 3d. 209 (U. S. 5th Circ. 2005).

³⁹² G. D. SHIPMAN, *Taking Terrorism to Court: a legal Examination of the New Front in the War on Terrorism*, in "North Carolina Law Review" 86 (2008), p. 543.

criminalizzazione previsti dagli art. 5, 6, 8 e 23 del trattato, in quanto si afferma che la *U. S. federal criminal law* non solo costituisce il regime legale di riferimento ma è anche completa e sufficiente, tanto da costituire il parametro sulla base del quale vengono assunti gli obblighi stabiliti nella Convenzione³⁹³, come risulta evidente dal testo di detta riserva: *“the United States of America reserves the right to assume obligations under the Convention in a manner consistent with its fundamental principles of federalism, pursuant to which both federal and state criminal laws must be considered in relation to the conduct addressed in the Convention. U.S. federal criminal law, which regulates conduct based on its effect on interstate or foreign commerce, or another federal interest, serves as the principal legal regime within the United States for combating organized crime, and is broadly effective for this purpose.* Una piccola precisazione merita la circostanza, sempre indicata nella riserva, per cui il diritto penale federale non si applica quando la condotta criminale non incide sull’*interstate or foreign commerce or another federal interest*, onde, non essendo applicabile a tali condotte di carattere puramente locale la legge federale, gli Stati Uniti non si considerano vincolati, in tale ipotesi, da questa Convenzione, senza che ciò incida sulla loro capacità di cooperare a livello internazionale. Infine, si menzionano solo per completezza, visto che non hanno alcun impatto sulla disciplina penale sostanziale, le riserve espresse in merito agli artt. 15 e 35 che riguardano rispettivamente l’obbligo di stabilire la giurisdizione in merito alle condotte penalizzate dalla Convenzione e la devoluzione delle dispute alla Corte internazionale di Giustizia. In conclusione, l’adattamento dell’ordinamento statunitense alla Convenzione di Palermo rappresenta il prototipo di tutte quelle situazioni in cui non vi è necessità di compiere alcuna azione di adeguamento della normativa interna alla luce della successiva disciplina internazionale, in quanto il sistema esistente risulta già essere conforme alle istanze internazionali.

³⁹³ Per lo stato delle riserve, cfr. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en

3.4 La Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare del 2005

Questa Convenzione si differenzia dalle altre in quanto rappresenta il primo trattato internazionale in materia di terrorismo che sia stato concluso successivamente all'attacco dell'11 settembre. Gli Stati Uniti, sin da quando sono iniziati i lavori preparatori del trattato, ne hanno fortemente sostenuto la redazione e sono stati il secondo Paese ad apporvi la firma. Successivamente alla sua stesura, in un *Report* dell'11 settembre 2008 il *Committee on Foreign Relations* ha proposto di inserire, in sede di ratifica una *declaration* riguardante la natura *self-executing* del trattato in questione, salvo per la sezione relativa agli obblighi di criminalizzazione di cui all'art. 5³⁹⁴. Tale articolo prevede, infatti, che “*Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally: (a) possesses radioactive material or makes or possesses a device: (I) with the intent to cause death or serious bodily injury; or (II) with the intent to cause substantial damage to property or to the environment; (b) uses in any way radioactive material or a device, or uses or damages a nuclear facility in a manner which releases or risks the release of radioactive material: (I) with the intent to cause death or serious bodily injury; or (II) with the intent to cause substantial damage to property or to the environment; or (III) with the intent to compel a natural or legal person, an international organization or a State to do or refrain from doing an act*”. Giudicando immediatamente esecutiva la natura del trattato, il *Committee on Foreign Relations* nel prosieguo del *report* si concentrava sulla necessità di adempiere gli obblighi di criminalizzazione, riconoscendo come alcune fattispecie già fossero previste nell'ordinamento statunitense, quali ad esempio il possesso o l'uso di *radiological weapons* o di *weapons or devices designed to release radiations*, reati già disciplinati rispettivamente dalle sezioni 832 e 2332 h del Titolo 18 del Codice degli Stati Uniti. Allo stesso tempo affermava la necessità che le fattispecie non esistenti fossero introdotte tramite un'*implementing legislation*.

³⁹⁴ Committee on Foreign Relations, *Report on the International Convention against the suppression of nuclear terrorism*, 2008, cfr. <https://www.congress.gov/110/crpt/erpt23/CRPT-110erpt23.pdf>

Quest'ultima è stata emanata solo nel giugno del 2015³⁹⁵ ed ha introdotto la sezione 2332 i rubricata *Acts of nuclear terrorism*, la quale riproduce esattamente il testo dell'art. 5 della presente Convenzione. La ratifica è avvenuta il 30 settembre 2015, ossia in data successiva rispetto a quando la legge di recepimento è stata approvata, in modo tale che gli Stati Uniti risultassero pienamente adempienti rispetto ai loro obblighi internazionali. Nonostante quanto suggerito dal *report* sopra richiamato, nessuna *declaration* circa il carattere *self-executing* della Convenzione è stata apposta, probabilmente in quanto una tale precisazione era oramai superflua, dato che il Congresso aveva già provveduto a dare attuazione alle disposizioni pattizie.

³⁹⁵ *Pub. L. 114-23*, 2 giugno 2015, *Title VIII Subtitle B*

CAPITOLO VI

Altri atti internazionali in materia di terrorismo internazionale: le recenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e la loro applicazione interna

SOMMARIO: 1. Il ruolo del Consiglio di Sicurezza nella lotta al terrorismo - 1.1 Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dal 2001 al 2017 - 1.1.1 La risoluzione 1371/2001 “Minaccia alla pace e alla sicurezza causata da atti di terrorismo” - 1.1.2 La nuova minaccia dei *foreign terrorist fighter* - 1.1.3 La risoluzione 2178/2014 “*Addressing the growing issue of foreign terrorist fighters*” - 2. La risoluzione 2178/2014 “*Addressing the growing issue of foreign terrorist fighters*” e la legislazione USA - 2.1. L’influenza sulla risoluzione 2178/2014 del Capo 18 del Codice degli Stati Uniti Sez. 2339 A, 2339 B e 2339.C - 3. La risoluzione 2178/2014 e l’emanazione da parte del Governo italiano del d.l. antiterrorismo 7/2015 - 3.1 L’art. 1 del d.l. 7/2015 “Nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo” - 3.2 L’art. 2 del d.l. 7/2015 “Integrazione delle misure di prevenzione e contrasto delle attività terroristiche” - 3.3 L’art. 1 del d.l. 7/2015 “Integrazione della disciplina dei reati concernenti l'uso e la custodia di sostanze esplosive e di quella della detenzione di armi comuni da sparo e dei relativi caricatori, nonché tracciabilità delle armi e delle sostanze esplosive” - 3.4 Considerazioni conclusive.

1. Il ruolo del Consiglio di Sicurezza nella lotta al terrorismo

Il Consiglio di Sicurezza si inserisce nell’organigramma delle Nazioni Unite come *peace enforcer*. Infatti, in base alla Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, è l’organo che ha la responsabilità primaria nel mantenimento della pace e della sicurezza tra le Nazioni³⁹⁶. Il *peace enforcement mandate* dovrebbe rappresentare un limite

³⁹⁶ A. BIANCHI, *Assessing the effectiveness of the UN Security Council’s Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, in “European Journal of International Law” 17 n. 5 (2007), p. 886.

funzionale per tale organo, ma, in realtà, risulta molto facile dilatarne lo scopo tanto che, ad oggi, la prassi del Consiglio di Sicurezza si è evoluta fino ad “includere anche l’attività legislativa”³⁹⁷. Tale sviluppo è stato determinato dalla necessità, espressa dalla comunità internazionale, di avere una pronta ed adeguata risposta nel caso in cui vi sia una minaccia globale³⁹⁸, risposta che il diritto internazionale, consuetudinario e pattizio, non riesce a fornire, in quanto non costituisce un mezzo sufficientemente efficace in situazioni emergenziali. Il processo di formazione di norme consuetudinarie è, infatti, troppo lento, mentre il fatto che la negoziazione dei trattati richieda che gli Stati facciano mutue concessioni finisce per rendere le norme pattizie troppo deboli³⁹⁹. Il terrorismo, concepito come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, viene dunque a giustificare l’intervento legislativo del Consiglio di Sicurezza, il quale si allontana da quella che dovrebbe essere la prassi generale per fronteggiare, adottando “misure emergenziali”, quello che si può definire come un vero e proprio “stato di emergenza”⁴⁰⁰.

Una tale linea di azione e di intervento, nonostante immediata ed energica⁴⁰¹, ha sollevato diverse critiche soprattutto in relazione ai “*far reaching powers used by the Security Council, its lack of clarity in the wording of the resolutions and its wide scope applicability*”⁴⁰². Varie perplessità e preoccupazioni sono state espresse dalla comunità internazionale proprio in merito al “carattere legislativo”⁴⁰³ delle risoluzioni adottate negli ultimi anni, tanto che da ciò è scaturito un dibattito riguardo la legittimità di tali interventi. In dottrina, alcuni hanno sostenuto che il Consiglio di Sicurezza abbia agito *ultra vires*⁴⁰⁴, altri hanno messo in luce l’incongruenza di questa prassi con il processo di formazione delle norme internazionali⁴⁰⁵, in quanto soltanto i quindici membri del Consiglio di Sicurezza possono votare queste risoluzioni mentre gli altri Stati membri

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ *Id.* p.887.

³⁹⁹ *Id.* p.888.

⁴⁰⁰ *Id.* p. 891.

⁴⁰¹ B. VAN GINKEL, *The New Security Council Resolution 2178 on Foreign Terrorist Fighters: A Missed Opportunity for a Holistic Approach*, L’Aja 2014.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ *Ibid.*

delle Nazioni unite non possono esprimere il loro consenso. Peraltro, i poteri del Consiglio di Sicurezza trovano il loro stesso limite nell'eccezionalità delle situazioni che devono essere affrontate, fattore da cui deriva anche la necessità che tali misure siano soltanto temporanee. Ma, nel momento in cui il Consiglio di Sicurezza si è trovato nella posizione di dover contrastare una minaccia quale quella terroristica che, per sua natura, è indefinita, il risultato sono state risoluzioni dal contenuto vago, ambiguo e senza limiti temporali⁴⁰⁶.

1.1 Le risoluzioni dal 2001 al 2017

Stabilito che l'approccio del Consiglio di Sicurezza nella lotta al terrorismo si caratterizza per la sua natura eccezionale, si prendono ora in esame due risoluzioni in particolare, adottate da tale organo nella sua azione di contrasto al terrorismo dopo l'11 settembre 2001, e precisamente la risoluzione 1373/2001 e la 2178/2014. La scelta di focalizzare l'attenzione su questi due atti è dovuta essenzialmente al legame esistente tra di loro, tanto che, per poter comprendere la linea adottata nella risoluzione del 2014, è necessario tenere in considerazione quanto stabilito in quella del 2001.

1.1.1 La risoluzione 1373/2001 “Minaccia alla pace e alla sicurezza causata da atti di terrorismo”⁴⁰⁷

La risoluzione 1373/2001, adottata nel settembre del 2001 in risposta ai tragici eventi dell'11 settembre che hanno colpito il *World Trade Center*, testimonia la volontà della comunità internazionale di condannare gli attacchi terroristici a New York, Washington e in Pennsylvania, considerandoli come una “minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale”. Il Consiglio di Sicurezza in tale atto ha posto in luce la necessità di “*prevent and suppress terrorist acts*”. Agendo secondo quanto previsto nel Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio ha dichiarato che tutti gli Stati dovranno impedire e reprimere il finanziamento del terrorismo, criminalizzare la

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ *Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1373/2001: “Minaccia alla pace e alla sicurezza causata da atti di terrorismo”*, New York 28 settembre 2001.

raccolta di fondi destinati alla commissione di tali atti terroristici, congelare tali fondi, nonché i beni o le risorse di quegli individui che prendono parte o tentano di prendere parte ad attentati terroristici o facilitano la perpetrazione di tali atti, e proibire ai loro cittadini o a qualsiasi persona o soggetto del loro territorio di rendere disponibile qualsiasi fondo a beneficio di persone che commettono, tentano di commettere, facilitano o partecipano all'esecuzione di atti terroristici⁴⁰⁸. In aggiunta, agli Stati viene richiesto “di non fornire alcuna forma di supporto” agli individui coinvolti in atti terroristici, impedendo il reclutamento di membri e la fornitura di armi ai terroristi⁴⁰⁹. Infine, il Consiglio di Sicurezza richiede agli Stati membri di considerare gli attentati terroristici come reati gravi nei rispettivi ordinamenti⁴¹⁰.

1.1.2 La nuova minaccia dei *foreign terrorist fighter*

Negli ultimi anni si è assistito al crescere e all'affermarsi di una nuova minaccia rappresentata dai *foreign terrorist fighter*, vale a dire da coloro che partono dal proprio Stato di origine o di residenza abituale con la finalità di unirsi ad un gruppo armato non statale impegnato in un conflitto armato all'estero⁴¹¹, senza che tuttavia questo significhi essere *tout-court* un combattente, nel senso di prendere parte attiva nel conflitto attraverso il coinvolgimento nelle ostilità⁴¹². La motivazione di un tale viaggio può essere legata ad una ideologia, a motivi religiosi o ad affinità sociali o culturali ma non ad un guadagno materiale o finanziario⁴¹³. Questo fenomeno viene oggi studiato soprattutto in relazione ai conflitti esistenti nel Medio Oriente e viene visto come collegato al mondo islamico⁴¹⁴, benché la mobilitazione dei *foreign fighter*, in una

⁴⁰⁸ *Id.* § 1 (a) (b) (c) (d).

⁴⁰⁹ *Id.* § 2 (a).

⁴¹⁰ *Id.* § 2 (e).

⁴¹¹ T. HEGGHAMMER - J. COLGAN, *Islamic Foreign Fighters: Concept and Data*, Paper presented at the International Studies Association Annual Convention Montreal 2011, Montreal 2011, p. 6.

⁴¹² S. KRÄHENMANN, *Foreign Fighters under International Law and National Law*, in “*Academy Briefing*” 7 (2014), p. 6.

⁴¹³ *Id.* p. 7.

⁴¹⁴ *Id.* p. 8.

piccola ma crescente percentuale, si registri anche nel mondo Occidentale⁴¹⁵, in cui i *social media* rappresentano un potentissimo mezzo di reclutamento⁴¹⁶. Nel 2015, in Siria ed Iraq è stata rilevata la presenza di circa 40.000 *foreign fighter* provenienti da paesi occidentali⁴¹⁷ attratti da gruppi quali lo Stato Islamico (IS), che ha visto aumentare notevolmente la propria capacità attrattiva in seguito alla proclamazione del califfato e alla crescente chiamata ad unirsi allo stesso⁴¹⁸, al-Nusra (Al-Qaeda siriana) e il *Free Syrian Army* ⁴¹⁹.

Pur risultando difficile tracciare il preciso profilo di un *foreign fighter*⁴²⁰ per quanto riguarda la tipologia, l'estrazione sociale e le motivazioni che si celano dietro alla decisione di unirsi ai gruppi sopra menzionati, nel tentativo di definire il fenomeno, in generale si può dire che si tratta di uomini e donne, di giovane età, di diverse etnie con differenti condizioni economiche e professionali, che lasciano il proprio Paese di origine in quanto credono nella *jihād* e desiderano combattere perché non si sentono accettati o perché alienati o perché sono in cerca di avventura⁴²¹. Stupisce, altresì, come la maggior parte di costoro non abbia mai rivelato né mostrato in precedenza alcun sentimento religioso o politico estremo⁴²². Alla luce di ciò emerge che “la prospettiva religiosa, politica e geopolitica risulta essere molto superficiale”⁴²³.

Nonostante il coinvolgimento di questi *foreign fighter* nei conflitti armati del Medio Oriente e l'impatto negativo della loro partecipazione, in realtà, la vera

⁴¹⁵ T. HEGGHAMMER, *The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad*, in “Quarterly Journal of International Security”, 35 n. 3 (2010/2011), pp. 60-61.

⁴¹⁶ R. BRIGGS - R. FRENETT, *Foreign Fighters in the Challenge or Counter Narratives*, Institute for Strategic Dialogue, London 2014, p. 10.

⁴¹⁷ *Analytical Support and Sanctions Monitoring Team to the Al-Qaeda Sanctions Committee*, Report May 2015, cfr. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/358

⁴¹⁸ S. SHANE – B. HUBBARDAUG, *ISIS Displaying a Deft Command of Varied Media*, New York Times, 30 August 2014.

⁴¹⁹ A. CARTER - S. MAHER - P. R. NEUMAN, *#Greenbirds: Measuring Importance and Influence in Syrian Foreign Fighters Networks*, International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, London 2014, p. 11.

⁴²⁰ S. KRÄHENMANN, *Foreign Fighters*, cit., p.10.

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ R. COOLSAET, *What drives Europeans to Syria and to IS? Insight from the Belgian Case*, The Royal Institute for International Relations, Bruxelles 2015, pp. 7-8.

preoccupazione dei Paesi Occidentali è la correlazione esistente tra il fenomeno dei *foreign fighter* e il terrorismo⁴²⁴. Questi individui infatti, addestrati e capaci di impugnare armi e maneggiare esplosivi, una volta tornati nei loro paesi di origine “potrebbero programmare e portare a termine attentati terroristici, creare nuove cellule terroristiche, reclutare nuovi membri e fornire fondi per atti terroristici o per i gruppi stessi”⁴²⁵. È questa per i Paesi Occidentali l’effettiva e sostanziale minaccia che il fenomeno dei *foreign fighter* rappresenta, e, nonostante “non più di uno su nove *foreign fighter* ritorni nel rispettivo Paese di origine al fine di perpetrare attacchi in Occidente”⁴²⁶, questo fatto viene comunque visto come un indizio della possibilità che quegli individui siano coinvolti nella pianificazione di possibili *domestic terrorism attack*⁴²⁷.

Proprio alla luce della mobilitazione dei *foreign fighter* e della minaccia che rappresentano per il mantenimento della pace e della sicurezza mondiale, gli Stati sono chiamati ad intervenire impegnandosi, tanto a livello interno che internazionale, in azioni sia preventive che repressive⁴²⁸. In questo panorama si pone la risoluzione 2178/2014, oggetto di analisi nel paragrafo successivo, la quale si appella agli Stati affinché criminalizzino le *new terrorism related offenses* introdotte dalla risoluzione nei rispettivi ordinamenti. Ma questo scrupolo non è sufficiente. Infatti, nonostante che gli atti del Consiglio di Sicurezza rappresentino un significativo sforzo da parte della comunità internazionale nel fronteggiare la minaccia terroristica, ad esso deve affiancarsi l’impegno di ogni singolo Stato nell’investigare e perseguire i *foreign fighter* in virtù delle proprie legislazioni interne, ad esempio per omicidio o associazione a gruppi armati riconosciuti come gruppi terroristici⁴²⁹.

⁴²⁴ S. KRÄHENMANN, *Foreign Fighters*, cit., p. 10.

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ HEGGHAMMER, *Should I Stay, or Should I go? Explaining variation in Western Jihadist*, in “American Political Science Review” 107 (2013), p.10.

⁴²⁷ *Id.* p. 11.

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ S. KRÄHENMANN, *Foreign Fighters*, cit., p. 10.

1.1.3 La risoluzione 2178/2014 *Addressing the growing issue of foreign terrorist fighters*

La risoluzione 2178/2014 è stata adottata il 24 settembre 2014. Durante il settantaduesimo *meeting* del Consiglio di Sicurezza, il Presidente Obama, visto che gli Stati Uniti erano gli *sponsor* di tale risoluzione, ha segnalato la necessità che tutte le diverse nazioni, insieme, elaborino una “strategia creativa e generale in Siria e altrove al fine di fermare il flusso dei *foreign fighter*”⁴³⁰.

In questa risoluzione il Consiglio di Sicurezza, nel ribadire il concetto di terrorismo come “una delle più serie minacce alla pace e alla sicurezza internazionale” e nel dichiarare che qualsiasi atto di terrorismo è reato ed è ingiustificabile a prescindere dalla motivazione che lo ha determinato, ha focalizzato la propria attenzione proprio sul fenomeno, sempre più in espansione, dei *foreign fighter*, esprimendo grave preoccupazione riguardo ai rischi generati da questo fenomeno.

Questo atto definisce i *foreign terrorist fighter* come “individui che viaggiano verso uno Stato diverso dal loro Stato di residenza o nazionale con l’obiettivo di perpetrare, pianificare, preparare o partecipare ad attentati terroristici o per fornire o ricevere *terrorist training*, anche in connessione con conflitti armati”⁴³¹. Un’importante componente di questa definizione è rappresentata dall’elemento soggettivo, in quanto si richiede “la prova che la persona sospetta stia viaggiando all’estero per unirsi ad un gruppo armato con l’intento di commettere attacchi terroristici”⁴³². In aggiunta, questa stessa definizione rende la risoluzione ancora più ampia nel suo scopo, in quanto fa sì che essa non sia limitata ad un particolare gruppo o situazione, come emerge dal paragone con una precedente risoluzione dello stesso anno, precisamente la risoluzione 2170/2014, che, invece, si riferiva soltanto a quei *foreign fighter* che “erano reclutati o si univano a soggetti quali lo Stato Islamico in Iraq e Levante (*ISIL*), il fronte Al-Nusrah

⁴³⁰ *Record of the 72nd Meeting of Security Council*, New York 24 settembre 2014, p. 1, cfr. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7272.pdf

⁴³¹ *Id.* p. 2.

⁴³² *Id.* p. 2.

e altre cellule, affiliate o frazioni di Al-Qaeda”⁴³³. Si ritiene opportuno sottolineare che il Consiglio di Sicurezza utilizza scientemente il termine *foreign terrorist fighter* in luogo del semplice *foreign fighter*, a testimonianza del fatto che per le Nazioni Unite questo fenomeno deve essere considerato in una prospettiva specifica di contrasto al terrorismo⁴³⁴. A mancare è tuttavia una definizione esaustiva di terrorismo⁴³⁵, il che può risultare particolarmente rischioso soprattutto se si tiene in considerazione che il diritto penale richiede una precisa determinazione di quelli che sono gli elementi di ogni crimine, alla luce del principio *nullum crimen sine lege*.

Nella risoluzione in questione il Consiglio di Sicurezza mostra le sue preoccupazioni in merito a coloro che “tentano di compiere un viaggio al fine di diventare dei *foreign terrorist fighter*”, individuando un legame tra la presenza di questi soggetti e l’inasprimento dell’intensità dei conflitti, la loro durata e la difficoltà di gestirli⁴³⁶, sottolineando al tempo stesso che costoro potrebbero rappresentare una minaccia per “il loro Stato di origine, lo Stato attraverso il quale transitano e lo Stato verso il quale viaggiano”⁴³⁷ e che, proprio in forza della loro “loro idea di promozione del terrorismo”⁴³⁸, potrebbero costituire un *international network of terror*. Il Consiglio di Sicurezza si dichiara consapevole che per affrontare questa minaccia è necessaria una azione corale da parte di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, che dovrebbe consistere nel “prevenire la radicalizzazione del terrorismo, arginare il reclutamento, impedire che i *foreign terrorist fighter* viaggino e vengano supportati finanziariamente, contrastare l’estremismo violento e l’incitamento alla violenza, promuovere la tolleranza politica e religiosa, lo sviluppo economico e l’inclusione sociale”⁴³⁹. Come emerge da queste parole, contrastare questa crescente minaccia con la forza militare è insufficiente, per cui appare imprescindibile concentrarsi sulle cause del fenomeno, per

⁴³³ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2170/2014, New York 15 Agosto 2014, che condanna Gross, *Widespread Abuse of Human Rights by Extremist Groups in Iraq, Syria*. Cfr. anche S. Krähenmann, *Foreign Fighters*, cit., p. 41.

⁴³⁴ C. PAULUSSEN - K. PITCHER ET AL., *Prosecuting (Potential) Foreign Fighters: Legislative and Practical Challenges*, L’Aja 2018, p. 5

⁴³⁵ Cfr. Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2178/2014, New York 24 settembre 2014, che ha per oggetto *The growing Issue of Foreign Terrorist Fighters*, p. 1-3.

⁴³⁶ *Ibid.*

⁴³⁷ *Ibid.*

⁴³⁸ *Ibid.*

⁴³⁹ *Ibid.*

cercare di eradicarle. La risoluzione ribadisce, altresì, la necessità che tutti gli Stati si impegnino a recepire e ad applicare nei rispettivi ordinamenti le convenzioni internazionali antiterrorismo e che “intraprendano le azioni necessarie per contrastarlo, secondo quelle che sono le loro obbligazioni sia interne che internazionali”⁴⁴⁰.

Particolarmente rilevante ed interessante ai fini del presente lavoro è la previsione dell’obbligo da parte di tutti gli Stati “di assicurare che le loro leggi ed i loro regolamenti interni riconoscano e prevedano le condotte che ci si accinge ad elencare come reati sufficientemente gravi da permettere agli Stati di perseguirli e di reprimerli”⁴⁴¹. Il Consiglio di Sicurezza, attraverso la risoluzione 2178/2014 introduce, dunque, delle *new terrorism related offense*, che si vanno ad aggiungere a quelli già esistenti nelle altre convenzioni universali antiterrorismo⁴⁴². Si analizzeranno ora le singole disposizioni per le quali si rende necessaria, nell’ordinamento interno, la criminalizzazione secondo quanto richiesto dal Consiglio di Sicurezza che afferma la necessità che tali misure siano *fully implemented*⁴⁴³. Il paragrafo 6 (a) riguarda la condotta del cittadino di uno Stato che “viaggia o tenta di viaggiare verso un altro Stato, diverso dal suo Stato di residenza” e “quegli individui che viaggiano o tentano di viaggiare dai loro territori verso uno Stato diverso dal loro Stato di residenza o Stato nazionale”⁴⁴⁴, con lo “scopo di perpetrare, pianificare o in preparazione o per partecipare ad atti terroristici o fornire o ricevere *terrorist training*”⁴⁴⁵. Il paragrafo 6 (b), invece, ha per oggetto la raccolta di fondi, destinati al finanziamento dei viaggi sopra menzionati⁴⁴⁶, qualsiasi sia il mezzo usato, sia diretto che indiretto. Infine, il paragrafo 6 (c) prevede la criminalizzazione della “volontaria organizzazione” dei viaggi in questione⁴⁴⁷, o “la partecipazione ad altre attività che facilitino la preparazione di atti di terrorismo, incluso il reclutamento”. Questa risoluzione è stata molto criticata in quanto non contiene limiti temporali né, come è stato più volte messo in luce, il Consiglio di Sicurezza ha colto l’opportunità di dare una definizione comprensiva di

⁴⁴⁰ *Ibid.*

⁴⁴¹ *Id.* § 6.

⁴⁴² S. KRÄHENMANN, *Foreign Fighters*, cit., p. 44.

⁴⁴³ *Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2178 (2014)*, § 10.

⁴⁴⁴ *Id.* § 6(a).

⁴⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁴⁶ *Id.* § 6(b).

⁴⁴⁷ *Id.* § 6(c).

terrorismo, per cui ogni Stato si trova nella condizione di dover determinare i possibili destinatari della risoluzione stessa⁴⁴⁸. Dall'esame della risoluzione, peraltro, non appare chiaro neppure quale sia l'interesse protetto, se la sicurezza nazionale di uno Stato nella eventualità in cui il *foreign fighter* ritorni nel suo Stato di origine o quella dello Stato di destinazione⁴⁴⁹, tanto che si può concludere che tale atto è stato pensato sia nella prospettiva antiterroristica che in quella della sicurezza interna⁴⁵⁰.

2. La risoluzione 2178/2014 e la legislazione USA

La strategia statunitense di contrasto al terrorismo viene definita come *4D strategy*, ossia *Defeat, Deny, Diminish and Defend*⁴⁵¹. Ai fini della presente analisi appare opportuno analizzare la componente *Deny*, che consiste nel negare ai terroristi *sponsorship, support and sanctuary*, così che non possano esistere, guadagnare forza, addestrarsi, pianificare ed eseguire attacchi terroristici⁴⁵². Tale approccio mira ad eliminare qualsiasi forma di supporto ai terroristi, ossia fondi, addestramento e capacità di movimento⁴⁵³, al fine di distruggere i gruppi terroristici stessi⁴⁵⁴. Rileva soprattutto soffermarsi su tre disposizioni in particolare, che costituiscono le componenti essenziali della strategia antiterrorismo statunitense, rispettivamente le sezioni 2339 A, B e C del Titolo 18 del Codice degli Stati Uniti. Le prime due sezioni indicate, congiuntamente considerate, sono note come *material support statute*⁴⁵⁵. La sezione 2339 A criminalizza

⁴⁴⁸ B. VAN GINKEL, *The New Security...*, cit.

⁴⁴⁹ S. KRÄHENMANN, *Foreign Fighters*, cit., p. 46.

⁴⁵⁰ *Id.* p. 47.

⁴⁵¹ CIA, *National Strategy for combating terrorism*, Langley (Pennsylvania) 2003, p. 15, cfr. https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf

⁴⁵² *Id.* p. 17

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ *Ibid.*

⁴⁵⁵ 18 U. S. C. §§2339A and 2339B, b) *Definitions*. - *As used in this section - (1) the term "material support or resources" means any property, tangible or intangible, or service, including currency or monetary instruments or financial securities, financial services, lodging, training, expert advice or assistance, safehouses, false documentation or identification, communications equipment, facilities, weapons, lethal substances, explosives, personnel (one or more individuals who may be or include oneself), and transportation, except medicine or religious materials.*

la condotta consistente nel “fornire supporto materiale o risorse per la commissione di certi reati che equivalgono a crimini di terrorismo per la legge federale”⁴⁵⁶, la sezione 2339B riguarda “il supporto materiale fornito alle organizzazioni terroristiche, designate come tali”, mentre la Sezione 2339C ha per titolazione il “Divieto contro il finanziamento del terrorismo”⁴⁵⁷. Tali norme sono state elaborate negli anni '90, il che costituisce un elemento cronologico molto importante per le considerazioni che andremo facendo. La sezione 2339A è stata adottata come parte del *Violent Crime Control and Law Enforcement Act* del 1994⁴⁵⁸, mentre nel 1996 è stata introdotta la sezione 2339B, attraverso l'*Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* ⁴⁵⁹. Entrambe le sezioni sono state successivamente emendate soprattutto con la finalità di definire i termini ivi usati, come ad esempio *training* o *support* ⁴⁶⁰.

La prima di queste sezioni, la 2339A, prevede come reato la condotta di “chiunque fornisce supporto materiale o risorse, o nasconde o confonde la natura, la collocazione, la fonte o la proprietà di tale supporto materiale o di tali risorse, con la consapevolezza o con l'intenzione che esse siano usate in preparazione o nell'occultamento della commissione o nel tentativo di commissione o nella cospirazione alla commissione di un crimine identificato come un crimine di terrorismo secondo la legge federale”⁴⁶¹. Come risulta chiaramente dall'analisi dello statuto, il Congresso voleva penalizzare tanto il “fornire un supporto all'azione terroristica”, quanto l'“occultamento della natura, collocazione, fonte e titolarità di tale supporto”. Estremamente importante appare sottolineare che, al fine di ravvisare una violazione di

⁴⁵⁶ C. DOYLE, *Terrorist Material Support: an Overview of 18 U. S. C. §2339A and §2339B*, in Congressional Research Service, Washington 2016, p. 1.

⁴⁵⁷ *U.S.C. Title 18, Part I, Chapter 113B, §2339C*.

⁴⁵⁸ C. DOYLE, *Terrorist Material Support ...*, cit., p. 1.

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ *Id.* p. 2.

⁴⁶¹ Una violazione della sezione 32, 37, 81, 175, 229, 351, 831, 842 (m) o (n), 844 (f) o (i), 930 (c), 956, 1091, 1114, 1116, 1203, 1361, 1362, 1363, 1366, 1751, 1992, 2155, 2156, 2280, 2281, 2332, 2332a, 2332b, 2332f, 2340A o 2442 di questo titolo, sezione 236 dell'*Atomic Energy Act of 1954* (42 U.S.C. 2284), sezione 46502 o 60123 (b) del Titolo 49, o ogni altro reato indicato nella sezione 2332b (g) (5) (B) (eccetto per le sezioni 2339A e 2339B)

quanto previsto nella Sezione 2339A, non è necessario che il supporto sia stato effettivamente fornito, in quanto l'*attempt* e la *conspiracy* sono sufficienti⁴⁶².

La sezione 2339B invece, condanna “chiunque consapevolmente fornisce supporto materiale o risorse a una organizzazione terroristica straniera, o tenta di farlo o cospira a tal fine”. Perché si ravvisi una violazione di tale previsione, un soggetto deve sapere che l'organizzazione in questione è una organizzazione terroristica⁴⁶³ o che tale organizzazione è stata o è coinvolta nel compimento di atti terroristici⁴⁶⁴. Alla luce della sezione 2339B il fornire supporto materiale è, dunque, considerato un crimine solo se “il beneficiario” di tale supporto “è una organizzazione terroristica straniera” ed è il pubblico ministero che ha l'onere di provare che la difesa fosse a conoscenza di questo fatto⁴⁶⁵. Peraltro, come già notato in merito alla sezione 2339A, non è punibile soltanto la commissione di tale crimine, ma anche il tentativo.

Infine, la sezione 2339C, rubricata “Divieto contro il finanziamento del terrorismo”, è stata aggiunta nel 2002 in base al *Suppression of the Financing of Terrorism Act* adottato al fine di recepire la Convenzione delle Nazioni Unite del 1999⁴⁶⁶ sulla repressione del finanziamento al terrorismo. Anche in relazione a tale disposizione preme mettere in risalto, ai fini della nostra successiva analisi, il dato temporale. Questa sezione condanna “chiunque, con ogni mezzo, direttamente o indirettamente, illegalmente e intenzionalmente fornisce o raccoglie fondi con lo scopo che tali fondi siano usati o con la consapevolezza che tali fondi intendano essere usati al fine di commettere (a) un atto che costituisce un reato secondo i trattati antiterrorismo⁴⁶⁷, in base a come sono stati recepiti dagli Stati Uniti, (b) qualsiasi altro

⁴⁶² C. DOYLE, *Terrorist Material Support ...*, cit., p. 8.

⁴⁶³ Come stabilito nella sezione (g) (6), l'organizzazione deve essere coinvolta o essere stata coinvolta in attività terroristiche come definite dalla sezione 212 (a) (3) (B) dell'*Immigration and Nationality Act*.

⁴⁶⁴ Come definite nella Sezione 140(d) (2) del *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989*.

⁴⁶⁵ C. DOYLE, *Terrorist Material Support ...*, cit., p. 14.

⁴⁶⁶ *Convenzione delle Nazioni Unite per la repressione del finanziamento al terrorismo*, New York 8 Dicembre 1999.

⁴⁶⁷ Così come specificato nella sezione (e) (7): per *treaty* si intende: (A) *the Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft, done at the Hague on December 16, 1970*; (B) *the Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation, done at Montreal on September 23, 1971*; (C) *the*

atto inteso a causare morte o lesioni a civili o a qualsiasi altra persona che, in una situazione di conflitto armato, non prende parte attiva alle ostilità, quando lo scopo di tale atto, per sua natura e per il contesto, è quello di intimidire un popolo, o costringere un Governo o un'organizzazione internazionale a fare qualcosa o ad astenersi dal fare qualcosa"⁴⁶⁸. Questa sezione, dunque, criminalizza la messa a disposizione e la raccolta di fondi per una finalità ben individuata e determinata, ossia la commissione di un atto terroristico.

A questo punto appare opportuno dedicare un paragrafo ad esaminare con maggiore attenzione, all'interno del panorama legislativo statunitense, i concetti di *attempt*, ossia di "tentativo", e di *conspiracy*, ossia di "cospirazione", al fine di una più profonda comprensione di tali istituti. In tutte le ipotesi sopra delineate risulta che la commissione dei reati previsti nelle varie sezioni viene equiparata per quanto riguarda la corrispondente sanzione, al tentativo e alla cospirazione nella commissione di tali reati. L'*attempt* e la *conspiracy*, entrambi definiti come degli *unfinished crime*, ossia crimini incompiuti, richiedono quale elemento del reato stesso l'intento di commettere il crimine a cui tendono, senza che questo poi venga effettivamente commesso⁴⁶⁹. La *federal conspiracy law* è basata sull'idea che i *criminal schemes* sono tanto pericolosi quanto i crimini ai quali essi tendono⁴⁷⁰. La Corte Suprema ha sottolineato che "un accordo criminale rappresenta per la popolazione una minaccia potenziale più grande di

Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 14, 1973; (D) the International Convention against the taking of hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 17, 1979; (E) the Convention on the physical protection of nuclear material, adopted at Vienna on March 3, 1980; (F) the Protocol for the suppression of unlawful acts of violence at airports serving international civil aviation, supplementary to the Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation, done at Montreal on February 24, 1988; (G) the Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation, done at Rome on March 10, 1988; (H) the Protocol for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf, done at Rome on March 10, 1988 or (I) the International Convention for the suppression of terrorist bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 15, 1997.

⁴⁶⁸ 18 U. S.C., §2339C.

⁴⁶⁹ C. DOYLE, *Federal Conspiracy Law: A Brief Overview*, in Congressional Research Service, Washington 2016 p. 15.

⁴⁷⁰ C. DOYLE, *Federal Conspiracy Law...*, cit, p. 1.

quella rappresentata dai singoli delitti⁴⁷¹ e che una associazione a fini criminali spesso, se non di regola, rende possibile raggiungere obiettivi più complessi di quelli che un criminale da solo potrebbe raggiungere⁴⁷². Il Codice degli Stati Uniti prevede diversi *conspiracy statute* ed in particolare la sezione 371 del Titolo 18 contempla la *conspiracy to commit federal crime*, la quale richiede che venga commesso un *overt act*⁴⁷³, ossia che il *conspirator* compia un passo sostanziale verso il reato, il che, invece, non è richiesto nel *Material support statute*. È interessante notare che tutti i *conspiracy statute* richiedono l'esistenza di un accordo tra due o più persone⁴⁷⁴ al fine di commettere un atto condannato dalla legge e che ogni membro della *conspiracy* è responsabile per “i crimini prevedibili che sono stati commessi dai suoi compagni nella realizzazione del piano criminale”⁴⁷⁵. Per quanto riguarda il concetto di *attempt*, non esiste alcuna norma generale che lo disciplini, per cui viene rimesso al Congresso prevedere di volta in volta la criminalizzazione del tentativo di commettere un certo reato⁴⁷⁶. Inoltre, il mero tentativo deve essere suffragato dal compimento di un *substantial step*, il quale deve essere fortemente o inequivocabilmente corroborativo dell'intenzione di un certo individuo di commettere il reato sottostante.⁴⁷⁷ Ai fini di una migliore comprensione della fattispecie in questione si richiama un caso emblematico nella giurisprudenza statunitense ovvero *Stati Uniti v. Farhane*⁴⁷⁸. Proprio perché non esiste consenso in merito a che cosa debba intendersi per *substantial step*, ne viene rimessa la definizione caso per caso alle Corti, onde risulta utile prendere in esame il ragionamento sviluppato dai giudici nel caso sopra indicato. Rafiq Sabir, medico a New

⁴⁷¹ *Iannelli v. United States*, 420 U.S. 770, 778 (1975), quoting *Callanan v. United States*, 364 U. S. 587, 593-94 (1961).

⁴⁷² *Ibid.*

⁴⁷³ L'*overt act* non deve essere il reato sostanziale oggetto della *conspiracy*, un elemento di quel reato o addirittura un crimine; si veda al riguardo C. DOYLE, *Federal Conspiracy Law...*, cit, p. 1.

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁴ *United States v. Jimenez Recio*, 537 U. S. 270, 274 (2003).

⁴⁷⁵ *Pinkerton v. United States*, 328 U.S. 640, 647 (1946); *Smith v. United States*, 133 S. Ct. 714, 719 (2013); *United States v. Cruse*, 805 F. 3d 795, 817 (7th Cir. 2015); *United States v. Cornell*, 780 F. 3d 616, 631-32 (4th Cir. 2015).

⁴⁷⁶ C. DOYLE, *Attempt: An Overview of Federal Criminal Law*, Congressional Research Service, Washington 2015, p. 1.

⁴⁷⁷ *United States v. Howard*, 766 F.3d at 419.

⁴⁷⁸ *United States v. Farhane*, 634 F. 3d 127, 168 (2d Circ. 2011).

York, tramite il suo amico Shah viene messo in contatto con Soufan, un agente *FBI* sotto copertura, e in tale occasione esprime il suo interesse ad incontrarsi con i mujaheddin che operano in Arabia Saudita e acconsente a fornire assistenza medica ai feriti, provvedendo a lasciare il suo numero di telefono sia personale che di lavoro al fine di essere rintracciato⁴⁷⁹. Dopo le indagini e il processo di primo grado viene condannato per aver fornito o aver tentato di fornire *material support*⁴⁸⁰. Il supporto materiale in questo caso consisteva nell'aver garantito le prestazioni di uno o più individui, inclusa la sua stessa persona, che avrebbero lavorato per Al-Qaeda⁴⁸¹. Sabir ha successivamente appellato tale condanna, affermando che la sezione 2339B del Titolo 18 del Codice degli Stati Uniti era vago e troppo ampio nel suo scopo e che le prove presentate durante il processo erano insufficienti per avvalorare la sua condanna⁴⁸², focalizzando le sue contestazioni non tanto sull'insufficienza degli elementi atti a provare l'intenzione, quanto in merito alla prova del *substantial step*⁴⁸³. Ma la Corte, nel rilevare come “uno stesso atto potrebbe costituire un passo sostanziale in relazione alla commissione di un certo crimine, ma non in relazione ad un crimine diverso”, ha tenuto a ribadire che il *material support to a terrorist organization* è diverso, ad esempio, dallo spaccio di droga o da altri crimini come, ad esempio, il furto o l'omicidio⁴⁸⁴. Il *Material support statute* è, infatti, per sua natura preventivo e va a criminalizzare “quell'aiuto che rende più probabile che gli attacchi si verifichino”⁴⁸⁵. Le prove erano, peraltro, sufficienti per mostrare che effettivamente era stato intrapreso un passo sostanziale consistente sia nel fornire “del personale, e in particolare la sua stessa persona, quale medico pronto a curare jihadisti feriti in Arabia Saudita”⁴⁸⁶ sia nel garantire ad Al Qaeda, comunicando il suo numero di telefono, un dottore nella forma dell'*on-call doctor*⁴⁸⁷.

⁴⁷⁹ *Ibid.*

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ *Ibid.*

⁴⁸² *Ibid.*

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ *Ibid.*

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ *Ibid.*

2.1. Influenza del Capo 18 del Codice degli Stati Uniti Sez. 2339 A, 2339 B e 2339C

In questo paragrafo si tenterà di fornire una analisi comprensiva della relazione esistente tra le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che abbiamo esaminato e le norme statunitensi antiterrorismo indicate nel paragrafo precedente. Nella strategia globale di contrasto al terrorismo gli Stati Uniti rivestono, senza dubbio, un ruolo fondamentale e le norme interne statunitensi costituiscono una importante risorsa e modello sia per gli altri Paesi che per lo stesso Consiglio di Sicurezza. Nella comunità internazionale gli Stati Uniti spiccano come *sponsor* delle più rilevanti norme di contrasto al terrorismo internazionale⁴⁸⁸, mentre risulta più difficile stabilire in maniera chiara e precisa quale sia l'approccio statunitense al momento di recepire ed applicare le norme per la cui adozione essi stessi hanno insistito⁴⁸⁹. Come già è stato messo in evidenza⁴⁹⁰, gli Stati Uniti hanno promosso l'adozione tanto della risoluzione 1371 del 2001 quanto della 2178 del 2014, che, all'analisi di un occhio attento, rivela uno stretto legame con le sezioni 2339 A, B e C del Titolo 18 degli Stati Uniti. Prima di scendere nel dettaglio della disamina, appare opportuno rilevare come, tenuto conto che le norme statunitensi risalgono agli anni '90 e ai primi anni 2000, mentre la risoluzione 2178 è stata adottata nel 2014, esse hanno anticipato dal punto di vista cronologico l'adozione della risoluzione 2178/2014. Tali previsioni normative, del resto, non solo hanno preceduto la risoluzione temporalmente ma l'hanno anche profondamente influenzata⁴⁹¹. È possibile, infatti, tracciare un parallelismo tra le sezioni 2339A, B e C e il paragrafo 6 della risoluzione: la vicinanza delle fattispecie emerge non tanto guardando ai crimini ivi previsti singolarmente considerati, ma piuttosto allo spirito dei sub-paragrafi a, b, e c del paragrafo 6 della risoluzione⁴⁹², improntati anch'essi, come le suddette sezioni, ad un approccio di tipo preventivo e securitario.

⁴⁸⁸ G. MASTRANDREA BONAVIRI, *Le relazioni ellittiche tra la normativa statunitense antiterrorismo e la risoluzione 2178/2014 del Consiglio di Sicurezza*, in "Federalismi.it" 13 (2015), p. 3.

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ Si veda il §1.1.3 del Cap. VI.

⁴⁹¹ G. MASTRANDREA BONAVIRI, *Le relazioni ellittiche ...*, cit., p. 19.

⁴⁹² *Id.* p. 17.

Il paragrafo 6 (a) della risoluzione riguarda, peraltro, “il viaggio o il tentativo di viaggio verso uno Stato diverso dallo Stato di residenza o nazionale con lo scopo di perpetrare, pianificare, preparare o partecipare ad atti terroristici, o fornire o ricevere *terrorist training*”. La risoluzione stabilisce, dunque, un’equiparazione tra il viaggio e il tentativo di viaggio⁴⁹³ che richiama l’identità tra il fornire *material support* e il tentativo di fornirlo prevista dalle Sezioni 2339A e B del Titolo 18⁴⁹⁴. Inoltre, visto che su ogni Stato incombe l’obbligo di recepire le disposizioni della risoluzione, anche se è evidente che la stessa non contempla l’idea della *conspiracy*, nulla impedisce che gli Stati siano liberi di criminalizzare non solo il tentativo ma anche la *conspiracy* volta a realizzare tali viaggi⁴⁹⁵. Il paragrafo 6 (c) della risoluzione criminalizza, invece, l’“organizzazione intenzionale, da parte di loro cittadini o sul loro territorio nazionale, di viaggi di individui che si spostano verso uno Stato diverso dal loro Paese di residenza o nazionale, al fine di commettere, organizzare o preparare atti di terrorismo, o di parteciparvi o di fornire o ricevere un addestramento al terrorismo o di partecipare ad altre attività che agevolino questi atti, ivi compreso il reclutamento”. Lo scopo di questa norma è quello di penalizzare l’organizzazione intenzionale di tali viaggi a prescindere che, poi, essi vengano realmente effettuati. Il requisito della intenzionalità e la necessità che si abbia una qualche forma di accordo tra due o più persone sembrano richiamare la nozione di *conspiracy*, il che viene confermato dal fatto che la mera organizzazione di tali viaggi, ossia la mera pianificazione, è sufficiente per stabilire l’esistenza del reato in questione anche senza che alcun passo sostanziale venga intrapreso in tale direzione⁴⁹⁶, per cui questa parte della risoluzione appare influenzata più dal concetto di *conspiracy* che da quello di *attempt*⁴⁹⁷. Infine, il paragrafo 6 (b) criminalizza il “fornire o raccogliere intenzionalmente, con ogni mezzo, direttamente o indirettamente, fondi dai propri connazionali o nei propri territori, con l’intenzione che tali fondi siano usati o con la cognizione che essi verranno usati nel compimento di atti terroristici”⁴⁹⁸. Sulla base della terminologia utilizzata, è del tutto evidente il parallelismo con la sezione

⁴⁹³ *Id.* p. 18.

⁴⁹⁴ *Ibid.*

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ *Ibid.*

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ *Ris. Cons. Sicur.* 2178/2014, cit.

2339 C del Titolo 18 del Codice degli Stati Uniti, la quale condanna “chiunque con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, legalmente o illegalmente, fornisce o raccoglie fondi con l’intenzione che questi siano usati o con la consapevolezza che essi verranno usati nella commissione di atti terroristici”. Risulta, tuttavia, difficile stabilire una correlazione esclusiva tra le due fattispecie, dal momento che la nozione di finanziamento del terrorismo è già presente nella risoluzione 1371 del 2001 e in altri strumenti internazionali, soprattutto la Convenzione delle Nazioni Unite sulla repressione del finanziamento al terrorismo del 1999⁴⁹⁹, del cui recepimento si è ampiamente trattato nel Capitolo V⁵⁰⁰.

In conclusione ciò che emerge dall’esame di queste fattispecie è che l’approccio degli Stati Uniti, basato sull’idea della guerra preventiva al terrorismo e della sicurezza nazionale, permea le disposizioni della risoluzione, definendone forma e sostanza generali, in aggiunta alle singole caratteristiche che già abbiamo messo in luce.⁵⁰¹ Il diritto internazionale, del resto, si caratterizza per un processo di formazione delle norme a cui prendono parte tutti gli Stati membri della comunità internazionale, per cui le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza rientrano in questa tipologia e debbono essere considerate come norme che si formano in seguito ad accordi fra Stati che assumono l’obbligo di recepire quelle stesse norme che hanno contribuito a creare. Le norme interne risultano, dunque, essere null’altro che il risultato degli impegni assunti a livello internazionale dagli Stati, i quali devono modificarle e aggiornarle perché possano essere conformi ai parametri internazionali. Questo processo, tuttavia, nel caso delle norme statunitensi e della risoluzione 2178/2014, sembra essere ribaltato. Infatti, le prime non vengono formate alla luce della seconda, ma sono le disposizioni della risoluzione ad essere modellate sulla base del diritto americano, probabilmente anche perché gli Stati Uniti, forti della *leadership* che essi ricoprono nella lotta al terrorismo internazionale portata avanti dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, hanno fortemente voluto l’adozione di tale la risoluzione, in quanto preoccupati della recrudescenza del fenomeno terroristico.

⁴⁹⁹ G. MASTRANDREA BONAVIRI, *Le relazioni ellittiche ...*, cit., p. 17.

⁵⁰⁰ Vd. Capitolo V, § 3.2.

⁵⁰¹ *Id.* p. 21.

3. La risoluzione 2178/2014 e l’emanazione da parte del Governo italiano del d.l. antiterrorismo 7/2015

Il decreto-legge antiterrorismo n. 7/2015, convertito nella legge n. 43/2015, avente per oggetto: “Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e stabilizzazione”, rappresenta la risposta italiana ai tragici eventi verificatisi il 7 gennaio del 2015 presso la sede del settimanale francese Charlie Hebdo e risponde alla necessità di conformare l’ordinamento italiano alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza del settembre 2014, che è stata oggetto di analisi nel precedente paragrafo. Il richiamo a tale atto compare già nelle prime righe del testo ufficiale del decreto, nel quale viene indicato lo scopo dell’intervento legislativo stesso, ossia quello di “perfezionare gli strumenti di prevenzione e contrasto del terrorismo”⁵⁰² e “di adottare misure urgenti, al fine di prevenire il reclutamento nelle organizzazioni terroristiche e il compimento di atti terroristici”. La risoluzione si fonda su tre concetti cardine, ossia contrastare la radicalizzazione e l’estremismo attuale, prevedere misure di prevenzione e apprestare una pronta risposta giudiziaria alla luce del fatto che gli atti preparatori dell’azione terroristica vengono ivi considerati come fattispecie criminose. Questo provvedimento, di matrice preventiva e repressiva del fenomeno terroristico, si concentra principalmente sulle attività di addestramento e spostamento dei soggetti coinvolti in attività terroristiche o combattenti all’estero⁵⁰³, soprattutto in seguito al fatto che nuove tipologie di terroristi sono comparse in seguito all’inasprimento del conflitto in Siria⁵⁰⁴. Negli ultimi anni si è assistito all’incremento da una parte del numero di cittadini europei che partono dall’Europa per andare a combattere come volontari stranieri tra le file dei miliziani fondamentalisti islamici, ossia i *foreign fighter*,

⁵⁰² D.l. 18 febbraio 2015 n.7

⁵⁰³ G. LEO - F. VIGANÒ, *Nuove norme in materia di terrorismo*, in *Il libro dell’anno del diritto 2016 Treccani*, a cura di R. Garofoli e T. Treu, Roma 2016, p. 48

⁵⁰⁴ L. STAFFLER, *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015*, in “Archivio Penale” 72 n. 3 (2016), p. 21.

dall'altra del numero dei cosiddetti lupi solitari, ossia "soggetti, spesso immigrati o di terza generazione, convertitisi a titolo individuale alla causa fondamentalista e disposti ad immolare la propria vita nel compimento di azioni terroristiche pianificate, per così dire, in proprio"⁵⁰⁵, i quali, grazie ad internet e alla diffusione, tramite questo mezzo, di materiali per l'auto-addestramento, possono più facilmente affiliarsi ed associarsi all'ideologia terrorista⁵⁰⁶.

Prima di scendere nel dettaglio delle modifiche al diritto penale sostanziale introdotte nel nostro ordinamento grazie a questo decreto-legge, sembra opportuno sottolineare come non si coglie più quel ribaltamento nel processo di formazione delle normative internazionali, che abbiamo riscontrato a proposito del rapporto tra la risoluzione ONU e la legislazione statunitense, tanto che dall'esame delle disposizioni del decreto legge, il normale ordine delle cose risulta essere ristabilito. La normativa interna italiana, dunque, viene formata e modellata sulla base delle istanze internazionali, e non viceversa, e le nuove norme introdotte nell'ordinamento italiano sono il risultato dell'adeguamento a quelle che sono le direttive internazionali e gli obblighi assunti sul piano internazionale dal nostro Stato tramite la firma della risoluzione stessa, che richiedeva che gli Stati criminalizzassero certe condotte.

Non va, altresì, sottaciuto il fatto che l'adeguamento della normativa interna è avvenuto tramite il mezzo del decreto legge, il che, da un lato, conferma ancora una volta, come già ampiamente illustrato nel capitolo IV, il ricorso, in seguito al verificarsi di eventi tragici, alla legislazione d'urgenza come mezzo di contrasto al fenomeno terroristico, e, dall'altro, permette di ribadire che strumenti normativi efficaci vengono predisposti solo *ex post*, risultando così tardivi.

3.1 Art. 1 "Nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo"

Visto che la risoluzione 2178/2014 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU richiedeva agli Stati di perseguire quanti viaggiano o tentano di viaggiare dal proprio

⁵⁰⁵ F. VIGANÒ, *Minaccia dei lupi solitari e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, in *Il nuovo pacchetto antiterrorismo*, a cura di R. Kostoris e F. Viganò, Torino 2015, p. X.

⁵⁰⁶ L. STAFFLER, *Politica criminale ...*, cit., p. 22.

Stato di residenza o nazionale al fine di partecipare a o di commettere atti terroristici, il legislatore italiano, in attuazione di tale disposizione, ha modificato l'art. 270 *quater* del codice penale e l'art. 270 *quinqües*, aggiungendo all'art. 270 *quater* il comma 2, il quale riguarda il cosiddetto "arruolamento passivo" e prevede che "fuori dei casi di cui all'art. 270 *bis* e salvo il caso di addestramento, la persona arruolata è punita con la pena della reclusione da cinque a otto anni"⁵⁰⁷. Grazie a tale modifica viene ad essere colmata quella lacuna legislativa in base alla quale la persona arruolata era esente da punizione⁵⁰⁸. La condotta criminale viene ad essere circoscritta all'ipotesi di mettersi a concreta ed effettiva disposizione in qualità di soldato, con conseguenti vincoli di obbedienza gerarchica, per il compimento di atti di terrorismo, pur non assumendo alcun ruolo sostanziale all'interno dell'organizzazione. Il legislatore ha altresì introdotto *ex novo*, in base all'art. 1 del Capo I del d.l. 7/2015, l'art. 270 *quater* I, collocato dopo l'art. 270 *quater* e rubricato "Organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo", il quale punisce, "con la reclusione da cinque a otto anni", "chiunque organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'art. 270 *sexies*", dando così piena attuazione alle ipotesi previste dalla risoluzione e presentandosi come specifico strumento di lotta ai c.d. *foreign fighter*. Tale comma opera "fuori dai casi di cui agli art. 270 *bis* e *quater*", ossia fuori dalle ipotesi di "Associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico" e di "Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale", stabilendo la sussidiarietà rispetto al fatto associativo⁵⁰⁹ e l'esclusione della ipotesi di "addestramento"⁵¹⁰. Infine nell'ordinamento penale è stato recepito quanto sancito dal comma 3 del d.l. 7/2015, il quale prevede che "all'art. 270 *quinqües* del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni: a) alla fine del primo comma, dopo le parole "della persona addestrata" sono aggiunte le seguenti: "nonché della persona che avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla

⁵⁰⁷ D. l. 7/2015, art. 1 co. 1.

⁵⁰⁸ L. STAFFLER, *Politica criminale ...*, cit., p. 28.

⁵⁰⁹ G. LEO - F. VIGANÒ, *Nuove norme ...*, cit., p. 48.

⁵¹⁰ *Id.* p. 50

commissione delle condotte di cui al 270 *sexies*; b) dopo il primo comma è aggiunto il seguente: le pene previste dal presente articolo sono aumentate se il fatto di chi addestra o istruisce è commesso attraverso strumenti informatici o telematici”. Questo comma va ad inserire nel reticolo normativo una nuova fattispecie che potremmo definire “auto-addestramento”⁵¹¹. Viene ad essere così incriminata la condotta di chi, pur essendosi addestrato da solo o avendo autonomamente acquisito le istruzioni per il compimento di atti di cui al primo periodo dell’art. 270 *quinquies*⁵¹², pone in essere comportamenti finalizzati univocamente ⁵¹³ alla commissione di condotte con finalità di terrorismo. Assume così rilievo non il semplice addestramento ma il compimento di atti finalizzati a condotte terroristiche e, al tempo stesso, la punibilità viene estesa anche a chi opera svincolato da sodalizi e organizzazioni⁵¹⁴.

3.2 Art. 2 “Integrazione delle misure di prevenzione e contrasto delle attività terroristiche”

Ai sensi dell’art. 2 del d.l. 7/2015 sono stati, invece, inseriti nel codice penale i seguenti cambiamenti “: a) all'articolo 302, primo comma, è aggiunto, il seguente periodo: la pena è aumentata se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici; b) all'articolo 414 sono apportate le seguenti modificazioni: 1) al terzo comma è aggiunto, infine, il seguente periodo: la pena prevista dal presente comma nonché dal primo e dal secondo comma è aumentata se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici; 2) al quarto comma è aggiunto, infine, il seguente periodo: la pena è aumentata fino a due terzi se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici”. Le modifiche introdotte con il decreto-legge considerano in maniera specifica le “ipotesi di istigazione a mezzo della rete quale

⁵¹¹ *Id.* p. 51.

⁵¹² Gli atti di cui al primo periodo dell’art. 270 *quinquies* sono “la preparazione o l’uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché altra tecnica o metodo di compimento di atti di violenza o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo”.

⁵¹³ Si noti che il criterio dell’univocità è stato inserito sol successivamente in sede di conversione del decreto legge.

⁵¹⁴ *Id.* p. 54.

canale di comunicazione di notevole rilievo prasseologico”⁵¹⁵. Tutto ciò si ricollega anche alla previsione dell’uso di strumenti informatici o telematici nella fattispecie di addestramento di cui all’art. 270 *quinquies*, in relazione al quale il mezzo informatico costituisce circostanza aggravante della pena. Queste modifiche risultano essere perfettamente in linea con i principi della risoluzione 2178/2014, la quale opera all’interno di un quadro normativo volto a contrastare anche le attività di proselitismo dei *foreign fighter* ⁵¹⁶.

3.3 Art. 3 “Integrazione della disciplina dei reati concernenti l’uso e la custodia di sostanze esplosive e di quella della detenzione di armi comuni da sparo e dei relativi caricatori, nonché tracciabilità delle armi e delle sostanze esplosive”

Da ultimo, sulla base dell’art. 3 del d.l. 7/2015, dopo l’articolo 678 c. p., è stato inserito l’art. 678 *bis* “Detenzione abusiva di precursori di esplosivi”, il quale recita che “chiunque, senza averne titolo, introduce nel territorio dello Stato, detiene, usa o mette a disposizione di privati le sostanze o le miscele che le contengono indicate come precursori di esplosivi nell’allegato I del regolamento (CE) n. 98/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, è punito con l’arresto fino a diciotto mesi e con l’ammenda fino a euro 247”. Inoltre, dopo l’articolo 679 è stato aggiunto l’art. 679 *bis*, “Omissioni in materia di precursori di esplosivi”, che incrimina “chiunque omette di denunciare all’Autorità il furto o la sparizione delle materie indicate come precursori di esplosivi negli Allegati I e II del Regolamento (CE) n. 98/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, e di miscela o sostanze che le contengono, è punito con l’arresto fino a dodici mesi o con l’ammenda fino a euro 371”. In virtù di tale ipotesi viene dunque ad essere punita la condotta di chi detiene abusivamente precursori di esplosivi o omette di denunciarne il furto o la sparizione, inserendo *ex-novo* due fattispecie che fanno arretrare significativamente la soglia di punibilità.

⁵¹⁵ F. FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in “Diritto penale e Processo” 21 (2015), pp. 944-946.

⁵¹⁶ G. LEO - F. VIGANÒ, *Nuove norme ...*, cit., p. 54.

4. Considerazioni conclusive

Guardando alle disposizioni introdotte con tale decreto, si possono intuire i problemi che scaturiscono dal proliferare di queste previsioni incriminatrici, che sono frutto di una logica fondata meramente sulla casistica e che si sovrappongono tra loro proprio a causa della loro natura, in quanto risposta immediata a situazioni emergenziali⁵¹⁷, per cui, proprio in quanto tali, presentano un “carattere reattivo e scarsamente tecnico”⁵¹⁸. Tali profili di problematicità legati all’indeterminatezza delle fattispecie in questione sono emersi soprattutto al momento della applicazione ed interpretazione delle fattispecie stesse. Basti pensare, ad esempio, alle difficoltà che scaturiscono dall’anticipo della soglia di punibilità nel reato di addestramento di cui all’art. 270 *quinquies*, soprattutto alla luce della previsione del reato di auto-addestramento. Quest’ultimo, infatti, si concretizza in comportamenti finalizzati alla pratica del terrorismo, ossia in comportamenti descritti in base al loro finalismo soggettivo, elemento che rende la fattispecie ancora più indeterminata⁵¹⁹. In relazione alle “interferenze tra le diverse fattispecie”⁵²⁰, invece, si rileva un mancato coordinamento tra le ipotesi di nuova introduzione e quelle già esistenti dal momento che, ad esempio, si potrebbe configurare la fattispecie di arruolamento senza che vi sia l’associazione di cui all’art. 270 *bis* o la fattispecie di cui al 270 *quater* senza che si abbia previo arruolamento⁵²¹. Questa mancanza di coerenza interna è da ricondurre, come già messo in luce varie volte nel corso della nostra trattazione, al fatto che il legislatore, piuttosto che elaborare una disciplina organica e coesa, è intervenuto nel corso degli anni al presentarsi di situazioni emergenziali, con strumenti diversi e tra loro non uniformi, per cui il d.l. 7/2015 non rappresenta altro che un tassello aggiuntivo di questo confuso *puzzle*.

⁵¹⁷ *Ibid.*

⁵¹⁸ *Id.* p. 54.

⁵¹⁹ *Ibid.*

⁵²⁰ *Id.* p. 55.

⁵²¹ *Id.* p. 57.

CONCLUSIONI

Il presente studio, sebbene non prenda le mosse da assunti da dimostrare, è stato sviluppato sulla base di alcune premesse e, tra queste, forse la più rilevante è quella secondo cui il diritto penale e il diritto internazionale, quali strumenti preventivi e repressivi impiegati nella lotta alla minaccia terroristica, si intersecano fino a confondersi. Il principio di determinatezza, uno dei pilastri su cui si basa il diritto penale, esige che tutti gli elementi di una fattispecie vengano enucleati in modo chiaro e preciso. Alla luce di questa considerazione non si può ignorare la necessità che venga elaborata una nozione di terrorismo, poiché altrimenti risulterebbe impossibile identificare un atto di violenza come atto terroristico e, di conseguenza, condannarlo.

Tralasciando che esistono una molteplicità di definizioni a livello interno, tante quante sono gli Stati che hanno affrontato la questione, si è cercato di stabilire se ne esista o meno una in relazione alla quale è stato espresso il *consensus* di tutta la comunità internazionale. Il risultato di questa indagine ha portato a registrare, quasi inaspettatamente, come, nel tempo, si sia formata una norma di diritto internazionale consuetudinario⁵²². La prassi degli Stati, infatti, è risultata convergente nel senso che questi ultimi hanno adottato leggi espressione di istanze comuni ed hanno ratificato convenzioni internazionali di contrasto al terrorismo, mentre le corti statali ed internazionali hanno emanato giudizi in questo ambito, tanto che si è arrivati a parlare addirittura dell'esistenza di un crimine di terrorismo in tempo di pace. Tale reato consta di un elemento oggettivo, ravvisabile in una condotta fondata su una fattispecie di natura transnazionale, già prevista come reato nel diritto penale di un certo Paese, e di un elemento soggettivo, che consiste nell'intento di commettere un certo atto criminoso volto a diffondere terrore e a determinare l'azione di un certo Stato.

Dal punto di vista del diritto internazionale pattizio, è, invece, emersa la tendenza degli Stati ad acconsentire alla previsione di specifiche ipotesi delittuose di terrorismo, prescindendo dall'elaborazione di un concetto generale. L'unica Convenzione a fornire una definizione di atto terroristico è, infatti, la Convenzione sul finanziamento degli atti terroristici del 1999, la quale si concentra sulla natura violenta dell'atto in questione,

⁵²² Capitolo I, §1.2

sulla sua finalità e sulla qualità delle vittime⁵²³. Nel presente lavoro si è rimarcato che notevoli sono le problematiche che derivano da una lacuna di questo genere, per cui negli ultimi anni, la comunità internazionale si è resa conto dell'esigenza di dover elaborare uno strumento omnicomprensivo, il quale definisca in via definitiva ed esaustiva il *target* dell'azione dei vari Stati⁵²⁴. Ma, purtroppo, i negoziati per questa Convenzione globale sono ancora in corso.

Stabilito che una definizione di terrorismo, sebbene con evidenti limiti, esiste, la comunità internazionale, incapace di sviluppare una strategia unitaria nella lotta a questo fenomeno, ha optato, a partire dagli anni sessanta, per un approccio settoriale, che è consistito nella stesura di convenzioni internazionali contro specifiche fattispecie criminose⁵²⁵. Si è rilevato che tra il 1963 e il 1991 sono state concluse convenzioni universali concernenti l'aviazione civile, la navigazione marittima, la presa di ostaggi, le persone internazionalmente protette e l'utilizzo illecito di materiale esplosivi e nucleare⁵²⁶. Da questa si differenziano quelle concluse immediatamente prima e successivamente all'11 settembre 2001, in quanto riguardano specifiche manifestazioni del fenomeno terroristico, quali gli attentati terroristici a mezzo bomba, il finanziamento al terrorismo e il terrorismo nucleare⁵²⁷. Questi trattati, che sono diciannove, trovano applicazione nell'area *OSCE*, che ricomprende tanto l'Italia che gli Stati Uniti. Ad essi si aggiunge la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale, che risale all'anno 2000⁵²⁸ e prevede quali reati la partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, il riciclaggio dei proventi di reato, la corruzione e l'intralcio alla giustizia. L'elemento che accomuna questi strumenti è, come messo in evidenza nel presente studio⁵²⁹, la previsione a livello internazionale di ipotesi delittuose, ma soprattutto la costante presenza di una disposizione che investe gli Stati dell'obbligo di prevedere quelle fattispecie come reati perseguibili sul piano interno.

⁵²³ Capitolo I, § 1.3

⁵²⁴ Capitolo I, § 1.4

⁵²⁵ Capitolo II.

⁵²⁶ Capitolo II, § 2.2 dal n. 1) al 9)

⁵²⁷ Capitolo II, § 2.2 dal n. 10) al 12)

⁵²⁸ Capitolo II, § 2

⁵²⁹ Capitoli II e III.

Considerazioni analoghe sono state svolte in relazione alle convenzioni settoriali elaborate in seno al Consiglio d'Europa. Infatti, mentre alcune regolano aspetti procedurali quali ad esempio l'estradizione, l'assistenza in materia penale, il trasferimento dei processi, altre individuano specifiche condotte, senza alcun dubbio legate al fenomeno terroristico, come ad esempio l'incitamento a commettere atti terroristici, il reclutamento, l'addestramento con finalità di terrorismo o ancora il riciclaggio e il finanziamento al terrorismo⁵³⁰.

Dall'analisi dei dati raccolti⁵³¹ è risultata elevata la partecipazione tanto dell'Italia che degli Stati Uniti alle convenzioni universali. Tuttavia, se l'Italia ha ratificato tutte le Convenzioni del Consiglio d'Europa, gli Stati Uniti, pur essendo tali trattati aperti anche alla firma da parte di Stati che non ne sono membri, si sono avvalsi di questa facoltà solo in relazione alla Convenzione sulla cybercriminalità⁵³².

Esaurita la trattazione del quadro legislativo esistente a livello internazionale, lo studio è proseguito indagando se e fino a che punto queste istanze internazionali abbiano costituito il parametro rispetto al quale la normativa interna italiana e statunitense è stata modellata.

Nel momento in cui uno Stato ratifica un trattato internazionale, si assume, infatti, il preciso impegno, di onorare gli obblighi in esso previsti. Nel caso in cui si tratti di obblighi di penalizzazione, che costituiscono l'oggetto della presente trattazione, il singolo Stato si impegna a tradurre le disposizioni convenzionali in norme interne chiedendosi innanzitutto in che misura il proprio ordinamento già rispecchi le prescrizioni convenzionali⁵³³, così da individuare eventuali lacune⁵³⁴, per poi predisporre un piano di adeguamento capace di coordinare la legislazione esistente con le norme di nuova introduzione.

A tale proposito non si può sottacere la circostanza che la tradizione giuridica di uno Stato caratterizza in modo significativo il processo di recepimento. Questa differenziazione trova una chiara illustrazione nel presente lavoro, in quanto l'Italia è tradizionalmente un Paese di *civil law*, mentre gli Stati Uniti lo sono di *common law*. In

⁵³⁰ Capitolo III.

⁵³¹ Capitolo II, § 4.

⁵³² Capitolo III, § 1 n. 5)

⁵³³ S. Betti, *Le armi del diritto...*, cit., p. 91.

⁵³⁴ Ibid.

realtà, sebbene gli Stati Uniti storicamente riconoscano il *case law* come principale fonte del diritto, in questo ambito specifico non si ravvisano differenze in merito al processo di creazione delle norme. I due sistemi si avvicinano necessariamente in quanto il processo di recepimento dei trattati internazionali presuppone l’emanazione di una normativa di adattamento, per la quale, nel caso in cui si debba adeguare l’ordinamento è imprescindibile l’intervento dell’organo legislativo, sia esso il Parlamento in Italia che il Congresso negli Stati Uniti⁵³⁵. Esistono, invece, profonde differenze sia per quanto riguarda la strutturazione e la forma stilistica di tale atto di recepimento. L’operazione di attuazione in Italia si realizza per il tramite di una legge che va ad incidere sui diversi codici, modificando varie aree del diritto, mentre, nell’ordinamento statunitense gli *acts* attuativi di convenzioni internazionali vedono confluire in essi tanto norme sostanziali che procedurali. Inoltre, mentre un giudice di *civil law*, può sempre rifarsi al testo della Convenzione di riferimento, ad esempio per quanto riguarda le definizioni dei termini impiegati, per un giudice di *common law*, il quale non può applicare direttamente il testo pattizio, è imprescindibile l’esistenza di un atto di trasposizione che riproduca le disposizioni convenzionali⁵³⁶.

Appurato che l’“entità del travaso”⁵³⁷ delle norme convenzionali dipende da una molteplicità di fattori, nel presente lavoro si è, altresì, indagato il grado di conformità dell’ordinamento italiano e statunitense alle norme delle varie convenzioni.

In merito all’esperienza italiana, si è constatato che l’Italia è dotata di un impianto normativo efficace di contrasto al terrorismo interno e alla criminalità organizzata, elaborato come risposta agli avvenimenti che si sono susseguiti nel nostro Paese a partire dagli anni settanta.

L’attentato dell’11 settembre 2001, cui il mondo intero ha assistito impotente, ha portato a galla nuove problematiche, svelando carenze fino a quel momento ignorate e facendo piombare l’intera comunità internazionale in uno stato emergenziale.

Lo Stato italiano ha così preso coscienza della nuova dimensione internazionale del fenomeno terroristico e delle consistenti lacune normative esistenti nel suo ordinamento, lacune che rappresentavano un ostacolo per un’offensiva adeguata. In un momento

⁵³⁵ Capitolo IV, § 1.1 e Capitolo V, § 1, 1.1.

⁵³⁶ S. Betti, *Le armi del diritto...*, cit., p. 95.

⁵³⁷ *Id.* p. 91.

storico così delicato, l'emergenza, assurgendo a fonte del diritto, ha determinato l'adozione del d.l. 374/2001⁵³⁸, il primo di una serie di decreti legge emanati in seguito al verificarsi di attentati terroristici⁵³⁹.

È solo dopo l'11 settembre che l'Italia ha provveduto a ratificare e dare esecuzioni a trattati internazionali già esistenti, come la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo del 1997, la Convenzione di New York sul finanziamento al terrorismo del 1999, la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale del 2000. In merito al recepimento della prima di queste convenzioni, avvenuto nel 2003, si è rilevato che l'Italia, che già prevedeva l'ipotesi di "attentato per finalità terroristiche di eversione" a tutela dell'incolumità personale, ha introdotto, nel suo codice penale, un nuovo articolo, ossia il 280 *bis*, al fine di adeguarsi alla previsione convenzionale che richiedeva la criminalizzazione anche di quelle condotte volte a danneggiare cose mobili o immobili mediante esplosivi. Per quanto riguarda invece il recepimento della Convenzione del 1999, avvenuto sempre nel 2003, lo Stato italiano, pur non prevedendo un'autonoma fattispecie di finanziamento al terrorismo, si è limitato a ratificare il trattato senza introdurre alcuna modifica dal punto di vista del diritto penale sostanziale. Si sottolinea che, affinché nell'ordinamento italiano si abbia la previsione di questo reato, si dovrà attendere, infatti, l'emanazione della legge n.153 del 2016. Discorso a parte ha meritato la Convenzione di Palermo del 2000, ratificata solo nel 2006, in quanto, come già sopra evidenziato⁵⁴⁰, la normativa italiana in materia di criminalità organizzata era già ben articolata, tanto da essere annoverata tra le legislazioni cui gli altri Stati avrebbero dovuto ispirarsi. La ratifica di tale Convenzione ha solo rappresentato l'occasione per introdurre, modificando la disciplina vigente, il reato di intralcio alla giustizia,⁵⁴¹.

Nel luglio del 2005 due altri tragici eventi, l'attentato alla metropolitana di Londra e l'assalto al villaggio turistico di Sharm el Sheik, hanno scosso l'Europa e il mondo intero. Il Governo italiano, incalzato dall'emergenza, ha emanato, nel luglio del 2005, il

⁵³⁸ Capitolo IV, § 1.2.4.

⁵³⁹ Capitolo IV, § 1.2

⁵⁴⁰ Capitolo II, § 2.

⁵⁴¹ Capitolo IV, § 2.2.2.

d.l. 155/2005⁵⁴², con l'intenzione di dare una pronta risposta agli attacchi appena compiuti, chiarendo che cosa si debba intendere per condotte con finalità di terrorismo e introducendo le ipotesi di arruolamento e addestramento con finalità di terrorismo. Sintomatica è la circostanza che sul piano internazionale esisteva già da mesi, e precisamente dal maggio 2005, la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, firmata dall'Italia, ma non ratificata né di conseguenza recepita, che invocava la penalizzazione di quelle stesse ipotesi. Infine, è emblematico che lo Stato italiano, solo dopo gli attacchi di Parigi del novembre 2015 e quelli di Bruxelles del marzo 2016, abbia, con la legge 153/2016, ratificato e dato esecuzione a convenzioni internazionali, concluse soprattutto nell'ambito del Consiglio d'Europa, risalenti a quasi 10 anni prima, prevedendo, finalmente, le fattispecie di finanziamento al terrorismo e di atti di terrorismo nucleare⁵⁴³. La riflessione alla quale questi dati hanno condotto è che il sistema normativo italiano di contrasto al terrorismo non è altro che il frutto di interventi tardivi, anche conseguenza della lentezza con cui si è proceduto alla ratifica dei trattati internazionali esistenti, e che il legislatore italiano, forse forte della circostanza che nessun attacco si è verificato sul suolo italiano, ha preferito astenersi dall'emanare leggi in materia, utilizzando piuttosto lo strumento del decreto legge. Il risultato di un approccio così frettoloso e poco ponderato è stato un reticolo normativo sconnesso e inevitabilmente disorganico e lacunoso.

Spostando l'attenzione sull'ordinamento statunitense, nessuno ignora che il territorio americano è stato teatro dell'attacco che ha mutato il corso della storia degli ultimi anni. Alla luce di questo dato si è evidenziato come l'approccio adottato, profondamente caratterizzato da quello che è stato definito come *American exceptionalism*⁵⁴⁴, risulti essere quasi giustificato. Gli Stati Uniti hanno elaborato una propria normativa fortemente repressiva, non curante delle garanzie poste a tutela dei diritti umani⁵⁴⁵, autoproclamandosi come guida degli altri Stati nella *war on terror*.

Nel cercare di stabilire il grado di conformità dell'ordinamento degli U.S.A. rispetto al quadro antiterrorismo internazionale, è stata posta l'attenzione sulle stesse

⁵⁴² Capitolo IV, § 1.2.4.

⁵⁴³ Capitolo IV, § 2.3.

⁵⁴⁴ Capitolo V, § 2.

⁵⁴⁵ Capitolo V, § 3.

convenzioni universali il cui recepimento è stato oggetto di indagine in relazione all'Italia, ossia la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo del 1997, la Convenzione di New York sul finanziamento al terrorismo del 1999, la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale del 2000. In merito alla prima e alla seconda si è giunti alle medesime conclusioni. Infatti, l'*implementing legislation* relativa ad entrambe, pur precedenti all'11 settembre, è stata emanata solo nel 2002, nella forma di un *Act* del Congresso. Degna di nota, come si è rimarcato⁵⁴⁶, è la circostanza che la prassi statunitense consiste nel ratificare una norma internazionale solo dopo che la Convenzione di riferimento è stata recepita tramite l'emanazione di un'*implementing legislation*, al fine di non incorrere in responsabilità a livello internazionale. Il recepimento è avvenuto inserendo nel Titolo 18 del Codice degli Stati Uniti, due nuove ipotesi, rispettivamente rubricate *Prohibitions against the Financing of Terrorism* e *Bombings of places of public use, government facilities, public transportation systems and infrastructure facilities*, che altro non sono che la mera trasposizione delle previsioni convenzionali. Per quanto riguarda la Convenzione di Palermo, si è constatato che gli Stati Uniti erano già dotati di una legislazione di contrasto alla criminalità organizzata, precisamente il *RICO Act*. A seguito della ratifica della suddetta Convenzione, dunque, non è stato necessario per gli Stati Uniti compiere alcuna azione di adeguamento.

Nel presente la lavoro si è sottolineato⁵⁴⁷, altresì, che il ruolo preminente ricoperto dagli Stati Uniti si manifesta anche in altri aspetti, L'evoluzione del fenomeno terroristico e il presentarsi sul piano internazionale di una nuova minaccia quale quella dei *foreign fighter* ha chiamato il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a rinnovare ed estendere i limiti del proprio mandato, Consiglio di Sicurezza che è arrivato a svolgere addirittura un'attività quasi legislativa, la quale ha trovato il suo culmine nella risoluzione 2178/2014 "*Addressing the growing issue of foreign terrorist fighters*". Ad un'analisi più attenta, confrontando il testo di questa risoluzione con la normativa antiterrorismo USA, e precisamente con le disposizioni note come *Material support Statute*, è emerso come l'atto del Consiglio di Sicurezza sembra essere modellato su quelle disposizioni e, comunque, permeato dello spirito securitario e preventivo proprio

⁵⁴⁶ Capitolo V § 3.1 e 3.2.

⁵⁴⁷ Capitolo VI

dell'approccio degli Stati Uniti⁵⁴⁸, i quali, a conferma di quanto appena asserito, sono stati gli *sponsor* di questa risoluzione. Mentre, dunque, gli Stati Uniti già avevano sviluppato una normativa capace di reprimere questa nuova minaccia, l'Italia ha dovuto adempiere gli obblighi di criminalizzazione previsti nella risoluzione intervenendo ancora una volta, in seguito all'attentato presso il settimanale francese *Charlie Hebdo*, con un decreto legge, il 7/2015, solo diversi mesi dopoché la risoluzione era stata adottata⁵⁴⁹.

Sulla base di queste considerazioni, lungi dal voler equiparare nel complesso il sistema antiterrorismo italiano con quello statunitense, nel presente lavoro si è messo in evidenza che, dal punto di vista dell'adeguamento alle istanze internazionali, l'approccio degli U.S.A. sembra confermare l'idea che essi procedono sviluppando una propria disciplina e ignorando, salvo alcune eccezioni, le istanze internazionali, mentre la tendenza italiana è di adeguarsi al quadro internazionale, ma con tempi troppo lunghi ed interventi disorganici.

La domanda che a questo punto ci si è posti riguarda l'esistenza o meno di meccanismi di controllo circa l'adempimento da parte degli Stati degli obblighi di criminalizzazione. Se, infatti, una Convenzione prevede che gli Stati debbano rendere perseguibili nel loro ordinamento certi reati, è lecito chiedersi quali siano le conseguenze in caso del mancato adempimento di questo obbligo. Nel presente lavoro si è messo in luce che meccanismi di controllo e monitoraggio esistono, quali, ad esempio, il Comitato del Consiglio d'Europa per il contrasto al terrorismo nell'ambito del Consiglio d'Europa, oppure all'Ufficio delle Nazioni Unite sulle Droghe ed il Crimine o ancora l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo in ambito *OSCE*⁵⁵⁰, i quali, pur nascendo come organi di controllo, svolgono, tuttavia, un ruolo di puro monitoraggio, di facilitazione nello scambio di informazioni e di assistenza tecnica. Né poteva essere altrimenti: questa impostazione è, infatti, diretta conseguenza del fatto che non si rinviene nelle convenzioni antiterrorismo, tanto universali che regionali, alcuna norma che preveda la responsabilità dello Stato contraente in caso di mancato adempimento degli obblighi pattizi, con conseguente assenza di qualsivoglia sanzione.

⁵⁴⁸ Capitolo VI, § 2.1.

⁵⁴⁹ Capitolo VI, § 3.

⁵⁵⁰ Capitolo IV, § 3.

A tale riguardo, si è rimarcato come, benché sia prevista la possibilità di devolvere una controversia tra gli Stati riguardante l'applicazione delle convenzioni in questione alla Corte Internazionale di Giustizia, non siano stati rintracciati casi in cui uno Stato sia stato convenuto in giudizio da un altro per mancato adempimento di un obbligo di criminalizzazione, in quanto tale atto verrebbe interpretato come una gravissima violazione del principio di uguaglianza sovrana degli Stati.

In conclusione, nel presente lavoro si è messo in luce che un quadro di contrasto al terrorismo internazionale esiste, ma è lacunoso ed insoddisfacente. Si spera che la comunità internazionale, messa alla prova, non si faccia piegare dal terrorismo, ma riesca nella impresa, seppur ardua, di elaborare uno strumento efficace ed omnicomprensivo contro questa minaccia. L'auspicio, con cui si chiude il presente studio, è che, nel momento in cui un tale risultato verrà raggiunto, gli Stati rispondano in maniera pronta e sollecita e adempiano, il più rapidamente possibile, gli obblighi di criminalizzazione che saranno ivi previsti, alla cui formulazione, del resto, essi stessi avranno contribuito.

BIBLIOGRAFIA

M. ARNONE - L. S. BORLINI, *Corruption: Economic Analysis and International Law*, Cheltenham 2014.

R. R. BAXTER, *A Sceptical Look at the Concept of Terrorism*, in “Arkon Law Review” 7 (1974), pp. 380-387.

C. BEGORRE - BERT, *The definition of Terrorism and the Challenge of Relativism*, in “Cardozo Law Review” 27 (2006), pp. 1987-2004.

S. BETTI, *Le armi del diritto contro il terrorismo*, Milano 2008.

A. BIANCHI, *Assessing the effectiveness of the UN Security Council’s Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, in “European Journal of International Law” 17 n. 5 (2007), pp. 881-919.

R. BRIGGS - R. FRENETT, *Foreign Fighters in the Challenge or Counter Narratives*, Institute for Strategic Dialogue, London 2014, pp.1-14.

P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino 2012.

J.A. CARTER - S. MAHER - P.R. NEUMAN, *#Greenbirds: Measuring Importance and Influence in Syrian Foreign Fighters Networks*, International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, London 2014, pp. 1-36.

A. CASSESE, *Il controllo internazionale: contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell’ordinamento internazionale*, Milano 1971.

A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in “Journal of International Criminal Justice” 4 (2006), pp. 933-934.

S. CENTONZE - L. GIOVEDÌ, *Terrorismo e legislazione d’emergenza*, Vicalvi (FR) 2016.

B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli 2013.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties and other international agreements: the role of the United State Senate*, Washington 2001, pp.11-448, disponibile presso il sito <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.pdf>

- R. COOLSAET, *What drives Europeans to Syria and to IS? Insight from the Belgian Case*, The Royal Institute for International Relations, Bruxelles 2015, pp. 3-24.
- R. DE FAZIO, *La tutela e la memoria delle vittime del terrorismo internazionale*, in “Ordine internazionale e diritti umani” 4 (2017), pp. 42-58.
- S. DE VIDO, *Il contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale*, Padova 2012.
- G. DI VETTA, *Nuove disposizioni penali di contrasto al terrorismo: la repressione del circuito di finanziamento*, in “La legislazione penale” 36 n. 5 (2017), pp. 1-64.
- C. DOYLE, *Federal Conspiracy Law: A Brief Overview*, Congressional Research Service, Washington 2016, pp. 1-23.
- C. DOYLE, *Terrorist Material Support: an Overview of 18 U.S.C. §2339A and §2339B*, Congressional Research Service, Washington 2016, pp. 1-24.
- C. DOYLE, *Attempt: An Overview of Federal Criminal Law*, Congressional Research Service, Washington 2015, pp. 1-13.
- F. FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in “Diritto penale e Processo” 21 (2015), pp. 926-947.
- F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Pavia 2016.
- G. P. FLETCHER, *The indefinable concept of Terrorism*, in “Journal of International Criminal Justice” 4 (2006), pp. 849-911.
- JEAN GALBRAITH, *Making Treaty Implementation More like Statutory Implementation*, in “Michigan Law Review” 15 (2017), pp. 1310-1363.
- M. J. GARCIA, *International Law and Agreements: their effect upon U.S. law*, Congressional Research Service, Washington 2015, pp. 1-25.
- R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale*, Tomo I, Milano 2005.

B. VAN GINKEL, *The New Security Council Resolution 2178 on Foreign Terrorist Fighters: A Missed Opportunity for a Holistic Approach*, disponibile presso il sito <https://icct.nl/publication/the-new-security-council-resolution-2178-on-foreign-terrorist-fighters-a-missed-opportunity-for-a-holistic-approach/>

R. HIGGINS, *International Law and Terrorism*, London 1997.

T. HEGGHAMMER - J. COLGAN, *Islamic Foreign Fighters: Concept and Data*, Paper presented at the International Studies Association Annual Convention, Montreal 2011, pp. 1-16.

T. HEGGHAMMER, *Should I Stay, or Should I go? Explaining variation in Western Jihadist*, in "American Political Science Review" 107 (2013), pp.1-15.

T. HEGGHAMMER, *The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad*, in "Quarterly Journal: International Security" 35 n. 3 (2010/2011), pp. 53-94.

M. HMOUD, *Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism*, in "Journal of International Criminal Justice" 4 (2006), pp. 1031-1043.

L. HENKIN, *U. S. Ratification of Human Rights Treaties: The Ghost of Senator Bricker*, in "American Journal of International Law" 89 (1995), pp. 343-345.

S. KRÄHENMANN, *Foreign Fighters under International Law and National Law*, in "Academy Briefing" 7 (2014), pp. 1-61.

G. E. MAGGS, *Terrorism and Law: Cases and Materials*, Eagan (Minnesota) 2010².

G. MASTRANDREA BONAVIRI, *Le relazioni ellittiche tra la normativa statunitense antiterrorismo e la risoluzione 2178/2014 del Consiglio di Sicurezza*, in "Federalismi.it" 13 (2015), pp. 1-27.

G. LEO - F. VIGANÒ, *Nuove norme in materia di terrorismo*, in *Il libro dell'anno del diritto 2016 Treccani*, a cura di R. Garofoli e T. Treu, Roma 2016.

M. NINO, *L'applicazione delle convenzioni internazionali in materia di contrasto alla corruzione internazionale nell'ordinamento italiano*, Padova 2014.

C. M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria di polizia in materia penale*, Torino 2010.

- C. PAULUSSEN - K. PITCHER *ET AL.*, *Prosecuting (Potential) Foreign Fighters: Legislative and Practical Challenges*, disponibile presso il sito <https://icct.nl/wp-content/uploads/2018/01/ICCT-Paulussen-Pitcher-Prosecuting-Potential-Foreign-Fighters-Legislative-Practical-Challenges-Jan2018.pdf>
- F. POLINO, *Il contrasto alle nuove forme di terrorismo internazionale*, disponibile presso il sito <http://www.magistraturaindipendente.it/il-contrasto-alle-nuove-forme-di-terrorismo-internazionale.htm>
- P. PUSTORINO, *In tema di applicazione nell'ordinamento italiano delle Convenzioni Internazionali sul contrasto alla corruzione*, in *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno ed internazionale*, a cura di A. del Vecchio - P. Severino, Padova 2014, pp. 467-478.
- M. ROMANI, *Dalla Convenzione europea di estradizione al mandato d'arresto europeo: la cooperazione penale nell'ambito delle istituzioni continentali europee* in "Diritto e diritti" 4 (2009), disponibile presso il sito https://www.diritto.it/pdf_archive/27205.pdf
- N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino 2013⁴.
- N. T. SAITO, *Meeting the Enemy: American Exceptionalism and International Law*, New York 2010.
- SCOTT SHANE - BEN HUBBARDAUG, *ISIS Displaying a Deft Command of Varied Media*, New York Times, 30 August 2014.
- G. D. SHIPMAN, *Taking Terrorism to Court: a legal Examination of the New Front in the War on Terrorism*, in "North Carolina Law Review" 86 (2008), pp. 526-556.
- L. STAFFLER, *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015*, in "Archivio Penale" 72 n. 3 (2016), pp. 1-62.
- M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Torino 2012.
- B. SPRICIGO, *Democracies dealing with Suspected Terrorists*, in *Criminal Law between Law and Peace*, a cura di S. Manacorda- A. Nieto Martìn, Cuenca 2009, pp. 675-691.

M. TONRY, *Alle radici delle politiche penali americane: una storia nazionale* (trad. it. A cura di A. Corda), in "Criminalia" 5 (2010), pp. 91-124.

F. VIGANÒ, *Minaccia dei lupi solitari e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, in *Il nuovo pacchetto antiterrorismo*, a cura di R. Kostoris e F. Viganò, Torino 2015, pp. IX- XIII.

C. WALTER, *Defining Terrorism in National and International Law*, in *Terrorism as a challenge for National and International Law: Security versus Liberty*, Berlino 2003.

SITOGRAFIA

OSCE

OSCE, <http://www.osce.org/it/who-we-are>

Angelino Alfano, *Dialogue, Ownership and Responsibility*, 2018, <https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/01/prog-osce-100118-d.pdf>

Decisione n.1603, Quadro Consolidato dell'OSCE per la lotta contro il terrorismo, 7 dicembre 2012, <https://www.osce.org/it/permanent-council/98540?download=true>

Status of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols, March 2017, <https://www.osce.org/atu/17138?download=true>

ONU

Convenzioni universali antiterrorismo

Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, 2000, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

- a) United Nations Office for Drugs and Crime Division for treaty Affair, *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against transnational organized crime and the Protocol thereto*, New York 2004, https://www.unodc.org/pdf/crime/legislative_guides/Legislative%20guides_Full%20version.pdf
- b) Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, *Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: consolidated information received from States for the first reporting cycle*, Vienna 8-17 ottobre 2008, <https://www.unodc.org/documents/treaties/COP2008/CTOC%20COP%202005%202%20Rev2%20Final%20E.pdf>

- c) Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, *Questionnaire on the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, 28 Luglio 2004, https://www.unodc.org/documents/treaties/reviewquestionnaires/2004/UNTOC/1st_Convention-E.pdf
- d) *Information-gathering under article 32, paragraph 5, of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, Working Group of Government Experts on Technical Assistance, Vienna 6-7 ottobre 2014, https://www.unodc.org/documents/organized-crime/COP_2014/WG_2_CRP1_E.pdf
- e) È possibile accedere al modello di questionario distribuito ai vari Stati parte, al sito http://www.unodc.org/documents/treaties/review-questionnaires/2004/UNTOC/1st_Convention-E.pdf
- f) *Status of responses of States to the checklist/questionnaires on the implementation of the United Nations Convention, against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto* Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Fifth session, Vienna 18-22 Ottobre 2010, http://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/COP5/CTOC_COP_2010_CRP6/CTOC_COP_2010_CRP6_E.pdf
- g) Working Group of Government Experts on Technical Assistance, Vienna 6-7 Ottobre 2014, *Information-gathering under article 32, paragraph 5, of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, https://www.unodc.org/documents/organized-crime/COP_2014/WG_2_CRP1_E.pdf
- h) Conferenza degli Stati Parte, *Resolution 8/2, Mechanism for the review of the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, https://www.unodc.org/documents/treaties/Resolutions_and_Decisions/Resolution_8_2_real.pdf

Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, 1979, <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/conventions/Conv5.pdf>

Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, 1999, <http://www.un.org/law/cod/finterr.htm>

Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi, 1997, <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XVIII/XVIII-9.en.pdf>

Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare, 2005, <https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/english-18-15.pdf>

Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, 1988: <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/conventions/Conv8.pdf>

Convenzione per la repressione dei sequestri illeciti di aeromobile, 1970, <https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/conv2-english.pdf>

Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, 1971, <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/conventions/Conv3.pdf>

Convenzione sui reati e altri atti commessi a bordo di aeromobili, 1963, <https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/conv1-english.pdf>

Convenzione sul contrassegno degli esplosivi plastici ai fini del rilevamento, 1991, <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/conventions/Conv10.pdf>

Convenzione sulla prevenzione e repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, 1973, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_4_1973.pdf

Convenzione sulla Protezione Fisica del Materiale Nucleare, 1980, <https://www.iaea.org/sites/default/files/infocirc274.pdf>

Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse sulla piattaforma continentale, 1988, <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/conventions/Conv9.pdf>

Thomas Wuthce, *Discorso*, Conferenza internazionale sulle strategie antiterrorismo nazionali e regionali, organizzato dalle Nazioni Unite, Bogotà 31 gennaio - 1 febbraio 2013, <https://www.osce.org/secretariat/99762>

UNODOC

Modulo finalizzato a richiedere mutua assistenza, creato dall'UNODOC, <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/international-cooperation-tools.html>

Strumenti predisposti in ambito UNODOC, <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html>

UNODOC, <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/index.html>

Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza

Risoluzione 1373/2001 del 28 settembre 2001, “Minaccia alla pace e alla sicurezza causata da atti di terrorismo”, [https://www.un.org/ruleoflaw/files/UN%20SC%20Res%201373%20\(2001\)%20E.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/UN%20SC%20Res%201373%20(2001)%20E.pdf)

Risoluzione 2170/2014 del 15 agosto 2014, “*Condemning Gross, Widespread Abuse of Human Rights by Extremist Groups in Iraq, Syria*”, <https://www.un.org/press/en/2014/sc11520.doc.htm>

Risoluzione 2178/2014 del 24 settembre 2014, “*Addressing the growing issue of foreign terrorist fighters*”, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20\(2014\)29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20(2014)29)

Record of the 72nd Meeting of Security Council, New York 24 settembre 2014, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7272.pdf

Analytical Support and Sanctions Monitoring Team to the Al-Qaeda Sanctions Committee, Report del Maggio 2015, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/358

CEDU

Convenzioni regionali antiterrorismo

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, 2005, <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list//conventions/rms/090000168008371c>

- a) *Appendice alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo*, <https://rm.coe.int/168008371b>
- b) *Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca di proventi di reato e sul finanziamento al terrorismo*, 2005, <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008371f>

Convenzione europea di Assistenza Giudiziaria in materia penale, 1959, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/conventions/rms/0900001680065702>

Convenzione europea per la repressione del terrorismo, 1977, <https://rm.coe.int/1680077339>

Convenzione europea sul trasferimento delle procedure penali, 1972, <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list//conventions/rms/0900001680072d42>

Convenzione europea sull'extradizione, 1957, <https://rm.coe.int/1680064587>

Convenzione europea sull'extradizione, 1957, <https://rm.coe.int/1680064587>

Convenzione europea sull'extradizione, 1957, <https://rm.coe.int/1680064587>

Convenzione sulla Cybercriminalità, 2001, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/rms/0900001680081561>

- a) *Explanatory Report to the Convention on Cybercrime*, Budapest 23 Novembre 2001, <https://rm.coe.int/16800cce5b>
- b) *Preambolo Convenzione sulla Cybercriminalità*, <https://www.poliziadistato.it/statics/14/convenzione-cybercrime.pdf>

c) Per lo Stato delle ratifiche della Convenzione sulla cybercriminalità, https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures?p_auth=otKLT0K6

Explanatory report of the Council of Europe Convention on the prevention of terrorism, Council of Europe Treaty Series, No. 196, Varsavia 2005, <https://rm.coe.int/16800d3811>

Council of Europe counter terrorism Committee, <https://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/cdct>

Profile on Counter Terrorism Capacity, <https://rm.coe.int/italy-profile-on-counter-terrorism-capacity/168076b45c>

VARIE

Committee on Foreign Relations, *Report on the International Convention against the suppression of nuclear terrorism*, 2008, <https://www.congress.gov/110/crpt/erpt23/CRPT-110erpt23.pdf>

CIA, *National Strategy for combating terrorism*, Langley (Pennsylvania) 2003, [https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf](https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf)

Documento di sintesi della discussione parlamentare sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004, http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/commissione_antimafia_14leg/convpa.pdf

GIURISPRUDENZA

STATI UNITI

Medellin v. Texas, 552 U.S. 491, 525-526 (2008).

Missouri v. Holland, 252 U.S. 416 (1920).

Pierre v. Gonzales, 502 F. 3d 109, 115 (2d Cir. 2007).

Sosa v. Alvarez-Machain, 542 U.S. 692, 735 (2004).

United States v. Delgado, 401 F.3d. 209 (U. S. 5th Circ. 2005).

United States v. Jimenez Recio, 537 U. S. 270, 274 (2003).

Pinkerton v. United States, 328 U.S. 640, 647 (1946).

Smith v. United States, 133 S. Ct. 714, 719 (2013).

United States v. Cruse, 805 F. 3d 795, 817 (7th Cir. 2015).

United States v. Cornell, 780 F. 3d 616, 631-32 (4th Cir. 2015).

United States v. Howard, 766 F.3d at 419.

United States v. Farhane, 634 F. 3d 127, 168 (2d Circ. 2011).

ITALIA

Cass. Sez. 1, 21 giugno 2005, n. 35427.

Cass. Sez. 1, 11 ottobre 2006, n. 1072, PG in proc. *Bouyahia Maher* ed altri.

Cass. Sez. II, 21 dicembre 2004, n. 669.