



Dipartimento di Giurisprudenza
Cattedra di Diritto Internazionale-International Courts and Tribunals

TITOLO

IL TERRORISMO INTERNAZIONALE:STRUMENTI DI CONTRASTO

Relatore:
Prof. Roberto Virzo

Candidato:
Pierfrancesco Penna

Correlatore:
Prof. Pietro Pustorino

Matr. 143003

Anno Accademico 2021-2022

*“La democrazia è necessaria per la pace
e per minare le forze del terrorismo”*

Benazir Bhutto

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO PRIMO	13
IL CONCETTO DI TERRORISMO INTERNAZIONALE	13
1.1 Difficoltà di individuarne una definizione	15
1.2 Forme di terrorismo e carattere internazionale	26
1.3 Elementi che rendono un reato un atto di terrorismo	29
1.4 Analisi psicologica del fenomeno	31
CAPITOLO SECONDO	37
IL CRIMINE DI TERRORISMO SECONDO IL TRIBUNALE	37
SPECIALE PER IL LIBANO	37
2.1 Terrorismo e diritto internazionale consuetudinario	38
2.2 La decisione della camera d'appello del tribunale speciale per il libano..	44
2.2.1 Il tribunale speciale per il libano	44
2.2.2 I fatti che hanno portato alla decisione.....	48
2.2.3 La decisione.....	50
CAPITOLO TERZO	55
LA REPRESSIONE – INIZIATIVE ANTITERRORISMO A	55
LIVELLO INTERNAZIONALE	55
3.1 La prevenzione	57
3.2 Corte penale internazionale.....	66
3.2.1 Istituzione della Corte Penale Internazionale.....	68
3.2.2 Quale possibile ruolo per la corte penale internazionale.....	73

3.3 Ruolo delle nazioni unite	77
3.4 Smart sanctions	81
3.5 Convenzione globale contro il terrorismo.....	83
CAPITOLO QUARTO.....	86
MISURE CONTRO IL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE	86
4.1 Finanziamento al terrorismo e riciclaggio.....	87
4.2 Strumenti per la repressione del finanziamento al terrorismo	91
4.3 GAFI	100
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	105

BIBLIOGRAFIA

RINGRAZIAMENTI

INTRODUZIONE

In seguito all'attentato alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2011, il Terrorismo Internazionale è entrato tra le principali paure dell'opinione pubblica occidentale. Sono trascorsi ormai venti anni, durante i quali il paradigma dell'azione terroristica, pur spesso profondamente mutato nei suoi artefici, nelle sue modalità operative e negli strumenti di repressione sul piano della legalità statale e internazionale, è rimasto fondamentalmente quello dell'attentato spettacolare, di impatto, compiuto con il coinvolgimento di risorse strategiche copiose, amministrate e rette da un vertice geograficamente distante dal luogo dello *scelus*.

Quello che, però, chiamiamo "terrorismo globale" non è, in realtà, un fenomeno omogeneo. Nel mondo attuale esistono terrorismi di ogni genere, anche se quello di matrice islamica pare destare maggiori preoccupazioni.

Se è vero che il mondo arabo-islamico è oggi la sede principale del terrorismo, è altrettanto facile dimostrare che non esiste un'unica organizzazione terroristica mondiale e che tale fenomeno non è un'emanazione esclusiva del cosiddetto fondamentalismo islamico. In realtà, non c'è un unico terrorismo ma ce ne sono molti, che si esprimono in forme diverse ed entro contesti differenziati: ad esempio le Tigri del Tamil¹ che si battono nello Sri Lanka, ricorrendo sistematicamente al terrorismo, per la liberazione del Tamil Eelam, non hanno alcuna relazione con il mondo islamico, ma sono una minoranza indù che si oppone alla maggioranza dei singalesi, di fede buddista. È importante poi sottolineare come in molti paesi dell'America Latina, dell'Africa e dell'Asia, il terrorismo sia un fenomeno locale che, raramente, raggiunge le prime pagine della stampa.

¹ Più correttamente le "Tigri per la liberazione della patria Tamil" sono un gruppo militante nazionalista Tamil che ha condotto una violenta campagna secessionista contro il governo dello Sri Lanka dal 1970, al fine di creare uno Stato sovrano socialista Tamil nel nord e nell'est dello Sri Lanka (ex Ceylon), conosciuto come Tamil Eelam; ciò ha portato allo scoppio di una guerra civile durata dal 1970 al 2009.

Prima dell'11 settembre 2001 anche il terrorismo islamista rientrava in queste categorie, infatti, se ne preoccupavano principalmente studiosi, politologi ed esperti del settore mentre l'opinione pubblica dedicava ad esso modesto interesse ma dopo quei tragici eventi ha superato i confini delle singole nazioni ed è andato al di là del mondo islamico stesso².

Il terrorismo islamista (o, meno correttamente, islamico) è una forma di terrorismo religioso praticato da gruppi di fondamentalisti musulmani per raggiungere vari obiettivi politici in nome della loro religione. Al giorno d'oggi, le azioni poste in essere da tali gruppi rappresentano, secondo la loro ideologia, un tentativo di ricreare una società perfetta, utopistica, in quanto modellata sui dettami del Corano. L'attività dei terroristi islamisti è indicata come "jihad", che significa "sforzo", "impegno", è uno dei pilastri dell'Islam ed è proprio l'ideologia del jihad, cioè la guerra santa contro gli infedeli, a muovere le operazioni terroristiche più efferate, al fine di imporre su ogni individuo la versione più estrema della "sharia" (la legge divina), la legge islamica³.

Le organizzazioni terroristiche islamiste attualmente più attive e pericolose sono:

- **Stato Islamico (ISIS o IS):** è oggi il gruppo jihadista più temuto, si è affacciato sulla scena mondiale ufficialmente il 29 giugno 2014, giorno in cui si è reso indipendente proclamando la nascita di un califfato islamico, alla guida è stato per anni Abu Bakr al-Baghdadi, ucciso la notte tra il 26 ed il 27 ottobre 2019 durante un'operazione militare condotta dagli statunitensi⁴. La creazione di un califfato islamico è obiettivo condiviso dalla maggior parte delle organizzazioni terroristiche

² Uno dei caratteri principali che distingue il terrorismo islamista dagli altri tipi di terrorismo è il suicidio religioso: il combattente islamico porta la strage facendosi saltare con l'esplosivo, secondo un rituale preciso e nella prospettiva di raggiungere immediatamente il paradiso. In Occidente, viene chiamato "kamikaze" ma egli si considera uno "shaid", termine coranico che significa "martire".

³ Jihad è un termine in lingua araba e, da un punto di vista filologico, la parola deriva dalla radice jhd, che indica "lo sforzo", "l'applicarsi verso qualcosa". Maometto parla di jihad come di sforzo, di impegno sulla via di Dio.

⁴ Secondo alcune fonti dell'intelligence è stato scelto quale nuovo capo dell'ISIS, a poche ore dell'uccisione di Abu Bakr al-Baghdadi, Amir Mohammed Abdul Rahman Al Mawli Al Salbi. Lo stesso è stato ucciso nella notte tra il 2 ed il 3 febbraio 2022, in un blitz statunitense, come annunciato dal Presidente degli Stati Uniti'America Joe Biden.

islamiche attive nel mondo anche se lo Stato Islamico non è riconosciuto come tale a livello internazionale.

- **Al-Qaeda:** è una rete terroristica mondiale panislamica⁵, facente capo al miliardario saudita Osama Bin Laden, maggiormente conosciuta dopo gli attentati dell'11 settembre negli Stati Uniti. Il suo scopo dichiarato è la creazione di un califfato islamico e l'eliminazione di qualunque influenza occidentale nei paesi musulmani; per questi motivi, infatti, mira ad utilizzare il jihad per difendere l'Islam dal Cristianesimo, dal Sionismo, dall'Occidente secolarizzato e dai governi musulmani filooccidentali. Nonostante la morte nel 2011 di Bin Laden⁶, Al-Qaeda ha proseguito nella sua attività terroristica, basata su attacchi omicidi e suicidi, avendo quale leader e storico successore dello sceicco del terrore: Ayman al-Zawahiri (ex medico del Il Cairo, appartenente ad una famiglia di dotti religiosi e di magistrati). È stata poi diffusa la notizia, nel novembre 2020, della sua morte a 69 anni, per cause naturali, per poi ricomparire successivamente in un video. Rimane, quindi, avvolta nel mistero la morte di al-Zawahiri con un'incognita su chi sia l'attuale guida di questa organizzazione che resta attiva e presente in tutto il mondo.
- **Hamas:** tradotto significa "Movimento di resistenza islamica"; è una organizzazione che opera sulla striscia di Gaza e si ispira esplicitamente alla Fratellanza Musulmana per la Palestina, allo scopo di cancellare lo Stato di Israele e di creare, al suo posto, uno Stato islamico palestinese. La sua qualificazione come organizzazione terroristica non è unanime.
- **Talebani:** il termine "talebani" viene impropriamente utilizzato per definire gruppi islamici estremisti operanti in Afghanistan⁷. Organizzati inizialmente come movimento politico, ottennero potere in Afghanistan

⁵ Il "panislamismo" è un pensiero politico e religioso che auspica l'unione politica di tutti i popoli islamici in un'unica istituzione statale, cioè la Dar al-Islam (letteralmente "Casa dell'Islam"). La forma di stato più proposta è il califfato.

⁶ Ucciso il 2 maggio 2011, durante un raid ad Abbottabad in Pakistan, da un commando americano dei Navy Seals nel corso dell'operazione "Lancia di Nettuno".

⁷ In realtà la parola "talebano" ha origine antica, veniva utilizzata per indicare gli studenti delle scuole coraniche incaricati della prima alfabetizzazione basata sui testi sacri islamici.

nel 1996 attraverso la creazione dell'Emirato Islamico dell'Afghanistan, definito Stato ma riconosciuto a livello internazionale solo dal Pakistan, dagli Emirati Arabi e dall'Arabia Saudita. Questo Emirato venne distrutto da un intervento americano nel 2001, in risposta all'attentato delle Torri Gemelle, a causa della alleanza dei Talebani con Al-Qaeda e perciò ritenuti responsabili degli attacchi. Negli anni i talebani hanno continuato a svolgere un'attività terroristica contro le truppe della coalizione internazionale schierata in Afghanistan e quelle governative e l'offensiva talebana è proseguita fino a quando, in seguito al ritiro delle truppe statunitensi da quei territori⁸, hanno raggiunto e preso la capitale Kabul, causando la caduta della Repubblica Islamica dell'Afghanistan con l'occupazione del palazzo presidenziale e la fuga del presidente in carica Ashraf Ghani.

Le conseguenze politiche e sociali di tutto ciò sono, purtroppo, sotto gli occhi del mondo (basti solo accennare alla gravissima situazione della condizione femminile), non possiamo, però, non evidenziare come la ripresa del potere dei talebani ha determinato un aumento di conflittualità tra i vari gruppi terroristici tesi ad acquisire e/o confermare un ruolo di leadership nell'ambito della variegata galassia jihadista per cui la minaccia della realizzazione di atti terroristici nei confronti dell'Occidente è sempre più concreta ma la situazione appare ancora più complessa poiché gli attentati avvenuti a Kabul, il 26 agosto 2021 e successivamente, che hanno causato numerosi morti tra civili e militari, sono stati posti in essere da autori appartenenti all'ISIS in contrapposizione ai Talebani⁹.

- **Boko Haram:** è un'organizzazione jihadista attiva in Nigeria; letteralmente significa "l'educazione occidentale (boko) è peccato (haram)", che evidenzia la dura opposizione all'Occidente, inteso come

⁸ Il 31 agosto 2021 gli Stati Uniti hanno completato il ritiro dal Paese, segnando la fine di 20 anni di presenza.

⁹ ISIS_K è un ramo dello Stato Islamico della provincia afgana del Khorasan nemico di Al Qaeda e dei Talebani.

corruttore dell'islam. E' organizzata come movimento clandestino d'ispirazione islamico-fondamentalista ed ha come obiettivo l'abolizione del sistema secolare e l'impostazione della sharia nel paese. Nel 2015 si è alleata con lo Stato Islamico.

- **Al Shabaab:** è un gruppo insurrezionale islamista attivo in Somalia; letteralmente significa “la gioventù”. È una cellula somala di Al-Qaeda, formalmente riconosciuta come organizzazione terroristica nel 2012 da numerosi governi occidentali.

Dopo il primo evento disastroso di matrice islamica che ha aperto il XXI secolo, nonostante attacchi di ingente gravità si fossero già verificati a Madrid (marzo 2004), a Londra (luglio 2005), a Mosca (marzo 2010) ed in altre città del mondo, si può certamente affermare che la comunità internazionale abbia dismesso una rappresentazione monodimensionale della minaccia terroristica soltanto misurandosi con gli eventi luttuosi di Parigi. Con essi, infatti, a partire dagli attacchi, il 7 gennaio 2015, alla rivista satirica Charlie Hebdo e quelli, il 13 novembre 2015, all'ingresso dello Stade de France, nei pressi di alcuni ristoranti ed al teatro Bataclan si è inevitabilmente imposto un *modus agendi* profondamente diverso anche dal punto di vista simbolico. Il pericolo non era più determinato da una grande organizzazione, che in qualche punto del suo disegno criminoso potesse lasciare tracce qualificate per l'operatore del diritto bensì il timore diffuso si concretizzava ormai (e sempre più si concretizza) in fattispecie criminogene apparentemente disarticolate e disgiunte, compiute da cittadini dello Stato che viene attaccato (specie immigrati di seconda o terza generazione), spesso con mezzi sostanzialmente banali quanto alla loro reperibilità pratica.

Un concreto indicatore di rischio è rappresentato, quindi, dagli “*homegrown terrorists*” letteralmente “terroristi cresciuti in casa” che sono cittadini occidentali o immigrati, soprattutto di seconda generazione; in molti casi sono jihadisti “fai da te” che dopo una radicalizzazione avvenuta in maniera per lo più autonoma o in collettivi ristretti e principalmente tramite l'utilizzo del web, possono attuare un'azione violenta, contando spesso sull'effetto sorpresa ma

soprattutto rappresentano individui con un bagaglio di conoscenze ed agganci adeguati pronti ad essere reclutati.

Il **web** gioca un ruolo fondamentale nell'ambito del terrorismo internazionale, non solo quale comprensibile strumento di propaganda ma anche perché un aspirante terrorista si radicalizza spessissimo attraverso la rete in cui trova altri soggetti che la pensano come lui, facendo sentire l'attore individuale parte di una comunità, seppur virtuale, avanguardia di un'ideologia e di un sentire diffuso. Sempre poi attraverso il web si imparano le tecniche e i rudimenti operativi per porre in essere eventuali azioni violente di terrorismo. La rete fornisce, infatti, una innumerevole quantità di manuali e video tutorial per la costruzione di ordigni e la formazione operativa di un perfetto terrorista.

Con una relativa facilità si può passare dalla teoria (il jihadista da tastiera) alla pratica, non sempre progettando o attuando attentati bensì anche con il versamento di fondi ed il sostegno all'attivismo¹⁰.

Un fenomeno che non può essere omissis ma che anzi merita una certa considerazione è, inoltre, la diffusione dei cosiddetti "*foreign fighters*" letteralmente "combattenti stranieri", vale a dire cittadini con passaporti europei che vanno ad ingrossare le fila delle milizie dello Stato Islamico. Si tratta di un numero in crescita così come aumenta il numero dei Paesi da cui provengono ma quello che allarma maggiormente è il fatto che molti di loro si addestrano in Medio Oriente per poi far ritorno in Occidente, portando con sé un bagaglio di esperienze e capacità organizzative, pronti a colpire nel nome di una rivoluzione jihadista capace di sovvertire l'ordine esistente¹¹. Volendo fare un identikit di questi volontari possiamo dire che sono cittadini dei paesi della comunità occidentale ma in gran parte appartengono alla seconda generazione di immigrati arabi apparentemente integrata nei Paesi di nascita ma portatrice di un odio estremo contro gli infedeli. Nella maggioranza dei casi sono giovani anche con un buon grado di istruzione tra essi ci sono anche sempre più donne

¹⁰MOLINARI M., Il califfato del terrore, Rizzoli, 2015.

¹¹ Articolo di GALZERANO C., Foreign Fighters, pubblicato sulla rivista Polizia Moderna, il mensile ufficiale della Polizia di Stato, marzo 2014.

(molte convertite all'Islam), ragazze che hanno giurato fedeltà al califfato e che partecipano all'addestramento per poi combattere nelle milizie dell'ISIS ma per un approfondimento dell'analisi psicologica di chi si unisce ad un gruppo terroristico si rimanda al 4 paragrafo del Capitolo Primo.

Fonti di intelligence occidentali hanno dichiarato che la costante crescita dei *homegrown terrorists* e dei *foreign fighters* desta particolare preoccupazione per il fatto che è un fenomeno veramente difficile da individuare e monitorare poiché l'avvicinamento al jihad non avviene solo attraverso la frequentazione delle moschee, poste sotto controllo dai servizi di sicurezza occidentali ma piuttosto avviene nelle palestre nei negozi, per canali più sfuggenti e meno tradizionali. Allarmante è anche la radicalizzazione che avviene in ambito penitenziario e questa è una minaccia che ormai riguarda tutti i paesi occidentali ove, nelle carceri, numerosi criminali comuni, pur non avendo manifestato nessun particolare fermento religioso al momento dell'entrata in carcere, si sono trasformati a poco a poco in estremisti sotto l'influenza di altri detenuti già radicalizzati¹².

Il quadro descritto sembra destinato a influire profondamente sull'opinione pubblica e sulla sua rappresentazione comune dell'idea di pubblica sicurezza. Si attaccano i luoghi della rappresentazione politica ma vengono presi d'assalto anche i posti destinati al grande afflusso di pubblico. Possono essere oggetto di aggressione sedi di riviste, enti o personalità discutibilmente associate a un sentire marcatamente laicista e antireligioso ma anche associazioni o eventi che appartengono alla cultura popolare ben oltre le diverse ascendenze religiose (come, appunto, i concerti musicali o le manifestazioni sportive), la radicalizzazione può avvenire non solo all'estero ma soprattutto attraverso il web. La rete, infatti, come già detto, ha acquisito sempre più un'importanza centrale perché nel web l'attore individuale trova una comunità di sostegno alle sue idee ed attraverso esso si imparano le tecniche e i rudimenti operativi per porre in essere eventuali azioni violente di terrorismo.

¹² Articolo di BUCCHIERI A., La legione straniera di Allah, pubblicato sulla rivista Polizia Moderna, mensile ufficiale della Polizia di Stato, marzo 2014.

Il risultato “politico” di questa disorganica capillarità è certamente quello di aver moltiplicato la domanda di sicurezza in direzioni che il potere legislativo ha pur intuito ma perseguito con risultati alterni. A livello internazionale e in diversi Stati sono aumentate le disposizioni di diritto speciale contro il terrorismo ed i settori di intervento individuati sono stati sufficientemente numerosi da corrispondere realmente alla natura indistinta e spesso imprevedibile della minaccia terroristica. Ci si è posti, ad esempio, il problema di reprimere la propaganda attraverso i mezzi di comunicazione digitale, nonostante questi ultimi siano largamente utilizzati da tutti i cittadini, perciò sensibili a troppo stringenti limitazioni. Si è cercato, inoltre, di dipanare il bandolo del finanziamento alle azioni terroristiche. In via amministrativa, si producono misure tampone in occasione di eventi particolari che parcellizzano l’azione repressiva e quella preventiva nel tentativo di “marcare” più incisivamente le organizzazioni fondamentaliste. I risultati, tuttavia sembrano essere ancora modesti.

In base allo scenario descritto, partendo dal dato di fatto dell’esistenza di una concreta minaccia terroristica, diventa necessario approfondire gli effetti che essa ha sulla normativa internazionale, interrogandoci se le attività che vediamo in atto ci rendano effettivamente sicuri.

CAPITOLO PRIMO

IL CONCETTO DI TERRORISMO INTERNAZIONALE

Il XXI secolo si è aperto con gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 che hanno rappresentato un sintomo evidente di quello che in molti (tra cui lo stesso Papa Francesco¹³) considerano un vero e proprio conflitto mondiale.

Il terrorismo internazionale, fenomeno già esistente e che ha sempre avuto un ruolo di primo piano nell'ambito della comunità internazionale, a seguito dei tragici eventi dell'11 settembre, impone al mondo l'esigenza di una nuova sicurezza e diventa, così, un problema di emergenza.

Il fenomeno del terrorismo ha influenzato, e sta attualmente determinando, le relazioni internazionali; coinvolge molteplici Stati, i quali sono chiamati a cooperare tra loro per reprimerlo e per tale motivo si rende necessaria una sua definizione generalmente accettata.

Tuttavia, è difficile ottenere consenso su una nozione giuridica di terrorismo internazionale e ciò rende arduo e disomogeneo una repressione a livello internazionale.

“La maggiore difficoltà che si frappone all'analisi del fenomeno terroristico risiede nella sua ambiguità, nel senso che la qualificazione di un'azione o di una pluralità di azioni come terroristiche non è frutto di un giudizio di valore assoluto ma relativo. In altri termini, un comportamento che è valutato come terroristico dai suoi destinatari riceve invece una diversa qualificazione dai suoi autori”¹⁴.

Nel Capitolo Primo dell'elaborato andremo ad esaminare il concetto di terrorismo nell'ambito del diritto internazionale al fine di dimostrare come non sia attualmente possibile giungere ad una definizione universalmente accettata nell'ambito della comunità internazionale. Procederemo poi all'analisi del

¹³ “Siamo entrati nella Terza guerra mondiale, solo che si combatte a pezzetti, a capitoli” - Papa Francesco, 17 marzo 2015.

¹⁴ Tratto da uno scritto di Emilio Alessandrini, Pietro Calogero e Pier Luigi Vigna, magistrati titolari di diverse inchieste per terrorismo negli anni '70.

diritto consuetudinario internazionale per stabilire se sia possibile individuare un consenso generalizzato quanto meno con riferimento ad alcuni elementi ricorrenti quando il fenomeno in questione viene preso in considerazione. Infine, dopo lo studio delle forme in cui si manifesta il terrorismo internazionale e degli elementi che lo contraddistinguono, analizzeremo il fenomeno nei suoi risvolti meno studiati: quelli psicologici, nella convinzione che la comprensione della componente psicologica sia utile non solo per una più completa conoscenza del fenomeno ma anche e soprattutto per l'individuazione di strategie di contrasto.

1.1 Difficoltà di individuarne una definizione

Come anticipato, non esiste una condivisa definizione internazionale di terrorismo, ma è tanto complesso quanto, però, necessario cercare di restituire un minimo di contenuto semantico al concetto. Le diverse definizioni accademiche si impernano attorno ad un minimo comun denominatore che valorizza l'etimologia del termine: terrorismo significa terrorizzare la popolazione attraverso atti violenti indiscriminati in vista di un fine politico o ideologico. Da questo nucleo semantico, tanto vago quanto intrinsecamente carico di disvalore, discende la relativa ambiguità e soggettività del concetto. Nonostante i suoi limiti, questa definizione può servire, se non a valutare quali prassi contemporanee possono essere definite terroristiche, quantomeno a riconoscere con sicurezza ciò che terrorismo non è.

Chi studia il fenomeno del terrorismo si trova davanti a centinaia di definizioni ma solo due caratteristiche sembrano essere fondamentali per distinguerlo da altre forme di violenza: la prima è il fatto che il terrorismo colpisce i civili, la seconda è l'uso della violenza per sortire un effetto destabilizzante: incutere paura nelle persone è spesso più importante dei risultati materiali, dell'attentato in sé. C'è la volontà di seminare il terrore¹⁵!

Appare, quindi, chiara la difficoltà di ottenere consenso su una nozione giuridica di terrorismo internazionale. Ogni Stato, infatti, nel legiferare in materia, definisce il terrorismo in modo diverso, associandolo a reati interni comuni, rendendo perciò ardua e disomogenea una repressione a livello internazionale. È necessario un quadro comune per far sì che gli Stati possano trovarsi d'accordo sull'obiettivo della loro azione repressiva: come possono gli Stati cooperare per un arresto, una detenzione, un'extradizione di un sospetto terrorista, se non muovono dalla stessa nozione? E ancora: se alcuni Stati non ritengono che un determinato atto ricada nella categoria di "atto terroristico", in

¹⁵ Osservazioni della scrittrice JESSICA STERN in *The ultimate terrorists and denial: a memoir of terror*, 2010.

quanto risulta avere basi politiche e ideologiche, come può la collaborazione avere efficacia¹⁶?

Un ricorrente fattore di complicazione nell'identificazione di una possibile definizione concerne il tema del “**terrorismo di Stato**” (o “terrore di Stato”), ossia il coinvolgimento degli Stati nel finanziamento, supporto ed esecuzione di attività violente, attraverso l'uso di gruppi irregolari o propri agenti (forze armate e di polizia)¹⁷.

Se il terrorismo di Stato si caratterizza, essenzialmente, per l'uso di strategie e metodi terroristici da parte dell'autorità statale, ne vengono individuate due forme: si parla di terrorismo “governativo” qualora chi detiene il potere utilizzi metodi terroristici contro una parte della popolazione al fine di mantenere quello stesso potere o di imporre una dittatura; mentre si parla di terrorismo “esterno” in riferimento a ricatti, rappresaglie o violazioni di leggi internazionali realizzate contro un altro Stato.

In proposito, in seno alle Nazioni Unite, le divergenze tra Stati avevano ad oggetto la questione dell'individuazione degli atti qualificabili come terroristici e in particolare l'estensione della nozione di terrorismo, non solo agli atti compiuti da attori privati ma anche a quelli compiuti da attori statali, al fine di evitare un trattamento squilibrato tra gli stessi. In merito a tale dibattito si è verificata una spaccatura nella comunità internazionale fra gli Stati occidentali, i quali intendevano circoscrivere la questione al terrorismo di individui “sponsorizzati” da Stati e gli Stati afroasiatici che miravano ad estendere il dibattito anche al terrorismo di Stato, in quanto forma di aggressione compiuta dallo Stato medesimo attraverso i propri organi¹⁸.

¹⁶ CASSESE A., *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, Oxford University Press, 2006, 4, p.934.

¹⁷ DI FILIPPO M., *The definition(s) of terrorism in International law*, *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Edited by Ben Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014, p. 4.

¹⁸ Tra gli Stati che intendevano estendere il dibattito al terrorismo di Stato nello studio di un Comitato ad hoc (istituito dall'Assemblea Generale delle NU con risoluzione 3034 del 18 dicembre 1972), vi erano la Siria e l'Algeria, i quali ritenevano che talvolta gli Stati ricorrevano alla violenza ed al terrorismo per sottomettere la popolazione ai propri scopi, come può accadere durante un dominio coloniale, un'occupazione straniera la discriminazione razziale o l'apartheid. Tra gli Stati occidentali che sostenevano la tesi contraria, gli Stati Uniti e il Regno Unito, i quali credevano nella diversa natura del terrorismo di Stato.

Teoricamente, quindi, il terrorismo di Stato costituisce senz'altro una forma di terrorismo, tuttavia, quando è coinvolta un'entità statale, nella prassi subentrano più ampie questioni legali ed acquistano rilievo altre norme di diritto internazionale distinte da quelle che condannano gli atti terroristici. E' ormai pacifico, infatti, che la disciplina giuridica del terrorismo di Stato ricade essenzialmente nell'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, che vieta l'uso illegittimo della forza da parte degli Stati e nelle norme che vietano azioni suscettibili di minacciare il rispetto dei diritti umani e perciò universalmente condannate.

Ritornando a quanto in argomento, abbiamo sottolineato come risulta molto difficile creare un concetto comune di terrorismo internazionale applicabile agli atti terroristici perpetrati da attori privati, da gruppi non statali o da gruppi sponsorizzati da Stati ed è questa la sfida primaria che ha prodotto maggiori equivoci ed incertezze.

Se osserviamo la prassi delle Nazioni Unite (NU) nel corso di questi decenni, ciò che appare particolarmente evidente, è la creazione di un quadro giuridico molto frammentato a causa di convenzioni settoriali, le quali hanno disciplinato solo specifici aspetti del fenomeno senza introdurre una definizione generale di terrorismo e che, il più delle volte, si sono riferite a reati comuni piuttosto che ad atti terroristici a sé stanti¹⁹.

In effetti, dagli anni Sessanta ad oggi, sono stati elaborati diversi accordi tendenti ad istituire una cooperazione interstatale per la repressione e la prevenzione del terrorismo internazionale ma ciò che è emerso sono diverse convenzioni²⁰, delle quali solo due contengono esplicitamente l'espressione

¹⁹ DI FILIPPO M., *ibidem*, p. 6.

²⁰ Tra le convenzioni internazionali che trattano il terrorismo vi sono: 1. Convenzione per la repressione dell'illecito sequestro di aeromobili (L'Aia, 16 dicembre 1970). 2. Convenzione sulla prevenzione e repressione dei reati contro le persone che godono di protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1973. 3. Convenzione internazionale contro la cattura di ostaggi, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979. 4. Convenzione internazionale sulla tutela del materiale nucleare (Vienna, 3 marzo 1980). 5. Protocollo per la repressione di atti di violenza negli aeroporti utilizzati dall'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile (Montreal, 24 febbraio 1988). 6. Convenzione per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza della navigazione marittima (Roma, 10 marzo 1988). 7. Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza

“terrorismo”²¹ e solo tre esprimono profonda preoccupazione per gli atti terroristici ma limitatamente al Preambolo²².

Le più recenti convenzioni adottate dalle Nazioni Unite menzionano espressamente tale fenomeno e si avvicinano, quindi, a dare una definizione generale seppur non esaustiva. In particolare, come premesso, vi sono due convenzioni che si riferiscono al terrorismo in termini generali ma espliciti. Si tratta della Convenzione internazionale per la repressione degli atti terroristici dinamitardi, conclusa a New York il 15 dicembre 1997 ed entrata in vigore il 23 maggio 2001, il cui art. 2 prevede che commette reato chiunque intenzionalmente ed illecitamente consegna, collochi o faccia detonare un esplosivo o un altro ordigno letale contro un luogo di pubblica utilità, una struttura statale o governativa, un sistema di trasporto pubblico, con l'intento di provocare la morte o gravi lesioni fisiche.

Si consideri, inoltre, rilevante per l'indicazione di un'embrionale definizione di terrorismo, la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, firmata a New York il 9 dicembre 1999 ed entrata in vigore il 10 aprile 2002, la quale ha determinato un parziale cambiamento rispetto all'approccio settoriale e cauto fino ad ora adottato dalle Nazioni Unite. Infatti, l'art. 2 par. 1²³ definisce terroristici quegli atti volti a provocare morte o gravi

delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale (Roma, 10 marzo 1988). 8. Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici perpetrati con esplosivo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 1997. 9. Convenzione per la repressione del finanziamento al terrorismo (New York, 9 dicembre 1999). 10. Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare (New York, 13 aprile 2005). 11. Nuova Convenzione sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale del 2010.

²¹ Si tratta della Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici perpetrati con esplosivo (New York, 15 dicembre 1997) e della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo (New York, 9 dicembre 1999).

²² Si tratta della Convenzione internazionale contro la cattura di ostaggi (New York, 17 dicembre 1979); della Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (Roma, 10 marzo 1988) e della Convenzione sulla marcatura degli esplosivi ai fini del rilevamento (Montreal, 1 marzo 1991).

²³ Art.2 par. 1. Commette reato ai sensi della presente Convenzione ogni persona che, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e deliberatamente 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 la popolazione o a costringere

lesioni fisiche a civili o qualsiasi altra persona che non prenda attivamente parte alle ostilità in una situazione di conflitto armato, quando lo scopo di tale atto è intimorire la popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto. E ancora, è stato considerato reato, ai sensi della medesima convenzione, la partecipazione, l'organizzazione o il favoreggiamento dei reati di cui all'art. 2 (art. 2, par. 5, lett. a, b, c)²⁴.

Un ulteriore tentativo nel superamento delle lacune definitorie del concetto di terrorismo internazionale è stato fatto ed è attualmente in corso, nell'ambito di un comitato *ad hoc* istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1996²⁵, il quale lavora al Progetto di una Convenzione Globale contro il terrorismo internazionale, originariamente presentato dall'India, concernente la criminalizzazione delle attività terroristiche come condotte autonome. L'art. 2, par. 1 del Progetto fornisce la seguente definizione di terrorismo: "Commette un reato ai sensi della presente Convenzione qualsiasi persona la quale, con qualunque mezzo e in modo illecito, causi intenzionalmente: (a) morte o lesioni gravi all'integrità fisica di un'altra persona; (b) danni gravi contro la proprietà pubblica o privata, compresi i luoghi di pubblica utilità, gli impianti statali o governativi, il sistema dei trasporti pubblici, gli impianti pertinenti a infrastrutture pubbliche o l'ambiente; (c) danni alla proprietà, ai luoghi, agli impianti o ai sistemi di cui al paragrafo 1 (b) del presente articolo che comportino consistenti perdite economiche, attuali o potenziali, quando il fine della condotta, per sua natura o in base al contesto, sia di intimidire la popolazione

un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, un atto qualsiasi.

²⁴ Art.2 par. 5. Commette altresì reato chiunque: a) partecipa in quanto complice ad un reato ai sensi dei paragrafi 1 o 4 del presente articolo; b) organizza la perpetrazione di un reato ai sensi dei paragrafi 1 o 4 del presente articolo o dà ordine ad altre persone di commetterlo; c) contribuisce alla perpetrazione di uno o più dei reati di cui ai paragrafi 1 o 4 del presente articolo, ad opera di un gruppo che agisce di comune accordo. Tale contributo deve essere deliberato e deve sia mirare ad agevolare l'attività del gruppo o servire ai suoi scopi, se tale attività o tali scopi presuppongono la perpetrazione di un reato ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo; sia essere fornito sapendo che il gruppo ha intenzione di commettere un reato ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo.

²⁵ Comitato ad hoc istituito dall'Assemblea Generale con Risoluzione 51/210 del 17 dicembre 1996.

ovvero di costringere un Governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un certo atto”.

Alla fine del 2002 i lavori erano ad uno stato avanzato, nonostante alcune questioni cruciali fossero ancora oggetto di dibattito e spaccature, come ad esempio l'inquadramento delle attività dei movimenti di liberazione nazionale, alcuni atti di violenza durante i conflitti armati, ancora il terrorismo di Stato e il rapporto di questa con altre convenzioni. A seguito di ulteriori incontri avvenuti tra il 2003 e 2014, non sono stati registrati sostanziali progressi nell'adozione di una Convenzione definitiva ma è comunque da sottolineare l'importanza di tale progetto per le garanzie alla sicurezza della popolazione civile, lasciando spazio per l'identificazione di una nozione di crimine di terrorismo ²⁶.

Da questo sguardo sulla normativa internazionale possiamo ricavare che, non esistendo una definizione di terrorismo universalmente accolta, vi possono essere molteplici modi di individuare e classificare lo stesso.

Le reazioni susseguenti all'11 settembre, confermano le prassi internazionali più recenti che mostrano un avvicinamento ad un approccio umanitario del fenomeno evidenziando che gli attacchi alla popolazione civile sono condannati all'unanimità come un'offesa contro l'intera comunità internazionale e risultano interessanti le politiche adottate in seguito dagli Stati, le quali hanno posto enfasi sulla inaccettabilità degli atti terroristici diretti contro i civili, andando a creare consenso su tal punto.

La ragione essenziale per cui è necessario qualificare il terrorismo come reato autonomo è dovuta, però, al fatto che esso viene percepito come una minaccia tanto ai valori sociali fondamentali, quali l'incolumità fisica e la vita degli individui, quanto all'esistenza stessa degli Stati. In quanto manifestazione di violenza anche politica, il terrorismo ha lo scopo di mettere in dubbio la legittimità dei governi e delle istituzioni pubbliche. Gli atti terroristici violano, dunque, i diritti umani essenziali e il diritto alla vita e alla sicurezza personale ma mirano anche ad influenzare il comportamento degli organi statali al di fuori

²⁶ DI FILIPPO M., *ibidem*, pp. 6 e ss.

dei meccanismi costituzionali che ne regolano il funzionamento. Pertanto, la criminalizzazione del terrorismo a livello internazionale poggia sulla protezione dei valori fondamentali della società internazionale. In sintesi, se certe attività violente, che coinvolgono i diritti fondamentali, ricevono consenso a livello internazionale e vi è unanimità nel condannarle in modo assoluto come attività terroristiche, altre sono ancora al centro di dubbi e incertezze²⁷.

Confermato che a livello di diritto internazionale, una nozione giuridica di terrorismo internazionale universalmente condivisa non ancora esiste, andiamo a puntualizzare se è possibile delineare una sua sostanziale definizione, determinata da un comune sentire degli Stati nei confronti di determinati atti terroristici, se, cioè, una definizione può emergere nell'ambito del diritto consuetudinario²⁸.

In primo luogo, le Convenzioni sul terrorismo a carattere regionale adottate dalla Lega Araba, dall'Organizzazione dell'Unione Africana (OAU) e dalla Conferenza degli Stati Islamici hanno posto una definizione che estende quella fornita da altri strumenti internazionali²⁹.

²⁷ DI FILIPPO M., *ibidem*, pp. 8 e ss.

²⁸ CASSESE A., *ibidem*, pp. 933 e ss.

²⁹ L'art. 1 della Convenzione Araba per la repressione del terrorismo, del 22 aprile 1998, definisce il terrorismo come "Any act or threat of violence, whatever its motives or purposes, that occurs in the advancement of an individual or collective criminal agenda and seeking to sow panic among people, causing fear by harming them, or placing their lives, liberty or security in danger, or seeking to cause damage to the environment or to public or private installation or property, or to occupying to seizing them, or seeking to jeopardize a natural resource".

L'art.1 della Convenzione dell'Organizzazione della Conferenza Islamica sulla lotta al terrorismo internazionale, del 1 luglio 1999 prevede che "Terrorism means any act of violence or threat thereof notwithstanding its motives or intentions perpetrated to carry out an individual or collective criminal plan with the aim of terrorising people or threatening to harm them or imperilling their lives, honour, freedoms, security or rights or exposing the environment or any facility or public or private property to hazards or occupying or seizing them, or endangering a national resource, or international facilities, or threatening the stability, territorial integrity, political unity or sovereignty of independent States".

L'art 1 della Convenzione sulla prevenzione e la lotta al terrorismo della OAU, del 14 luglio 1999, prevede che "Terrorism act means: a) any act which is a violation of criminal laws of a State Party and which may endanger the life, physical integrity or freedom of, or cause serious injury or death to any person, any number or group of persons or causes or may cause damage to public or private property, natural resources, environmental or cultural heritage and is calculated or intended to: intimidate, put in fear, force, coerce, or induce any government, body, institution, the general public or any segment thereof, to do or abstain from doing any act, or to adopt or abandon a particular standpoint, or to act according to certain principles; or disrupt any public service, the delivery of any essential service to the public or to create a public emergency; or create general insurrection in a State. b) any promotion, sponsoring, contribution to, incitement, encouragement, attempt, threat, conspiracy, organizing, or procurement or any person, with the intent to commit any act referred to

In secondo luogo, hanno contribuito, come predetto, la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo e varie risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, contenenti nozioni simili, insieme al Progetto di una Convenzione globale sulla lotta al terrorismo. Infine, giocano un importante ruolo le leggi nazionali e le giurisprudenze delle Corti nazionali degli Stati, le quali hanno dimostrato di seguire una linea comune, nonostante le vaghezze definitorie³⁰.

Antonio Cassese³¹ ha esaminato gli elementi costituenti il minimo comun denominatore tra le definizioni di terrorismo presenti a livello nazionale, regionale e internazionale che possono essere posti alla base della definizione.

Egli afferma che il crimine di terrorismo internazionale consiste in:

- atti normalmente perseguiti dal sistema penale nazionale, o supporto nella commissione di tali atti in qualunque momento compiuti in tempo di pace;
- questi atti devono essere intesi a provocare uno stato di terrore nella popolazione od obbligare uno Stato o una organizzazione internazionale a compiere certi atti o astenersi dal compierli, e infine
- tali atti devono essere politicamente o ideologicamente motivati, ovvero non ispirati dal desiderio di guadagni personali³².

Trasponendo questi fattori all'interno della legislazione internazionale, è stato possibile individuare un primo elemento distintivo del terrorismo internazionale che attiene alla *condotta*. L'atto terroristico deve ricadere in una condotta la quale è già criminalizzata dal diritto penale nazionale: omicidio, uccisione di massa, rapimento, bombardamento, dirottamento e così via. Tale condotta talvolta può essere di per sé lecita, come avviene nel caso di finanziamento di un'organizzazione privata ma diventa illecita quando tale organizzazione risulta essere connessa al terrorismo e quindi si delinea un finanziamento indiretto allo

in paragraph a)”).

³⁰ DI FILIPPO A., *ibidem*, pp. 8 e ss. Vedi anche A. CASSESE, *ibidem*, pp. 933-937.

³¹ Antonio CASSESE, uno dei giuristi internazionali occidentali più autorevole.

³² CASSESE A., *ibidem*, p. 937.

stesso. Inoltre, la medesima condotta deve avere *natura transnazionale*, ovvero non circoscritta al territorio statale, altrimenti ricadrebbe nella giurisdizione dello Stato coinvolto. La particolare natura transnazionale del terrorismo internazionale è concisamente colta nell'art. 3 della Convenzione sulla repressione del finanziamento del terrorismo, il quale prevede che la stessa non possa essere applicata laddove l'offesa sia commessa all'interno di un singolo Stato, l'accusato offensore sia un cittadino di quello Stato e si trovi nel territorio statale e pertanto nessun altro Stato abbia le basi per esercitare la propria giurisdizione.

Per quanto riguarda le *vittime* della condotta criminale, esse possono essere sia individui privati, la popolazione civile, sia ufficiali statali inclusi i membri delle forze governative o di polizia.

Un altro elemento caratterizzante consiste nello *scopo* dell'atto perpetrato. Un vasto numero di strumenti internazionali prevedono che il fine perseguito dal terrorista possa essere sia il diffondere terrore e panico tra la popolazione, sia obbligare il governo o altra organizzazione internazionale a compiere, o astenersi dal compiere, un determinato atto. Altri strumenti individuano anche un terzo possibile scopo, ossia quello di destabilizzare o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese³³. Possiamo notare come il fatto di diffondere ansie e paure tra un popolo sia immediatamente percepibile come offensivo e quindi facilmente perseguibile e classificabile dalle autorità come attività terroristica. In realtà, questa è solo una delle varie manifestazioni del fenomeno terroristico, il quale, la maggior parte delle volte, sarà volto a manovrare un governo o le istituzioni di un paese usando forza coercitiva per piegarlo verso una specifica azione o una certa linea politica. Ad esempio, l'attacco dell'11 settembre alle Twin Towers e al Pentagono non fu accompagnato da richieste dell'organizzazione terroristica che aveva apertamente pianificato l'attacco, nonostante fosse chiaro che il fatto non fosse stato compiuto al solo fine di diffondere terrore tra il popolo americano bensì

³³ Si veda: Art. 1 par. 2 della Convenzione dell'Organizzazione della Conferenza Islamica sulla lotta al terrorismo internazionale del 1999.

fosse strumentale ad indurre una certa politica di governo nel Medio Oriente da parte degli Stati Uniti. Ed è proprio questo, secondo Cassese, il tratto caratterizzante dell'azione terroristica³⁴.

Un ulteriore elemento riguarda il *movente*. La condotta criminale non deve basarsi su un fine personale, come un guadagno, una vendetta o odio personale ma deve poggiare su ragioni politiche, ideologiche o religiose. Il movente deve dunque essere pubblico ed è un fattore particolarmente rilevante in quanto utile a differenziare il terrorismo come espressione di una criminalità organizzata da un semplice reato di omicidio o rapimento, ad esempio, i quali sono invece indicativi di una criminalità individuale. Gli atti terroristici, infatti, sono normalmente realizzati da gruppi o organizzazioni, o comunque da individui connessi ad essi. Lo stesso atto è terroristico se anche compiuto da un soggetto singolo ma mosso da un insieme di idee, valori e principi, condivisi all'interno di un gruppo e quindi identificabili come espressione di un sentire collettivo, come ad esempio accade quando si parla di terrorismo religioso³⁵.

Trasponendo tutto questo in linguaggio giuridico, possiamo dire che il terrorismo si compone di due elementi soggettivi: l'intenzione o *dolus generalis* proprio di ogni reato comune e l'intenzione specifica o *dolus specialis* che consiste appunto nel costringere un'autorità pubblica o privata a seguire una certa condotta oppure nel diffondere il terrore. Pertanto, se viene provato che un atto criminale è stato motivato da considerazioni non politiche o non ideologiche, automaticamente non può essere definito manifestazione di terrorismo internazionale anche se potrebbe essere qualificato come tale in base alle leggi statali. Potrebbe, inoltre, esserci una difficoltà delle autorità statali a provare l'intenzione dell'agente, cioè l'elemento soggettivo e quindi stabilire il movente politico, ideologico o religioso ma in ogni caso la natura del movente è presa in considerazione dalle regole internazionali come uno dei fattori determinanti del terrorismo in tempo di pace³⁶.

³⁴ CASSESE A., *ibidem*, pp. 938 e ss.

³⁵ CASSESE A., *ibidem*, p. 939.

³⁶ CASSESE A., *ibidem*, pp. 938 – 941.

Va infine posto l'accento sul fatto che tutte le definizioni convenzionali considerano il terrorismo internazionale come un crimine legato a gruppi non statali. Da un lato, infatti, il Progetto di una Convenzione globale contro il terrorismo è uno strumento il cui obiettivo è quello di uniformare le legislazioni nazionali e renderle più efficaci nel contrasto all'attività dei gruppi terroristici; dall'altro lato, le definizioni dottrinali fanno riferimento a norme e prassi aventi ad oggetto esclusivamente il terrorismo non statale. Per tale motivo è possibile affermare che, ai sensi del diritto internazionale, sono principalmente gli atti commessi da individui appartenenti a organizzazioni non statali ad essere considerati penalmente rilevanti. Diversamente, il diritto internazionale umanitario, che si occupa del terrorismo in tempo di guerra, non distingue tra membri di gruppi non statali e membri di un esercito ufficiale, infatti, nel corso di un conflitto armato chiunque può commettere atti terroristici.

1.2 Forme di terrorismo e carattere internazionale

Il terrorismo può assumere una molteplicità di forme³⁷. Innanzitutto, è possibile riconoscere un terrorismo **nazionale (interno)** ed un terrorismo **internazionale**, a seconda che lo scopo, i mezzi, il luogo, la vittima, la preparazione, la consumazione e gli effetti dell'azione riguardino un solo Stato ovvero Stati differenti.

Altra forma è quella di **delitto singolare**, in quanto può trattarsi di un atto diretto contro una persona individualmente considerata; oppure maggiormente può concretarsi nel **delitto di strage**, se predisposto in modo da offendere una moltitudine di persone; infine può attuarsi nel **danneggiamento o distruzione di beni materiali** aventi una destinazione ufficiale (si pensi ad una sede diplomatica) e non (bar, ristoranti, mercati).

Dal punto di vista dell'esecuzione poi il terrorismo si presenta **diretto** o **indiretto**: nel primo caso l'azione realizza direttamente lo scopo cui è finalizzata, nel secondo caso, invece, la condotta è considerata strumentale al perseguimento di un fine ulteriore rispetto a quello a cui è indirizzata in via immediata (si pensi alla falsificazione dei documenti per consentire al terrorista l'ingresso nel Paese indicato come luogo dell'attentato).

Accanto alle attività terroristiche commesse da singoli soggetti o da gruppi è da aggiungere un'ulteriore forma: il **terrorismo di Stato** di cui si è già trattato in precedenza³⁸.

Per quanto attiene al carattere internazionale del crimine, oggetto del presente elaborato, questo risiede in una pluralità di circostanze. Innanzitutto è l'appello delittuoso rivolto alla pubblica opinione mondiale; inoltre è l'irradiazione all'estero dei centri direttivi dell'azione criminosa; è anche la possibilità che, consumato il crimine, gli autori cerchino rifugio nel territorio di uno Stato

³⁷ Voce "Terrorismo internazionale" in Enciclopedia Italiana Treccani, IV Appendice (1981) di Adolfo Maresca.

³⁸ V. supra 1 paragrafo Capitolo Primo.

estero; infine può essere la qualità ufficiale rivestita dalle persone e dalle cose oggetto del crimine, in considerazione della quale alle persone e alle cose stesse compete una protezione internazionale consacrata da antiche consuetudini e da più recenti convenzioni codificatrici (si pensi alle missioni diplomatiche).

Gli elementi³⁹ che integrano la nozione di terrorismo internazionale possono, quindi, così indicarsi:

- elemento materiale: consiste nell'offesa recata a persone fisiche, gruppi di persone o beni materiali;
- elemento intenzionale: consiste nella volontà di compiere siffatta offesa verso persone o cose con una qualifica ufficiale o non ma idonee a costituire un collegamento con uno Stato;
- elemento teleologico: si tratta del fine di proclamare, attraverso l'intimidazione, la presenza operante, e non più ignorabile, di una forza politica che pretende di affermarsi nel mondo;
- elemento strumentale: attuato da gruppi di soggetti o singoli individui, che agiscono su specifico mandato o per istigazione di centri operativi siti nel territorio di uno Stato e irradianti all'estero la loro azione criminosa.

È soprattutto a partire dagli anni '70 che si è verificato un incremento di attività terroristiche di carattere internazionale. Accanto a quelle più tradizionali - attentati contro sedi diplomatiche o alla vita di persone politiche - si sono diffuse nuove forme di terrorismo dotate di un intrinseco rilievo internazionale. Pensiamo, in particolare, al dirottamento di aeromobili o di navi e al sequestro di agenti diplomatici. In tutti questi casi risultano lesi non solo gli interessi degli Stati concretamente colpiti ma gli interessi dell'intera Comunità internazionale. In questo modo si possono individuare due distinti gruppi di fattispecie costituenti il terrorismo internazionale: il primo comprende, in pratica, tutti, o quasi tutti, i reati previsti, i quali, ricorrendone le condizioni, possono assumere rilevanza internazionale mentre in caso contrario, normalmente, esauriscono la

³⁹ Voce "Terrorismo Internazionale" in Enciclopedia Italiana Treccani, ibidem.

loro portata a livello nazionale; il secondo comprende, invece, reati che, per le loro caratteristiche intrinseche, assai di rado rimangono confinati all'interno di un unico Stato, coinvolgendo più spesso la Comunità internazionale nel suo complesso⁴⁰.

Possiamo, quindi, dedurre che nella sua multiforme rilevanza internazionale, il terrorismo si differenzia dall'analoga attività criminosa interna. Ciò significa che, a differenza del terrorismo internazionale, tale forma di criminalità tende, di regola, ad esaurirsi nell'ambito interno dei singoli Stati, in quanto non fa capo a centri direttivi fuori dallo Stato, non confida in solidarietà straniere, non agisce in funzione di potenze estere e non si risolve nella fuga degli autori del crimine terroristico presso Stati esteri.

Pur concettualmente distinte, le due forme di criminalità terroristica possono in alcuni casi identificarsi: si pensi a un movimento sovversivo interno che, per conseguire i fini politici a cui tende (tipo la liberazione dei propri adepti detenuti nelle carceri dello Stato entro e contro il quale agisce), effettua il rapimento, con minaccia di morte, di agenti diplomatici esteri accreditati presso lo Stato stesso. In tal caso l'atto terroristico è organizzato all'interno dello Stato ed è rivolto a fini di politica interna ma si risolve in una grave offesa verso gli organi di Stati esteri dando luogo a responsabilità internazionali.

⁴⁰ BALBO P., Il terrorismo: le fattispecie di un reato in evoluzione nelle disposizioni italiane ed internazionali, Halley Editrice, 2007.

1.3 Elementi che rendono un reato un atto di terrorismo

Da quanto fino ad ora preso in esame, emerge che due appaiono, anzitutto, gli elementi costantemente presenti nel terrorismo internazionale:

- 1) politicità del fenomeno
- 2) ricorso sistematico alla violenza organizzata

Il terrorismo è, dunque, in primo luogo un *fatto politico*, alla base del quale vi è sempre una motivazione di carattere ideologico.

Esso si caratterizza, inoltre, per una condotta particolarmente efferata tale da indurre in uno stato di panico e disarticolazione l'intero apparato sociale, creando al tempo stesso una notevole sfiducia verso le istituzioni, le quali, nella maggior parte dei casi, si trovano impreparate ad affrontare il fenomeno.

Il terrorismo può, così, essere definito come un *metodo di lotta politica fondato sul sistematico ricorso alla violenza*⁴¹, con particolari connotazioni oggettive e soggettive⁴².

Dal punto di vista oggettivo, esso si distingue per le modalità della condotta, la qualità della persona o delle cose offese, l'entità del danno, il perdurare dell'effetto nell'ambito dell'assetto sociale; esso è, infatti, caratterizzato dalla capacità di colpire chiunque o qualsiasi cosa ed in qualunque momento, secondo imprevedibili logiche non sempre corrispondenti a reali motivi di clandestinità e segretezza. Dal punto di vista soggettivo, invece, si contraddistingue per la motivazione ideologica che lo sorregge. Alla base, dunque, vi è non tanto la politica, quanto l'ideologia, potendosi avere manifestazioni terroristiche che non si inseriscono in alcuna strategia politica ma mai prive di finalità ideologiche⁴³. Poi per quanto concerne, più specificamente, la condotta, è possibile obiettare che l'efferatezza e l'uso di tecniche particolarmente cruente possono essere presenti in qualunque altro tipo di reato, non necessariamente di stampo terroristicco. Tali elementi, tuttavia, assumono una connotazione particolare qualora si tratti di reati terroristicci, poiché spesso consistono in manifestazioni

⁴¹ SPOLITI D., Spunti sulla figura del delitto terroristicco, in Giustizia Penale 1980, pp.310 e ss.

⁴² RONCO M., voce Terrorismo in Novissimo Digesto Italiano, pp.752 e ss.

⁴³ RONCO M., ibidem, pp. 754 e ss.

simboliche, quasi fini a se stesse o comunque realizzate per impressionare l'opinione pubblica, piuttosto che per ottenere risultati concreti.

Da qui l'importanza della stampa e dei mezzi di comunicazione di massa⁴⁴ e soprattutto del web, come appunto vedremo più in dettaglio nel successivo paragrafo.

I terroristi, infatti, fin dall'inizio si prefiggono di ottenere la massima risonanza possibile delle loro operazioni, per cui l'atto è compiuto non solo per quello che realizza in sé, quanto affinché se ne parli e così i mezzi classici di comunicazione e la rete si trasformano in un detonatore propagandistico dell'ideologia.

Abbiamo già analizzato il ruolo che il **web** ha come strumento per fare proselitismo ma esso è anche uno strumento di propaganda, utilizzato per alimentare la strategia del terrore con la capacità di diffondere, in modo capillare metodi, contenuti ed ideologie delle organizzazioni terroristiche (specialmente dell'ISIS rispetto ad al-Qaeda). L'intenzione è quella di creare un vero e proprio terrore mediatico con la diffusione di video in cui viene mostrato in modo crudo e spietato l'uccisione di ostaggi o scene di addestramento del proprio esercito con esplicite minacce a quello che viene considerato il nemico da distruggere⁴⁵. Così facendo abbiamo individuato un ulteriore elemento che contribuisce a distinguere il terrorista dal delinquente comune: quest'ultimo, infatti, solitamente non ha interesse a rendere partecipe l'opinione pubblica del proprio atto, a differenza del primo per cui la pubblicizzazione delle gesta compiute ha importanza determinante; in mancanza di questo elemento, l'atto rimarrebbe totalmente sterile⁴⁶.

⁴⁴ DE NIGRIS SINISCALCHI M., Mass-media e terrorismo: problemi giuridici, in rivista Centro italiano studi per la pace, 2001.

⁴⁵ Le atroci immagini di "nemici dell'Islam" crocifissi, decapitati, massacrati e giustiziati servono a renderci succubi della paura di morire fisicamente. Ma la morte peggiore è quella che si consuma giorno dopo giorno dentro di noi, facendoci perdere man mano il valore della vita, della dignità e della libertà.

Anonimo.

⁴⁶ PISAPIA G., Terrorismo: delitto politico o comune? In Giustizia Penale, 1975, p 263.

1.4 Analisi psicologica del fenomeno

Il terrorismo è ancora poco studiato nei suoi risvolti psicologici, anche in questi tempi, nonostante la grande attenzione rivolta al fenomeno, è raro trovare degli articoli e studi che analizzano la componente psicologica.

Il terrorismo ha come obiettivo finale il suscitare nelle persone avversarie delle emozioni negative come la paura, l'angoscia, l'inibizione delle attività e la riduzione dei comportamenti sociali; è, dunque, un modo per condizionare e controllare il comportamento altrui attraverso la suggestione emotiva della paura. Da sempre la violenza e la paura, espresse sia con attentati sia con le minacce della propaganda, sono usate come tecniche di pressione sulla popolazione avversaria⁴⁷.

Gli atti di terrorismo coinvolgono emotivamente tutte le persone e non solo gli obiettivi interessati; il terrorista ottiene, con l'uccisione di poche o molte vittime, il condizionamento inibitorio di tutta la popolazione anche non direttamente coinvolta. Aumenta la diffidenza e l'ostilità verso tutto ciò che è straniero, sconosciuto, estraneo al proprio quotidiano. Dopo gli eventi dell'11 settembre, molte persone, forse già con una propria fragilità, si sono trovate a non dormire, a non riuscire a stare da sole, a rifiutare i luoghi affollati e a fare un uso massiccio di psicofarmaci. Ecco, tutti questi effetti psicologici e comportamentali sono tra gli obiettivi del terrorismo.

Per coinvolgere il maggior numero di persone possibili, il terrorismo ha bisogno dei mezzi di comunicazione di massa, che fungono da cassa di risonanza perché il fenomeno terroristico non potrebbe esistere senza giornali, televisione ed il web, motivo per cui è esploso in questo secolo.

Parliamo di una vera e propria propaganda mediatica ed ogni organizzazione terroristica cerca il contatto con la stampa e le televisioni (hanno in molti casi un vero e proprio addetto stampa) e accettano richieste di interviste. Il terrorismo vuole agire sotto i riflettori; il terrorista sa che nel mondo della comunicazione

⁴⁷ Questo ci spiega il dottor Marco CANNAVICCI (psichiatra-criminologo) nel suo articolo "Psicologia del terrorismo", pubblicato sul sito ufficiale del CEPIC (Centro Europeo di Psicologia, Investigazione e Criminologia).

globale esiste solo ciò che la televisione trasmette e/o viaggia in rete: il sapere che due aerei si erano abbattuti sulle Torri Gemelle leggendolo semplicemente sul giornale sarebbe stata un'informazione con scarsa risonanza emotiva, al contrario vedere più e più volte che gli aerei esplodevano sulle torri e da più angolazioni ne moltiplica il distruttivo impatto psicologico sulla popolazione mondiale.

Ogni scena di morte per lo spettatore è un'evocazione della propria morte e quindi produce angoscia, paura e smarrimento e questo accade soprattutto quando riguarda persone simili, vicino a noi, con le quali è possibile identificarsi; così ci sentiamo più vulnerabili e più minacciati.

Per quanto concerne un altro aspetto dell'approccio psicologico al fenomeno, va sottolineato come gli psicologi che lo studiano sono soprattutto interessati al singolo individuo (terrorista) o al gruppo, si soffermano a studiare le convinzioni, la personalità, le attitudini, le motivazioni e le carriere da terrorista, contrariamente agli scienziati politici e ai sociologi i quali, invece, sono interessati ai contesti politici e sociali dei gruppi terroristici.

Innanzitutto va anche detto che “terroristi si diventa, non si nasce”⁴⁸.

Non esiste, dunque, un tratto comune che sia fisico, genetico o comunque univoco che etichetti i terroristi mentre si tenta di esplorare la loro psicologia e le loro convinzioni, anche se tra comprensibili difficoltà, in maniera approfondita.

Taluni studi sono stati condotti nel tentativo di spiegare il terrorismo da un punto di vista psicologico e, a volte, psichiatrico. Purtroppo, non si sa molto del terrorista come individuo, la sua psicologia resta di difficile comprensione e la ragione principale di questa mancanza è dovuta, essenzialmente, allo scarso accesso ai terroristi, anche a quelli imprigionati; nella ricerca si deve, infatti, far riferimento a biografie, documenti e a studi di professionisti che occasionalmente hanno avuto la possibilità di stabilire un contatto diretto con essi.

⁴⁸ AL BAGHDADI S. D., “Diventare un terrorista, perché?”, in Pubblicazioni Centro Studi per la pace - 2006.

La maggior parte delle analisi effettuate hanno cercato di evidenziare che cosa motiva il terrorista o di descrivere le caratteristiche personali, tuttavia molte difficoltà sono state incontrate, per le ragioni anzidette, dagli psicologi nell'analisi di come e perché alcuni individui scelgono di affiliarsi ad un'organizzazione.

C'è, dunque, una generale consapevolezza sull'inesistenza di un pacchetto mentale da terrorista, possiamo, però, certamente dire che, nella maggioranza dei casi, si tratta di giovani uomini ma sempre più spesso anche donne, di età compresa tra i 20 e i 30 anni; questa, infatti, è la fascia di età che si lascia maggiormente trascinare dalle ideologie al fanatismo e all'azione diretta, senza discutere le disposizioni che vengono impartite loro, anche se si tratta di andare incontro alla morte. I giovani, inoltre, sono dotati di quella rapidità di movimenti che li rende adatti alle azioni terroristiche.

I dati sinora raccolti suggeriscono che gli individui che diventano terroristi possono essere spinti da convinzioni religiose o politiche sincere e genuine, specie i giovani più istruiti; altri, invece, sono disoccupati, alienati dalla società da cui si sono dissociati; alcuni si uniscono al gruppo per perseguire una causa che ritengono giusta; taluni, ancora, possono essere motivati dal desiderio di utilizzare abilità speciali che possiedono (come, ad esempio, la capacità di costruire ordigni).

Comunque, è stato osservato in tutti i terroristi che più si chiudevano e isolavano rispetto alla società, più diminuiva il loro senso di realtà, alimentando, così, dichiarazioni sempre più farneticanti da rendere ogni loro "delirio" come giusto e possibile.

I membri potenziali di gruppi terroristici spesso cominciano come simpatizzanti dello stesso, solitamente inseriti con l'aiuto di un familiare o di un amico già in contatto con associazioni di estremisti. Ad ogni modo, l'ingresso in un'organizzazione è un processo altamente selettivo. In un periodo lungo di solito più di un anno, la recluta, in genere, si muove molto lentamente e gradualmente prima di ottenere un riconoscimento completo nell'ambito del gruppo. Chiunque voglia affiliarsi ha teoricamente l'opportunità di poterlo fare

ma non basta una motivazione appropriata, il candidato deve risultare idoneo agli scopi del gruppo, deve avere una personalità che gli permetta di integrarsi all'interno dell'organizzazione e deve essere dotato di determinate caratteristiche di cui si ha specificatamente bisogno come la capacità di armeggiare con diversi tipi di esplosivo o di comunicare con l'esterno.

Il processo mediante il quale un individuo si unisce a un gruppo varia a seconda delle caratteristiche dello stesso, non esiste un cliché predefinito attraverso cui le organizzazioni effettuano il reclutamento.

Considerare, inoltre, chi commette atti distruttivi - quali posizionare bombe su aerei di linea o lanciare una granata in un locale molto affollato - come una persona malata, anormale e affetta da qualche psicopatologia, è uno stereotipo. L'approccio psicologico alla personalità del terrorista è spesso, però, dominato da tale visione psicopatologica, infatti, per comprendere meglio il fenomeno terroristico, i teorici si avvalgono di due tratti principali: il terrorista come persona disturbata o come fanatico⁴⁹. J.M. Post⁵⁰ ha sviluppato una sua propria ipotesi psicologica, egli afferma che il processo razionale di un terrorista si può definire in termini di "psycho-logica", cioè "logica folle": secondo lo studioso, il terrorismo non è una scelta intenzionale ma una conseguenza di pressioni psicologiche. Tuttavia, questa ipotesi non risulta molto realistica nel momento in cui la si confronta con le molteplici ragioni che sottendono ad un attentato terroristico. Lo studioso Post ritiene che le più potenti forme di terrorismo siano quelle in cui gli individui sono fomentati dall'odio a livello generazionale, per questa tipologia di terroristi una rinuncia è praticamente impossibile, dato che l'animosità e l'odio vengono trasmessi di padre in figlio.

Tuttavia, prendendo in considerazione il terrorismo internazionale di cui ci stiamo occupando, ci sono poche prove affidabili che dimostrino la teoria che i terroristi siano in genere persone afflitte da disturbi mentali, poiché la

⁴⁹ ZUMBO D. e LUPIDI V., "Psicologia del terrore: i pensieri e gli atti di un terrorista", in Youcanprint Self-Publishing, Tricase (LE).

⁵⁰ POST J.M., (uno dei principali sostenitori della teoria del terrorista psicopatico), Terrorist psychology: Terrorist behavior as a product of psychological forces, W. Reich (Ed.), *Origins Of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*, Cambridge University Press, Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 25-40.

pianificazione attenta e dettagliata, il tempismo e la sincronia nell'esecuzione possono difficilmente essere considerate azioni tipiche di persone mentalmente disturbate. Al contrario, i terroristi internazionali sono individui generalmente sani; l'incredibile caratteristica comune alla quasi totalità dei terroristi è la loro "normalità". Certo i terroristi sono soggetti estremamente alienati dalla società ma l'alienazione non costituisce necessariamente malattia mentale. Esistono numerose differenze tra uno psicopatico ed un terrorista: innanzitutto lo psicopatico non è in grado di imparare dall'esperienza, prosegue un obiettivo strettamente personale, che non si adatta alle esigenze di un gruppo ed è una persona altamente inaffidabile e incapace di essere funzionale all'attività del gruppo. L'organizzazione terroristica, al contrario, ha bisogno di attivisti affidabili, che si sappiano confondere tra la folla dopo aver eseguito l'operazione, per questo seleziona i suoi membri in maniera molto accurata, allontanando ogni individuo instabile e potenzialmente pericoloso.

Possiamo, dunque, concludere dicendo che non sembra esserci un identificativo univoco della personalità del terrorista: ne esistono tante differenti quante se ne potrebbero trovare in qualunque individuo che svolge qualunque attività. Non c'è, infatti, nessun tratto caratteristico che possa permettere alle autorità di indicare con certezza un probabile attentatore né gli si possono attribuire malattie mentali o stati psicopatologici manifesti: il terrorista è, fondamentalmente, un individuo equilibrato, solamente deluso dalla visione del mondo e che opera un suo filtro politico o ideologico.

Nella lotta al terrorismo, quindi, si deve in primo luogo rivolgere lo sguardo alle cosiddette "watchlists"⁵¹, compilate dall'Intelligence, si tratta di una sorta di database di potenziali affiliati ad organizzazioni terroristiche e, quindi, in grado di commettere atti di violenza; un secondo elemento rilevante riguarda l'analisi dei gruppi: ciascun gruppo deve essere studiato ed esaminato nel proprio contesto culturale, politico, economico e sociale; in terzo luogo dobbiamo considerare la mentalità secondo cui ciascun gruppo agisce, che riflette in larga

⁵¹ Il "Terrorist Screening Database" (o TSDB) è la principale watchlist dei terroristi, redatta dal "Terrorist Screening Center" dell'FBI.

misura la personalità e l'ideologia del leader. Conoscere la mentalità facilita notevolmente la comprensione dei percorsi comportamentali di un gruppo e, di conseguenza, delle minacce che potrà porre in essere; inoltre, significa conoscere i metodi attraverso cui l'organizzazione opera, permettendo così di svolgere attività di monitoraggio e prevenzione.

Ovviamente la lotta al terrorismo non finisce certo qui! Siamo, infatti, ben lontani dallo sconfiggere un male il cui problema fondamentale è la comprensione, la localizzazione (perché una volta individuata la minaccia, non è possibile sconfiggerla se non sappiamo dove trovarla), la potenzialità distruttiva, ecc. Senza nasconderci le oggettive difficoltà incontrate e che si incontreranno, una strategia di contrasto va assolutamente messa in campo ma si rimanda, per l'analisi di questo aspetto, al Capitolo Terzo del presente elaborato.

CAPITOLO SECONDO
IL CRIMINE DI TERRORISMO SECONDO IL TRIBUNALE
SPECIALE PER IL LIBANO

La mancanza di consenso tra gli Stati sulla definizione di terrorismo ha finora impedito la formazione di una norma consuetudinaria generale in merito. Mentre sarebbe possibile individuare una norma consuetudinaria sul divieto di compimento di atti di terrorismo, come affrontato nel precedente Capitolo, non è invece identificabile una definizione di terrorismo derivante dal diritto internazionale generale, a causa delle difficoltà esaminate⁵².

Nel Capitolo Secondo dell'elaborato, in primo luogo, affronteremo il tema del diritto internazionale consuetudinario, quale fonte del diritto internazionale generale, per poi capire se, in tale contesto, il terrorismo possa essere considerato un crimine. Ci occuperemo, poi, anche della possibilità di un riconoscimento autonomo del crimine di terrorismo internazionale, prendendo in esame la Decisione della Camera d'Appello del Tribunale Speciale per il Libano, la quale ha per la prima volta riconosciuto la rilevanza autonoma di tale crimine, affermando l'esistenza di una norma consuetudinaria sulla nozione di terrorismo internazionale. La procedura seguita nell'esame è di tipo analitico, strutturata sulla base dell'ordine cronologico e degli eventi giudiziari che hanno portato alla Decisione, dando spazio ai diversi punti di vista dei vari componenti del Tribunale, per poi passare ad un approccio descrittivo delle principali critiche mosse alla Camera d'Appello da diversi studiosi di diritto internazionale e traendo delle conclusioni in cui sono tenute in maggior considerazione le argomentazioni riguardanti l'esistenza di un crimine internazionale di terrorismo.

⁵² SAUL B., *Defining Terrorism in International Law*, Oxford University Press, New York, 2006, pp. 10 e ss.

2.1 Terrorismo e diritto internazionale consuetudinario

Il diritto consuetudinario è una delle fonti primarie del diritto internazionale generale ed è definito dall'art. 38, par. 1, lett. b dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite, come “una pratica generale accettata come diritto”.

La creazione di una simile norma richiede la contemporanea presenza di due elementi, ossia, una prassi costante e ripetuta nel tempo dagli Stati e la sua conformità alla rispettiva *opinio iuris ac necessitatis*, che consiste nella convinzione che un determinato comportamento sia moralmente obbligatorio o che sia necessario che lo diventi⁵³. L'*opinio iuris* può derivare da dichiarazioni ufficiali di rappresentanti degli Stati, dalle giurisprudenze delle Corti o dalle Risoluzioni adottate nell'ambito delle Nazioni Unite dall'Assemblea Generale⁵⁴, anche se va detto che talvolta le Risoluzioni possono essere ingannevoli e non riprodurre fedelmente la visione degli Stati, in quanto frutto del compromesso e del voto in seno all'Assemblea stessa.

La creazione di una disposizione penale ad opera del diritto consuetudinario è un profilo molto delicato in quanto entrano in gioco i principi base del diritto, l'idea di uguaglianza e in particolare il principio di legalità, secondo il quale nessuno può essere incriminato per un crimine non previsto come tale dalla legge penale al tempo in cui è stato commesso (*nullum crimen sine lege*)⁵⁵. Dunque, la condotta criminale deve essere oggetto di una disposizione penale scritta e precedente alla commissione del reato per il principio di irretroattività della legge penale. Gli elementi dell'offesa devono essere, inoltre, definiti chiaramente senza ambiguità.

⁵³ RONZITTI N., Introduzione al Diritto Internazionale, Capitolo 8 – Le fonti del diritto internazionale – paragrafi 1 e 2, Giappichelli Editore, 2016.

⁵⁴ AMBOS K. e TIMMERMANN A., Terrorism and customary international law, in Research Handbook on International Law and Terrorism, edited by Ben Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014, pp. 20 e ss.

⁵⁵ Agli inizi del XIX secolo, il giurista Tedesco Paul Johann Anselm Feuerbach sintetizzava con tre massime in lingua latina (*nulla poena sine crimine, nullum crimene sine poena, nulla poena sine lege*) il principio che sarebbe diventato uno dei cardini di quasi tutti i moderni sistemi giuridici: il principio di legalità. Le tre massime furono in seguito rielaborate fino a comporre il noto principio *nullum crimen sine lege*.

Si comprende immediatamente come per la consuetudine internazionale non sia possibile rispettare questi requisiti⁵⁶. Ciò è maggiormente difficile per i crimini internazionali, data la loro complessità fenomenologica e definitoria ma, soprattutto, per la necessità di integrare i diversi concetti giuridici degli Stati⁵⁷. Come conseguenza di questo, gli stessi articoli 22 e 24 dello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale (CPI), concluso a Roma il 17 luglio del 1998, in linea con il principio suddetto, prevedono che una norma del diritto consuetudinario non possa generare responsabilità penale⁵⁸.

Ed allora, come procedere?

L'attuale diritto penale internazionale distingue tra semplici crimini disciplinati nei trattati o *treaty-based crimes* e veri e propri *crimini internazionali o soprannazionali*. I crimini di quest'ultima categoria sono principalmente individuati nell'ambito degli articoli 5 – 8 dello Statuto della Corte Penale Internazionale (di cui si tornerà a parlare nel corso della stesura del presente elaborato al 2° paragrafo del Capitolo Terzo) mentre i primi sono essenzialmente crimini transnazionali oggetto delle Convenzioni settoriali adottate dalle NU, come ad esempio la Convenzione contro la tortura⁵⁹ o la Convenzione sui bombardamenti terroristici⁶⁰. Le convenzioni in cui tali crimini sono inclusi costituiscono trattati multilaterali che obbligano gli Stati contraenti a perseguire penalmente tali condotte nei loro rispettivi sistemi penali nazionali. Ne consegue, pertanto, che il mancato adeguamento a questo obbligo comporta la

⁵⁶ CASSESE A., *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2003, pp. 27 e ss.

⁵⁷ AMBOS K. e TIMMERMANN A., *ibidem*, p.22.

⁵⁸ L'art.22, rubricato *Nullum crimen sine lege*, recita: “1. Una persona è penalmente responsabile in forza del presente Statuto solo se la sua condotta, nel momento in cui viene realizzata, costituisce un crimine di competenza della Corte. 2. La definizione dei crimini è interpretata tassativamente e non può essere estesa per analogia. Nel dubbio, deve essere interpretata a favore della persona che è oggetto di un'inchiesta, di azioni giudiziarie o di una condanna. 3. Il presente articolo non impedisce che un comportamento sia qualificato come crimine secondo il diritto internazionale, indipendentemente dal presente Statuto”. L'art. 24, rubricato Non retroattività *ratione personae*, recita: “1. Nessuno è penalmente responsabile in forza del presente Statuto per un comportamento precedente all'entrata in vigore dello Statuto. 2. Se il diritto applicabile ad un caso è modificato prima della sentenza definitiva, alla persona che è oggetto d'inchiesta, di procedimento giudiziario o di una condanna sarà applicato il diritto più favorevole”.

⁵⁹ Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, conclusa a New York il 10 dicembre 1984.

⁶⁰ Convenzione per la soppressione dei bombardamenti terroristici, adottata il 15 dicembre 1997.

responsabilità dello Stato inadempiente per violazione di un obbligo internazionale. Da un diverso punto di vista, gli individui non sono destinatari diretti e non possono violare tali convenzioni in quanto non sono considerati soggetti di diritto pubblico internazionale.

I *treaty-based crimes*, pertanto, non costituiscono di per sé reato ma solo se e in quanto vengono trasposti in leggi nazionali e perseguiti a livello nazionale, divenendo parte del diritto interno e dunque stabilendo una giurisdizione (il che richiederà il collegamento giurisdizionale con il crimine, come la territorialità e la nazionalità dell'offensore)⁶¹. Se lo Stato fallisce nell'attuazione del crimine, ne conseguirà un'impunità per quel reato nel territorio dello Stato medesimo. Al contrario, i crimini *stricto sensu internazionali* generano una loro propria responsabilità penale individuale e perciò sono direttamente vincolanti per gli individui⁶²

La principale differenza legale tra le due categorie di crimini, dunque, è che soltanto lo Stato può far rispettare i crimini contenuti nei trattati attraverso il loro riconoscimento interno, mentre i veri e propri crimini internazionali sono già legalmente vincolanti per gli individui e sono applicati, indipendentemente da una criminalizzazione statale, attraverso la giurisdizione universale, come quella della Corte Penale Internazionale⁶³.

L'art. 5 dello Statuto della CPI prevede la competenza della Corte per i crimini di genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra, crimini di aggressione mentre gli articoli 6, 7 e 8 specificano rispettivamente i contenuti di tali crimini, salvo indicare al secondo comma dell'articolo 5 che per quanto riguarda il crimine di aggressione: "La Corte eserciterà il proprio potere giurisdizionale sul crimine di aggressione successivamente all'adozione, in conformità agli articoli 121 e 123, della disposizione che definirà tale crimine e stabilirà le condizioni alle quali la Corte potrà esercitare il proprio potere giurisdizionale su tale

⁶¹ AMBOS K. e TIMMERMANN A., *ibidem*, pp. 22 e ss.

⁶² AMBOS K. e TIMMERMANN A., *ibidem*, pp.23 e ss.

⁶³ AMBOS K. e TIMMERMANN A., *ibidem*, pp.23 e ss.

crimine. Tale norma dovrà essere compatibile con le disposizioni in materia della Carta delle Nazioni Unite”.

Oggi possiamo, però, affermare che anche il crimine di aggressione è uno dei crimini su cui la Corte Penale Internazionale esercita giurisdizione in base a quanto stabilito dal citato Statuto di Roma e dagli emendamenti di Kampala del 2010 entrati in vigore a partire dal 17 giugno 2018 e che furono adottati dopo che la definizione di questo crimine è stato oggetto di molte revisioni e riunioni ad alto livello⁶⁴.

Mentre gli altri crimini erano, infatti, già definiti all'interno dello Statuto di Roma al momento della sua firma, per il crimine di aggressione la questione è risultata più complessa e, dopo numerosissime conferenze ed incontri internazionali, è stato costituito un “Gruppo di lavoro per la definizione del crimine di aggressione” le cui conclusioni sono state discusse nella Conferenza di Revisione sullo Statuto di Roma della CPI, tenutasi a Kampala in Uganda dal 31 maggio all' 11 giugno 2010, per cui il crimine di aggressione è quello che prevede: “la pianificazione, la preparazione, l'inizio o l'esecuzione da parte di una persona in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato, di un atto di aggressione, che per suo carattere, gravità e portata, costituisce una manifesta violazione della Carta delle Nazioni Unite”.

Il crimine era stato, dunque, definito ma le modifiche statutarie non potevano entrare in vigore fino a che 30 Stati parte non le avessero ratificate e fino a che l'Assemblea degli Stati parte, sostenuta da un voto favorevole di almeno due terzi dei componenti, a partire da una qualunque data successiva al 1° gennaio 2017, non avesse deciso di attivare la giurisdizione così creata.

Entrambe le condizioni si sono verificate appunto il 17 giugno 2018.

In linea di principio, dal punto di vista del diritto internazionale pubblico, il diritto consuetudinario, nonostante le preoccupazioni esposte precedentemente

⁶⁴ Con l'entrata in vigore degli emendamenti di Kampala si completa l'attuazione del diritto internazionale penale per il quale individui considerati responsabili per crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio e crimini di aggressione sono soggetti ad una giurisdizione che, nel caso degli Stati parte dello Statuto di Roma, consiste nell'azione sovranazionale della CPI).

circa i principi penali coinvolti, può sia direttamente prevedere un crimine internazionale, sia formare le basi per il riconoscimento convenzionale di un crimine.

In ogni caso, occorre in primo luogo ricercare i criteri che determinano se un'offesa sia diventata reato secondo il diritto penale internazionale e fondamentalmente si concorda sul fatto che tre condizioni devono necessariamente sussistere per poter parlare di reato secondo il diritto internazionale⁶⁵:

1. il divieto sotteso deve far parte del diritto internazionale;
2. la violazione di tale divieto deve essere particolarmente grave, cioè riguardare importanti valori fondamentali;
3. la violazione deve comportare responsabilità penale individuale, indipendentemente da una criminalizzazione a livello nazionale.

Concludendo, per qualsiasi norma consuetudinaria avente ad oggetto un crimine internazionale, è necessaria la previsione del divieto di una certa condotta, la cui definizione è chiara a livello internazionale; la violazione di tale divieto deve coinvolgere valori fondamentali e generare preoccupazione e condanna da parte dell'intera comunità internazionale; il divieto deve essere direttamente vincolante per gli individui, senza la necessità di un intervento statale e quindi una sua eventuale violazione perseguibile dalla Corte Penale Internazionale o dagli stati Stessi, a prescindere da uno specifico collegamento giurisdizionale.

Ecco, dunque, illustrati i requisiti minimi della perseguibilità a livello universale di un crimine ma resta da capire, ai fini della trattazione in esame, se il terrorismo possa essere considerato un crimine autonomo ai sensi del diritto consuetudinario.

Estremamente significativo della difficoltà di determinare l'esistenza del crimine di terrorismo è il fatto che lo stesso Statuto della Corte Penale Internazionale (come già accennato ma come meglio vedremo al paragrafo 2° del Capitolo Terzo) non menzioni tale crimine tra quelli perseguibili sotto la sua

⁶⁵ RONZITTI N., *ibidem*, Capitolo 8 – Le fonti del diritto internazionale- paragrafo 3.

giurisdizione. Se a questo dato, si aggiungono le incertezze mostrate dall'Assemblea Generale⁶⁶ e dal Consiglio di Sicurezza delle NU nel dare una definizione di terrorismo, dovremmo concludere che non esiste una norma consuetudinaria internazionale in tal senso.

⁶⁶ Particolare riferimento va alla Declaration on measure to eliminate international terrorism, allegata alla Risoluzione 49/60 dell'AG delle NU, del 9 dicembre 1994, la quale costituisce una tra le più ampie condanne del terrorismo, senza però darne una definizione a causa dei contrasti tra gli Stati. Vedi anche la Dichiarazione aggiuntiva alla precedente, allegata alla Risoluzione 51/210 dell'AG delle NU, del 17 dicembre 1996.

2.2 La decisione della camera d'appello del tribunale speciale per il libano

A differenza di quanto appena detto, la Camera d'Appello del Tribunale Speciale per il Libano nella sua Decisione del 16 febbraio 2011, ha argomentato che un certo numero di trattati, alcune Risoluzioni delle NU e le prassi legislative e giudiziarie degli Stati indicano che una norma consuetudinaria di diritto internazionale sul crimine di terrorismo sia emersa.

In particolare, la Camera d'Appello ha affermato che esiste “a settled practice concerning the punishment of acts of terrorism” e “this practice is evidence of a belief of States that the punishment of terrorism responds to a social necessity (opinio necessitatis) and is hence rendered obligatory by the existence of a rule requiring it (opinio iuris)⁶⁷.”

Si tratta della *Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging* (la **Decisione**), emessa il 16 febbraio 2011 dalla Camera di Appello del Tribunale Speciale per il Libano.

2.2.1 Il tribunale speciale per il libano

Alcune considerazioni preliminari circa la natura e la specificità del Tribunale Speciale per il Libano (Tribunale o STL) conducono con più chiarezza al cuore della tematica.

Anzitutto, va detto che il Tribunale è stato istituito sulla base di un Accordo tra le Nazioni Unite e il governo libanese, a seguito della richiesta di assistenza avanzata da quest'ultimo per processare i responsabili degli attentati che portarono all'uccisione del Primo Ministro libanese Rafiq Hariri, il 14 febbraio 2005 a Beirut⁶⁸ e di altri esponenti di spicco dell'establishment politico-culturale

⁶⁷ K. AMBOS e A. TMMERMANN, *ibidem*, p. 27.

⁶⁸ Rafiq Hariri e la sua scorta, dopo essere usciti dal Parlamento, partono in sei veicoli e vengono coinvolti in una grande esplosione in cui persero la vita il Primo Ministro e altre 21 persone, senza contare i feriti.

libanese, commessi in un arco temporale compreso fra il 1° ottobre 2004 e il 12 dicembre 2005.

L'accordo istitutivo, data la mancata ratifica del Parlamento libanese, è entrato in vigore il 10 giugno 2007, a seguito dell'intervento risolutivo del Consiglio di Sicurezza, agente sub Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite (Risoluzione 1757 del 30 maggio 2007)⁶⁹. L'Accordo e lo Statuto che vi è annesso costituiscono i testi legali di riferimento; la competenza del Tribunale deve essere esercitata secondo quanto ivi stabilito e, in particolare, è importante un riferimento ai primi tre articoli dello Statuto.

L'Art. 1 prevede che il Tribunale abbia giurisdizione sull'attacco ad Hariri e su altri casi connessi: "There is hereby established a Special Tribunal for Lebanon to prosecute persons responsible for the attack of 14 February 2005 resulting in the death of former Lebanese Prime Minister Rafiq Hariri and in the death or injury of other persons. If the tribunal finds that other attacks that occurred in Lebanon between 1 October 2004 and 12 December 2005, or any later date decided by the Parties and with the consent of Security Council, are connected in accordance with the principles of criminal justice and are of a nature and gravity similar to the attack of 14 February 2005, it shall also have jurisdiction over persons responsible for such attacks. This connection includes but is not limited to a combination of the following elements: criminal intent (motive), the purpose behind the attacks, the nature of the victims targeted, the pattern of the attacks (modus operandi) and the perpetrators".

Ciò che risulta, però, maggiormente rilevante ai nostri fini è il fatto che il STL sia il primo Tribunale internazionale ad avere competenza *ratione materiae* sul crimine di terrorismo, come riconosciuto e sanzionato dall'Art.34 del Codice

⁶⁹ Il giorno dopo l'uccisione del Primo Ministro, il 15 febbraio 2005, il Presidente del Consiglio di Sicurezza emette una dichiarazione condannando il fatto come bombardamento terroristico (S/PRST/2005/4). Tale dichiarazione innescò un processo che dette luogo all'istituzione del STL due anni dopo. Nonostante i vari tentativi di raggiungere un accordo tra le NU e il Governo libanese, da ratificare da parte del Parlamento, questi non portarono a niente. Così, su sollecitazione del nuovo Primo Ministro, il 30 maggio 2007, il CS, in conformità del Cap. VII della Carta delle Nazioni Unite, decise con Risoluzione 1757/2007 che le disposizioni dell'accordo non ratificato e lo Statuto del STL entrassero in vigore il 10 giugno 2007, a meno che il Parlamento libanese non ratificasse l'accordo prima di quella data. Alla data stabilita nessun accordo venne concluso ed entrò in vigore quello contenuto nella risoluzione del CS, dando vita al Tribunale Speciale.

Penale Libanese ⁷⁰. L' Art. 2 dello Statuto del Tribunale, infatti, prevede che: “ The following shall be applicable to the prosecution and punishment of the crimes referred to in Article 1, subject to the provisions of this Statute: (a) The provisions of the Lebanese Criminal Code relating to the prosecution and punishment of acts of terrorism, crimes and offences against life and personal integrity, illicit associations and failure to report crimes and offences, including the rules regarding the material elements of a crime, criminal participation and conspiracy...”.

Una delle caratteristiche proprie di questa Corte Penale di statura internazionale è, per primo, che l'approccio alla giurisdizione appare invertito rispetto ad altre Corti Internazionali in quanto il punto di partenza per indagini e processi è costituito da una serie di fatti descritti in precedenza da investigare e non da una categoria di crimini da perseguire e punire⁷¹. Al Procuratore⁷², dunque, non è dato allontanarsi nelle indagini da eventi diversi da quelli elencati nell'Articolo 1 e, conseguentemente, al Tribunale è richiesto di darne una qualificazione legale. Secondo, suddetta qualificazione deve seguire esclusivamente crimini perseguiti dal Codice Penale Libanese. Come affermato nell'Articolo 2, le disposizioni da seguire per perseguire e punire i presunti responsabili sono le sole proprie del diritto penale libanese. Non vi è nessun riferimento al diritto internazionale.

L'articolo 3 individua le modalità individuali di incriminazione facendo riferimento anche a canoni del diritto internazionale; per cui il contrasto fra gli articoli 2 e 3 dello Statuto è stato considerato come una grave dissonanza legale del Tribunale.

⁷⁰ METTRAUX G., *The United Special Tribunal for Lebanon: Prosecuting Terrorism*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, edited by B. Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014, pp. 651 e ss. Anche VENTURA M. J., *Terrorism according to the STL's Interlocutory Decision on the applicable law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 9, 2011, pp. 1021 – 1023.

⁷¹METTRAUX G., *ibidem*, p.652. Anche KRETZMER D., *Terrorism and International Law*, in *Research Handbook on International Law and terrorism*, edited by Ben Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014, pp. 232 -249.

⁷² I vari “attori” del Tribunale sono: il Giudice della Sezione Preliminare, l'Ufficio del Procuratore, l'Ufficio della Difesa e la Camera d'Appello.

Un'ulteriore e fondamentale considerazione preliminare riguarda la norma 68 Paragrafo G delle Regole di Procedura del Tribunale. Questa norma stabilisce che, prima ancora di iniziare il processo e prima che qualsiasi imputato sia stato sentito, il Giudice della Sezione Preliminare può richiedere alla Camera d'Appello ogni chiarificazione circa l'interpretazione dei testi fondamentali (l'Accordo, lo Statuto e le Regole di Procedura) che ritiene necessaria per esaminare e giudicare un atto d'accusa. La *ratio* di tale regola risiede nel beneficio che una linea interpretativa elaborata in anticipo può apportare ai processi, evitando ricorsi in appello circa la corretta applicazione di questi testi, con il vantaggio di evitare ritardi nell'amministrazione della giustizia. La criticità risiede nel pronunciamento dei giudici d'appello *in abstracto*, ovvero all'oscuro del contenuto degli atti di accusa, con eventuale pregiudizio dell'accusato, che non prende parte a questa fase del procedimento.

2.2.2 I fatti che hanno portato alla decisione

Il Procuratore, il 17 gennaio 2011, deposita un atto di accusa davanti al Giudice Preliminare, il quale, il 21 gennaio successivo, invoca la suddetta norma 68 (G) e la motivazione è nelle sue stesse parole, ritenendo che ci sia una necessità di chiarificazione delle “norme dello Statuto riferite alle 15 questioni poste (alla Camera d’Appello) in quanto aperte a diverse interpretazioni”⁷³. Di queste, solo le prime tre questioni sono pertinenti alla nozione di atto terroristico:

1. Taking into account the fact that Article 2 of the Statute refers exclusively to the relevant provisions of the Lebanese Criminal Code in order to define the notion of terrorist acts, should the Tribunal also take into account the relevant applicable international law?
2. Should the question raised in par. 1. receive a positive response, how, and according to which principles, may the definition of the notion of terrorist acts set out in Article 2 of the Statute be reconciled with international law? In this case (if international law applies) what are the constituent elements, intentional and material, of this offence?
3. In any case, what are the constitutive elements, material and intentional, of the terrorist acts that must be taken into consideration by the Tribunal, in the light of Lebanese law and case law pertaining to?

Il Presidente della Camera d’Appello comunica al Procuratore e alla Difesa la possibilità di presentare dei rapporti scritti circa le questioni sollevate dal Giudice Preliminare entro e non oltre il 31 gennaio. È prevista un’udienza pubblica in data 7 febbraio 2011, per garantire a entrambe le parti la presentazione di argomentazioni orali. Partendo dalla considerazione che non era stato ancora raggiunto il consenso su una definizione di terrorismo che fosse universalmente approvata dalla comunità internazionale, la Difesa sosteneva l’irrelevanza del diritto convenzionale e consuetudinario nell’applicazione della nozione di detto crimine davanti al Tribunale. Le argomentazioni di supporto a tale tesi erano, anzitutto, la chiarezza interpretativa dello Statuto per quanto

⁷³ METTRAUX G., *ibidem*, p. 654.

concerne le norme di legge da applicare in materia, ossia esclusivamente il Codice Penale Libanese. Ne seguiva che qualunque attività interpretativa dello Statuto e delle leggi nazionali doveva seguire esclusivamente i principi interpretativi delle corti libanesi. Secondo, vi era la possibile violazione del principio di legalità, ove l'interpretazione in materia penale non rispecchiasse i più stretti canoni, quali la proibizione di interpretazione di un testo chiaro o la proibizione di interpretazione di un testo oltre la volontà del legislatore. Terzo, vi era il rischio che un eventuale ricorso, seppur in chiave interpretativa, al diritto internazionale avrebbe potuto violare l'irretroattività delle condotte criminalizzate, in quanto nessuna applicazione a favore di un presunto crimine internazionale di terrorismo da parte del sistema legale libanese si poteva dimostrare avvenuta. Dunque, l'illegalità del ricorso a tale nozione risiedeva nell'insufficiente possibilità dell'accusato di prevedere che la condotta da lui perseguita fosse criminalizzata a livello internazionale al momento in cui veniva da lui posta in essere. Infine, per quanto concerne gli elementi del crimine, la Difesa reputava l'Articolo 314 del Codice Penale Libanese "sufficientemente chiaro, accessibile e prevedibile" nella sua definizione di atto terroristico e sosteneva che tale "chiarezza non ha smesso di essere sufficiente solo perché un tribunale internazionale è stato creato". Da parte sua, l'Accusa riconosceva la possibilità di ricorrere al diritto internazionale per l'interpretazione di condotte criminali ove le loro definizioni nazionali fossero lacunose e l'applicazione di trattati o consuetudini offriva preziose delucidazioni e fosse conforme allo Statuto del Tribunale. Detto ciò, la successiva considerazione dimostrava, però, come questo non era il caso in relazione alla definizione del crimine di terrorismo ad opera del diritto penale libanese. Inoltre, era proposta un'analisi dello stato del diritto internazionale al riguardo, la quale sosteneva l'esistenza di continui sforzi e fallimenti della comunità internazionale nella identificazione e approvazione di una definizione universale di terrorismo. In contrapposizione con le tesi di Difesa ed Accusa, i giudici della Camera di Appello nella loro Decisione, emessa il 16 febbraio 2011, pongono in essere un approccio sicuramente innovativo.

2.2.3 La decisione

Data, infatti, l'assenza di una definizione di questo crimine nel diritto internazionale, essendo il Tribunale Speciale per il Libano la prima Corte Internazionale ad avere giurisdizione sul terrorismo, la Decisione assume una particolare valenza, essendo rilevante di per sé per i chiarimenti che fornisce circa la definizione di terrorismo da applicare davanti al Tribunale ma è ulteriormente significativa in quanto per la prima volta un organo giudiziario internazionale identifica una nozione di diritto consuetudinario.

L'approccio seguito risulta innovativo dal punto di vista interpretativo e sostanziale. Per quanto concerne l'interpretazione, la Camera d'Appello, prendendo atto che il Tribunale non è competente ad applicare direttamente il diritto internazionale per definire i crimini sotto la sua giurisdizione, ha tuttavia stabilito che il ricorso ad esso, insieme a quello del diritto consuetudinario internazionale, sia necessario per interpretare la definizione di terrorismo contenuta nell'art. 314 del Codice Penale Libanese, in quanto troppo restrittiva ed ambigua⁷⁴, ritenendo che una norma deve tener conto di come la realtà sociale sia mutevole e di come il diritto abbia il dovere di adeguarsi ai cambiamenti contestuali interni ed esterni e a quelle che vengono definite le "condizioni del giorno". All'art. 314, infatti, è prevista la seguente definizione di atto terroristico. "Terrorist acts are all acts intended to cause a state of terror and committed by means liable to create a public danger such as explosive devices, inflammable materials, toxic or corrosive products and infectious or microbial agents".

Dal punto di vista sostanziale, alla luce delle prassi e dell'*opinio iuris* degli Stati della comunità internazionale sul nucleo fondamentale di una nozione di terrorismo, una definizione del crimine viene identificata; e alla luce dell'esigenza di modernizzazione del Codice Penale Libanese (datato 1953), tale nozione viene considerata rilevante nello stabilire quale legge vada applicata davanti al Tribunale Speciale per il Libano. Il rispetto dello Statuto è garantito

⁷⁴ METTRAUX G., *ibidem*, pp.654 e ss.

dall'uso meramente interpretativo di tale crimine internazionale, come supporto e supplemento della nozione domestica libanese. Inoltre, la Camera d'Appello considera garantito il principio di legalità, in quanto il diritto internazionale è automaticamente vincolante per la comunità degli Stati ed in quanto il Tribunale è stato istituito in considerazione della “gravità” del crimine di terrorismo, definito dal Consiglio di Sicurezza come “minaccia alla sicurezza e alla pace internazionali”. La Camera ha, infatti, analizzato la Convenzione Araba sulla Lotta al Terrorismo, l'unico trattato di cui il Libano è parte, che fornisce una definizione di terrorismo, sotto certi punti di vista più ampia e sotto altri più restrittiva, di quella contenuta nell'art. 314, discutendo a lungo circa l'esecuzione dei trattati in Libano, notando che essi sono self-executing nel diritto libanese e dunque non necessitano di alcuna legge di ratifica interna se i reati in essi contenuti sono riconosciuti come tali anche dal diritto interno.

Per ciò che a noi interessa, la Camera d'Appello si è occupata del diritto consuetudinario internazionale sul terrorismo, analizzando leggi nazionali, sistemi legali, numerose risoluzioni delle NU, trattati internazionali e altri documenti, giungendo ad individuare l'esistenza di elementi comuni in queste fonti e, quindi, conducendola a riconoscere l'autonomia del crimine di terrorismo internazionale nel diritto consuetudinario internazionale⁷⁵, con la seguente conclusione: “although it is held by many scholars and other legal experts that no widely accepted definition of terrorism has evolved in the world society because of the marked differences of views of some issues, closer scrutiny demonstrates that in fact such a definition has gradually emerged...As we shall see, a number of treaties, UN resolutions, and the legislative and judicial practice of States evince the formation of a general opinio iuris in the International community, accompanied by a practice consistent with such opinion, to the effect that a customary rule of International law regarding the International crime of terrorism, at least in time of peace, has indeed emerged. This customary rule requires the following three key elements:

⁷⁵ VENTURA M. J., *ibidem*, pp.1025 e ss.

- the perpetration of a criminal act (such as murder, kidnapping, hostage-taking, arson and so on) or threatening such act;
- the intent to spread fear among the population (which would generally entail the creation of public danger) or directly or indirectly coerce a national or international authority to take some action, or to refrain from taking it;
- when the act involves a transnational element⁷⁶.

La stessa Corte ha preso atto anche del fatto che rimangono esclusi dalla definizione alcuni aspetti legati alla nozione di terrorismo, con particolare riferimento all'elemento del movente politico, ideologico, religioso o razziale, ma ciò non ha, comunque, impedito di giungere alla formazione di una norma consuetudinaria internazionale⁷⁷.

La Decisione, in conclusione, è innovativa da un duplice punto di vista: anzitutto perché estende la nozione di terrorismo data dall'Articolo 314, aumentando le condotte libanesi riconducibili a tale crimine; in secondo luogo, perché afferma l'esistenza di una definizione internazionale consuetudinaria di terrorismo. Tale definizione, secondo la Camera d'Appello, crea diritti ed obblighi in capo agli Stati e agli individui. Il riferimento alla responsabilità individuale è possibile in quanto l'analisi delle attitudini nazionali al riguardo mostra una volontà degli Stati di criminalizzare le condotte che infrangono la proibizione di commettere atti terroristici e in quanto le infrazioni domestiche di tali proibizioni cominciano a essere considerate come un "attacco ai valori universali" della comunità, come in precedenza era avvenuto per i crimini di guerra, per il genocidio e la tortura. La Decisione della Camera d'Appello del Tribunale ha, come prevedibile, incontrato scetticismo e mosso la critica di molti.

⁷⁶ Decisione, par. 83-85.

⁷⁷Nella Decisione la Corte sostiene : "This aspect of the crime of terrorism (ideological, political, religious or racial motive) has not yet been so broadly and consistently spelled out and accepted as to rise to the level of customary law...it remains to be seen whether one day it will emerge as an additional of the international crime of terrorism".

Le prime osservazioni critiche sono di chi sostiene che lo Statuto del STL non sembra permettere il ricorso al diritto consuetudinario internazionale, nell'interpretazione dei crimini sotto la sua giurisdizione e che la lacuna del diritto interno, rilevata dalla Camera, in realtà non è mai stata ritenuta esistente da parte dei giudizi nazionali libanesi. Pertanto, secondo i critici che condividono tale tesi, tra cui Matthew Gillet e Matthias Schuster, non ci sarebbero ragioni per utilizzare le norme consuetudinarie con un fine interpretativo poiché niente sembrerebbe dover essere interpretato.

Una seconda critica mossa dai suddetti studiosi riguarda la legittimità della norma 68 (G). Tali autori sostengono che tale regola di procedura sia *ultra vires* lo Statuto. Quest'ultimo, infatti, prevede la classica funzione appellativa di una eventuale revisione del giudizio della Camera di primo grado. La procedura istituita dalla criticata norma, invece, emargina il ruolo degli altri gradi di appello, sacrificando un prezioso contributo giustiziale e limitando le possibilità interpretative dell'organo di primo grado.

Sono state, inoltre, mosse critiche alla eccessiva speditezza con cui la Corte ha raggiunto una decisione, così come è stato contestato il fatto che questa sia stata presa sulla base di emendamenti fatti alle regole di procedura del Tribunale dai giudici stessi⁷⁸. Per quanto concerne la critica alla velocità con cui l'intero procedimento è stato condotto, essa trova il principale fautore in Joseph Powderly, che riconosce le motivazioni date al riguardo dal Presidente della Camera Antonio Cassese, che giustifica la velocità in termini di "effettività" ed "efficienza" del processo, spiegando come l'argomento della Decisione abbia reso possibile raggiungere l'unanimità in appena 26 giorni, dato che i giudici d'appello avevano speso l'intero anno precedente in riflessioni a riguardo. Ciononostante, due riprovevoli conseguenze vengono descritte dallo studioso: primo, la rinuncia a saggi di *amici curiae* non consegnati in tempo e che avrebbero potuto offrire preziosa assistenza legale alla Camera; secondo, la questionabile parzialità del giudizio già precostituito e influenzato

⁷⁸ GILLET M. e SCHUSTER M., Fast-track justice. The Special Tribunal for Lebanon defines terrorism, in *Journal of International Criminal Justice*, 9, 2011, p.993.

dall'autorevole posizione del Presidente in materia (espressa nella letteratura da questi pubblicata).

La stessa vaghezza e mancanza di specificità e certezza giuridica della definizione fornita dalla Corte ha fatto sorgere dubbi circa la protezione dei diritti umani coinvolti e sulla possibilità da parte degli Stati stessi di restringere, anziché ampliare, le loro rispettive definizioni di terrorismo, comportando vuoti di tutela⁷⁹.

Per concludere l'analisi delle critiche, occorre menzionare quella avanzata da Ben Saul, autore di una monografia che titola "Defining terrorism in International law"⁸⁰. Saul critica l'utilizzo delle fonti su cui è basata l'analisi della Camera circa l'esistenza di un crimine internazionale di terrorismo. Egli affronta ad uno ad uno gli strumenti citati nella Decisione, ovvero le legislazioni nazionali, le decisioni delle corti nazionali, i trattati regionali ed internazionali, le risoluzioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, dimostrando come siano stati mal interpretati.

Nonostante le critiche elencate ed altre che sono state o possono essere mosse contro questa Decisione, ciò che importa è che con la sua definizione minimalista e semplice di terrorismo internazionale, che ha attentamente evitato qualsiasi elemento che potesse essere oggetto di dibattito, la Camera d'Appello ha avviato la strada verso un consenso universalmente accettato. La Decisione, dunque, costituisce un importante strumento che ha lo scopo di facilitare la cooperazione internazionale in materia di terrorismo⁸¹; è da considerarsi come un punto di riferimento se non un acceleratore nella indispensabile lotta al terrorismo internazionale ed all'analisi delle strategie di contrasto a tale crimine è dedicato il prossimo Capitolo.

⁷⁹ METTRAUX G. *ibidem*, pp. 655 e ss. Anche VENTURA M. J., *ibidem*, p. 1036.

⁸⁰ SAUL B., *Defining Terrorism in International Law*, Oxford University Press, New York, 2006.

⁸¹ METTRAUX G., *ibidem*, p.664.

CAPITOLO TERZO

LA REPRESSIONE – INIZIATIVE ANTITERRORISMO A

LIVELLO INTERNAZIONALE

È ormai assodato: le azioni terroristiche e la lotta al terrorismo influenzano le relazioni internazionali. Tale compito ha un carattere di rilievo all'interno della comunità internazionale. Il terrorismo internazionale che con i suoi attentati e la sua violenza rappresenta un pericolo per la pace e la sicurezza si è andato espandendosi dopo il 2001 e la nuova minaccia terroristica non poteva non riflettersi, a livello globale, in campo sociale, politico e giuridico con la pressante necessità di adottare nuovi strumenti in grado di contrastarla, generando un indispensabile intervento da parte di chi è chiamato a garantire la sicurezza dei cittadini. Compito assolutamente non facile anche perché l'azione terroristica può legarsi ora a qualsiasi possibile obiettivo, ideologia e fondamentalismo e, indifferentemente, ad un determinato territorio o nazione; avere le caratteristiche di rete terroristica transnazionale, non solo islamista ma anche costituire il braccio armato di movimenti di liberazione. La potenza delle azioni terroristiche è aumentata a causa, come più volte sottolineato, di una serie di condizioni, non ultimi la disponibilità dei terroristi a suicidarsi ed il progresso tecnologico. Sempre più, negli ultimi tempi, la lotta al terrorismo internazionale si fonda su un sistema "multilivello"⁸² articolato su tre strati: Nazioni Unite, Unione europea e Stati nazionali. Nel Capitolo Terzo dell'elaborato verrà preso in esame, del citato sistema multilivello, proprio il primo strato e verranno analizzati gli strumenti di contrasto individuati a livello internazionale, dove un ruolo di vertice nella lotta contro il terrorismo spetta all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)⁸³, a partire dalla stipula di convenzioni sul terrorismo e fino all'adozione di risoluzioni.

⁸² DI STASIO C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè Editore, 2010.

⁸³ Tuttavia, prima degli attacchi dell'11 settembre 2001, i quali hanno determinato un radicale cambiamento di prospettiva, le Nazioni Unite hanno considerato per lungo tempo il terrorismo come

Le Nazioni Unite sono, quindi, impegnate nella lotta al terrorismo da tantissimi anni (1970); gli strumenti adottati consistono, appunto, in risoluzioni dell'Assemblea Generale (AG) e del Consiglio di Sicurezza (CdS) nonché nella predisposizione di convenzioni internazionali: finora di quest'ultime ne sono state adottate diverse a livello settoriale, su iniziativa delle Nazioni Unite o di altre organizzazioni internazionali⁸⁴. Negli anni '70 era già evidente che la lotta all'azione dei gruppi terroristici fosse un impegno di rilevanza internazionale, ma è nel corso degli anni '90 che si è combattuto il terrorismo con maggior fermezza, si pensi, in particolare, alla creazione, da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, di un Comitato ad hoc⁸⁵ al fine di elaborare una "Convenzione globale contro il terrorismo internazionale", argomento di cui si è già accennato nel 1° paragrafo del Capitolo Primo⁸⁶ e che verrà approfondito nel presente Capitolo. Rilevante è inoltre il ruolo dell'ONU nell'adottare anche altri strumenti di contrasto al terrorismo quali le *smart sanctions*, anch'esse oggetto di approfondimento nel prosieguo dell'elaborato.

Le risoluzioni adottate dopo gli eventi del settembre 2001⁸⁷, quando il terrorismo irrompe sulla scena mondiale provocando una forte scossa, sono quelle, però, che hanno segnato un vero e proprio spartiacque verso una nuova e più rigorosa linea di condotta nella lotta al terrorismo internazionale ed anch'esse saranno oggetto del presente Capitolo. Verranno, inoltre, evidenziate le condotte preventive poste in essere per contrastare il terrorismo internazionale e su un versante parzialmente diverso, ma non di certo meno importante per combattere il terrorismo, verrà preso in esame il ruolo della Corte Penale Internazionale.

un fenomeno sociale e hanno mostrato un atteggiamento ambivalente nei suoi confronti. Questa posizione si è manifestata anche nell'incapacità di raggiungere un accordo su una definizione di terrorismo universalmente accettata.

⁸⁴ Si rimanda alla nota nr.20.

⁸⁵ Adottato con Risoluzione 51/210 del 17 dicembre 1996.

⁸⁶ I negoziati sulla Convenzione globale, dopo un iniziale progresso, si sono arenati soprattutto per il mancato accordo sulla definizione di atto terroristico.

⁸⁷ Si fa riferimento, ad esempio, alla Risoluzione 1368/2001 con cui il CdS appare determinato a combattere con ogni mezzo le minacce alla pace ed alla sicurezza internazionali causate dagli atti terroristici ed alla Risoluzione 1373/2001 adottata dal CdS a sostegno della lotta internazionale contro il finanziamento del terrorismo.

3.1 La prevenzione

La necessità di affrontare il terrorismo nella sua totalità si manifestò apertamente nell'ambito della Società delle Nazioni quando l'attentato di Marsiglia del 1934 pose, in palese evidenza, gli elementi che rendono l'atto terroristico "transnazionale"⁸⁸. Pertanto, il Consiglio della Società delle Nazioni istituì un Comitato di esperti chiamato a rispondere ai due nodi principali della questione, relativi rispettivamente, alla definizione dell'atto terroristico e alla conseguente repressione a livello internazionale⁸⁹.

In merito alla definizione dell'atto terroristico, essa ruota intorno alla natura specifica della finalità per cui tale atto viene commesso. Ciò si ricollega ad un primo approccio, definito settoriale, a cui si riconducono quelle Convenzioni internazionali che eludono qualsiasi riferimento alla finalità, identificando l'atto terroristico prendendo in esame le modalità operative di manifestazione dell'atto stesso⁹⁰. Invero, sul versante diametralmente opposto si colloca un approccio, definito globale, nel quale rientrano Convenzioni che, piuttosto alle modalità poste in essere, privilegiano lo scopo dell'atto terroristico⁹¹.

Per quanto riguarda le forme di repressione del terrorismo internazionale le fonti di natura convenzionale fanno riferimento allo schema fondato sul principio *aut dedere aut iudicare*, anche se non sono mancati tentativi volti ad affidare i presunti autori ad un Giudice internazionale⁹².

Recentemente la funzione repressiva è stata oggetto di costante attività delle Organizzazioni internazionali, i cui Organi statuari hanno rivisto alcune delle proprie competenze al fine di indirizzare le stesse alla lotta contro il terrorismo⁹³. È fondamentale non sottovalutare, inoltre, il rapporto che intercorre tra la lotta

⁸⁸ PANZERA A. F., Terrorismo (diritto internazionale), in Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XLIV, 1992, p.1.

⁸⁹ MASARONE V., Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, p.2.

⁹⁰ DI STASIO C., *ibidem*, p. 37.

⁹¹ CHERUBINI F., Terrorismo (diritto internazionale), in Enciclopedia del diritto, Annali V, 2012, p.4.

⁹² MASARONE V., *ibidem*, p.106.

⁹³ PANZERA A. F., Attività terroristiche e diritto internazionale, Edizioni Iovine, Napoli, 1978, pp.138-9.

al terrorismo internazionale e la tutela dei diritti umani imposta dal diritto internazionale in generale oltre che da norme convenzionali⁹⁴. La Convenzione di Ginevra per la repressione e la prevenzione del terrorismo, adottata nell'ambito della Società delle Nazioni del 1937, non entrò mai definitivamente in vigore⁹⁵. In *primis*, analizzando la nozione di terrorismo sotto il profilo repressivo, essa si ricava dall'interazione tra una definizione a carattere generale e astratto ed un elenco di fattispecie suscettibili di essere qualificate come "atti di terrorismo" qualora consistano in <<*fatti criminosi diretti contro uno Stato allo scopo di provocare il terrore in persone determinate, gruppi di persone o nel pubblico in generale*>>⁹⁶. I reati così identificati avrebbero dovuto costituire automaticamente, a norma del diritto di Ginevra, casi di estradizione⁹⁷.

Lo scopo repressivo dell'Accordo è arricchito dal profilo preventivo, strettamente correlato al primo: il testo si preoccupa di sancire il dovere di ogni Stato contraente di adottare tutti i provvedimenti idonei ad impedire attività terroristiche. A partire da questo primo tentativo, la volontà di elaborare misure globali per la prevenzione e repressione del terrorismo è da sempre obiettivo principale delle Nazioni Unite.

L'esame della prassi dimostra, invero, come la Comunità internazionale, lungi dal perseguire un disegno normativo unitario sin dall'inizio, abbia adottato un metodo episodico e frammentario, settoriale, volto a rispondere, sistematicamente, alle diverse esigenze poste dalle nuove forme di terrorismo.

⁹⁴ DENNINGER E., *Diritti dell'uomo e Legge fondamentale*, Giappichelli Editore, Torino, 1998, pp. 91 e ss.,

DE VERGOTTINI G., *Guerra e Costituzione*, Il Mulino Editore, Bologna, 2004, pp. 201 e ss.

⁹⁵ Le ragioni del fallimento sono da ricercarsi non solo, dal punto di vista storico, nelle difficili relazioni internazionali conseguenti allo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, ma anche nella nozione fin troppo vasta di terrorismo in esse enunciata. Questa, tuttavia conserva un valore storico dal momento che rappresenta il primo esempio di accordo multilaterale sul terrorismo.

⁹⁶ GIOIA A., *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di dir. int.*, vol. LXXXVII, 2004, pp.9-10.

⁹⁷ Tuttavia, lo Stato a cui veniva richiesta l'extradizione conservava la possibilità di considerare politici tali reati rifiutando di concederla, in quanto l'obbligo di decidere era subordinato alle restrizioni presenti nel diritto vigente nel Paese cui la domanda è rivolta. Tale rifiuto, però, era soggetto a temperamenti (artt. 8 e 9) secondo i quali qualora l'extradizione non sia stata concessa il reo deve essere perseguito come se il reato fosse stato commesso nello Stato in cui si trova e sottoposto a procedimento se la legislazione dello Stato di rifugio consenta l'instaurazione del procedimento per reato commesso dallo straniero.

Nello specifico, le Convenzioni a carattere regionale e l'approccio globale che le caratterizza, non si pongono tra di loro in rapporto di corrispondenza biunivoca. Infatti, accanto alle Convenzioni globali è possibile annoverare una lunga serie che, invece, adottano un approccio settoriale o misto. All'interno di questa categoria è possibile, altresì, effettuare un'ulteriore distinzione tra quelle che operano un rinvio secco alle Convenzioni universali⁹⁸ e quelle che uniscono ad un simile richiamo un'autonoma definizione di atto terroristico⁹⁹.

Pertanto, l'unica Convenzione regionale che adotta un approccio totalmente globale è la Convenzione di Algeri del 1999 sulla prevenzione e la lotta al terrorismo.

Le Convenzioni universali si limitano a disciplinare i singoli reati, tradizionalmente associati al terrorismo internazionale, eludendo la problematica connessa ad individuare una definizione generale. La maggior parte di esse si sostanziano nella presunzione assoluta secondo la quale la finalità terroristica è in *re ipsa*, altre, invece, menzionano espressamente la finalità dell'atto nella condotta posta in essere in considerazione di una natura terroristica in sé¹⁰⁰. Indicativo del carattere settoriale di tali convenzioni è soprattutto la loro conclusione nell'ambito di istituti specializzati delle Nazioni

⁹⁸ Fra cui figurano sia quelle che adottano un approccio universale, sia quelle che contengono un riferimento alla finalità terroristica dell'atto, quale la Convenzione contro la presa di ostaggi, sia l'unica Convenzione universale a carattere globale ossia la Convenzione sulla repressione del finanziamento del terrorismo. Vanno ascritte a questa prima categoria: a) la Convenzione Interamericana contro il terrorismo, adottata nel 2002 all'interno dell'Osa; b) il Protocollo Addizionale all'Accordo sulla cooperazione nella lotta al crimine concluso tra gli Stati dell'Organizzazione della cooperazione economica del Mar Nero (Bsec); c) le Convenzioni di Varsavia del 2005 sulla prevenzione del terrorismo elaborate nell'ambito del Consiglio d'Europa; d) La Convenzione di Cebu del 2007 sulla lotta al terrorismo adottata nell'ambito dell'Associazione delle Nazioni dell'Asia sudorientale (Asean). In tale ambito, pur con le sue differenze si colloca anche la Convenzione di Strasburgo del 1977.

⁹⁹ Esempi di Convenzioni rientranti in tale categoria sono: 1) la Convenzione di Katmandu del 1987 sulla repressione del terrorismo, adottata in seno all'associazione Sud-est Asiatica per la cooperazione regionale (Saarc); 2) la Convenzione de Il Cairo, adottata nell'ambito della lega degli Stati Arabi nel 1998, la quale rileva sia per l'esclusione della nozione di atto terroristico della lotta dei popoli per la propria autodeterminazione, sia per la natura sussidiaria del rinvio alle convenzioni globali; 3) Convenzione di Ouagadougou, adottata dall'Organizzazione della Conferenza Islamica (Oic) nel 1999; 4) Convenzione di Shanghai del 2001 sulla lotta contro il terrorismo, il separatismo e l'estremismo; 5) Convenzione di Minsk del 1999, sulla lotta contro il terrorismo elaborata dalla Comunità degli Stati Indipendenti (Csi).

¹⁰⁰ RONZITTI N., Europa e terrorismo internazionale. Analisi giuridica del fenomeno e Convenzioni internazionali, Franco Angeli, Milano, 1992, p.943.

Unite, in cui sono rinvenibili alcuni atti che fanno esplicitamente riferimento al fenomeno in via generale. A tal proposito, è opportuno richiamare le Convenzioni di New York del 1997 e del 1999. La prima, dopo aver fornito una definizione di atto terroristico all'articolo 2, esclude da un lato, dal proprio ambito di applicazione le attività delle forze armate durante un conflitto armato e, dall'altro, le attività intraprese dalle forze armate di uno stato nell'esercizio delle proprie funzioni ufficiali.

La Convenzione di New York del 1999 rappresenta, seppur in via indiretta, come già anticipato, il primo atto a contenere una definizione di terrorismo nella sua globalità, con lo scopo di inquadrare il reato accessorio di finanziamento del terrorismo¹⁰¹.

Le difficoltà sorte in seno alle Nazioni Unite furono superate quando il fenomeno fu affrontato nell'ambito di organizzazioni a composizione più limitata ed omogenea.

Negli anni precedenti, prima di tale approccio, furono elaborate alcune Convenzioni che, individuando fattispecie tradizionalmente associate al terrorismo, possono essere considerate la base del successivo Accordo di Strasburgo.

Una prima categoria di atti riguarda il settore dell'aviazione civile internazionale, nell'ambito del quale l'ICAO (Organizzazione per l'aviazione civile internazionale) nel 1970, predispose la Convenzione per la repressione illecita di aeromobili. Tali disposizioni si considerano applicabili solo al verificarsi di determinate condizioni concernenti lo status giuridico dell'aeromobile, l'esistenza di un atto di cattura in volo ed, infine, l'elemento spaziale¹⁰².

Nonostante le novità apportate, la Convenzione dell'Aia si rilevò idonea a reprimere gli attentati a danni di aerei al suolo o di installazioni aeroportuali, il

¹⁰¹ GIOIA A., *ibidem*, pp. 31 e ss

¹⁰² Ai fini dell'applicabilità della Convenzione è richiesta un'azione violenta idonea a provocare il dirottamento dell'aeromobile all'interno del quale essa è compiuta. Ne rimangono, dunque, esclusi gli atti di interferenza da terra e gli atti perpetrati a bordo di un aereo verso un altro. La "*capture illecite*" consiste, non tanto in un'azione violenta finalizzata a turbare il normale utilizzo dell'aeromobile, bensì in un atto idoneo a provocarne il dirottamento.

ché ha indotto l'ICAO a predisporre il testo di una nuova Convenzione adottata a Montréal il 23 settembre 1971.

Ulteriore categoria di atti considerata manifestazione del fenomeno attiene alla sicurezza della navigazione marittima. Infatti, a seguito al primo dirottamento di una nave avvenuta ai danni del transatlantico italiano Achille Lauro¹⁰³, su iniziativa dell'Organizzazione marittima internazionale, nel 1988, fu adottata la Convenzione di Roma, la quale considera reato la commissione da parte di chiunque, di atti diretti, illecitamente ed intenzionalmente, ad impadronirsi di una nave o ad esercitarvi il controllo di essa con violenza o con minaccia.

Pertanto, in base all'exkursus fatto, si può affermare che gli strumenti che si sono progressivamente sviluppati prevedono la lotta al terrorismo sotto un duplice punto di vista ossia, la repressione e la prevenzione.

Soffermandoci su questo secondo aspetto vediamo che l'importanza della prevenzione è dettata, in primo luogo, dall'esistenza di uno stato di rischio diffuso¹⁰⁴ connesso ad un'assoluta imprevedibilità in merito *all'ubi, quando e quomodo* della minaccia terroristica e, in secondo luogo, dalle caratteristiche stesse dei potenziali terroristi, come già riportato nell'introduzione.

In definitiva, la risposta principale contro queste minacce sarebbe la prevenzione, individuando le cellule terroristiche prima che agiscano. La prevenzione viene così a caratterizzare l'attuale esperienza dell'azione pubblica, come espressione dell'interesse generale alla sicurezza, al fine di realizzare un maggior contenimento dei fattori di rischio sociale¹⁰⁵.

Per contrastare il fenomeno terroristico, dunque, deve essere messa in campo una complessa attività volta ad anticipare le minacce ed in tale ottica fondamentale è il ruolo svolto dalle *intelligence* dei vari paesi con auspicabili strategie condivise a livello internazionale.

¹⁰³ PANZERA A.F., *ibidem*, pp.52 e ss.

¹⁰⁴ V. BALDINI, *Sicurezza e libertà nello Stato di diritto in trasformazione – Problematiche costituzionali delle discipline di lotta al terrorismo internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2005.

¹⁰⁵ V. BALDINI, *ibidem*.

In tale prospettiva, si collocava la decisione di istituire una polizia internazionale (INTER.POL¹⁰⁶), che a sua volta ha provveduto alla costituzione, al proprio interno, di uno specifico gruppo di lavoro contro il terrorismo, al fine di studiarne meglio il controllo, le connotazioni e le modalità.

Nell'ambito del rafforzamento dell'azione antiterrorismo il Consiglio GAI DEL 2001 istituì la figura del Coordinatore antiterrorismo dell'Unione Europea¹⁰⁷ e l'Agenzia Europea per le frontiere (Frontex)¹⁰⁸, al fine di perseguire l'obiettivo di creare una banca dati europea dei nominativi delle persone condannate per atti di terrorismo di una certa gravità.

Le esigenze di sicurezza e stabilità hanno trovato risposta nella progressiva evoluzione dei ruoli e delle strutture di Eurojust ed Europol che suggerivano di aggiornare i metodi decisionali e gli istituti che tradizionalmente avevano accompagnato la storia europea. In tal contesto fu adottata la Decisione Quadro 2002/584/GAI istitutiva del mandato di arresto europeo¹⁰⁹. Tale istituto ha dato adito ad una nuova forma di cooperazione su base non convenzionale e viene qualificato quale atto giudiziario a proiezione europea ad esecuzione obbligatoria. La forza di tale istituto si fonda sulla giurisdizionalizzazione del meccanismo della consegna e sulla celerità della procedura¹¹⁰.

Ciò che genera maggiori perplessità nell'applicazione di tale istituto è l'inadeguatezza degli standard relativi alla tutela dei diritti umani previsti dalla Decisione Quadro, ragion per cui, la maggior parte degli Stati membri hanno condizionato l'esecuzione della stessa al rispetto delle garanzie del giusto processo, affermate a livello costituzionale ed internazionale.

¹⁰⁶ Istituita nel 1987, il cui nome completo è Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale, da www.poliziamoderna.it.

¹⁰⁷ Il cui compito principale consiste nel coordinare le attività correlate al terrorismo in seno al Consiglio ai fini della corretta applicazione delle misure legislative da parte degli Stati membri. In tal senso MOSCA C., *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p.61.

¹⁰⁸ Lo scopo insito nella creazione di tale agenzia è quello di coordinare le operazioni delle polizie di frontiera. In attuazione del Regolamento CE N. 2007/2004 del 26 ottobre 2004, istitutivo dell'Agenzia Europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'U.E. Frontex è divenuta operativa a partire da maggio 2005.

¹⁰⁹ IUZZOLINO G., voce Mandato d'arresto europeo (Diritto Penale), in *Enciclopedia giuridica* Treccani, Volume XIX, 2010, p.1.

¹¹⁰ GRASSO G. e SICURELLA R., (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Giuffrè Editore, Catania, 2007, p. 542.

Nel corso del Consiglio europeo del 2004, in risposta agli attentati di Madrid, i Capi di Stato e di Governo adottarono il piano d'azione per la cooperazione giudiziaria, doganale e di polizia per il periodo 2005-2009, con l'obiettivo del rafforzamento della sicurezza internazionale attraverso la prevenzione e la soppressione del terrorismo, a cui si aggiunge il controllo delle frontiere esterne e la garanzia della sicurezza interna.

In seguito ad altri attentati terroristici, il Consiglio GAI adottò, nel 2008, tre Decisioni-Quadro. La prima finalizzata all'adozione di mezzi rapidi ed efficaci per lo scambio di informazioni attraverso l'introduzione di uno strumento di cooperazione tra le forze di polizia, relativo allo scambio di dati genetici attraverso l'accesso agli schedari di analisi del DNA.

La seconda Decisione-Quadro, numero 841, mira al rafforzamento della lotta contro la criminalità organizzata nell'U.E., trovando origine nella duplice necessità di dare, da un lato, completamento al contenuto della definizione di "organizzazione terroristica" e, dall'altro, di ampliare l'ambito di operatività degli strumenti normativi volti alla persecuzione del reato di terrorismo.

Infine, è con la Decisione-Quadro 2008/919/GAI che si giunge all'introduzione del reato di attività preparatorie al terrorismo, tra le quali rientrano sia i reati intenzionalmente commessi da persone fisiche, sia la pubblica provocazione a commettere atti terroristici, reclutamento o addestramento ai fini terroristici da parte di persone giuridiche. Ciò che più rileva nella disposizione normativa, rimane il profilo garantista della stessa, concretizzato dal fatto che agli Stati membri viene rivolto l'invito a garantire la proporzionalità dell'incriminazione alle finalità perseguite da una società democratica¹¹¹.

Altro fronte di prevenzione è costituito dalla sicurezza dei documenti: sono molti gli Stati (compresa l'Italia) che hanno deciso l'introduzione di dati biometrici sui passaporti e altri documenti di viaggio, contro possibili

¹¹¹ Obiettivo della previsione è quello di ridurre il ricorso a forme di arbitrarietà e discriminazione nella valutazione ed anticipando la questione del bilanciamento dei diritti delle vittime del terrorismo con quelli degli autori del reato. Articolo 3 della Decisione- Quadro 2008/919 GAI.

contraffazioni e si continua l'opera di applicazione di nuove tecnologie ai documenti di viaggio, in modo da stabilire linee e standard comuni.

La necessità di procedere all'aggiornamento degli strumenti previsti per la lotta al terrorismo emerge anche nelle conclusioni del Consiglio sul contrasto alla criminalità organizzata già a partire dal 2012, che si caratterizzano per l'innovativo riferimento alla rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione (RAN)¹¹². Queste sono le basi giuridiche che portano la Commissione, con la Comunicazione COM (2013) 941, a fornire agli Stati membri le linee guida da seguire al fine di prevenire e contrastare la radicalizzazione del terrorismo. In essa, appunto, si prospetta per la prima volta, la possibilità che le attività terroristiche siano imputabili anche ad organizzazioni di gruppi o singoli individui. Nella consapevolezza che i cittadini europei diventano, non solo vittime di attentati, ma sempre più frequentemente, artefici di episodi terroristici ideati con il supporto delle nuove tecnologie di comunicazione e dei mezzi di propaganda.

Infine, sempre per quanto attiene il versante della prevenzione, assume particolare rilievo la disciplina rivolta alla repressione del finanziamento di attività legate al terrorismo¹¹³, in cui il ricorso all'azione preventiva si prefigura come essenziale allo scopo di privare le organizzazioni terroristiche dei propri mezzi economici (argomento che verrà approfondito nel Capitolo Quarto dell'elaborato) ed, ancora, in alcune risoluzioni¹¹⁴ adottate dal Consiglio di Sicurezza dopo l'11 settembre 2001, accanto all'impegno per la repressione degli atti terroristici, troviamo anche un'esortazione a porre in essere condotte preventive¹¹⁵: in particolare si incita la Comunità internazionale ad un'azione preventiva diretta ad impedire l'esecuzione di atti terroristici, il finanziamento e

¹¹² La RAN (Radicalisation Awareness Network) è una rete composta da esperti e operatori del settore provenienti da tutta Europa. È competente a rispondere alla richiesta di assistenza dei membri della Commissione nell'attuazione delle proposte in materia di prevenzione della radicalizzazione. Commissione, Comunicazione e Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo, e Comitato delle Regioni COM (2013) 941 sulla prevenzione della radicalizzazione del terrorismo e dell'estremismo violento. Testo disponibile su ec.europa.eu/transparency/regdoc.

¹¹³ Si tratta delle Risoluzioni 1267/1999 e 1373/2001.

¹¹⁴ In particolare, si fa riferimento alle Risoluzioni 1368/2001 e 1373/2001.

¹¹⁵ Il Consiglio di Sicurezza "si appella alla Comunità internazionale affinché siano raddoppiati gli sforzi per prevenire ed eliminare gli atti terroristici" (Risoluzione 1363 del luglio 2001).

la preparazione di tali atti nonché il movimento di gruppi terroristici o di singoli soggetti¹¹⁶. Per contrastare il terrorismo internazionale, dunque, è importante il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati. Nell'ambito della prevenzione, questo è un fattore sicuramente indispensabile e, infatti, "l'azione preventiva più efficace resta sempre quella di collaborazione, al fine di assicurare la compiutezza del circuito informativo¹¹⁷".

¹¹⁶ Questo è quanto riporta ancora la Risoluzione 1373/2001.

¹¹⁷ Dichiarazione del Prefetto Lamberto Giannini, attuale Capo della Polizia.

3.2 Corte penale internazionale

L'Assemblea Generale nella Risoluzione 50/46 dell'11 dicembre 1995 ha deciso di costituire un Comitato Preparatorio per l'istituzione di una Corte Penale Internazionale al fine di discutere le questioni sostanziali ed organizzative di maggiore rilevanza affrontate nel progetto di Statuto elaborato dalla Commissione per il Diritto Internazionale nel 1994.

Al Comitato Preparatorio potevano partecipare tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite ovvero membri delle Agenzie Specializzate o dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica. Il Sottosegretario Generale, Consigliere per gli Affari Legali, Mr. Hans Corell, ha inaugurato la sessione e il Segretario generale, Mr. Roy S. Lee ha svolto il ruolo di Segretario del Comitato Preparatorio.

La Conferenza si è svolta a Roma dal 15 giugno al 17 luglio 1998.

I lavori della Conferenza di Roma hanno avuto inizio con il discorso inaugurale del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan e la dichiarazione del Presidente della Repubblica Italiana Oscar Luigi Scalfaro.

I lavori di merito sono iniziati il giorno successivo, accompagnati dall'illustrazione orale delle prime dichiarazioni degli Stati partecipanti e delle Organizzazioni accreditate. Lo svolgimento dei lavori prevedeva l'esame, da parte del Comitato Plenario, del Progetto di Statuto predisposto dal Comitato Preparatorio ed il deferimento al Comitato di Redazione del testo delle disposizioni sulle quali fosse stato progressivamente raggiunto il consenso, attraverso le opportune negoziazioni diplomatiche. Compito del Comitato di Redazione sarebbe stato quello di tradurre il testo negoziato in forma giuridica e nelle sei lingue ufficiali della Conferenza, per poi trasmetterlo nuovamente al Comitato Plenario per l'approvazione e l'invio all'Assemblea Plenaria, Organo competente all'adozione definitiva.

A pochi giorni dal termine dei lavori, e dopo il mancato accoglimento di una prima proposta, l'Ufficio di Presidenza ha dato il via a delle negoziazioni informali finalizzate a produrre una seconda proposta che avesse carattere di rigidità, da accettare o respingere senza possibilità di apporvi modifiche. Invero, su tale proposta India e Stati Uniti avanzarono proposte di emendamento che furono contrastate dalla Norvegia.

Ad ogni modo, un'ora prima della mezzanotte del 17 luglio 1998, la Corte Penale Internazionale diventò una realtà¹¹⁸.

Si può, pertanto, affermare che sia stato concretamente accolto l'invito rivolto, in passato, agli Stati dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan quando disse: *<<Molti hanno pensato, senza dubbio, che gli orrori della Seconda Guerra Mondiale, i campi di concentramento, la crudeltà, lo sterminio e l'Olocausto non avrebbero mai più potuto verificarsi. Eppure si sono verificati ... I nostri tempi, ed anche questo decennio, ci hanno dimostrato che la capacità dell'uomo per la malvagità non conosce limiti. Genocidio ... è ora anche una parola dei nostri tempi, un'odiosa realtà che richiede una risposta storica ... Nella prospettiva di una Corte Penale Internazionale è riposta la promessa di una giustizia universale>>*.

¹¹⁸ REALE E.P., Lo Statuto della Corte Penale Internazionale, Padova, 1999, pp. 92 e ss.

3.2.1 Istituzione della Corte Penale Internazionale.

Tra le diverse ragioni a fondamento dell'istituzione della Corte Penale Internazionale, vi è, innanzitutto, l'esigenza che l'impunità dei responsabili dei più grandi crimini non porti a dimenticare le gravi atrocità commesse, quali violazioni che arrivano a negare l'essenza stessa della dignità umana. La sua istituzione, inoltre, assolverebbe alla fondamentale funzione di porre fine ai conflitti evitando la vendetta privata.

La Corte Penale Internazionale è stata definita l'anello mancante del sistema giuridico internazionale. L'esistenza del Tribunale internazionale è volta a reprimere i reati che i singoli Stati non hanno la volontà o la capacità di perseguire mediante i propri tribunali. I crimini, inoltre, rientranti nella sua competenza sono internazionali (come anticipato nel 1° paragrafo del Capitolo Secondo) in virtù dell'entità dell'offesa arrecata che non tocca solo la sfera personale degli individui ma l'umanità stessa, in quanto violano i beni considerati essenziali per l'intera Comunità mondiale ed il cui rispetto si impone, pertanto, nei confronti della generalità degli Stati e degli individui portatori, al tempo stesso, di un interesse universale alla repressione delle condotte che ne costituiscono trasgressione¹¹⁹. Qualora questi crimini vengano perseguiti su iniziativa di un singolo Stato, la loro gravità rischia di essere sminuita. Altra ragione, infine, può essere ricercata nel fatto che il singolo Stato spesso non ha risorse sufficienti per perseguire crimini di portata internazionale. Il principio di complementarità costituisce uno dei principi fondamentali del sistema internazionale penalistico. Con esso, infatti, lo Statuto della Corte Penale Internazionale sancisce una precisa modalità di rapporto tra la Corte e gli ordinamenti nazionali degli Stati parte della Convenzione nell'esercizio della giurisdizione sui crimini internazionali. Il principio di complementarità è

¹¹⁹ MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013.

espressamente consacrato nello Statuto al punto 10 il quale dispone che “*La Corte è complementare rispetto alle giurisdizioni penali nazionali*”, inoltre, il punto 6 del Preambolo afferma che “*E’ dovere di ciascuno Stato esercitare la propria giurisdizione penale nei confronti dei responsabili di crimini internazionali*”. Infine, le condizioni relative all’esercizio della competenza della Corte alla luce della sua natura complementare sono enunciate dall’articolo 17 CPI St. in base al quale la giurisdizione prioritaria è attribuita allo Stato, mentre alla Corte è riservata la giurisdizione solo in via sussidiaria. L’organo giudicante internazionale non è tuttavia competente a giudicare sulla legittimità del diritto interno, essa, pertanto, si limiterà, eventualmente, a constatare l’inadeguatezza dello Stato di volta in volta interessato a perseguire i crimini internazionali. È necessario precisare, però, che in linea con il carattere concreto e dinamico del principio di complementarità, la Corte può anche, in un momento successivo, ritenere lo Stato come incapace o con mancanza di volontà, dichiarando pertanto sussistenti le condizioni per un giudizio internazionale¹²⁰. Nello specifico, la Corte giudica in relazione ad una situazione o ad un caso concreto in quel momento e per quel momento e può esercitare nuovamente il suo sindacato, in tal caso non più sulle norme, ma sulle modalità processuali poste in essere a livello nazionale, potendo decidere, altresì, l’eventuale riapertura del processo. Alla luce di quanto suindicato emerge una notevole discrezionalità dell’organo giudicante internazionale in merito all’esercizio della propria giurisdizione. Pertanto, in assenza di parametri precisi idonei a valutare oggettivamente le condizioni di procedibilità i rischi connessi sono palesi. Appare necessario, appunto, al fine di accertare la capacità e/o la volontà o meno di uno Stato, l’elaborazione di alcuni criteri finalizzati a

¹²⁰ AMATI E., CACCAMO V., COSTI M., FRONZA E., VALLINI A., Introduzione al Diritto Penale Internazionale, Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 56 e ss.

distinguere un controllo legittimo da un eventuale controllo fondato su parametri soggettivi.

La giurisdizione della Corte, inoltre, non ha carattere universale; pertanto, essa non può procedere nei confronti di cittadini di Stati non aderenti allo Statuto o di situazioni verificatesi sul territorio di tali Stati, salvo il loro consenso¹²¹. Il consenso dello Stato non è necessario qualora il caso sia stato sottoposto alla Corte dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite¹²².

Naturalmente, allo stato attuale, questo successo è ancora fortemente condizionato dagli Stati che tendono ad opporre la loro sovranità investigativa. Occorre, pertanto, non solo l'istituzione di un Tribunale internazionale, ma che esso abbia la caratteristica della permanenza cioè precostituito rispetto ai fatti criminosi su cui dovrà giudicare, con l'investimento di poteri adeguati al fine di ottenere la collaborazione degli Stati che ne abbiano accettato la giurisdizione. La Corte Penale Internazionale risiede all'Aia anche se è previsto che possa celebrare le sue udienze in riferimento alle regioni ove sono avvenuti i fatti *sub judice*. Le lingue ufficiali della Corte sono quelle dell'ONU ossia, arabo, cinese, russo, spagnolo, inglese e francese¹²³.

Sono organi della Corte la Presidenza, l'Appeal Division, la Trial Division e la Pre-Trial Division, l'Office of the Prosecutor ed il Registry¹²⁴.

I Giudici della Presidenza e delle tre Division, complessivamente 18, sono eletti dall'Assemblea degli Stati per un tempo che varia da tre a nove anni. Per poter essere eletti, i candidati, proposti dai singoli Stati, devono essere persone di “*elevato carattere morale, imparzialità ed integrità, in possesso dei titoli per la nomina alle più alte funzioni giurisdizionali nello Stato di appartenenza, devono*

¹²¹ MASARONE V., *ibidem*.

¹²² In base al Capitolo VII della Carta ONU.

¹²³ FANCHIOTTI, MIRAGLIA, PIERINI, *La Corte penale internazionale, profili sostanziali e processuali*, Torino, 2014, pp. 102-103.

¹²⁴ *Registry* e *Registrar*, indicano rispettivamente l'organo ed il suo titolare: le cui funzioni solo parzialmente riflettono quelle della “cancelleria” e “cancelliere”.

avere una consolidata competenza nel diritto penale e processuale e la necessaria rilevante esperienza come Giudici, Pubblici Ministeri e avvocati o in settori rilevanti del diritto internazionale ed un'estesa esperienza in una funzione professionale legale che sia rilevante per il lavoro giudiziario della Corte"¹²⁵.

La Presidenza della Corte Penale Internazionale è costituita da un Collegio di tre giudici ossia, il Presidente, il Primo e il Secondo Vice Presidente che sono eletti ogni tre anni dall'Assemblea dei Giudici della Corte stessa. La Presidenza è responsabile dell'amministrazione organizzativa della Corte ma non dell'ufficio del Procuratore, che viene comunque definito uno degli organi della Corte con la quale la Presidenza deve intrattenere rapporti di mutuo coordinamento. All'ufficio del Procuratore che agisce indipendentemente come un organo autonomo e separato dalla Corte, è preposto il Procuratore eletto per nove anni non rinnovabili.

Il *Registry* è un organo diretto del Registrar, principale funzionario amministrativo della Corte, viene eletto per cinque anni, eventualmente rinnovabili, dall'assemblea dei Giudici. Esso ha la funzione affidata nei sistemi di *Common Law* ai *Law Clerks*, inoltre, è responsabile dell'istituto della detenzione cautelare e dirige il relativo personale di custodia.

Infine, il *Registrar* sovrintende alla *Victim and Witness Unit*, preposta alla protezione e sicurezza di vittime, testimoni ed altri soggetti a rischio. Egli, inoltre, ha la funzione di redigere il codice deontologico degli avvocati difensori, considerati alla stregua di "organi" della Corte¹²⁶.

Dalla categoria dei crimini internazionali abbiamo distinto (si rimanda al 1° paragrafo del Capitolo Secondo) i crimini transnazionali¹²⁷ denominati <<*treaty*

¹²⁵ Articolo 36 .3 CPI Statuto.

¹²⁶ FANCHIOTTI, Il processo davanti alla Corte penale internazionale, in Trattato di procedura penale, vol. 7, tomo I, Torino 2011, pp. 9 ss.

¹²⁷ L'Art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 15 novembre 2000) definisce in questo modo un reato transnazionale: a) se commesso in

based crimes>> che sono fatti penalmente rilevanti che coinvolgono più Paesi, riconosciuti nei trattati internazionali o nelle risoluzioni delle organizzazioni internazionali ma esclusi dalla giurisdizione della Corte Penale Internazionale¹²⁸.

E per quanto attiene al terrorismo internazionale?

Dobbiamo sottolinearne la controversa dimensione giuridica come crimine internazionale o transnazionale: le difficoltà di classificazione degli atti terroristici si manifestano prevalentemente con riguardo alle ipotesi in cui essi vengono compiuti in via autonoma ma in alcuni casi risulta altrettanto controversa la possibilità di qualificarli come modalità esecutive di altri crimini internazionali, cioè dei crimini di guerra o di quelli contro l'umanità.

più di uno Stato, b) se commesso in uno Stato ma una sua parte significativa ha luogo in un altro Stato, c) se commesso in uno Stato ma coinvolge un gruppo criminale organizzato che svolga attività criminali in più di uno Stato, oppure d) se commesso in uno Stato ma produce effetti significativi in un altro Stato.

¹²⁸ Cfr. Articolo, The exclusion of treaty crimes from the jurisdiction of the proposed International Criminal Court: law, pragmatism, politics, tratto da Journal of conflict and security law, 1998.

3.2.2 Quale possibile ruolo per la corte penale internazionale

Lo Statuto della Corte Penale Internazionale abbiamo visto che non contempla il crimine di terrorismo tra quelli perseguibili dalla Corte, i cosiddetti crimini internazionali, elencati all'articolo 5. I motivi per cui il crimine di terrorismo non è contemplato nello Statuto sono diversi. In estrema sintesi è stato obiettato che¹²⁹:

- non esiste una chiara, univoca e accettata definizione del concetto di terrorismo;
- solo i quattro crimini elencati dall'articolo 5 dello Statuto, i così detti crimini internazionali (o soprannazionali o *core crimes*), rappresentano “i crimini più gravi per la Comunità internazionale nel suo insieme” (dal Preambolo dello Statuto) e che il fenomeno terrorismo non ha raggiunto la gravità necessaria per essere investigato e processato dalla Corte;
- i fatti di terrorismo quali *treaty crimes* vengono già perseguiti in modo efficace dalle giurisdizioni nazionali senza quindi necessità di investire la Corte;
- l'inserimento del crimine di terrorismo tra quelli internazionali avrebbe avuto come conseguenza che diversi Stati non avrebbero firmato lo Statuto con probabile fallimento della conferenza diplomatica di Roma;
- la Corte Penale Internazionale si sarebbe sovraccaricata di casi che non sarebbe stata, considerata la struttura e le risorse, in grado di gestire.

Da quanto detto emerge chiaramente come la Comunità internazionale abbia discusso della materia e che consapevolmente non abbia voluto investire la CPI del crimine di terrorismo.

Occorre, tuttavia, considerare gli sviluppi giurisprudenziali conseguenti agli attacchi terroristici del 2001, la giurisprudenza del Tribunale Penale Internazionale per la Ex Jugoslavia e della Corte Speciale per la Sierra Leone e capire se, nonostante l'iniziale esclusione di un autonomo crimine di terrorismo

¹²⁹ TARFUSSER C., Terrorismo Internazionale. Quale possibile ruolo per la Corte penale internazionale?, in Rivista Questione Giustizia, 2016.

nell'ambito della CPI, esistano strumenti giuridici per poterlo perseguire come crimine internazionale¹³⁰. Anche alla luce del fatto che, sia nel corso della conferenza diplomatica di Roma, sia nella prima conferenza di revisione dello Statuto tenutasi a Kampala in Uganda nel 2010, diverse delegazioni (India, Sri Lanka, Turchia, Trinidad & Tobago, Jamaica, Barbados, Dominica, Paesi Bassi, ecc.), hanno variamente proposto di emendare lo Statuto aggiungendo il crimine di terrorismo internazionale tra quelli rientranti nella giurisdizione della Corte. Molti studiosi, inoltre, sono convinti che condotte di terrorismo siano suscettibili di rientrare nella giurisdizione della Corte Penale Internazionale attraverso un'interpretazione evolutiva dello Statuto e quindi anche senza necessità di un suo emendamento che in molti ritengono altamente improbabile se non addirittura pericoloso, considerata la mutata sensibilità verso ogni forma di giurisdizione penale sovranazionale e ritenendo, dunque, che vi siano già diversi elementi qualificanti dai quali si può dedurre che il terrorismo sia ormai assunto al rango dei "delitti più gravi che riguardano l'insieme della comunità internazionale"¹³¹.

Limitandoci ad accennare a detti elementi, riportiamo¹³²:

1. Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n.n. 1368, 1373 e 1566, tutte del 2001, che stanno a dimostrare come la comunità internazionale consideri il terrorismo una delle maggiori minacce alla pace e alla sicurezza; la Risoluzione 1566 da anche una definizione molto avanzata e dettagliata che può essere presa come solida e valida base di discussione per una definizione di crimine di terrorismo¹³³.

¹³⁰ ARNOLD R., *Terrorism, war crimes and International Criminal Court*, in *Research Handbook*, edited by Ben Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014.

¹³¹ Dal Preambolo allo Statuto di Roma.

¹³² TARFUSSER C., *ibidem*.

¹³³ "Recalls that criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international convention and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature".

2. Il continuo aumentare delle ratifiche dei diversi trattati e protocolli in materia di terrorismo da parte della maggior parte degli Stati che hanno ratificato lo Statuto di Roma.
3. La Decisione della Corte d'Appello dello Special Tribunal for Lebanon, presieduta da A. Cassese, in cui è stato affermato come il terrorismo sia ormai assunto a crimine internazionale in base al diritto internazionale consuetudinario.

Analizzato perché secondo alcuni giuristi il crimine di terrorismo possa essere considerato un crimine internazionale, occorre verificare se ed eventualmente come azioni di terrorismo possono essere ricondotte tra quelle descritte nei cd. “core crimes” di cui agli artt. 5, 6, 7 e 8 dello Statuto di Roma. Seguiremo in questa breve analisi la tesi di coloro che riconducono gli atti di terrorismo al crimine contro l'umanità anche se sono molti coloro che ritengono che esistano gli strumenti giuridici per poterlo perseguire come crimine di guerra proprio perché da diverse parti in relazione a fatti terroristici si gridi ad un vero e proprio stato di guerra. Nello specifico¹³⁴, è necessario verificare dapprima la sussistenza del cd. “elemento contestuale” del crimine contro l'umanità, di quell'elemento ulteriore cioè che, rispetto a quello oggettivo e quello soggettivo, qualifica il crimine internazionale rispetto a crimine di competenza delle giurisdizioni nazionali. L'elemento contestuale del crimine contro l'umanità è un elemento complesso e consiste 1) nell'attacco contro la popolazione civile; 2) nella larga scala e sistematicità (widespread and systematic) dell'attacco e 3) nell'individuabilità di un elemento di “policy”, di un nesso tra le condotte e un piano politico-organizzativo sovrastante. Secondo la corrente di pensiero seguita, dunque è scontata la sussistenza del predetto elemento contestuale nelle organizzazioni terroristiche che ormai operano a livello internazionale su larga scala ed in modo sistematico così come ritiene che gli atti di terrorismo possono

¹³⁴ TARFUSSER C., *ibidem*.

essere astrattamente riconducibili a molte delle undici condotte descritte dalle lettere da a) a k) dell'articolo 7 dello Statuto¹³⁵.

Da quanto esposto emerge come, a parere di alcuni, il crimine di terrorismo laddove si manifesta in una delle condotte menzionate all'articolo 7 dello Statuto di Roma ed in presenza dell'elemento contestuale che caratterizza i crimini internazionali, potrebbe già *rebus sic stantibus* e senza quindi alcuna necessità di emendare lo Statuto, rientrare nella giurisdizione della Corte penale internazionale e quindi da questa essere investigato, perseguito e giudicato.

¹³⁵ a) Murder, b) Extermination, c) Enslavement, d) Deportation or forcible transfer of population; e) Imprisonment or other severe deprivation of physical liberty in violation of fundamental rules of international law; f) Torture; g) Rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity; h) Persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender as defined in paragraph 3, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law, in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court; i) Enforced disappearance of persons; j) The crime of apartheid, k) Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health.

3.3 Ruolo delle nazioni unite

“Determinati a salvare le generazioni future dall’orrore della guerra ... e a riaffermare la fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona, nell’uguaglianza dei diritti dell’uomo e della donna e di ogni Nazione, piccola o grande che sia, ... e a promuovere il progresso sociale o migliorare livelli di vita nel contesto di una maggiore libertà ...”.

Queste sono le parole con cui apre il preambolo della Carta delle Nazioni Unite, sottoscritta nel 1945 dopo due guerre mondiali; principi non facili da realizzare e che si scontrano con una realtà ben diversa ma le Nazioni Unite hanno avuto e continuano ad avere un ruolo determinante nella realizzazione di tali obiettivi. Già in passato, il terrorismo internazionale ha rappresentato un pericolo per la pace e la sicurezza, affermandosi sempre più dopo il 2001 ed in una realtà dove la comunità internazionale si è trovata a fronteggiare forme di terrorismo mutevoli e con un’aggressività crescente, le Nazioni Unite, quindi, non possono non dedicarsi anche al contrasto di tale fenomeno¹³⁶.

Grande è lo sforzo di analisi e di risposta posta in essere, infatti, dalle Nazioni Unite contro il terrorismo internazionale con l’utilizzo di diversi strumenti, tra cui vanno menzionati le convenzioni internazionali e gli atti prodotti dai suoi organismi di maggior rilievo: Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza¹³⁷. Come già ampiamente argomentato nel 1° paragrafo del presente capitolo, dunque, anche nell’ambito della Nazioni Unite sono state concluse Convenzioni disciplinanti singole fattispecie criminose tradizionalmente associate al terrorismo internazionale. Recentemente, infatti, si è diffusa la tendenza che ha portato il consenso internazionale all’adozione di Convenzioni che si riferiscono al terrorismo in termini generali ed espliciti¹³⁸. A tal proposito, si cita la Convenzione del 1973 sulla prevenzione e repressione dei reati contro le persone

¹³⁶ MARINI L., Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite, in Rivista Questione di Giustizia, 2016.

¹³⁷ MARINI L., ibidem.

¹³⁸ RONZITTI N. (a cura di), Europa e terrorismo internazionale. Analisi giuridica del fenomeno e Convenzioni internazionali, Franco Angeli, Milano, 1992, pp. 17 ss.

internazionalmente protette. Durante la predisposizione del testo alcuni delegati proposero di inserirvi una disposizione volta ad escludere dal suo ambito di applicazione gli atti compiuti dai movimenti di liberazione nazionale, scontrandosi con coloro che ritenevano inaccettabile tale eccezione. Fu, pertanto trovato un compromesso tra tali istanze, formalizzata nella risoluzione 3166/1973 che contiene in allegato la Convenzione.

Volendo analizzare le risoluzioni più significative in materia vanno sicuramente menzionate la risoluzione n.49/60 del 9 dicembre 1994 intitolata “Misure per eliminare il terrorismo internazionale” e, soprattutto, la risoluzione n.60/288 intitolata “Strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo” adottata dall’Assemblea Generale l’8 settembre 2006; uno strumento utile al fine di migliorare le azioni di contrasto al terrorismo anche a livello internazionale, mediante la quale gli Stati membri, con un approccio innovativo, concordano una strategia comune ed operativa di contrasto al fenomeno¹³⁹.

Tra gli strumenti di contrasto al terrorismo messi in atto dall’ONU, un ruolo determinante svolge l’attività che ha lo scopo di colpire le organizzazioni terroristiche nelle loro indispensabili risorse finanziarie. Nella stesura dell’elaborato abbiamo già menzionato la Convenzione per la repressione del finanziamento terroristico del 9 dicembre 1999 che contiene una definizione di terrorismo nella sua globalità ma si tratta, come esposto nel 1° paragrafo Capitolo Primo, di una definizione “indiretta” adottata allo scopo di definire il reato costituito, appunto, dal finanziamento del terrorismo. Ritorniamo, però, su tale convenzione sottolineandone l’importante caratteristica che con essa sono state individuate, per la prima volta, le linee strategiche per la lotta al finanziamento del terrorismo ed è stato esteso al fenomeno terroristico il medesimo sistema già esistente per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha proseguito su detta strada, adottando alcune risoluzioni a sostegno della lotta internazionale contro il finanziamento del terrorismo, tra cui la n.1267/1999 e la n. 1373/2001, traslate

¹³⁹ www.onuitalia.it, La strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo.

nelle legislazioni dei singoli Stati membri, con cui sono state imposte sanzioni economiche e finanziarie contro i Talebani, Osama Bin-Laden e l'organizzazione Al- Qaeda¹⁴⁰. Esse hanno, inoltre, imposto agli Stati una serie di obblighi di carattere generale, molti riguardanti la prevenzione e la punizione del finanziamento del terrorismo.

La Risoluzione 1267/1999 ha introdotto come nuova misura per la lotta al terrorismo il congelamento dei beni e delle risorse economiche detenute da persone collegate alla rete terroristica Al- Qaeda, indicate come sospettate di terrorismo sulla base di una *black list*, gestita da un apposito comitato (il Comitato per le sanzioni¹⁴¹) e consiste in un elenco di persone e gruppi attivi sia all'interno sia all'esterno dell'Unione Europea, coinvolti in atti terroristici e soggetti a misure restrittive, nello specifico sono sottoposti sia al congelamento dei capitali e delle attività finanziarie, sia a misure rafforzate di cooperazione giudiziaria e di polizia.

Dopo l'attentato alle Torri Gemelle, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha adottato la risoluzione globale per la lotta contro il terrorismo n.1373/2001, con cui è stato dato il compito agli Stati membri di rafforzare i propri sistemi giudiziari e le proprie istituzioni per fronteggiare il terrorismo, prevedendo nei rispettivi ordinamenti il reato di erogazione o raccolta intenzionale di fondi destinati a promuovere atti terroristici, di congelare beni finanziari o risorse economiche di persone coinvolte in attività terroristiche, di vietare ai loro cittadini e a qualsiasi altra persona di finanziare o sostenere in qualunque forma persone fisiche e giuridiche coinvolte in attività terroristiche¹⁴².

Il Consiglio di Sicurezza, sempre con la predetta risoluzione, ha dato vita ad un Comitato (Counter-Terrorism Committee CTC), composto da tutti gli Stati, con presidenza a rotazione, con il compito di attuare la risoluzione 1373, cosa che è regolarmente avvenuta ed al Comitato sono stati attribuiti ulteriori incarichi,

¹⁴⁰ C. DI STASIO, *ibidem*.

¹⁴¹ Creato appositamente dalla Risoluzione 1267/1999, denominato "Comitato per le sanzioni contro Al-Qaeda e i Talebani".

¹⁴² MARINI L., *ibidem*.

sempre nell'ottica di un'attività di contrasto al terrorismo, con le risoluzioni 1377/2001, 1455-1456/2003 e 1535/2004.

In un'analisi generale degli strumenti individuati dalle Nazioni Unite per combattere il terrorismo internazionale, ovviamente, non potevano non essere anticipate le predette risoluzioni ma la loro indiscutibile utilità nel contrastare il finanziamento degli atti terroristici è tale da meritare una trattazione più approfondita nel prosieguo del presente elaborato per cui si rimanda al Capitolo Quarto.

Negli strumenti internazionali oggetto di esame del presente elaborato, si possono rinvenire alcune caratteristiche comuni ossia, *in primis*, ai fini della loro applicazione è richiesta l'internazionalità del fenomeno, inoltre, agli Stati sono imposti obblighi di prevenzione e repressione, in base ai quali i medesimi devono adottare tutte le misure necessarie al fine di mantenere l'ordine e la sicurezza nel traffico aereo, marittimo e nelle relazioni diplomatiche. Infine, ulteriore, principio di notevole rilevanza è quello sancito dalla clausola *aut dedere aut iudicare*¹⁴³, precisando che l'estradizione¹⁴⁴ è la prima opzione offerta allo Stato territoriale.

¹⁴³ Tale clausola implica per lo Stato nel cui territorio si trovi il presunto autore di crimini internazionali, di procedere alla sottoposizione del caso alle proprie autorità giudiziarie ai fini dell'esercizio dell'azione penale, qualora non opti per l'estradizione.

¹⁴⁴ A fini di completezza sono necessarie alcune precisazioni in ordine al concetto di estradizione. In primo luogo, e salvo rari casi, l'estradizione ha sempre natura convenzionale: viene concessa dallo Stato sul cui territorio si trovi il presunto reo solo in presenza di uno specifico accordo con lo Stato richiedente. In secondo luogo, vige il principio della reciprocità, in virtù del quale l'estradizione può essere concessa solo a condizione che il fatto per cui essa è stata richiesta sia previsto come reato in entrambi gli ordinamenti. Infine, qualora venga concessa, si farà applicazione del principio della specialità: il presunto reo dovrà essere processato presso lo Stato richiedente limitatamente ai fatti indicati nella richiesta. L'estradizione, così configurata, conosce almeno due deroghe attinenti ai divieti espressamente contenuti nelle norme interne ed alla natura politica del reato. Così gli Stati che subordinano l'estradizione all'esistenza di un Trattato, qualora la richiesta provenga da uno Stato con il quale non sia stato concluso alcun accordo, potranno considerare tali convenzioni come fondamento giuridico per la concessione dell'estradizione. Gli Stati non fondati su tale principio nei loro rapporti, al contrario, dovranno considerare tali reati come casi di estradizione secondo quanto previsto dell'ordinamento interno dello Stato richiesto.

3.4 Smart sanctions

Con il riconoscimento del terrorismo internazionale quale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale il Consiglio di sicurezza ha iniziato ad adottare misure sanzionatorie nei confronti di individui e società sospettati di essere affiliati ai gruppi terroristici o sostenerli in qualche modo.

In diritto le predette sanzioni sono misure coercitive, non implicanti l'uso della forza, adottate dal Consiglio di Sicurezza. In particolare, ci riferiamo alle *smart sanctions* o *targeted sanctions*, che possono essere definite come “sanzioni individuali irrogate nei confronti di persone fisiche o giuridiche¹⁴⁵”.

Tali misure si sono concretizzate in sanzioni specificamente elaborate per prevenire atti illeciti da parte di entità, individui o società, e si sono affiancate ad altri gruppi di sanzioni adottate da organizzazioni regionali.

Pertanto, la loro coesistenza non consente di fare riferimento alle *smart sanctions* come ad un regime omogeneo. A tal proposito, è opportuno distinguere tra gli atti dell'Unione Europea e degli Stati membri delle Nazioni Unite, che danno diretta esecuzione alle sanzioni imposte contro individui ed entità inclusi nelle liste del Consiglio di sicurezza e, invece, sanzioni adottate unilateralmente dall'Unione o dagli Stati membri delle Nazioni Unite, finalizzate, ad esempio, a dare attuazione ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza.

Al fine di individuare i destinatari delle sanzioni, gli Stati possono proporre l'inserimento di una cosiddetta “lista nera”. Attualmente, in riferimento alle misure antiterrorismo, è attiva una lista (*ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List*), che raccoglie i nominativi di individui ed entità affiliate ai gruppi terroristici di Al-Qaeda e del c.d. Stato Islamico; altra lista, invece, (*Sanctions*

¹⁴⁵ PUSTORINO P., *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, Cacucci Editore, Bari, 2019, Capitolo IV.

List) contiene i nominativi degli individui affiliati al gruppo dei Talebani secondo quanto stabilito nelle Risoluzioni n. 1988 e n. 2255.

All'attivazione di ciascun gruppo di sanzioni è seguita l'istituzione di un Comitato competente a valutarne e gestirne l'applicazione. Pertanto, attualmente sono attivi due Comitati ossia *l'Al-Qaida Sanctions Committee* e il *1988 Sanctions Committee*. Le misure imposte dal Consiglio di sicurezza nei confronti di entrambi i gruppi sono di tre tipologie cioè, congelamento dei fondi, divieto di entrata o transito attraverso il territorio degli Stati membri, embargo delle armi.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, invece, essa ha adottato due Regolamenti tramite i quali ha introdotto, rispettivamente, con il n. 881/2002 l'esecuzione delle sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza contro Al-Qaeda e i Talebani, mentre, con il n. 2580/2001, alcune sanzioni autonome, volte a censurare uno o più individui considerati affiliati in qualche modo al terrorismo internazionale.

3.5 Convenzione globale contro il terrorismo

Gli eventi dell'11 settembre 2001 hanno, come mai in precedenza, inciso sulla strategia della Comunità internazionale; tale attacco, infatti, ha evidenziato il *deficit* degli strumenti adottati in seno alle Nazioni Unite, che si sono impegnati a predisporre misure di contrasto senza, tuttavia, dettarne una definizione precisa.

Nell'ambito dell'ONU venne istituito dall'Assemblea Generale delle NU con Risoluzione 51/210 del 17 dicembre 1996, un Comitato *ad hoc* sul terrorismo internazionale (di cui si è già anticipato nel Capitolo 1° quale strumento per giungere ad una definizione univoca di terrorismo internazionale), con il difficile compito di analizzare il fenomeno.

Il mandato del predetto Comitato, a partire dal 2001, fu gravato dalla progettazione di una "Convenzione globale contro il terrorismo". Essa avrebbe dovuto fornire una definizione generale ed astratta dei reati terroristici, suscettibile di estendersi a tutti i casi non contemplati dalle Convenzioni settoriali.

Come nella discussione scaturita nell'ambito del Comitato del 1972, i termini del dibattito generatosi nella Commissione del 1996 sono i medesimi, ossia la negoziazione del progetto di Convenzione globale. Per riassumere, come argomentato nei precedenti paragrafi, l'analisi finora condotta testimonia l'acquisizione della consapevolezza in merito all'inidoneità di una Convenzione settoriale a fornire una definizione generale di terrorismo, oltre alla convinzione che la lotta al fenomeno sia più inefficace proprio per l'assenza di uno specifico concetto giuridico.

L'obiettivo di fornire una definizione dei reati terroristici è stato ribadito più volte dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ¹⁴⁶, poiché gli attacchi

¹⁴⁶ Con la risoluzione 59/46 del 2 dicembre 2004, 61/40 del 4 dicembre 2006 e nella successiva 62/75 del 15 settembre 2008.

terroristici avvenuti nel 2001 nonché i successivi fatti di rilievo mondiale riconducibili al terrorismo di matrice internazionale (si pensi a quelli di Madrid, Londra, Sharm El Sheik e Parigi), hanno provocato un rinnovato allarme e hanno sottolineato l'urgenza e la necessità di una definizione universalmente condivisa del fenomeno terroristico.

Tutto ciò ha alimentato il senso di urgenza in ordine alla necessità di una definizione universalmente condivisa di quel fenomeno terroristico, poiché gli atti emanati dagli organi delle Nazioni Unite assumono ad oggetto ed elaborano piani e misure di contrasto, senza, tuttavia, chiarire in che cosa esso consiste.

Nonostante ciò, non si è ancora riusciti a concludere una Convenzione globale contro il terrorismo internazionale. Il relativo testo è ancora allo studio del Comitato, non è stato ancora possibile trovare un accordo in merito alla definizione del fenomeno soprattutto a causa della posizione assunta dai Paesi Arabi e dai Paesi non allineati.

Tale approccio risulta paradossale e rende lampante come l'ulteriore ragione delle difficoltà di giungere ad una nozione condivisa si celi nella volontà di alcuni Stati di mantenere un notevole margine di discrezionalità evitando di adottare una definizione vincolante.

In merito, si deve anche accennare al contributo offerto da due studiosi americani, Alistair Millar e Eric Rosand¹⁴⁷, esperti della materia, i quali intendono propagandare le loro soluzioni, nella speranza che ricevano accoglienza e vengano tradotte in pratica. L'idea prospettata dagli autori consiste nella creazione di un'Organizzazione internazionale contro il terrorismo (Global Counterterrorism Organization – GCO): si tratterebbe di un'organizzazione internazionale di tipo classico, cioè un ente fondato su un trattato internazionale che annovera gli Stati tra i propri membri e non un'organizzazione non governativa. L'idea è senz'altro originale anche se la sua fattibilità e la sua utilità nella lotta al terrorismo è tutta da verificare. Andrebbero, ad esempio, specificati i poteri e le funzioni della GCO: se limitarsi

¹⁴⁷ Autori di *Allied against terrorism: what's needed to strengthen worldwide commitment*, editore Century Foundation Press, 2006.

a servire da mero supporto tecnico agli Stati oppure possedere funzioni più incisive, quali l'individuazione dei terroristi, la compilazione di liste nere (attualmente di competenza della Counter-Terrorism Committee – CTC) e altre misure che necessariamente toccano le libertà individuali; per non parlare poi dell'eventuale attribuzione alla GCO di poteri ispettivi nei territori degli Stati membro, che sollevano delicati problemi di sovranità.

Nel 2006, inoltre, nell'ambito dell'Assemblea Generale, con la Risoluzione n. 60/288, è stata predisposta la Strategia Globale contro il terrorismo nell'intento di rafforzare la collaborazione ad ogni livello nella lotta al terrorismo. Tale strategia ha stabilito un Piano d'azione che prevede quattro sezioni in cui gli Stati hanno assunto l'impegno ad adottare le misure necessarie per prevenire e reprimere il terrorismo, per contribuire alla capacità dei singoli Stati di prevenire e reprimere il fenomeno criminoso, per rafforzare il ruolo svolto dalle nazioni Unite e, infine, per garantire il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto come base fondamentale della lotta al terrorismo¹⁴⁸.

In conclusione, l'attuazione finalmente di una Convenzione globale contro il terrorismo, così come altre proposte, sono sicuramente fattori importanti (anche se resta da verificare se la loro traduzione a livello operativo sia fattibile e, soprattutto, politicamente accettabile). Tutte le iniziative stanno, infatti, a dimostrare l'avvertita esigenza, sempre più pressante, di sviluppare nuove strategie di contrasto al terrorismo internazionale basate sulla cooperazione tra gli Stati, avendo ben chiara la consapevolezza che in effetti nessuno Stato può ritenersi immune dal pericolo di attacchi.

Serve una coalizione globale contro il fenomeno terroristico: la lotta contro il terrorismo ha bisogno di condivisione degli obiettivi e di una base il più possibile allargata.

¹⁴⁸ Cfr. Azione dell'ONU contro il terrorismo, Nota informativa, Maggio 2007, in www.un.org/terrorism.

CAPITOLO QUARTO

MISURE CONTRO IL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE

Ce lo ha insegnato e ce lo dimostra ogni giorno la lotta alla criminalità organizzata che per colpire al cuore le organizzazioni criminali è indispensabile indebolire e, se possibile, annientare il loro potere economico. Questo è stato, infatti, l'insegnamento del giudice Giovanni Falcone che con il suo lavoro ed il suo sacrificio ha gettato, tra l'altro, le basi per l'adozione della Convenzione di Palermo sul crimine organizzato transnazionale (2000), la pietra miliare ed uno dei mezzi più importanti nella lotta alla mafia, al traffico di droga, armi ed esseri umani.

L'allora Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon, nel giugno del 2010, durante una sessione plenaria dell'Assemblea Generale ha invitato i delegati riuniti all'ONU ad applicare le misure "ricche e dettagliate che questo strumento (la Convenzione di Palermo) offre: la lotta al riciclaggio, la confisca di beni ai criminali, la fine del segreto bancario, la protezione dei testimoni, lo scambio di informazioni, l'istituzione di indagini congiunte. Lo dobbiamo a tutte le vittime e a coloro che rischiano la vita ogni giorno per proteggere la legalità", ha concluso.

Da questi insegnamenti si comprende l'importanza di traslare gli strumenti nati per combattere la mafia anche per contrastare il terrorismo internazionale e questo argomento verrà, appunto, preso in esame nel presente capitolo.

4.1 Finanziamento al terrorismo e riciclaggio

Per “finanziamento del terrorismo” s’intende qualsiasi attività diretta, con ogni mezzo, alla fornitura, alla raccolta, alla provvista, all’intermediazione, al deposito, alla custodia o all’erogazione di fondi e risorse economiche, in qualunque modo realizzata, destinati ad essere, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, utilizzati per il compimento di una o più condotte con finalità di terrorismo, secondo quanto previsto dalle leggi penali, ciò indipendentemente dall’effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione delle suindicate condotte¹⁴⁹.

Se la Dichiarazione dei principi di Basilea ha rappresentato il primo tentativo di indirizzare gli operatori finanziari ad una maggiore diligenza, possiamo certamente affermare¹⁵⁰ che il primo atto, in questo caso vincolante (in quanto i principi di Basilea non potevano obbligare a mettere in atto prassi stringenti), è la Convenzione delle Nazioni Unite contro il “traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope”, conclusa a Vienna il 19 dicembre 1988. La Dichiarazione di Basilea, pur considerandosi “*soft law*”, rappresenta uno dei principali contributi sviluppati dall’azione della Comunità Internazionale all’affermazione dei principi di prevenzione al riciclaggio.

In questa ottica preventiva, il Comitato istituito con la Dichiarazione, diretta conseguenza delle crisi bancarie e valutarie che in quel periodo si delineavano all’interno del mercato finanziario, aveva, infatti, come finalità prioritaria appunto quella di favorire lo scambio di informazioni sulle pratiche di vigilanza tra Paesi aderenti¹⁵¹.

¹⁴⁹ Da www.gazzettaufficiale.it

¹⁵⁰ ZANCHETTI M., Il riciclaggio di danaro proveniente da reato, Milano, Giuffrè, 1997, p. 65 e ss.

¹⁵¹ All’epoca i Paesi aderenti erano Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia, Svizzera, Regno Unito, Stati Uniti. Il Comitato che si riunisce solitamente presso la Banca dei regolamenti internazionali con sede a Basilea mantiene rapporti con altri comitati internazionali che riuniscono le attività di vigilanza dei paesi non appartenenti al Gruppo dei Dieci: America Latina e Centrale, Paesi Arabi, Africa, Sud Est asiatico.

La Convenzione di Vienna è da collocare a livello cronologico come il primo strumento internazionale che contiene una precisa definizione del reato di riciclaggio e obbliga alla confisca dei relativi proventi¹⁵².

Per la definizione del reato, la Convenzione, riferita non al terrorismo internazionale ma al traffico di sostanze stupefacenti, intende il riciclaggio come “dissimulazione o alterazione dell’origine illecita dei beni oggetto di conversione o trasformazione”. Per la prima volta però, a livello internazionale, vengono introdotti i provvedimenti di blocco o sequestro, nonché quello di confisca. In tale contesto e con riferimento alla normativa italiana occorre dire che il Ministro dell’Economia e delle Finanze, su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria, dispone, con proprio decreto, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti, anche per interposta persona fisica o giuridica, da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità, designati secondo i criteri e le procedure stabiliti dalle medesime risoluzioni, dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o da un suo Comitato¹⁵³.

Nelle more dell’adozione dei provvedimenti di designazione disposti dalle Nazioni Unite e nel rispetto degli obblighi sanciti da Consiglio di Sicurezza delle stesse e delle specifiche misure restrittive disposte dall’Unione Europea, nonché, dalle iniziative assunte dall’Autorità Giudiziaria in sede penale, il Ministro dell’Economia e delle Finanze dispone con proprio decreto, per un periodo di sei mesi, rinnovabili nelle stesse forme fino a quando ne permangano le condizioni, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenute.

I Fondi e le Risorse economiche sottoposte a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione e/o utilizzo. In particolare, il congelamento dei fondi e delle risorse, definito “embargo finanziario”, avviene nei confronti dei presunti terroristi¹⁵⁴ imponendo agli

¹⁵² VIRZO R., *La confisca nell’azione internazionale di contrasto ad attività criminali*, E.S.I., Napoli, 2020, p. 146 e ss.

¹⁵³ Consiglio di Amministrazione del 10/11/2021 Banca Mediolanum, Policy sul contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, pp. 8 ss.

¹⁵⁴ Soggetti designati, ovvero le persone fisiche, le persone giuridiche, i gruppi e le entità designati come destinatari del congelamento sulla base dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale.

intermediari finanziari di inibire qualsiasi atto di movimentazione e/o trasferimento, nonché ogni atto di disposizione, la vendita, la locazione, l'affitto, la costituzione di diritti reali di garanzia o anche l'accesso in modo da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che permetta l'eventuale uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio.

Il congelamento o "embargo finanziario" si differenzia dal cosiddetto "embargo commerciale" legato al divieto di commercio e di scambio con Paesi sanzionati, al fine di isolare e mettere i loro Governi in una difficile situazione politica ed economica interna.

La definizione di riciclaggio adottata nel Decreto di Antiriciclaggio consiste in ciascuna delle seguenti attività:

- a) La conversione o il trasferimento di beni, effettuati con la consapevolezza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;
- b) L'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati con la consapevolezza che i medesimi provengono da attività criminali o da una partecipazione a tale attività;
- c) L'acquisto, la detenzione o l'utilizzo di beni nella concreta consapevolezza, al momento della loro ricezione, che i medesimi provengono da attività criminali o da una qualunque partecipazione a tale attività;
- d) La partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare e/o istigare qualcuno a commetterlo o ad agevolarne l'esecuzione.

Il riciclaggio è considerato tale anche se le attività che hanno generato i beni da riciclare si sono svolte al di fuori dai confini nazionali. Il riciclaggio è solitamente rappresentato come un processo che si verifica in tre stadi:

- 1) Introduzione (*Placement*): i proventi da reato, anche non colposo, mediante una serie di operazioni, vengono raccolti e collocati presso istituzioni finanziarie e/o non finanziarie;
- 2) Stratificazione (*Layering*): è attuato mediante il compimento di una serie di operazioni finanziarie complesse, anche apparentemente non collegate tra di loro, dirette ad ostacolare la ricostruzione dei flussi finanziari;
- 3) Impiego (*Integration*): si riutilizzano i proventi delle attività criminali nell'economia legale, in modo tale da apparire formalmente in origine legale.

I tre stadi suindicati non sono statici e possono sovrapporsi in quanto, l'utilizzo delle istituzioni finanziarie per finalità criminali può avvenire in uno dei qualunque stadi sopra descritti. In tale prospettiva il sistema bancario diventa quindi fondamentale per l'individuazione di capitali illeciti, in quanto, pur essendo caratterizzati da estrema e crescente mobilità, una volta inseriti all'interno del circuito finanziario, lasciano sempre tracce sulle quali è possibile una attività di investigazione che possa svelarne origine e provenienza¹⁵⁵. Tale attività investigativa risulta, d'altronde, favorevole (anche se indirettamente) per banche stesse, le quali possono beneficiare, in caso di collaborazione attiva, di una maggiore fiducia della clientela e produrre, come conseguenza generale, effetti positivi sulla stabilità complessiva dell'intero sistema finanziario. Un ruolo chiave in tal senso viene svolto dalle autorità di vigilanza preposte, all'interno di ogni Paese, al controllo dei mercati finanziari e all'attività bancaria, le quali devono costantemente sollecitare gli intermediari ad utilizzare prassi sempre più orientate alla trasparenza¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Si veda in proposito COSTANZO P., La Disciplina Comunitaria: dalla Direttiva 91/308/CE alla Direttiva 2001/97/CE, in CONDEMI M., DE PASQUALE F., I Profili internazionali dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio di capitali illeciti, Roma, Ufficio italiano dei cambi, 2004, 63 ss.

¹⁵⁶ Il riciclaggio è infatti definito come "una attività volta a dissimulare l'origine illecita dei proventi criminali" cioè come l'ampia gamma di attività svolta per oscurare l'origine illecita dei proventi e

4.2. Strumenti per la repressione del finanziamento al terrorismo

La crescente realtà delle organizzazioni terroristiche internazionali ha, nel corso degli anni, sconvolto il mondo, ponendo in essere attentati caratterizzati da una violenza inaudita e seminando il panico nella popolazione. Ma tali associazioni, inevitabilmente, necessitano di una notevole quantità di fondi, nonché di strumenti idonei a reperirli, al fine di garantire la propria operatività e la propria crescita ed espansione.

Nasce, quindi, la necessità del legislatore nazionale e sovranazionale di contrastare le condotte volte al finanziamento del terrorismo. Tale condotta criminosa, infatti, è punita più gravemente della mera partecipazione, al pari di quella dei promotori e degli organizzatori; tale scelta legislativa è aderente pienamente alla realtà del fenomeno, che vede sempre più coincidere queste ultime figure con i finanziatori.

A tal proposito, come anticipato nel corso del presente elaborato, è necessario far richiamo alla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, conclusa a New York il 9 dicembre 1999, ed entrata in vigore internazionale il 10 aprile 2002¹⁵⁷, la quale fornisce una prima definizione del fenomeno (si rimanda al 1° paragrafo del Capitolo Primo). In particolare, l'art. 2 della disposizione normativa suindicata stabilisce che *“Commette reato ai sensi della presente Convenzione ogni persona che, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e deliberatamente fornisce o raccoglie fondi all'intento di vederli utilizzati, o sapendo che saranno utilizzati, in tutto o in parte”* per compiere ogni atto illecito volto a provocare la morte o il ferimento di civili quando *“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 atto qualsiasi”*¹⁵⁸.

creare una vetrina lecita in grado di depistare qualsiasi attività investigativa. Cfr. MARCHETTI U., Presentazione, in *Il Riciclaggio*, op. cit. p. 17 e ss.

¹⁵⁷ È stata ratificata dall'Italia con legge 14 gennaio 2003, n.7.

¹⁵⁸ Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo. Articolo 2.

Perciò, ai fini della configurabilità della fattispecie, uno degli elementi oggettivi consiste nella fornitura di fondi, ed uno degli elementi soggettivi si identifica nella consapevolezza dell'uso che ne verrà fatto di tali fondi, cioè la realizzazione di attività delittuose aventi natura terroristica.

Da tale formulazione, se ne desumeva la natura accessoria della fattispecie di finanziamento rispetto alla realizzazione di atti terroristici, tuttavia, con l'entrata in vigore delle definizioni successive, in particolar modo la Risoluzione 1267/1999 e soprattutto tramite la Risoluzione 1373/2001 UN e con la F. D. 475/2002 a livello europeo, fu modificato il presupposto relativo all'elemento psicologico consistente nella volontà di finanziare specifici atti terroristici, ritenendosi, pertanto sufficiente la destinazione dei fondi alle organizzazioni terroristiche in generale.

A seguito di tale cambio di prospettiva, l'atto terroristico è posto in essere direttamente dall'organizzazione criminale, mentre ai fini della punibilità della condotta di finanziamento, risulta irrilevante che i fondi forniti siano o meno utilizzati al fine di porre in essere tale atto, essendo, quindi, sufficiente che il finanziatore abbia piena consapevolezza della finalità di terrorismo perseguita dall'organizzazione destinataria delle risorse. Pertanto, la fattispecie in esame perderebbe così la natura accessoria divenendo a tutti gli effetti una fattispecie autonoma di reato¹⁵⁹.

Le fattispecie di finanziamento delle associazioni aventi finalità di terrorismo sono molteplici, i fondi, infatti, possono essere raccolti sia direttamente dai partecipanti al gruppo, sia indirettamente, attraverso donazioni economiche che spesso vengono versate da sostenitori anonimi sparsi in tutto il mondo.

Inoltre, nonostante tali organizzazioni provvedano autonomamente al proprio sostentamento facendo ricorso a condotte delittuose strumentali alla raccolta delle risorse¹⁶⁰, si diffondono, sempre più radicalmente, metodi di reperimento

¹⁵⁹ ARAGONA V., Il contrasto al finanziamento del terrorismo. Criticità e innovazioni della nuova disciplina italiana, in *Dir. Pen. Cont.*, 1, 2017, pp. 97 ss.

¹⁶⁰ Traffico di stupefacenti, rapimenti con finalità di estorsione, vendita clandestina di reperti archeologici etc.

fondi almeno apparentemente leciti quali, ad esempio, attività economiche e commerciali svolte da società loro collegate.

È opportuno precisare, inoltre, che la questione delle fonti di sostentamento delle associazioni terroristiche mette, inevitabilmente, in rilievo la stretta connessione tra l'attività di finanziamento e quella di riciclaggio. Infatti, le risorse provenienti dalle suindicate attività per poter essere utilizzate nei canali leciti devono essere ripulite attraverso un'attività di riciclaggio, potendo, pertanto, la prima condotta costituire un reato presupposto della seconda¹⁶¹.

Soffermandoci sulle due risoluzioni suddette, possiamo precisare che, con la Risoluzione 1267/1999, il Consiglio di Sicurezza ha introdotto come ulteriore misura, specifica per la lotta al terrorismo, una procedura di “congelamento” dei fondi e delle risorse economiche detenuti da persone collegate alla rete terroristica Al- Qaeda, sulla base di una *black-list* gestita dal già menzionato Comitato per le sanzioni. La Risoluzione 1373/2001, in seguito, ha ampliato la portata del sistema delle liste di congelamento, estendendole ad ulteriori liste di persone sospettate di appartenere o sostenere organizzazioni terroristiche e gestite direttamente dagli Stati membri.

Non ci soffermeremo ulteriormente sull'analisi delle suddette risoluzioni poiché l'argomento è già stato affrontato nell'ambito delle strategie generali (e non finanziarie) di contrasto al terrorismo per cui si rimanda al 3° paragrafo del Capitolo Terzo, vediamo, invece, l'evoluzione di questi strumenti.

L'ONU ha introdotto due nuove risoluzioni: nei confronti di Al- Qaeda (Risoluzione n.1989/2011) e dei Talebani (Risoluzione n.1988/2011), in precedenza disciplinati in un'unica risoluzione del Consiglio di Sicurezza (1267/1999). Sono state rafforzate le garanzie procedurali a tutela dei soggetti

¹⁶¹ La fattispecie di riciclaggio è regolata dall'art. 648-bis c.p.. Esso consiste nella sostituzione, trasferimento, compimento di operazione su denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, in modo tale da ostacolare la loro provenienza delittuosa. La condotta di riciclaggio si articola generalmente in tre fasi differenti: la prima, il c.d. placement, consiste nella collocazione del denaro “sporco” in un istituto finanziario; la seconda, il laundering, prevede l'occultamento dell'origine illecita del denaro; la terza ed ultima, detta integration, vede lo stesso denaro ripulito reinserito nel circuito economico legale; in tal senso STAROLA L., Contrasto al finanziamento del terrorismo, all'elusione fiscale internazionale e al riciclaggio, in *Corriere Tributario*, 34, 2016, pp. 2633 ss.

listati, aumentando la trasparenza dei procedimenti di *listing* e *delisting* ed è stata rafforzata la figura dell'*Ombudsperson*, competente a valutare le istanze di *delisting*.

Le procedure e i criteri di designazione previsti nelle predette risoluzioni sono stati in seguito aggiornati attraverso la Risoluzione n. 2083/2012 e la Risoluzione n. 2082/2012.

Per fronteggiare le nuove minacce dell'ISIS, nell'estate del 2014 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha adottato due nuove risoluzioni: la Risoluzione n. 2170/2014, che ha esteso gli affiliati dell'ISIS e al Fronte al-Nusra il regime sanzionatorio imposto a suo tempo ad Al – Qaeda e la Risoluzione n. 2178/2014, con la quale ha imposto agli Stati membri l'adozione di specifiche misure volte a contrastare il nuovo fenomeno che si era palesato dei *foreign terrorist fighters*, anche attraverso la criminalizzazione delle relative attività a sostegno materiale e finanziario¹⁶².

Nei mesi successivi, in risposta all'avanzata dell'ISIS nei territori controllati e ai numerosi atti terroristici, perpetrati anche in Europa, l'ONU ha ulteriormente rafforzato i dispositivi di contrasto alle fonti di finanziamento dell'ISIS e delle entità collegate, attraverso la Risoluzione n. 2199/2015 e la Risoluzione n.2253/1015, che, tra l'altro, hanno introdotto misure volte a bloccare i flussi derivanti dai rapimenti a scopo di riscatto, dal commercio del petrolio estratto e dal commercio dei beni archeologici trafugati nei territori controllati e sistematizzato e rafforzato il sistema sanzionatorio esistenti.

Tra il 2016 e il 2017 il Consiglio di Sicurezza ha introdotto la Risoluzione n. 2322/2016 e la Risoluzione n. 2341/2017, specificamente dirette a rafforzare la cooperazione internazionale nel contrasto al terrorismo, dando centralità alle attività di scambio di informazioni e alla collaborazione tra Stati e tra autorità a vario titolo coinvolte.

¹⁶² Contrasto al finanziamento del terrorismo, da UIF (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia) della Banca d'Italia.

A livello europeo sono stati elaborati una molteplicità di strumenti atti alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

In egual modo, in attuazione della cosiddetta “Quarta Direttiva”¹⁶³, in ambito nazionale è stato emanato il D. Lgs. 25 maggio 2017 n. 90, con il quale sono stati resi maggiormente stringenti gli obblighi relativi al controllo, introducendo, inoltre, norme specifiche in relazione all'attività del *money transfer*.

Tuttavia, il 19 maggio 2018, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la successiva “Quinta Direttiva”, modificativa della precedente, reperita dall'Italia entro il 10 gennaio 2020¹⁶⁴.

Aspetto rilevante di tale Direttiva si rinviene nello scopo di monitorare l'anonimato delle monete virtuali, proponendosi di associare gli indirizzi di tali valute alle identità dei rispettivi proprietari. Nello specifico, i cosiddetti *virtual coins* cui il provvedimento fa riferimento, costituiscono un prodotto del moderno sviluppo tecnologico suscettibile di favorire notevolmente le attività finanziarie del terrorismo, in quanto permettono di svolgere transazioni completamente anonime estremamente difficili da monitorare¹⁶⁵.

I *virtual coins* sono stati definiti in svariati modi, in particolare, secondo quanto definito dall'Autorità Bancaria Europea si tratterebbe di “ “[a] digital representation of value that is neither issued by a central bank or public authority nor necessarily attached to a fiat (conventional) currency, but is accepted by natural or legal persons as a means of exchange and can be transferred, stored or traded electronically”, invero, la Banca Centrale Europea li definisce “[a] type of unregulated, digital money, which is issued and usually

¹⁶³ Direttiva Europea 2015/849 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, in www.eur-lex.europa.eu.

¹⁶⁴ GIACOMETTI T. – FORMENTI O., La nuova disciplina in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (D. Lgs. 25 maggio 2015, n. 90), in www.penalecontemporaneo.it.

¹⁶⁵ Sempre sul fronte della battaglia all'anonimato nella circolazione di denaro, la Direttiva si concentra sulle carte prepagate anonime, stabilendo, a tal proposito, che quelle emesse in un Paese estraneo all'Unione Europea possano essere utilizzate all'interno delle stessa solo qualora risultino conformi a determinati requisiti.

controlled by its developers, and used and accepted among the members of a specific virtual community”.

La più celebre moneta virtuale è rappresentata dal *bitcoin*, la quale, consente di celare l’origine illecita dei capitali, garantendo l’anonimato delle transazioni collegandole a soggetti differenti dall’effettivo utilizzatore. Ciò pregiudica, inevitabilmente, la trasparenza dei movimenti di denaro agevolando le associazioni terroristiche nella gestione dei propri fondi e nell’occultamento della provenienza dei medesimi.

Nell’odierna normativa antiriciclaggio sono stati, altresì, inclusi quei soggetti che fanno da tramite tra il mondo reale delle valute con corso legale, e il mondo parallelo delle cripto valute, in particolar modo i cosiddetti *virtual currency exchangers*, ossia i prestatori di servizi di scambio tra moneta virtuale e moneta legale, ed i *wallet providers*, ovvero i prestatori di servizi di portafogli digitale. Dopo aver sinteticamente individuato alcune delle particolarità del fenomeno relativo al finanziamento al terrorismo, prestando nuovamente attenzione al sistema penale italiano, viene in rilievo la Legge 28 luglio 2016 n. 153, intitolata “Norme per il contrasto al terrorismo”, la quale, in attuazione di varie convenzioni internazionali, realizza un nuovo intervento in campo penale introducendo l’art. 270-*quinquies* punto 1, rubricato “finanziamento di condotte con finalità di terrorismo, l’art. 270-*quinquies* punto 2 , relativo alla “sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro”, l’art. 270-*septies* concernente la “confisca” e l’art. 280-*ter* rubricato “atti di terrorismo nucleare¹⁶⁶”.

In particolare, con l’introduzione dell’art. 270-*quinquies* punto 1, il Codice Penale prevede, per la prima volta, una fattispecie di reato autonoma di finanziamento al terrorismo, rispetto alla disciplina precedente che faceva rientrare tali condotte nell’ambito dell’art. 270-*bis*. La nuova disposizione normativa stabilisce la pena della reclusione da sette a quindici anni per “chiunque, al di fuori dei casi di cui agli articolo 270-*bis* e 270-*quater* 1, raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo

¹⁶⁶ VIRZO R., *ibidem*.

realizzati, destinati ad essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-*sexies*" indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle sopracitate condotte. Inoltre, il secondo comma afferma che "chiunque deposita o custodisce i beni o il denaro indicati al primo comma è punito con la reclusione da cinque a dieci anni".

La clausola di sussidiarietà posta nella parte iniziale della disposizione ne esclude, quindi, l'applicazione nel caso in cui il soggetto finanziatore risulti partecipe all'associazione con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*bis*, nonché nell'ipotesi in cui la condotta di finanziamento sia posta in essere nell'ambito dell'organizzazione di trasferimenti all'estero di cui all'art. 270-*quater* punto 1¹⁶⁷. Il testo della norma in esame lascia, comunque, impregiudicata la possibilità per il soggetto attivo finanziatore, di rispondere per i singoli reati a titolo di concorso. Ovviamente, in tal caso, per poter promuovere l'azione penale, non sarà sufficiente dimostrare la generica consapevolezza dell'agente di finanziare condotte con finalità di terrorismo, essendo, invece, necessario accertare la sussistenza della consapevolezza di concorrere, almeno nella forma del dolo eventuale, alla realizzazione di quella specifica fattispecie di reato¹⁶⁸. Sotto il profilo oggettivo, la norma prevede la punibilità delle condotte di raccolta, erogazione e messa a disposizione di beni o denaro. Nello specifico, l'attività di raccolta può essere mono-soggettiva, ossia frutto dell'iniziativa del singolo, in tal caso il reato, potrebbe essere consumato in astratto con il semplice accumulo di fondi in qualunque modo realizzati, non essendo necessario l'effettiva utilizzazione degli stessi.

Invero, le attività di erogazione e messa a disposizione implicano, necessariamente, il coinvolgimento dei destinatari. In tutte le ipotesi suindicate, è richiesta la destinazione di tali beni o denaro, anche parziale, alla commissione di atti con finalità di terrorismo.

¹⁶⁷ BERTOLESI R., Ancora nuove norme in materia di terrorismo, 2016, in www.penalecontemporaneo.it.

¹⁶⁸ ARAGONA V., *ibidem*, p. 102.

Dunque, sul piano soggettivo è necessario il dolo specifico, rinvenibile nella destinazione delle utilità alla realizzazione di attività conformi ai criteri individuati dall'art. 270-*sexies* c.p.¹⁶⁹.

Anche in tal caso, la norma di cui all'art. 270-*quinquies* punto 1, sembra essere stata elaborata frettolosamente per rispondere all'urgenza di reperire atti europei ed internazionali, con conseguenti inevitabili equivoci che sollevano dubbi interpretativi da risolversi secondo la discrezionalità del Giudice. In particolare, uno dei dubbi si pone in relazione all'utilizzo indiscriminato dei termini "beni" e "fondi" che dovrebbero, teoricamente, essere dotati di significati diversi. Infatti, mentre nella prima parte della disposizione le condotte hanno ad oggetto "beni e denaro", l'ultima parte del primo comma afferma l'applicabilità della sanzione anche indipendentemente dall'utilizzo dei "fondi". Ci si chiede, pertanto, quale margine applicativo sia concesso alla norma nel caso in cui il finanziatore metta a disposizione di taluno, ad esempio, una strumentazione tecnologica, che pur essendo un bene, non può essere identificato come "fondo", con conseguente non applicabilità della norma. Teoricamente, il delitto dovrebbe ritenersi consumato, in forza della *ratio* della norma che prevede la punibilità delle condotte a prescindere dall'uso delle risorse corrisposte, tuttavia, vista la lettera del precetto, il dubbio dovrà essere risolto dal Giudice in fase applicativa, facendo, però, emergere il rischio di lasciare all'Autorità Giudiziaria un eccessivo margine di discrezionalità e di conseguenza, di pervenire a eventuali soluzioni differenti relativi a casi analoghi¹⁷⁰.

Oltre all'aspetto appena argomentato, nell'art. 270-*quinquies* punto 1, è riscontrabile, inoltre, una particolare resistenza con il principio di offensività¹⁷¹ e con quello di proporzionalità in quanto, la condotta di finanziamento posta in essere dal fiancheggiatore che opera esternamente all'associazione terroristica,

¹⁶⁹ I confini tra le condotte di cui all'art. 270-bis e le c.d. fattispecie mono-soggettive in tema di terrorismo, in www.cortedicassazione.it.

¹⁷⁰ ARAGONA V., *ibidem*, p. 103.

¹⁷¹ La previsione secondo cui è irrilevante, ai fini dell'applicazione della norma, l'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle condotte, ne sottolinea infatti la natura di reato di pericolo presunto, riproponendosi in questo caso le considerazioni effettuate nei paragrafi precedenti in relazione alla punibilità delle condotte preparatorie e all'eccessiva anticipazione della tutela penale.

è punita con la reclusione da sette a dieci anni, pur potendo consistere anche in un'attività non organizzata o continuativa, essendo la condotta integrata, inoltre, da una singola ed occasionale dazione di denaro.

Se sottoponiamo il confronto della disposizione suindicata con quanto disposto dall'art. 270-*bis*, la sproporzione risulta palese, in quanto quest'ultimo, non solo sottopone ad identica pena il promotore o il dirigente dell'associazione terroristica, ma prevede per il partecipe dell'associazione, la pena della reclusione da cinque a dieci anni, quindi, sensibilmente inferiore a quanto previsto dall'art. 270-*quinquies* punto 1 in relazione al finanziatore.

La Legge 153/2016 ha determinato, altresì, l'introduzione dell'art. 270-*quinquies* punto 2, rubricato "sottrazione di beni e denaro sottoposti a sequestro", che punisce con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 3.000 a 15.000 Euro 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'art. 270-*sexies* c.p..

Ulteriore novità introdotta con la disposizione normativa suindicata è l'art. 270-*septies*, il quale disciplina un'ipotesi di confisca obbligatoria, sia diretta¹⁷² che equivalente, da applicarsi nell'eventualità di condotta o di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. per un qualunque delitto avente finalità di terrorismo.

Si precisa, inoltre che, nell'ambito della legislazione di contrasto al terrorismo, un'ipotesi di confisca obbligatoria era già prevista dal comma 4 dell'art. 270-*bis* c.p., trattandosi però, unicamente, di confisca diretta. Invero, il nuovo art. 270-*septies* non solo estende l'obbligo di confisca a tutte le fattispecie aventi la finalità di cui all'art. 270-*sexies*, ma introduce, inoltre, l'ulteriore possibilità di procedere alla confisca per equivalente in caso di condanna o patteggiamento per il reato di associazione avente finalità di terrorismo disciplinato dall'art. 270-*bis* c.p.¹⁷³.

¹⁷² Avente ad oggetto le cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e le cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che esse appartengano a persona estranea al reato.

¹⁷³ VIRZO R., *ibidem*.

4.3 GAFI

Nel 1989, durante il vertice di Parigi dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi più industrializzati del mondo, ossia il G7, nel contesto di misure finalizzate a combattere il traffico di stupefacenti, veniva decisa la formazione del *Financial Action Task Force* (FATF) o , nella sua denominazione francese, del *Group d'Action Financière* ossia il meglio noto GAFI, con lo scopo principale di analizzare il fenomeno del riciclaggio e di suggerire ai Governi le misure più opportune al fine di combatterlo.

Il GAFI è dunque una vera e propria agenzia indipendente. La sua autonomia rispetto alla struttura del G7 permise di estendere, nell'immediato, il numero delle Nazioni aderenti, tanto è vero che oggi il numero dei Paesi che fanno parte di questa importante Istituzione è salito a ventotto.

Attualmente, l'obiettivo del GAFI è quello di elaborare e promuovere strategie di lotta al riciclaggio di capitali e al finanziamento del terrorismo, incoraggiando a livello mondiale l'adozione e l'attuazione di adeguate misure. A tale scopo il GAFI auspica un rafforzamento della cooperazione in materia tra gli Stati membri (in particolare auspica che venga avviato uno scambio di informazioni sulle transazioni aperte e che vengano adottate Convenzioni atte a facilitare l'assistenza reciproca¹⁷⁴ sul piano giudiziario)¹⁷⁵. Del resto, sempre il GAFI individua il ruolo fondamentale delle autorità di controllo nella sorveglianza delle transazioni e nella immediata segnalazione di transazioni poco abituali. Indispensabile è lo sviluppo, a tal fine, di sistemi di tracciabilità che possano in

¹⁷⁴ L'evoluzione più recente delle relazioni internazionali conferma "il ruolo essenziale del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella governance in materia di sicurezza. Il CdS rimane la primaria fonte di legittimazione degli interventi della Comunità internazionale in aree di crisi, specialmente quando essi si esprimono attraverso operazioni militari e di pace (peacekeeping o peace-enforcing). Il ricorso sempre più frequente al capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite ha due funzioni: da un lato, esso assicura un validità erga omnes e rende le decisioni del Consiglio vincolanti per tutti gli Stati membri; dall'altro lato, esso conferisce alle operazioni militari, siano esse condotte direttamente dalle Nazioni Unite o semplicemente autorizzate dal CdS (coalizioni di volenterosi), l'autorità politica per mandati robusti". Cfr. TERZI DI SANT'AGATA G., La cooperazione internazionale nel campo della sicurezza: l'Italia nelle principali organizzazioni multilaterali, in www.sioi.org, p. 2 e ss.

¹⁷⁵ VIRZO R, Vertici internazionali, in *Enc. dir., Annali*, vol. V, 2012, p. 1431 e ss.

qualsiasi momento individuare luogo, mittenti e destinatari di risorse finanziari. Per transazioni elettroniche il GAFI intende qualsiasi ordine di pagamento o di spostamento fondi che utilizza il mezzo elettronico per compiersi.

Nell'esercizio delle proprie attività il GAFI collabora con altri organismi internazionali impegnati nella medesima lotta.

La strategia adottata dal GAFI è stata, pertanto, quella di favorire la costituzione di gruppi regionali e la collaborazione con organismi internazionali già esistenti.

Nelle ultime sessioni l'attenzione del medesimo, sempre in linea con gli obiettivi generali prefissati, si è focalizzata su alcuni temi principali quali:

- l'attività di assistenza e monitoraggio dei Paesi non cooperativi;
- la revisione delle 40 Raccomandazioni;
- l'elaborazione di una nuova metodologia di valutazione;
- lo sviluppo di una stretta collaborazione con il Fondo Monetario Internazionale ed con la Banca Mondiale;
- il rafforzamento delle relazioni con i gruppi regionali collegati al GAFI;
- lo svolgimento del terzo *round* di *mutual evaluation* dei Paesi dell'area GAFI.

A ciò si aggiunga, inoltre, l'estensione del mandato GAFI alla prevenzione del terrorismo finanziario internazionale, con l'elaborazione di apposite Raccomandazioni, esercizi di tipologie, gruppi di lavoro e processi di valutazione.

A livello Europeo nel susseguirsi degli anni la normativa ha avuto il contributo degli Stati membri e dell'intensa partecipazione di varie Autorità che introdussero *standard*, linee guida e suggerimenti applicativi in tema di lotta alla criminalità organizzata e al riciclaggio secondo diversi punti di osservazione.

L'attività maggiormente decisiva è stata svolta dal GAFI (Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale), che nel 1980 ha emesso la prima serie di linee guida "Misure contro il trasferimento e l'occultamento dei capitali di origine criminale". Successivamente, nel 1990, con le 40 Raccomandazioni contro il terrorismo, il GAFI si è imposto come la prima entità internazionale a livello di

emanazione di *soft laws*, che saranno fonte di ispirazione per il legislatore comunitario e nazionale¹⁷⁶.

Le raccomandazioni GAFI¹⁷⁷ delineano un quadro completo e coerente di misure che i Paesi devono attuare, al fine di contrastare il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo, al pari del finanziamento della diffusione delle armi di distruzione di massa. I Paesi presentano diversi quadri giuridici, amministrativi ed operativi, oltre a differenti sistemi finanziari; perciò, non è possibile adottare misure identiche per contrastare tali minacce.

Le raccomandazioni GAFI, pertanto definiscono lo *standard* internazionale che i Paesi devono attuare attraverso misure adeguate alle loro particolari circostanze. Esse rappresentano, inoltre, lo *standard* internazionale che ciascun Paese deve reperire nel proprio sistema giuridico ed istituzionale al fine di:

- Identificare i rischi e sviluppare politiche coerenti a livello nazionale;
- Contrastare il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo ed il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa;
- Applicare misure preventive destinate al settore finanziario e ad altri settori designati;
- Dotare le Autorità competenti dei poteri e delle responsabilità necessari ad attuare altre misure istituzionali;
- Accrescere la trasparenza e la disponibilità di informazioni sul titolare effettivo di persone giuridiche ed accordi legale;
- Facilitare la cooperazione internazionale.

La prima direttiva comunitaria antiriciclaggio si ebbe nel 1991 con la quale il legislatore diffuse strumenti di contrasto relativamente al sistema bancario, con la convinzione che questo fosse l'unico canale di circolazione del denaro sporco. I reati compresi erano quelli citati dalla Convenzione di Vienna contro il traffico di sostanze stupefacenti. Successivamente nel 2001 il legislatore comunitario modificò la normativa del 1991 inserendo il finanziamento del terrorismo alla

¹⁷⁶ CARBONE M. –TOLLA M., Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di riciclaggio, Cacucci Editore, Bari, 2010, pp. 166 ss. .

¹⁷⁷ Cfr. AML/CFT, Evaluations and Assessments. Handbook for countries and assessors, GAFI, giugno 2007.

luce degli attentati di New York. La norma in esame ha previsto una serie di novità tra le quali, in primo luogo, si evidenzia il fatto che la medesima abbia ampliato il campo di applicazione della disciplina, non più limitata solo al traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope ma anche ad altri reati propri della criminalità organizzata. Nasce, pertanto, una nuova definizione di “riciclaggio” e di “attività criminosa”. Si è infatti ampliato il campo di applicazione della disciplina antiriciclaggio non limitandosi esclusivamente ai reati legati al traffico di droga ma estendendo l’alveo dei reati presupposto; tale esigenza è stata dettata dall’allargamento della definizione di “riciclaggio”, inteso come conversione o trasferimento o occultamento o dissimulazione o acquisto o detenzione di beni, denaro o risorse provenienti da attività criminose, secondo quanto indicato dalle 40 Raccomandazioni del GAFI.

Con il D. Lgs. 231/2007¹⁷⁸, è stato esteso l’ambito applicativo delle responsabilità da reato degli Enti ai delitti di ricettazione, riciclaggio ed impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita mediante l’introduzione dell’art. 25-*opties* nel D. Lgs. 231/2001.

Ritornando alla scena internazionale, sottolineiamo che gli standard GAFI sono composti dalle Raccomandazioni e dalle relative Note Interpretative; le misure previste devono essere adottate da tutti i Paesi membri dei Gruppi Regionali. La realizzazione di tali misure è analizzata attraverso processi di Mutual Evaluations e valutazioni condotte dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, sulla base della comune metodologia di valutazione GAFI. Le pubblicazioni GAFI prevedono anche Linee Guida (Guidances), Best Practice Papers e altri documenti¹⁷⁹ volti a supportare i Paesi nell’applicazione degli standard indicati; tali documenti non sono comunque obbligatori nel quadro della valutazione della conformità degli standard ma i Paesi potrebbero trovarli

¹⁷⁸ Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

¹⁷⁹ L’elenco delle attuali Linee Guida e dei Best Practice Papers è consultabile sul sito Web del GAFI www.fatf-gafi.org.

utili quando si tratta di trovare il modo migliore di implementare le norme del GAFI¹⁸⁰.

In conclusione, dunque, il GAFI richiama tutti i Paesi all'attuazione di misure efficaci per far sì che i rispettivi sistemi nazionali di contrasto al riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo e finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa siano conformi alla nuova versione delle Raccomandazioni nell'ottica generale di un contrasto al finanziamento del terrorismo ritenuto uno dei principali strumenti antiterrorismo a livello internazionale.

L'obiettivo è stato raggiunto? È arrivato il momento di trarre delle conclusioni che verranno di seguito riportate.

¹⁸⁰ G. STURZO, S. CAPOLUPO, M. CARBONE, S. BATTAGLIA, *Antiriciclaggio. Obblighi per professionisti, intermediari, ed altri soggetti*, Hoepli Editore, Milano, 2008.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Al termine del presente elaborato è possibile elaborare alcune conclusioni e tentare di svolgere alcune “personali” considerazioni sul complesso e multiforme fenomeno del terrorismo internazionale, che non solo dopo gli attentati dell’11 settembre 2001, ma anche oggi, più che mai, attira su di sé l’attenzione dell’intera comunità internazionale.

Volendo rivolgere lo sguardo alla situazione attuale, infatti, vediamo come il terrorismo internazionale sta attualmente rappresentando un’ulteriore sfida per la comunità internazionale. In Afghanistan la bandiera talebana è tornata a sventolare sul palazzo presidenziale e sta rinascendo il santuario del jihad. Fu proprio nelle vallate afgane che Al Zawahiri e Bin Laden trovarono le condizioni logistiche per organizzare l’attacco alle Torri Gemelle ma se vent’anni fa il mondo occidentale si trovò a mani nude contro la nascita del nuovo Califfato fondato sul terrore jihadista, vent’anni dopo potremmo ritrovarci esattamente allo stesso punto?

Ancora oggi, quindi, ci si comporta come se la storia non avesse niente da insegnare. Continuano, a causa di attentati terroristici, ad essere uccise centinaia di persone, tra cui bambini, migliaia rimangono mutilate e milioni sono private del diritto di provare libertà e sicurezza.

Nonostante l’indignazione generale e le normative emanate questi orrori non si fermano ma c’è un motivo per sperare che un giorno il terrorismo non ci sarà più?

Dall’analisi effettuata emerge che la graduale espansione del terrorismo internazionale, ha causato la nascita di nuovi scenari globali e di contesti internazionali del tutto inediti, mettendo allo stesso tempo sempre più a repentaglio la libertà e la sicurezza dei suoi cittadini. Con i tragici eventi dell’11 settembre 2001 ed alla luce dei più recenti avvenimenti terroristici, rivendicati principalmente dal terrorismo jihadista, gli Stati sono stati posti ancora una volta di fronte alle loro debolezze e alle difficoltà di contrastare efficacemente ed effettivamente la minaccia terroristica. I Governi hanno preso atto dei limiti e

delle lacune presenti nella normativa internazionale e nelle loro legislazioni interne ma si sono impegnati e si stanno impegnando più che mai a risolvere questioni di non facile soluzione.

Al centro del problema vi è la sentita esigenza di una definizione universalmente accolta di “terrorismo” che risolva definitivamente i dibattiti in materia in modo da uniformare la cooperazione internazionale nella lotta al terrorismo. Abbiamo, infatti, cercato di illustrare come il diritto convenzionale offra un quadro giuridico molto frammentato a causa di strumenti antiterrorismo settoriali e limitati che non sono in grado di rispondere alle molteplici situazioni di violenza ipotizzabili. Sebbene sia emersa una norma consuetudinaria che ha messo in luce alcuni elementi costitutivi del crimine di terrorismo internazionale, quantomeno in tempo di pace, essa non appare sufficiente a ricomprendere le molteplici forme in cui il terrorismo può manifestarsi.

In questo contesto si rendono auspicabili la convergenza ed il dialogo tra gli Stati anche per ultimare il Progetto di una Convenzione globale sul terrorismo internazionale, da troppo tempo oggetto di dibattito e fratture interne alle Nazioni Unite, che riesca a disciplinare quelle zone d’ombra rimaste fino ad oggi e che riconduca il tema del terrorismo all’ambito del diritto delimitandone nettamente i confini. Anche se deve essere chiaro che la minaccia del terrorismo odierno certamente non può essere sconfitta soltanto attraverso definizioni giuridiche e che gli strumenti normativi, infatti, svolgono un ruolo determinante. Le Nazioni Unite, in tale ottica, si sono poste gradualmente come un garante della sicurezza internazionale, inaugurando, soprattutto dal 2001, una nuova fase maggiormente operativa della propria presenza nello scenario globale e dotandosi gradualmente a tale scopo di una pluralità di strumenti normativi. La presentazione nella tesi di un quadro sintetico dell’evoluzione normativa internazionale rivolta alla prevenzione ed al contrasto del terrorismo è servita per offrire una sistematizzazione delle caratteristiche di tale reato e compiere un’analisi critica di alcune problematiche questioni ad esso connesse.

Sotto questo profilo, dunque, lo studio degli strumenti normativi preposti alla lotta del terrorismo internazionale conduce alla necessità di riconsiderare

adeguatamente i risultati già conseguiti alla luce degli attuali interessi degli Stati nel contrasto alle nuove espressioni del terrorismo internazionale e dall'analisi emerge la necessità di una progressiva ridefinizione di norme in materia di antiterrorismo ma allo stesso tempo la necessità di avviare un ulteriore processo di codificazione per la creazione di strumenti normativi più aggiornati e completi.

L'obiettivo originario del contrasto al terrorismo può, quindi, considerarsi realizzato solo parzialmente e continua, nonostante i progressi effettuati, a presentarsi come ambizioso ma la via da perseguire è segnata: occorre un'autentica difesa comune degli Stati membri in luogo del ricorso a politiche individuali ed un quadro normativo sempre meno lacunoso e adottato da parte degli ordinamenti nazionali. Rivolgiamo ora lo sguardo alla realtà a noi più prossima e cioè quella del mondo occidentale. Il contrasto al terrorismo internazionale si è reso tanto più impellente a seguito delle tragiche ed inquietanti vicende degli attacchi alla redazione del settimanale satirico francese Charlie Hebdo, ad un supermercato kosher e al locale Bataclan a Parigi (nel 2015) ad opera di esponenti del fondamentalismo islamico che hanno minato alla base le regole della convivenza civile e la stessa libertà con le sue varie forme di espressione. L'Occidente, quindi rivela un bisogno impellente di consolidare la sua identità e il suo ruolo specifico, che si fonda su due pilastri: la difesa strenua dei valori universali, dei diritti e delle libertà dell'uomo e la difesa della democrazia. Una battaglia duratura contro il terrorismo (islamista) in Occidente, tale in definitiva da poter guardare il futuro con maggior fiducia, va condotta considerando diversi profili: quello normativo, appunto, programmando un aggiornamento degli strumenti già esistenti e/o un loro ampliamento in considerazioni delle nuove caratteristiche del terrorismo internazionale e quello politico/sociale. Sotto quest'ultimo profilo bisogna considerare che gli eventi terroristici hanno ovviamente imposto la realizzazione di azioni forti e decise ma non va sottovalutata l'importanza di un'azione diplomatica ed il favorire una politica dell'integrazione.

Occorre partire dal presupposto che è errato parlare *sic et simpliciter* di terrorismo islamista o jihadista, atteso che, fortunatamente, per moltissimi musulmani, il jihad è “lo sforzo estremo” dell’individuo per aiutare sé e gli altri a “conoscere la propria essenza” e “non un equivalente preciso di guerra”, nonostante poi esso finisca con l’essere interpretato come fanatismo religioso di tipo militante, che fa uso di violenza indiscriminata nei confronti della popolazione inerme, oltre che di Stati e istituzioni, finanche mediante l’utilizzo di martiri suicidi. Anche la giurisprudenza internazionale rinnega una equiparazione tra integralismo islamico e terrorismo di matrice islamica, tuttavia evidenzia come il sostrato ideologico-religioso, sommandosi al programma criminoso che si propone il compimento di atti di violenza intesi a terrorizzare, lo renda ancora più pericoloso.

Per comprendere a pieno il fenomeno del terrorismo, non può essere trascurato che si tratta anche di una guerra ideologica, in cui, accanto alla religione, c’è una volontà di rivalse contro la civiltà occidentale in tutti i suoi aspetti, c’è un disagio profondo che attraversa intere generazioni.

Questo aspetto del fenomeno comporta una rinnovata riflessione su come affrontare l’emergenza terrorismo. Una questione così complessa e articolata, infatti, impone la necessità di accompagnare alle indispensabili norme di carattere meramente sanzionatorio ed alle più lungimiranti forme di intelligence che, seppure integranti strumenti necessari, non offrono da soli una soluzione strutturale alle contraddizioni sociali e culturali esistenti, la diffusione di un paradigma nuovo, che contempi interventi di carattere preventivo, anche a carattere educativo e formativo, al fine di promuovere l’integrazione interculturale e interreligiosa. Un passo significativo per la prevenzione del terrorismo è sicuramente anche quello dell’integrazione da non sottovalutare quale antidoto al terrorismo. Politiche in grado di prevenire la radicalizzazione e favorire l’integrazione diventano, quindi, strumenti indispensabili per affrontare il problema dei terroristi “cresciuti in casa”, perché è importante ricordare che gli autori degli attacchi sono cittadini occidentali cresciuti senza un’integrazione (reale) nelle città. Prima di concludere, infatti, una finestra va

aperta sulla questione dell'integrazione. Quello degli *homegrown terrorists* e dei *foreign fighters* costituisce un fenomeno fluido e trasversale dal punto di vista etnico, territoriale, generazionale e socio-culturale e, di conseguenza, diventa di basilare importanza intervenire, a monte, con politiche integrative, in quanto i disagi che derivano da politiche sociali rigide e da servizi pubblici inefficienti, soprattutto in un periodo critico come quello attuale, possono fungere da causa scatenante di un malessere che può anche esprimersi con azioni di violenza terroristica o con la ricerca di un'identità attraverso l'estremizzazione delle proprie idee e la ricerca delle proprie radici in ideologie deviate.

Certo non è facile parlare di integrazione e dialogo interculturale e interreligioso avendo negli occhi le scene tremende degli attentati terroristici ma anche questa è una via che va perseguita ed occorre pensare che l'integrazione è indispensabile al fine di costruire collaborazioni autentiche tra culture diverse, attraverso l'assunzione di iniziative che contrastano l'isolamento e l'emarginazione sociale. Per affrontare le cause più profonde dell'estremismo violento, priorità ormai largamente condivisa, è importante quindi creare società più inclusive ed investire in cultura, educazione e formazione delle nuove generazioni. Una strategia di contrasto al terrorismo non può non tener conto anche di ciò con l'avvio di progetti volti sia a sensibilizzare le nuove generazioni sui temi dell'integrazione sia a migliorare le politiche d'integrazione già attive, strumenti questi che devono affiancare, ovviamente, quelli più repressivi che da anni sono in corso con risultati non sempre sufficienti.

Un percorso quello descritto sicuramente tortuoso e complesso ma che ci piace auspicare come realizzabile in futuro non troppo lontano e così a conclusione dell'elaborato, come in apertura, lasciamo la parola ad una frase di Benazir Bhutto:

“Un popolo ispirato dalla democrazia, dai diritti umani e dalle opportunità economiche

volta le spalle all'estremismo”.

BIBLIOGRAFIA

AL BAGHDADI S.D., *Diventare un terrorista, perché?*, Pubblicazioni Centro Studi per la pace, s.l., 2006.

ALFANO A., *Chi ha paura non è libero*, Mondadori Editore, Milano, 2015.

AMATI E., CACCAMO V., COSTI M., FRONZA E., *Introduzione al Diritto Penale Internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

AMBOS K. E TIMMERMANN A., *Terrorism and customary International law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, edited by Ben Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014.

ANNONI A., *L'occupazione "ostile" nel diritto internazionale contemporaneo*, Giappichelli Editore, Torino, 2012.

ARNOLD R., *Terrorism, war crimes and the International Criminal Court*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, edited by Ben Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014.

BALBO P., *Il terrorismo: le fattispecie di un reato in evoluzione nelle disposizioni italiane e internazionali*, Halley Editrice, s.l., 2007.

BALDINI V., *Sicurezza e libertà nello Stato di diritto in trasformazione – Problematiche costituzionali delle discipline di lotta al terrorismo internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2005.

BARBERINI R., La definizione di terrorismo internazionale e gli strumenti giuridici per contrastarlo, in *Rivista Per Aspera ad Veritatem* n.28, s.l., gennaio - aprile 2004.

BARTOLI R., Lotta al terrorismo internazionale – Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto, Giappichelli Editore, Torino, 2008.

CAPOLUPO S., CARBONE M., BATTAGLIA S.M., STURZO G., Antiriciclaggio. Obblighi per professionisti, intermediari e altri soggetti – IV Edizione, Ipsoa Editore, Gruppo Wolters Kluwer, Milano, 2012.

CARBONE M. e TOLLA M., Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di riciclaggio, Cacucci Editore, Bari, 2010.

CASSESE A., *International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

CASSESE A., The multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law, in *Journal of international Criminal Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

CHADWICK E., Terrorism and self-determination, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, edited by Ben Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014.

DALIA A.A., Le nuove norme di contrasto al terrorismo: commento al decreto-legge 27 luglio 2005, n.144, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

DENNINGER E., *Diritti dell'uomo e Legge fondamentale*, Giappichelli Editore, Torino, 1998.

DE VERGOTTINI G., Guerra e Costituzione, Il Mulino Editore, Bologna, 2004.

DE VIDO S., Riciclaggio, corruzione e finanziamento al terrorismo – Libro dell'anno del Diritto, Treccani, 2015.

DI FILIPPO M., The definition(s) of terrorism in International law, in Research Handbook on International Law and Terrorism, edited by Ben Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014.

DINSTEIN Y., “War, Aggression and Self- Defence” and “The International Law of belligerent occupation”, Cambridge University Press, Cambridge, 2005 and 2009.

DI STASIO C., La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzie di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

DE NIGRIS SINISCALCHI M., Mass-media e terrorismo: problemi giuridici, Pubblicazioni Centro studi per la pace, 2001.

FANCHIOTTI V., Il processo davanti alla Corte penale internazionale, vol.7, tomo 1, Giappichelli Editore, Torino, 2011.

FANCHIOTTI V., MIRAGLIA M., PIERINI J.P., La Corte penale internazionale, profili sostanziali e processuali, Giappichelli Editore, Torino, 2014.

GIANNINI F., *Terrorismo internazionale. Aspetti criminologici e normativi*, da Quaderni di C.R.S.T. (Centro Ricerca Sicurezza e Terrorismo), Pacini Editore, Pisa, 2020.

GILLET M. e SCHUSTER M., *Fast-track justice. The Special Tribunal for Lebanon defines terrorism*, in *Journal of International Criminal Justice*, 9, 2011.

GIOIA A., *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di dir. int.*, vol. LXXXVII, 2004.

GRASSO G. e SICURELLA R., (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Giuffrè Editore, Catania, 2007.

KHOSROKHAVAR F., *I nuovi martiri di Allah*, Mondadori Editore, Milano, 2003.

KOSTORIS R.E., ORLANDI R., *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2006.

KRETZMER D., *Terrorism and the International Law of occupation*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, edited by Ben Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014.

MANISCALCO M.L., *L'Islam europeo. Sociologia di un incontro*, Franco Angeli Editore, Milano, 2012.

MARINI L., *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, *Rivista Questione di Giustizia*, 2016.

MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013.

METTRAUX G., *The United Nations Special Tribunal for Lebanon: Prosecuting Terrorism*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, edited by Ben Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014.

MOLINARI M., *Il califfo del terrore*, Rizzoli, Milano, 2015.

MOSCA C., *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

PANZERA A.F., *Attività terroristiche e diritto internazionale*, Edizioni Iovine, Napoli, 1978.

PELLISSERO M., *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, Giappichelli Editore, Torino, 2010.

PISAPIA G., *Terrorismo: delitto politico o comune?* in *Giustizia Penale*, 1975.

PUSTORINO P., *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, Cacucci Editore, Bari, 2019.

REALE E. P., *Lo Statuto della Corte Penale Internazionale*, CEDAM Editore, Padova, 1999.

RONZITTI N., *Europa e terrorismo internazionale. Analisi giuridica del fenomeno e Convenzioni internazionali*, Franco Angeli, Milano, 1992.

RONZITTI N., *Introduzione al Diritto Internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

SAUL B., *Defining Terrorism in International Law*, Oxford University Press, New York, 2006.

SAUL B., *Legislating from a radical Hague: the UN Special Tribunal for Lebanon invents an international crime of transnational terrorism*, in *Leiden Journal of International Law*, 24, 2011.

SAUL B., *Terrorism and international humanitarian law*, in *Research Handbook on International law and Terrorism*, edited by Ben Saul, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014.

SERRANO' A., *Le armi razionali contro il terrorismo contemporaneo. La sfida delle democrazie di fronte alla violenza terroristica*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

SOSSAI M., *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012.

SPOLITI D., *Spunti sulla figura del delitto terroristico*, in *Rivista Giustizia Penale*, 1980.

STURZO G., CAPOLUPO S., CARBONE M., BATTAGLIA S.M., *Antiriciclaggio. Obblighi per professionisti, intermediari ed altri soggetti*, Hoepli Editore, Milano, 2008.

VENTURA M.J., *Terrorism according to the STL's Interlocutory Decision on the applicable law*, in *Journal of international Criminal Justice*, 9, 2011.

VIRZO R., La confisca nell'azione internazionale di contrasto ad attività criminali, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020.

ZANCHETTI M., Il riciclaggio di danaro proveniente da reato, Giuffrè Editore, Milano 1997.

ZOLO D., Una nozione alternative di terrorismo, in Jura Gentium, Rivista di filosofia del Diritto internazionale e della politica globale,2009.

ZUMBO D., LUPIDI V., Psicologia del terrore: i pensieri e gli atti di un terrorista, in Youcanprint Self-Publishing, Tricase (LE), 2013.

ARTICOLI DI STAMPA

BUCCHIERI A., La legione straniera di Allah, *in* Polizia Moderna, marzo 2014.

CANNAVICCI M., Psicologia del terrorismo, *in* CEPIC (Centro europeo di psicologia, investigazione e criminologia), s.d..

COLLAVECCHIO B., Psicologia della paura: i nuovi terroristi, il ruolo dei media e l'ignoranza, *in* L'Huffington Post, 22 agosto 2014.

DE GIOVANNANGELI U., Foreign Fighters: chi sono i 3000 cittadini europei che si sono uniti ai jihadisti dell'Isis, *in* L'Huffington Post, 27 settembre 2014.

GALZERANO C., Foreign Fighters, *in* Polizia Moderna, marzo 2014.

REDAZIONE L'HUFFINGTON POST, Terrorismo, il decreto del governo: foreign fighters come mafiosi, *in* L'uffington Post, 10 febbraio 2015.

RENZI M., Helping the migrants is everyone's duty, *in* The New York Times, 22 aprile 2015.

ROSSI L., Aumentano gli attentati terroristici nel mondo, *in* Il Tempo, 18 settembre 2014.

SERAFINIM., Velo e kalashnikov: chi sono le <<foreign fighters>> di Isis, *in* Il Corriere della Sera, 23 febbraio 2015.

Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa, Dipartimento del Tesoro, febbraio 2015.

Umiliate e stuprate: così l'Isis tratta le donne a Raqqa, fonte Syriadeeply, *in* Panorama, 21 gennaio 2015.

SITOGRAFIA

www.affariinternazionali.it

www.associazionemagistrati.it

www.bancaditalia.it

www.centrostudiperlapace.it

www.cesdis.it

www.cortedicassazione.it

www.democraziaesicurezza.it

www.diritto.it

www.dirittoonline.it

www.dt.tesoro.it

www.eur-lex.europa.eu

www.gazzettaufficiale.it

www.gpo.gov.com

www.huffingtonpost.it

www.ilcorriere.it

www.ilfattoquotidiano.it

www.ilgiornale.it

www.iltempo.it

www.ilpost.it

www.larepubblica.it

www.normattiva.it

www.penalecontemporaneo.it

www.poliziamoderna.it

www.sidi.isil.org.it

www.treccani.it

www.onuitalia.it

ENCICLOPEDIA E DIZIONARI

CHERUBINI F., voce “Terrorismo”, *in* Enciclopedia del diritto, Annali V, 2012.

IUZZOLINO G., voce “Mandato d’arresto europeo” (diritto penale), *in* Enciclopedia giuridica Treccani, Volume XIX, 2010.

MARESCA A., voce “Terrorismo Internazionale”, *in* Enciclopedia Italiana Treccani, IV Appendice, 1981.

PANZERA A.F., voce “Terrorismo” (diritto internazionale), *in* Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XLIV, 1992.

RONCO M., voce “Terrorismo”, *in* Novissimo Digesto Italiano, 1975.

VIRZO R., Voce “Vertici Internazionali”, *in* Enciclopedia del Diritto, Annali Vol. V, 2012.

RINGRAZIAMENTI

Grazie al Professore Roberto Virzo ed alla Dottoressa Caterina Milo, che mi hanno concesso il loro tempo, la loro accoglienza, i loro insegnamenti, la loro guida e l'opportunità di approfondire questa tematica di grande interesse.

Grazie a tutti i Docenti del mio percorso di studi, che attraverso i loro insegnamenti, la loro cultura, il loro esempio mi hanno trasmesso una formazione adeguata per il mio futuro umano e professionale.

Grazie ai miei genitori, servitori dello Stato, che ogni giorno contribuiscono a rendere più sicura la nostra vita.

Grazie...di cuore!

