

LA GIUSTIZIA PENALE

Rivista mensile di Dottrina, Giurisprudenza e Legislazione

Fondatore: GENNARO ESCOBEDO

Prof. Avv. GIUSEPPE SABATINI

COMITATO SCIENTIFICO

GIULIANO VASSALLI

Ordinario di diritto penale Pres. em. Corte costituzionale

GIOVANNI CONSO

Ordinario di procedura penale Pres. em. Corte costituzionale

ANGELO GIARDA

Ordinario di procedura penale Univ. «Cattolica» Milano

ANTONINO GALATI

Ordinario di procedura penale Univ. Catania

CORRADO CARNEVALE

Presidente di Sezione della Corte di cassazione

PIETRO ZANGANI

Ordinario di medicina legale Università di Napoli

VINCENZO AURIEMMA

Presidente di Sezione della Corte di cassazione

RAFFAELE BERTONI

Presidente di Sezione della Corte di cassazione

PIETRO NOCITA

Avvocato patrocinante in Cassazione

MARIO BARBA

Primo presidente onorario della Corte di cassazione

Direttore Responsabile

CARLO TAORMINA

Ordinario di procedura penale
nell'Università «Tor Vergata» di Roma

REDAZIONE: DARIO GROSSO, Ordinario procedura penale Università di Messina; NITTO FRANCESCO PALMA, Magistrato; GIUSEPPE SCANDURRA, Procuratore Generale Militare; VINCENZO SCORDAMAGLIA, Ordinario di diritto penale Università «Tor Vergata» di Roma; VINCENZO TARDINO, Cons. Corte Cassazione; GIANNI DE SIMONE, Associato Criminologia Univ. Siena; F.S. FRAGOLA, Lib. doc. Criminologia, Aiuto diritto penale Univ. Roma; PIERPAOLO DELL'ANNO, Professore Associato di Procedura Penale, Università di Cassino; MARIO MURONE, Ricercatore di Procedura Penale, Università «Tor Vergata»; PAOLO TOMMASINI, Università «Tor Vergata» di Roma; TIZIANA TREVISSON LUPACCHINI, Università «Tor Vergata» di Roma; DIEGO GALASSI, Università «Tor Vergata» di Roma.

COORDINAMENTO REDAZIONALE

M. CELESTINA DEL SIGNORE, Ricercatrice proc. pen. Università «La Sapienza» di Roma; Dott.ssa FRANCESCA ROSSO.

Sede della Rivista: ROMA - Via Giovanni Nicotera, 10

Telefono e Fax (06) 321.53.95

Spedizione in abbonamento postale - Pubblicità inferiore 50%

I signori abbonati sono pregati di leggere le avvertenze e le condizioni di abbonamento.
I signori abbonati sono pregati di effettuare i versamenti direttamente a mezzo del Conto Corrente Postale n. 725002.
L'Amministrazione non risponde dei versamenti effettuati a mezzo di agenti, agenzie librarie o librerie.

DOTTRINA

Terrorismo, conflitti interni e internazionali: la legge applicabile

SOMMARIO: 1. Le sentenze milanesi. - 2. L'appello e le conclusioni del Pubblico Ministero. - 3. Il quadro di riferimento normativo del diritto internazionale nella materia. - 4. I criteri generali per la distinzione, nel diritto internazionale vigente, tra un atto di terrorismo e un atto di delinquenza comune. - 5. Le conseguenze della normativa internazionale per i giudici italiani. - 6. *Segue:* le sentenze milanesi alla luce del diritto internazionale. - 7. Le norme convenzionali internazionali in materia di terrorismo e il loro contenuto. - 8. Dalla normativa vigente alle nuove norme del 2005. - 9. La novità italiana del 2005, legge anti-terrorismo. - 10. La singolarità delle norme in esame dal punto di vista del procedimento di adattamento. - 11. L'art. 270 *sexies* C.p. e la sua rilevanza ai fini dei rapporti tra ordinamento interno e internazionale, anche alla luce del primo comma dell'art. 117 Cost. - 12. Conclusioni: il contenuto delle norme analizzate.

1. *Le sentenze milanesi.* Una recente sentenza del G.I.P. del Tribunale di Milano (1), che mandava liberi taluni presunti terroristi, ha suscitato grandi polemiche circa la scelta del giudice di applicare ai presunti terroristi i benefici dell'esenzione dal reato derivante dal fatto che gli stessi avrebbero agito nello svolgimento di azioni di «guerriglia» (2). La sentenza, come noto, oltre a suscitare reazioni a livello politico e commenti, non sempre limpidamente condivisibili, da parte della stampa (3), ha anche indotto qualche altro giudice a «prendere le

(1) Tribunale di Milano, *Sentenza* n. 28491/04 RGNR n. 5774/04 RG GIP, del 24 gennaio 2005, la sentenza può essere letta in <http://www.tertiumdatur.it/pagine/attualita.htm>, con mia nota, *Terrorismo e lotte di liberazione nazionale: la legge applicabile*, *ibidem* www.tertiumdatur.it/guarino.htm, anche pubblicato in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2006, p. 7 ss. La sentenza è pubblicata anche in *Cassazione penale*, 2005, p. 305 ss., con nota di Cerqua, *ibidem*, p. 311 ss. Va rilevato che presso il medesimo Tribunale si era posto in precedenza un problema analogo, ma il giudice aveva ritenuto, in fatto, che non sussisterebbero gli estremi della ipotesi di reato associativo di cui all'art. 270 *bis* C.p., lasciando in sospenso la definizione esatta della fattispecie, per cui non era entrato nel merito della questione a differenza del GIP Forleo. V. GIP di Milano Bricchetti, *Sentenza* n. 8951/03 R.G.N.R. n. 4724/03 R.G.G.I.P. del 16 settembre 2003, in particolare p. 6 e cfr. i motivi di appello dei P.M. Ramondini, Dambrosio, Meroni n. 8951/03 R.G.N.R. e 4724/03 R.G.G.I.P. 27 ottobre 2003, dove peraltro la principale motivazione di critica della sentenza di primo grado sta nel fatto che, p. 30 «gli imputati hanno chiaramente manifestato la loro adesione all'ideologia più radicale dell'integralismo islamico, soprattutto in relazione all'aggressione portata da Al Qaeda agli Stati Uniti d'America e all'intero Mondo Occidentale e alla conseguente guerra in Afghanistan, con la necessità quindi per tutti i membri dell'organizzazione di partecipare al «jihad», anche con disponibilità al «martirio». Come vedremo fra poco, è proprio qui il punto: se basti l'adesione a certe ideologie per implicare la finalità terroristica di un atto, o se occorra altro perché si possa parlare di terrorismo. È il punto specifico affrontato dal GIP di Milano di cui si commenta la sentenza.

(2) Nella terminologia del G.I.P. di Milano, a voler essere pignoli più esatto sarebbe il semplice termine di conflitto, sia pure riferito a combattenti non inquadrati in un esercito regolare (è la terminologia delle convenzioni di Ginevra, art. 2 comune) o anche conflitto non internazionale (art. 3 comune delle medesime convenzioni), ma è certo che il termine è utilizzato correntemente come sinonimo di guerra non regolare: v. in dottrina ad es. Veuthey, *Guerrilla et droit Humanitaire*, Genève (Comité international de la Croix Rouge) 1983, p. 11 «ainsi 'guerrilla' évoque une forme de lutte de même que 'guerre des partisans'...».

(3) In maniera a mio parere eccessiva, specialmente nei toni assai aggressivi (usati spesso anche da responsabili politici), ma assai poco rispettosi della realtà giuridica delle cose... Si veda, per tutti, l'articolo di Riotta, *La convenzione Onu protegge i civili massacrati dai*

distanze» (come si usa dire con un'espressione poco felice) (4) dalla predetta sentenza, dando l'impressione di voler argomentare per differenziarsene. Vi alludo unicamente perché, e ne sono profondamente convinto, ritengo che compito principale, anzi unico, di un giudice sia quello di esprimersi attraverso le sentenze in applicazione del diritto, alla luce del diritto e nell'ambito del diritto. Ogni altro elemento di valutazione (anche se solo indicato tra parentesi) è, a mio parere, fuor di luogo, e legittima il dubbio che la sentenza non sia frutto del libero, oggettivo e tecnico convincimento del giudice, ma piuttosto di una scelta politica o (peggio) ideologica (5).

Il ragionamento del G.I.P. di Milano è semplice. Poiché, dice il giudice, gli imputati si proponevano (non sta a me entrare nella valutazione dei fatti, come ovvio) di raccogliere finanziamenti allo scopo, e solo allo scopo, di permettere lo svolgimento di attività di «guerriglia» altrove (fuori del territorio nazionale italiano, ma in un territorio, aggiungo io, sotto occupazione straniera, così come indicato nel primo protocollo di Ginevra; e quindi si proponevano di svolgere un'attività, almeno *prima facie*, legittima) i medesimi non sono imputabili del reato di cui all'art. 270 *bis* codice penale («terrorismo anche internazionale»), ma vanno lasciati liberi perché agenti nell'ambito di un conflitto (internazionale o non, la sentenza non lo dice) in senso stretto (6). Tanto più – mi pare di comprendere che il giudice aggiunga – che un diverso comportamento (vale a dire la condanna degli imputati) implicherebbe una partecipazione di fatto del nostro paese allo sforzo bellico dell'una o dell'altra delle parti di un conflitto, violandone così la eventuale situazione di neutralità. Sempre che si possa considerare l'Italia estranea a quel conflitto, cosa, a mio parere, a dir poco assai, discutibile (7), nonostante che il giudice sembri evidentemente propendere per quella tesi.

ribelli di Bagdad, in *Corriere della Sera*, 26 gennaio 2005 pag. 2, del quale dispiace notare, oltre al titolo decisamente «sopra le righe» (e contraddittorio, perché i «ribelli» sarebbero proprio gli individui di cui all'art. 3 comune – ma anche dell'art. 2 – delle Convenzioni di Ginevra del 1949), il dare per assolutamente scontato quanto è invece da dimostrare (e che, nel bene o nel male il giudice di Milano ha tentato di fare senza pregiudizi né ideologici né di fatto) e cioè che certi comportamenti siano tutti di per sé terroristici.

(4) V. *ordinanza* Tribunale di Brescia, Ufficio GIP, Spanò, n. 13805/2002 RGNR e n. 17692/2003 RG GIP, del 31 gennaio 2005, in *loc. cit.*, *supra* nt. 1. Tranciente e, direi, senza una motivazione sufficiente (*infra* nt. successiva) perché fondata solo su di una *sentenza* Cass. penale, n. 48690/04, che si limita a indurre per considerare soddisfatta la fattispecie di cui all'art. 270 *bis* che il materiale trovato «... ben può assurgere ad elemento indiziante in ordine al delitto di cui all'art. 270 *bis* C.p. ...», ma non spiegando il perché. Che il materiale sia «sospetto» è indubbio, che sia destinato ad atti di terrorismo e non di (legittima) guerriglia è esattamente il punto da dimostrare.

(5) Il G.I.P. di Brescia rende la sua ordinanza affermando che la norma del codice penale, mancando dati sufficienti (il che, come si vedrà tra poco non è del tutto vero), va letta alla luce delle reali intenzioni del legislatore (peraltro tutte da accertare) e ne deriva che, pag. 14: «... deve ritenersi che azioni violente condotte anche con il ricorso a «kamikaze» [termine, me lo si consenta assolutamente improprio] da portatori di ideologie estremistiche islamiche nei confronti di unità militari attualmente impiegate in Asia ...» rientrino nella fattispecie. Ma così delimitata la fattispecie, si definisce tecnicamente e senza ombra di dubbio esattamente la guerra, senza mezzi termini; e per di più la si definisce descrivendo proprio gli atti tipicamente di guerra: l'attacco alle postazioni militari dell'avversario, che tutto può esser fuor che terroristico in presenza di una occupazione militare (v. anche *infra* § 4) e cfr. anche Arena, *Kamikaze: l'epopea dei guerrieri suicidi*, Milano (Mondadori) 2003. Quanto alle ideologie estremistiche, a parte il fatto che non sta al giudice italiano giudicare in merito, non si vede perché non si possa (in un sistema giuridico che difenda la libertà di pensiero) essere portatori di ideologie estremistiche, islamiche o no, senza per questo solo essere considerati terroristi!

(6) È la terminologia, per chiarire il perché della sottolineatura, delle convenzioni di Ginevra del 1949, art. 2 comune, e del primo protocollo del 1977, che regolamentano quella che viene definita dal giudice di Milano genericamente guerriglia.

(7) A dir poco, come concordemente sembra affermare la dottrina italiana. V. per tutti Villani, *L'Onu e la crisi del Golfo*, Bari (Cacucci) 2005 e, ancora più di recente, Picone, *Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli stati*, in *Rivista di diritto interna-*

La sentenza infine cita a base della sua decisione una non meglio specificata convenzione globale sul terrorismo delle NU, in realtà non ancora in vigore (ma lo dice il giudice per primo) il cui art. 18.2 afferma, cosa già ribadita da altre convenzioni e atti vari già in vigore (8), che non può qualificarsi terrorista l'atto svolto in esecuzione di una azione di guerra: interna o internazionale che essa sia.

La convenzione di cui alla sentenza, è quella progettata in ambito NU dal Comitato *ad hoc* sul terrorismo, ma ancora lontana dall'essere definitivamente adottata (9), proprio per il dibattito, tuttora aperto, in merito a quella norma. Ma la cosa in sé, come accennato, non è molto importante dato che, se pure quella convenzione è solo un progetto, vi sono altre norme (e non solo convenzionali) perfettamente applicabili e necessariamente da applicare e che conducono al medesimo risultato.

In sintesi, il ragionamento del giudice di Milano, parte proprio dal diritto internazionale per risolvere la questione di specie, perché: 1. definisce attraverso di esso determinati comportamenti come «guerriglia»; 2. si pone il problema della eventuale violazione della neutralità da parte italiana; 3. si propone di utilizzare come parametri di riferimento per la propria decisione le norme pattizie vigenti.

Come cercherò di mostrare più avanti le norme vigenti

zionale, 2005, p. 893 ss., ma specialmente Idem, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 329 ss. ora in Idem, *Comunità internazionale e obblighi erga omnes*, Napoli (Jovene) 2006, pp. 593 e 451 ss. V. anche, proprio nel senso di cui nel testo e con riferimento proprio al diritto alla «resistenza popolare» in caso di occupazione bellica (art. 2 comune delle cit. convenzioni ginevrine) Bernardini, *Iraq: illecita occupazione, resistenza popolare, autodeterminazione irakena*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2003, p. 29 s.

(8) Su cui v. *infra* § 7.

(9) Per completezza di informazione, riporto i dati relativi al progetto, che, peraltro, merita di essere letto integralmente e con attenzione, per l'estrema complessità delle disposizioni. *Report of the Ad Hoc Committee (A/RES/51/210 del 17 dicembre 1996) UN Doc. A/51/37, Draft comprehensive convention on terrorism, Annex IV: Texts relating to article 18 of the draft comprehensive convention [Proposta dell'India]: «1. Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States, peoples and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and international humanitarian law. 2. The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, [vale a dire le norme delle convenzioni di Ginevra e dei protocolli, oltre che per *relationem* di quelle dell'Aja, che appunto regolano i comportamenti dei combattenti durante una guerra] which are governed by that law, are not governed by this Convention. 3. The activities undertaken by the military forces of a State in the exercise of their official duties, in as much as they are governed by other rules of international law, are not governed by this Convention. 4. Nothing in this article condones or makes lawful otherwise unlawful acts, nor precludes prosecution under other laws.»*

Al testo proposto, si oppone (da ciò il ritardo nella redazione della convenzione) un altro testo, presentato dalla *Organizzazione delle Conferenze islamiche*, che recita: «1. Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States, peoples and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and international humanitarian law. 2. The activities of the parties during an armed conflict, including in situations of foreign occupation, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention. 3. The activities undertaken by the military forces of a State in the exercise of their official duties, inas-much as they are in conformity with international law, are not governed by this Convention. 4. Nothing in this article condones or makes lawful otherwise unlawful acts, nor precludes prosecution under other laws.»

La distanza tra i due testi non è, mi sembra, insormontabile, ma attesta, una volta di più, del modo in cui i paesi islamici (e quindi non solo quelli arabi, il che allarga notevolmente il campo di riferimento) vivono i propri rapporti con i paesi «occidentali», come già da me sottolineato in *Autodeterminazione dei popoli e successione di norme contrattuali: alla radice di un conflitto*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2005, p. 7 ss. e specialmente p. 55 ss.

(pattizie, ma non solo) sono largamente sufficienti per descrivere e circoscrivere la fattispecie che ci interessa (10).

Prima di passare ad illustrarle e di definire la, in gran parte conseguente, normativa vigente in Italia, qualche parola va spesa circa l'appello interposto contro la sentenza su sintetizzata e la conseguente sentenza di appello.

2. *L'appello e le conclusioni del Pubblico ministero.* Contro la sentenza milanese, infatti, è stato interposto appello, che è stato anche celebrato, dalla terza sezione della Corte di appello di Milano, con sentenza del 28 novembre 2005. La sentenza conferma pienamente la decisione di primo grado, solo precisando meglio i dati della questione, sia di fatto, che di diritto, e concludendo, quindi, in maniera difforme da quanto richiesto dal Pubblico ministero.

Quest'ultimo, infatti, con i motivi di appello del 4 giugno 2005, aveva fermamente contestato la sentenza di primo grado, senza peraltro, a mio parere, fornire adeguati motivi per ritenere di giungere a diverse conclusioni. A giudizio del P.M. taluni fatti (per lo più intercettazioni telefoniche e ambientali) dimostrerebbero le finalità anche terroristiche delle attività degli imputati. Ma come già detto sopra, sulle valutazioni di fatto non è mia intenzione di entrare: sta infatti ai giudici di valutarli e collocarli nella griglia normativa appropriata. Il giudice di appello, nel caso di specie ha, come quello di primo grado, ritenuto che detti elementi di prova non fossero sufficienti per dimostrare le finalità terroristiche degli imputati, dei quali, invece, si mette in luce l'obiettivo (a giudizio dei giudici medesimi, ampiamente documentato, ma scarsamente trattato dal P.M.) di svolgere un'azione di guerriglia o di guerra: insomma, un'attività di opposizione alla occupazione straniera del territorio dell'Iraq e comunque, in nessun caso intesa a svolgersi sul territorio italiano, sia pure in termini di azioni di guerriglia (11).

È indubbio che anche qualora atti terroristici fossero destinati ad essere svolti fuori del territorio nazionale, essi andassero perseguiti se preparati sul territorio italiano o se gli autori di essi si trovassero in Italia (12), ma non è questo il punto. Si trattava, infatti, di dimostrare se e perché taluni comportamenti non possano, di per sé e nello specifico del caso di specie, essere considerati atti legittimamente rientranti in un conflitto, interno o internazionale che sia, alla luce delle disposizioni delle convenzioni e dei protocolli di Ginevra (13).

Il P.M., infatti, dopo aver affermato, in maniera solo parzialmente esatta (14), che quando si colpiscono le popolazioni civili si commette un crimine contro l'umanità (15), e dopo

(10) A conclusioni analoghe è giunta anche la Corte di assise di Milano con *sentenza I Corte assise Milano*, 8951/03+32031/03, 9 maggio 2005, Presidente Cerqua), che dovendosi pronunciare sulla fondatezza (negata in fatto) della questione di costituzionalità dell'art. 270 bis C.p., articola ampiamente il discorso in merito con una puntuale e analitica disamina del movimento convenzionale in materia.

(11) A stretto rigore, peraltro, qualora si consideri anche l'Italia una potenza tecnicamente occupante del territorio iracheno - e, francamente, non vedo proprio come si possa evitare di farlo - azioni di «guerriglia» anche in Italia potrebbero rientrare tra i comportamenti legittimati dal diritto di guerra. E, inoltre, rafforzerebbero l'idea della impossibilità di trattare quelle persone come terroristi, dato che ad essi spetterebbe il trattamento dei prigionieri di guerra. A stretto rigore, non potrebbero nemmeno essere processati!

(12) V. *motivi di appello* del PM Spataro, 4 giugno 2005 n. 28491/04 R.G. N.R., 5774/04 R.G. G.I.P., pag. 130: «Per configurare la sussistenza [dell'ipotesi di reato, n.d.r.] dell'art. 270 bis C.p. è quindi sufficiente che una struttura organizzata, costituita anche solo in parte in Italia si prefigga, con mezzi adeguati, di eseguire atti di terrorismo anche al di fuori del territorio nazionale...»

(13) Ciò, peraltro, non esclude affatto che quei comportamenti possano essere perseguiti in quanto «terroristici», ma alla luce del diritto di guerra e non del diritto penale comune. V. più ampiamente *infra* §§ 7 ss.

(14) Visto che, come noto, talvolta la popolazione civile si trova ad essere inevitabilmente coinvolta in azioni militari, certamente configurabili come tali e pertanto il comportamento dei combattenti viene valutato come legittimo, salvo che non si sia trascurato l'obbligo di evitare, ove possibile, danni alla popolazione civile. Sul punto v. anche *infra* § 4.

(15) V. *motivi di appello* cit., pag. 129: «crimini contro l'umanità, tali ovendosi considerare gli attentati indiscriminati che, commessi

aver affermato, altresì, che in nessun caso il contenuto di una norma penale italiana può essere definito *per relationem* con una norma internazionale (16), finisce poi proprio per definire quegli atti in termini di diritto internazionale quando afferma che anche atti svolti nel corso di una guerra in senso tecnico possono ben essere illeciti (17) in quanto crimini contro la pace o contro l'umanità, così come un atto terroristico «può essere finalizzato alla liberazione di un territorio occupato militarmente, ma non per questo – se provoca il rischio di morte per i civili – la specificità di quel fine ne impedirà la sanzione sul piano penale» (18).

In realtà, come noto, il discorso sarebbe alquanto più complesso, dato che crimini contro l'umanità e crimini di guerra, oltre ad atti di terrorismo, possono ben darsi durante un conflitto (interno o internazionale) quando i comportamenti dei soggetti, privati o statali, violino le regole in materia, appunto, di diritto di guerra, ma non necessariamente ogni atto rivolto contro i civili è di per sé atto terroristico. Inoltre, altro è, alla luce del diritto internazionale ma anche alla luce del diritto interno, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità e altro è un atto terroristico di diritto interno. Per non parlare del fatto che non può affermarsi, per definizione, che un comportamento da «kamikaze» (sempre che ciò sia particolarmente significativo) sia di per sé terroristico (19) o anche del fatto, tutt'altro che marginale, per cui un medesimo atto se commesso in tempo di guerra assume un connotato diverso che se commesso in tempo di pace (20).

con o senza «kamikaze» [qui il P.M. dimentica che il concetto stesso di kamikaze è strettamente attinente ad operazioni di guerra, come rilevato *supra* nt. 15], anche se collocabili in contesti bellici, pongono a rischio l'incolumità della popolazione inerme. Tali azioni, infatti, in nessun caso possono considerarsi rientranti nel concetto di azioni di guerra o di guerriglia, e infatti successivamente il P.M. aggiunge, a mio parere erroneamente, che, pag. 132: «a. che le azioni terroristiche suicide, per la loro natura, non sono azioni militari e non possono essere dirette unicamente contro obiettivi militari ... b. che le azioni terroristiche suicide, pur se in astratto dirette contro forze militari di occupazione ... hanno sempre, nei contesti di cui ci si occupa, una finalità ulteriore: quella di fungere comunque da monito nei confronti della popolazione civile – tra la quale seminano pertanto terrore ... c. – che le azioni terroristiche suicide – ed, in genere, altre di natura pacificamente terroristica, come le esplosioni di «autobomba», sono state commesse non solo in territori oggetto di invasione militare da parte di forze occidentali, ma anche all'interno del territorio di Stati nient'affatto coinvolti in quelle occupazioni, come la Turchia ...».

(16) V. *motivi* cit., pag. 133 S. È appena il caso di segnalare che, non solo questa affermazione oltre ad essere in netto contrasto con quanto cercherò di illustrare, e altresì con l'interpretazione corrente dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale (per non parlare nemmeno delle conseguenze dell'art. 117 comma 1 Cost.) si trova in perfetta contraddizione con il testo stesso della nuova norma di cui all'art. 270 *sexies*, che esplicitamente (se pure pedestramente) si rifà al diritto internazionale per definire il reato di terrorismo. In senso esplicitamente contrario si esprime la *sentenza di Appello*, pag. 37 ss.

(17) Ma non terroristici, non necessariamente, almeno. Le convenzioni di Ginevra ipotizzano anche la commissione di atti terroristici in corso di un conflitto, ma fondamentalmente la categoria da applicare nella specie è quella dei crimini di guerra, così come definiti, oggi, all'art. 5 dello Statuto della Corte Penale internazionale.

(18) V. i *motivi* cit., pag. 134, il punto è proprio qui: un atto che colpisce indiscriminatamente la popolazione civile, se commesso durante un conflitto in senso tecnico, è un atto perseguibile sotto la fattispecie del crimine di guerra e quindi di un reato non di diritto penale comune (anche se magari sarà perseguito alla luce del diritto penale comune). Viceversa, un crimine contro l'umanità è tale indipendentemente dal fatto che sia commesso o meno in tempo di guerra. La distinzione non è priva di importanza se si pensa che se un atto di guerriglia colpisce (non deliberatamente) la popolazione civile esso non è perseguibile affatto, mentre se è diretto deliberatamente e solo contro la popolazione civile lo è in termini di crimine di guerra, v. *infra* nt. 36: in entrambi i casi, non di terrorismo. Basterebbe citare anche solo lo *Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis, and Charter of the International Military Tribunal*, London, 8 august 1945, art. 6.b *infra* nt. 31.

(19) Tesi, infatti, fortemente contestata dai giudici di appello, *sentenza*, cit., pag. 42 s.

(20) Di ciò, si accorge la *sentenza di appello*, quando, pag. 41 s., afferma: «Un atto può essere definito terroristico, in tempo di pace,

La sentenza, ampia nella sua motivazione, centra di nuovo il tema come quella di primo grado, analizzando il comportamento degli imputati alla luce e nell'ambito delle norme di diritto internazionale in materia di conflitti armati e si preoccupa, in maniera particolare e fin dall'inizio, di tenere nettamente separati i due fenomeni del cd. «fondamentalismo» islamico e del terrorismo internazionale (21); quest'ultimo come struttura organica e finalizzata coscientemente alla realizzazione di fini terroristici (22), diversamente dal primo, del quale riconosce la natura prevalentemente religiosa.

Altro punto di grande rilievo nella sentenza, è costituito dal tentativo, almeno in parte riuscito, di definire i termini giuridici entro i quali è possibile iscrivere il fenomeno del terrorismo, onde evitare che ogni e qualunque atto diretto indiscriminatamente contro la popolazione civile (magari per motivi di follia, per odio razziale, per vendetta, ecc.) (23) sia per questo solo fatto da considerare terroristico e, se svolto in associazione con altri, ricadere nell'ambito dell'art. 270 *bis* C.p. a tal fine i giudici di Milano usano come guida interpretativa (24) il nuovo art. 270 *sexies*, che, in effetti, delimita le

anche quando determina solo un pericolo indiretto per la popolazione civile. Ma è del tutto evidente che, in una situazione di conflitto armato, il pericolo indiretto per la popolazione civile ricorre con grande frequenza, in occasione dei bombardamenti e delle altre azioni di guerra, e quindi, nella situazione di conflitto armato, possono essere definiti terroristici (se ne hanno tutte le indicate caratteristiche) solo gli atti esclusivamente diretti contro la popolazione civile».

(21) Quello che, con una terminologia molto ambigua e fonte di possibili interpretazioni erronee, viene nei documenti internazionali riferito costantemente alla (presunta) organizzazione Al Qaeda e al suo presunto capo Osama Bin Laden. V. *infra* § 10.

(22) Merita di essere riportata l'affermazione, molto realistica, con cui la Corte, pur conscia della difficoltà di tenere distinte le diverse manifestazioni dei vari fenomeni considerati, afferma (*sentenza* cit., pag. 36): «Nel caso dei gruppi terroristici di matrice islamica non bisogna confondere ... le strutture delle Moschee o dei Centri di studio islamici, finalizzati ovviamente alla pratica religiosa e agli studi, con le strutture di gruppi clandestini che – in specifiche situazioni tutte da provare – hanno abusivamente utilizzato i suddetti luoghi di culto e di studio per compiere varie attività di tipo criminale, che comprendevano, secondo una diffusa convinzione, anche fattivi appoggi al terrorismo internazionale». La sentenza, inoltre, molto opportunamente, dopo aver sottolineato la difficoltà di ricondurre ogni attività terroristica ad una unica matrice organizzativa, precisa – a mio parere in maniera assai opportuna perché, per dir così, «deideologizza» la fattispecie concreta – pag. 37: «Deve quindi essere ben chiaro, in base alle considerazioni finora svolte, che gli imputati debbono essere giudicati soltanto per le attività delittuose alle quali abbiano materialmente partecipato e che per ciascuno di loro deve essere scrutata e provata la specifica finalità perseguita con il suo agire ...».

(23) Non è infatti un caso che in tutte le definizioni del terrorismo, tentate a livello internazionale, si cerchi di delimitare il fenomeno attraverso l'individuazione di finalità o motivazioni «politiche» di quei gesti, con tutte le difficoltà che ne conseguono. Ma sul punto v. più avanti e i riferimenti nel mio *Terrorismo*, cit. Il punto è sottolineato, opportunamente, anche dai giudici di appello, *sentenza*, cit., pag. 43, quando affermano esplicitamente: «La ... caratteristica che connota gli atti terroristici è la finalità dell'atto: sono terroristici solo gli atti compiuti, con una motivazione politica o ideologica (non per soli fini di lucro), al fine di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a tenere un determinato comportamento o al fine di destabilizzare le strutture politiche fondamentali di un Paese ...».

(24) Per vero assai poco adeguata, come si vedrà più avanti, *infra* § 11. Un ragionamento analogo viene svolto anche nei motivi di appello alla citata sentenza della Corte di assise di Milano, del Pubblico ministero. Meroni, Procedimento n. 8951/03 e n. 32031/03 R.G.N.R., p. 16, che però non si accorge dei problemi inerenti all'applicazione della norma, di cui *infra* § 9. Per amore di completezza va sottolineato come il GIP di Brescia Milesi, si sia posta correttamente il problema (sia pure giungendo nei fatti a definire quel comportamento come terroristico) nella sentenza N. 13806/02 R.G. Mod. Unico N. 3380/05 R.G.G.I.P., 13 luglio 2005, quando afferma, p. 113: «Se ne deduce che il fine ultimo di Ansar era la creazione di un regime, simile a quello talebano, nel nord dell'Irak, verosimilmente per dare attuazione al progetto federativo internazionale di matrice terroristica, che faceva riferimento alla fatwa emessa il 23 febbraio 1998, proposta dallo sceicco Osama Bin Laden e rappresentata dal citato Fronte Mondiale Islamico. Per il Jihad contro gli ebrei e i Crociati,

fattispecie sia pure eccedendo pericolosamente in senso restrittivo; ma poi, molto opportunamente, l'identificazione vera e propria della fattispecie viene fatta attraverso l'analisi del movimento convenzionale in materia.

E dunque, secondo il giudice di appello, le prove (pur ampie e numerose) attestano solo della partecipazione degli imputati ad un'organizzazione destinata ad agire contro gli occupanti (e i loro alleati) in Iraq e pertanto li assolve (25) dalle accuse di terrorismo, e ne condanna due su tre (il terzo è assolto con formula piena), per altri reati non legati alle presunte attività terroristiche: falsificazione di documenti e immigrazione clandestina.

3. *Il quadro di riferimento normativo del diritto internazionale nella materia.* Come si è avuto modo di sottolineare in un precedente contributo (26), in presenza di una situazione di conflitto - internazionale o non internazionale, secondo le definizioni che si ricavano, rispettivamente, dai citati artt. 2 e 3 comuni delle quattro convenzioni di Ginevra del 1949 e dei due protocolli del 1977, aggiuntivi, rispettivamente all'art. 2 e all'art. 3 - il trattamento da riservare ai combattenti non può in nessun caso essere quello previsto dal diritto penale comune, dato che, in ossequio alle predette convenzioni e protocolli (27), i combattenti legittimi vanno trattati secondo quanto prescritto dalle convenzioni stesse, a meno che non contravvengano alle norme in materia di diritto umanitario (indicate nelle medesime convenzioni e protocolli) e, si deve aggiungere, alle norme in materia di diritti dell'uomo e a quelle più specifiche e analitiche di cui agli artt. da 5 a 8 dello statuto della Corte penale internazionale, di recente entrato in vigore (28) e, per certi versi, erede dei cdd. principi di Norimberga (29).

Non va dimenticato, inoltre, che rilevano in particolare, ai fini del discorso che ci occupa, gli artt. 146 e 147 della IV convenzione di Ginevra (sul trattamento delle popolazioni civili in tempo di guerra), dove si definiscono i comportamenti capaci di determinare sanzioni penali verso i loro autori, anche se agenti come responsabili statali e quindi a nome dello stato (30), alla luce, aggiungo, dei cdd. Principi di

Corrisponde a detto programma l'idea di costituire un unico stato islamico basato sulla interpretazione letterale della Shari'a, dal quale portare la guerra santa verso l'infedele ...».

(25) Riporto di seguito una frase riassuntiva dell'ampia sentenza, che a pag. 79 afferma: «Sulla base dei suddetti elementi, ma anche di tutto il vasto materiale raccolto in atti ... ritiene questa Corte che la suddetta organizzazione [alla quale facevano capo gli imputati] avesse ufficialmente la struttura di una vera e propria organizzazione combattente islamica, con propri campi di addestramento dove venivano istruiti i volontari all'uso delle armi ed a combattere ...», anche se nulla esclude che all'interno di quella stessa organizzazione vi fossero frange terroristiche. Ma, secondo la Corte, gli imputati non appartenevano né alla predetta organizzazione né alle sue frange terroristiche, diversamente dalla sentenza di cui *supra* nt. 24.

(26) Cit. *supra* nt. 1.

(27) Il cui contenuto, come noto, oggi è in notevole parte da ritenersi norma di diritto internazionale generale.

(28) V. *Statuto della Corte Penale Internazionale*, Roma 17 luglio 1998, entrato in vigore il 1 luglio 2002, ratificato dall'Italia, grazie alla L. 409/1999, in data 26 luglio 1999, v. riferimenti in <http://ittra.esteri.it/Visualizza.asp?ID=43027>. Cfr. anche *infra* § 4.

(29) E infine, per completezza, degli artt. da 2 a 5 del Tribunale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia, istituito con S/RES/827, 25 maggio 1993 (e successive modificazioni e integrazioni) e degli artt. da 2 a 4 dell'analogo Tribunale per il Rwanda istituito con S/RES/955 del 8 novembre 1994 (e successive modificazioni e integrazioni), il cui art. 4, va rilevato, tratta esplicitamente dei crimini commessi in seguito a situazioni di cui all'art. 3, comune, delle convenzioni di Ginevra e al II protocollo ...

(30) Cfr. IV convenzione di Ginevra, 1949: «Art. 146. The High Contracting Parties undertake to enact any legislation necessary to provide effective penal sanctions for persons committing, or ordering to be committed, any of the grave breaches of the present Convention defined in the following Article ... Art. 147. Grave breaches to which the preceding Article relates shall be those involving any of the following acts: if committed against persons or property protected by the present Convention: wilful killing, torture or inhuman treatment, including biological experiments, wilfully causing great sufferings or

Norimberga, di cui alla convenzione di Londra dell'8 agosto 1945 (31).

In linea di massima, e per sintetizzare moltissimo un discorso che sarebbe assai più complesso (32), sono certamente vietati ed eventualmente (ma solo *eventualmente*) da considerare terroristici (33), e pertanto perseguibili in quanto tali a norma di diritto penale, tutti gli atti diretti esplicitamente (ma anche, esclusivamente) contro la popolazione civile (34) o contro istituzioni pubbliche o edifici pubblici

serious injury to body or health, unlawful deportation or transfer or unlawful confinement of a protected person, compelling a protected person to serve in the forces of a hostile Power, or wilfully depriving a protected person of the rights of fair and regular trial prescribed in the present Convention, taking of hostages and extensive destruction and appropriation of property, not justified by military necessity and carried out unlawfully and wantonly».

(31) In allegato alla quale è aggiunto lo Statuto del Tribunale di Norimberga per i crimini tedeschi, il cui art. 6 dispone: «The Tribunal established by the Agreement referred to in Article 1 hereof for the trial and punishment of the major war criminals of the European Axis countries shall have the power to try and punish persons who, acting in the interests of the European Axis countries, whether as individuals or as members of organizations, committed any of the following crimes. The following acts, or any of them, are crimes coming within the jurisdiction of the Tribunal for which there shall be individual responsibility: (a) "Crimes against peace": ...; (b) "War crimes" ...; (c) "Crimes against humanity" ...» l'art. 17 del medesimo Statuto, dispone inoltre, come ben noto: «The official position of defendants, whether as Heads of State or responsible officials in Government Departments, shall not be considered as freeing them from responsibility or mitigating punishment», norma di grande importanza perché in qualche modo ritenuta fondante della legittimità dell'istituzione (e della conseguente giurisdizione) dei Tribunali per la ex Jugoslavia e per il Rwanda. Cfr. di recente sul tema, Fois, *Sul rapporto tra i crimini internazionali dello stato e i crimini internazionali dell'individuo*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2004, p. 929 ss.

(32) E sul quale mi riservo di tornare in un ulteriore contributo in corso di allestimento.

(33) Definizione sempre complessa e difficile. V. ad es. UN Doc. A/57/273 - S/2002/875 del 7 agosto 2002 *Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism*, §§ 13 s.: «13. Without attempting a comprehensive definition of terrorism, ... Terrorism is, in most cases, essentially a political act. It is meant to inflict dramatic and deadly injury on civilians and to create an atmosphere of fear, generally for a political or ideological (whether secular or religious) purpose. Terrorism is a criminal act, but it is more than mere criminality ... 14. While terrorist acts are usually perpetrated by subnational or transnational groups, terror has also been adopted by rulers at various times as an instrument of control. The rubric of counter-terrorism can be used to justify acts in support of political agendas, such as the consolidation of political power, elimination of political opponents, inhibition of legitimate dissent and/or suppression of resistance to military occupation ...».

(34) Così, si ricava da varie risoluzioni della AG delle NU, alle quali fa riferimento lo stesso CdS. V. ad es. S/RES/1269, 19 gennaio 1999, *Preambolo* co. 3 dove il riferimento è anche esplicito (cosa assai rara nei documenti del CdS) alla A/RES/49/60, 9 dicembre 1994, il cui annesso tenta di definire il fenomeno del terrorismo, permettendo innanzitutto (*preambolo* co. 2): «Recalling the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, the Declaration on the Strengthening of International Security, the Definition of Aggression, the Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of Force in International Relations, the Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights», nella quale dunque molto chiaramente si fa un riferimento a tutte le ipotesi di conflitto possibili, per passare poi alla definizione concreta della fattispecie, I, nn. 1-3, che in termini di definizione afferma al n. 3, che costituiscono atti di terrorismo: «3. Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstances unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them». Si veda anche, molto esplicita, la S/RES/1566 (8 ottobre 2004) n. 3, dove, agendo in base al cap. VII della Carta e dunque

(35), così come (in ogni caso) comportamenti inumani o eccessivamente dannosi o dolorosi (36), anche verso i combattenti. Viceversa, gli stessi atti diretti contro strutture fisiche o organismi (più o meno) fondamentali dello stato, possono di volta in volta, rientrare o no tra gli atti garantiti dalle predette norme internazionali, a seconda che vi sia o meno in atto un conflitto, interno o internazionale che esso sia. Perché, come noto, in presenza di un conflitto, le norme che condannano determinati comportamenti come penalmente perseguibili, non si applicano, in ossequio alle menzionate convenzioni (37).

Si definiscono, pertanto, rispetto al problema che ci occupa, almeno quattro diverse situazioni: a. atti terroristici di stati o di individui, fuori di una situazione di conflitto interno o internazionale (38). Cioè: quella in cui determinati atti sono diretti, ad esempio, contro la popolazione civile e quant'altro per colpirla direttamente o per incutere ad essa terrore o per indurre a determinati comportamenti in sé non voluti (da chiunque commessi, stati, individui ecc.). Detti comportamenti si definiscono terroristici *tout court* e vanno perseguiti come tali, anche a seguito delle norme internazionali, con-

esprimendo una decisione obbligatoria, si afferma: «3. Recalls that criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the 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 conventions 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», mentre operativamente, tra l'altro: «4. Calls upon all States to become party, as a matter of urgency, to the relevant international conventions and protocols whether or not they are a party to regional conventions on the matter», ecc.

(35) Ma in quanto atti fini a se stessi e cioè non in quanto inseriti in un conflitto e finalizzati a svolgere il conflitto stesso, ma intesi «solo» a intimidire o indurre le istituzioni pubbliche di un soggetto o il soggetto *tout court* a determinati comportamenti. Con il termine, lo riconosco, non troppo felice di «istituzioni pubbliche» voglio riferirmi alle ipotesi nelle quali oggetto dell'atto siano persone o enti pubblici, che, a causa o a seguito della minaccia o dell'attentato possano essere indotte ad un comportamento diverso da quello istituzionale dovuto e deliberato.

(36) O comunque non «calibrati» sulle esigenze del conflitto. V. ad esempio, di recente il caso del bombardamento di un aeroporto civile, che è stato considerato legittimo in sé (in quanto un aeroporto può comunque essere utilizzato per fini militari) dalla *Eritrea Ethiopia Claims Commission, Partial Award No. 2 Central Front (Eritrea v. Ethiopia, Eritrea Claims No. 2, 4, 6, 8, 22, Ethiopia claims No. 2, § 114, ma v. anche, invece la approfondita discussione insorta a proposito del bombardamento dell'aeroporto di Mekele, rispetto al quale, invece, la Commissione giudica illecito il comportamento eritreo, dato che visibilmente svolto in assenza di quel minimo di doverosa preavviso necessaria per un bombardamento nei pressi di un insediamento civile: ibid §§ 110 ss. V. i testi cit. in <http://www.pca-cpa.org/ENGLISH/RPC/#Eritrea-Ethiopia%20Claims%20Commission>. Il tema è trattato in una recente tesi di dottorato in diritto internazionale, XVII Ciclo, Napoli Federico II, da Nigro, *La nozione di terrorismo nel diritto internazionale*, 2006.*

(37) Per la definizione del concetto di conflitto internazionale o non e della conseguente figura degli «insorti» o del movimento di liberazione nazionale, vedi: *Terrorismo*, cit. *ibidem*, *Autodeterminazione*, cit., *passim* e cfr. altresì, il bel saggio di Benvenuti, *Movimenti insurrezionali e Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1949*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, p. 536, e le voci «insorti» di Sinagra, voce *Insorti*, in *Enciclopedia giuridica Treccani* e Barsotti, voce *Insorti*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano (Giuffrè).

(38) Si pensi, per intenderci, agli attentati di Lockerbie, dove, da un lato, vi è una eventuale responsabilità internazionale dello stato libico in quanto tale per l'attività terroristica svolta (non rientrante in un conflitto), dei responsabili materiali in quanto persone e, anche, una eventuale ulteriore responsabilità di governanti o responsabili dello stato, quando se ne dimostri un coinvolgimento, diretto o indiretto che sia stato.

venzionali e non, in materia di terrorismo; b. atti bellici di truppe regolari o non, assoggettati alle regole del diritto di guerra. Cioè quella in cui determinati atti, tipicamente bellici, anche se commessi da combattenti «non regolari» e cioè non in divisa o facenti parte di un esercito regolare di uno stato (39), siano da considerare come atti bellici e quindi da perseguire a norma del diritto di guerra (convenzioni dell'Aja e di Ginevra e protocolli): ad esempio, per usare di una terminologia generale e omnicomprensiva, i conflitti di autodeterminazione (40); c. atti criminosi, anche in presenza di una guerra. Cioè quella per cui, determinati atti, da chiunque commessi, individui, stati, eserciti o gruppi rivoluzionari siano comunque da perseguire a norma del diritto penale interno e internazionale (a seguito dell'entrata in vigore dello statuto della Corte penale internazionale), atti che non per questo sono tutti da considerare terroristici (con ciò che comporta questa definizione: a dir poco, l'aggravante specifica) in quanto possono integrare i reati di crimini di guerra o di violazioni delle convenzioni di Ginevra, eccetera, da perseguire a tal fine. E infine: d. atti non rientranti nelle categorie precedenti, commessi da stati o da individui (responsabili o governanti) rientranti nelle fattispecie dei crimini contro l'umanità e del genocidio, perseguibili sia a livello internazionale (Corte penale internazionale, Tribunale per la ex Jugoslavia, Tribunale per la Sierra Leone (41), ecc.) che a livello interno al medesimo titolo (42).

In altre parole, a seconda delle circostanze di fatto, un medesimo atto, ad esempio il bombardamento di una popolazione civile, può essere: i. un atto di guerra legittimo in quan-

(39) Ma svolti, per usare la terminologia delle convenzioni di Ginevra e dei relativi protocolli, in maniera coordinata o sotto un comando unitario e riconoscibile come tale, che applichi le regole sulla condotta della guerra.

(40) E non solo, anche se, a mio parere, la gran parte dei conflitti in questione possono e devono per lo più essere ricondotti al concetto di autodeterminazione: sul punto v. il mio precedente *Terrorismo* cit. Merita al proposito di essere sottolineato come anche di recente la CIG, nel parere consultivo sul muro costruito da Israele in Palestina (CIG, *Legal Consequences Of The Construction Of A Wall In The Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion* 9 luglio 2004, § 88, in <http://www.icj-cij.org/iccjwww/ldocket/imwpl/imwframe.htm>) abbia ribadito fermamente il punto, sottolineando come l'autodeterminazione sia da considerare una norma *erga omnes*, un obbligo assoluto per gli stati, dunque. V. del resto anche prima, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion*, I.C.J. Reports, 1971, §§ 52-53, *Western Sahara, Advisory Opinion*, I.C.J., Reports 1975 § 162, e infine specifica sul punto della norma *erga omnes*, *East Timor (Portugal v. Australia), Judgement*, I.C.J., Reports 1995, § 29. La Corte nel citato parere sul muro afferma infatti molto chiaramente: «The Court also notes that the principle of self-determination of peoples has been enshrined in the United Nations Charter and reaffirmed by the General Assembly in resolution 2625 (XXV) cited above, pursuant to which "Every State has the duty to refrain from any forcible action which deprives peoples referred to [in that resolution] ... of their right to self-determination". Article 1 common to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights reaffirms the right of all peoples to self-determination, and lays upon the States parties the obligation to promote the realization of that right and to respect it, in conformity with the provisions of the United Nations Charter. The Court would recall that in 1971 it emphasized that current developments in "international law in regard to non-self-governing territories, as enshrined in the Charter of the United Nations, made the principle of self-determination applicable to all [such territories]" ... The Court indeed made it clear that the right of peoples to self-determination is today a right *erga omnes*».

(41) Stipulato, in applicazione della S/RES/1315 (2000), 14 agosto 2000, a Freetown il 16 gennaio 2002, dove pure si segnala sia la competenza per le violazioni dell'art. 3 comune delle convenzioni di Ginevra e del relativo protocollo, ma anche, molto interessante, per la violazione di talune norme di diritto della stessa Sierra Leone, art. 5 dello Statuto.

(42) Significativa in proposito l'aggiunta nella novella del 2005 dell'ultimo comma dell'art. 414 C.p. dove si ipotizza il reato di apologia di crimine contro l'umanità: v. *infra* § 9.

to quella popolazione non poteva essere tenuta al riparo dalla violenza bellica legittimamente diretta contro obiettivi militari e quindi quel comportamento non è perseguibile *tout court*; ii. un atto di guerra, ma illegittimo (un crimine di guerra), in quanto diretto deliberatamente, ma inutilmente ai fini della condotta delle operazioni belliche, contro la popolazione civile e solo contro di essa, sia pure allo scopo di «accelerare la fine del conflitto» (43) e dunque da perseguire, come crimine di guerra, a norma di diritto internazionale e interno a seconda delle circostanze; iii. un crimine contro l'umanità, in quanto commesso per distruggere una popolazione o una sua parte, indipendentemente da un conflitto in atto, anche senza giungere fino al genocidio, che sarà perseguibile in quanto tale (44) e, di nuovo, a norma del diritto internazionale e del diritto interno; iv. un atto terroristico «di stato», qualora svolto da uno stato (ufficialmente o meno) fuori da una situazione di conflitto e con l'intento «solo» di intimidire, ecc. (45); v. un atto terroristico individuale compiuto (da un singolo o da un gruppo organizzato e coordinato o meno) al solo scopo di ledere (46) e perciò non «coperto» dalle convenzioni di Ginevra e dai protocolli relativi; vi. un atto individuale, ma motivato da ragioni personali (mania di persecuzione, amore, ecc.) e dunque da perseguire in quanto atto criminoso, ma senza l'aggravante della intenzione terroristica.

4. I criteri generali per la distinzione, nel diritto internazionale vigente, tra un atto di terrorismo e un atto di delinquenza comune. Il linguaggio comune (dettato da un malinteso buon senso) addita spesso come da condannare indiscriminatamente in quanto terroristici dei comportamenti che, se non vengono sistematicamente catalogati restano confusi e incerti. I vari possibili comportamenti criminali o dannosi, infatti, pur essendo per lo più, come accennato, analoghi nella loro manifestazione e nel loro svolgimento, sono invece molto diversi nelle motivazioni, e perciò da classificare, in base a queste ultime, in maniera diversa (47).

Non basta, dunque, descrivere i singoli atti in sé, per poterli includere in una determinata categoria di comportamenti illeciti: il comportamento illecito, il reato, non si definisce, come rilevato al paragrafo precedente, attraverso uno specifico comportamento, quale ad esempio, l'atto di porre o lanciare una bomba su un supermercato.

Ai fini del discorso che ci occupa (la definizione di un atto come terroristico e pertanto da perseguire in quanto tale, con l'applicazione delle aggravanti del caso e l'esclusione delle esimenti) solo le ipotesi di cui sopra v e vi, meritano di essere approfondite, mentre le altre rientrano nelle fattispecie di diritto penale comune o di eventuali crimine di guerra dello stato e di individui, ma non di atto terroristico di diritto interno. Resta perciò il solo problema, di volta in volta, di differenziare il comportamento oggetto di valutazione, da una parte, dal comportamento integrante il corrispondente reato di

(43) Nel senso, cioè, di cui all'art. 8.2 dello statuto della Corte Penale Internazionale, così come precisato negli *Elements of Crime*, esplicitati in applicazione dell'art. 9, e in particolare con riferimento alle ipotesi di cui all'art. 8.2.b.i-v e, con riferimento ai conflitti non internazionali, 8.2.e.i, ICC Doc. V3, p. 130 ss.

(44) V. art. 7 statuto ICC e *Elements of Crime*, art. 7.1.b, p. 117.

(45) Che determina sia la responsabilità dello stato in quanto tale sul piano del diritto internazionale in senso tradizionale, sia quella individuale dei suoi governanti, a loro volta, sia alla luce delle menzionate norme della Corte Penale internazionale, che delle norme di diritto penale dello stato. In questo senso, il caso *Lockerbie* può considerarsi esemplare e, per certi versi, paradigmatico.

(46) E anche qui, una distinzione va necessariamente fatta tra un atto terroristico in senso stretto e un atto perfettamente identico nello svolgimento e nei risultati, ma definibile diversamente. Come potrebbe essere il caso di un atto derivante da follia, da odio razziale o anche, da scelte di criminalità organizzata.

(47) Non diversamente, del resto, da quanto accade nel diritto penale comune, dove appunto, tanto per fare per un esempio, l'associazione per delinquere è disciplinata diversamente (e diverse ne sono le pene) se diretta alla sovversione (art. 270 C.p.), all'eversione o al terrorismo «anche internazionale» (art. 270 bis), alla «semplice» commissione di reati (art. 416 C.p.) o alla commissione di reati di tipo mafioso (art. 416 bis), ecc.

diritto penale «comune» (ad es. la strage) e, dall'altra, da un atto legittimo o anche illegittimo, ma di guerra. Solo i comportamenti compresi tra detti estremi si possono definire terroristici. La categoria degli atti terroristici si definisce dunque in maniera strettamente residuale.

Non è solo la pena (o addirittura la assenza di punibilità), quella che cambia, ma ormai (ed è anche perciò che le distinzioni vanno fatte e approfondite correttamente) anche la competenza a giudicare può risultarne modificata a seconda del modo in cui i vari casi si classificano. E cioè:

a. l'atto illecito, come ad esempio il colpire con una bomba un supermercato, commesso nello svolgimento di un conflitto (interno o internazionale) è perseguibile sia dalla Corte penale internazionale (48) che dai tribunali interni come «crimine di guerra», ma non come atto terroristico in senso tecnico;

b. viceversa, il medesimo atto – se pur compiuto invocando una guerra, che però non c'è – viene perseguito solo dal diritto interno del paese interessato e, se del caso, in quanto atto terroristico.

Resta dunque da definire quando un determinato comportamento rientri nell'una o nell'altra delle due ultime categorie.

Ragione per la quale, ed è questo il secondo punto che intendo sottolineare: in presenza di comportamenti suscettibili di essere perseguiti in maniera differenziata o di non essere perseguibili *tout court* (per l'esistenza di una situazione di conflitto in atto) bisogna valutare preliminarmente se vi sia in corso un conflitto (interno o internazionale) in presenza del quale quel comportamento, in sé perseguibile, non è perseguibile affatto o lo è, ma alla luce di norme diverse da quelle comuni.

E quindi, gli elementi di valutazione preliminare per definire la natura della fattispecie criminosa sono due:

a. l'esistenza di uno stato di guerra, interna o internazionale;

b. la mancanza nel comportamento di una motivazione di diritto comune.

Per quanto attiene a quest'ultimo elemento esso deve essere considerato di ricostruzione strettamente interpretativa. Si tratterà infatti di distinguere tra chi agisca, per motivi criminali certo, ma, per dir così, comuni o occasionali, da chi invece agisca nell'ambito di un (magari supposto) disegno strategico non assimilabile (né suscettibile di essere ricompreso) in un comportamento di tipo bellico, magari per il «semplice» fatto che uno stato di guerra non è in atto.

E allora, per concludere sul punto che maggiormente interessava di sottolineare, è al diritto internazionale e solo ad esso che alla fine compete di risolvere la questione. È solo nel diritto internazionale, infatti, che si può trovare la risposta: se sia in atto una situazione di conflitto o meno (49), ma anche se quel conflitto è legittimo o meno (50).

Infatti, molto spesso (e per le questioni che ci occupano in particolare) le situazioni di conflitto sono di difficile accertamento, specie quando non si determinano tra i soggetti comu-

(48) V. art. 8.2.b e dello statuto ICC.

(49) È infatti, l'art. 8.2 dello statuto della Corte penale internazionale, definisce le varie ipotesi in maniera chiara e netta: «For the purpose of this Statute, "war crimes" means: (a) Grave breaches of the Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts against persons or property protected under the provisions of the relevant Geneva Convention: ... (b) Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, within the established framework of international law ... (c) In the case of an armed conflict not of an international character, serious violations of article 3 common to the four Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts committed against persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed hors de combat by sickness, wounds, detention or any other cause: ... (e) Other serious violations of the laws and customs applicable in armed conflicts not of an international character, within the established framework of international law ...».

(50) Senza considerare che è talvolta proprio (e magari solo) nel diritto internazionale e solo in esso che è possibile trovare la definizione di specifiche fattispecie, come spiegato più avanti nel testo.

ni del diritto internazionale, gli stati, e pertanto è a quest'ultimo che spetta di valutare se e quando ci si trovi in una situazione di conflitto tradizionale o non, interna o internazionale, dato che, non ogni situazione di conflitto o di tensione è da collocare tra quelle di cui agli artt. 2 e 3 delle convenzioni di Ginevra e dei relativi protocolli (51).

Ma, premesso che l'esistenza di una situazione di guerra tra due stati è un fatto (52), per il quale, indipendentemente dalle sue motivazioni, si applicano le norme in materia di guerra, anche se lo stato di guerra non è riconosciuto o accettato da una o entrambe le parti del conflitto (53), non si può affermare lo stesso per quanto attiene ad una situazione in cui le parti (o una sola di esse) non siano stati (54), bensì insorti, movimenti di liberazione nazionale, o (addirittura e al limite, secondo quanto affermato nelle convenzioni di Ginevra) indistintamente la popolazione occupata (55). In queste ultime ipotesi, diversamente da quelle classiche, il diritto internazionale cerca di tenere distinte le situazioni a seconda che ne «riconosca» la legittimità, a vario titolo: esercizio dell'autodeterminazione, lotta contro un regime razzista, lotta per la cd. autodeterminazione interna, ecc. (56). Quell'automatismo che permette sempre di definire come bellica una situazione di conflitto tra due stati (indipendentemente dalla legittimità dei comportamenti di entrambe le parti) non vale per gli altri conflitti, quelli cioè in cui almeno una delle parti non sia uno stato.

La Comunità internazionale, infatti, non qualifica d'acchito ogni situazione di conflitto come rientrante nelle norme di cui alle convenzioni di Ginevra, per il solo fatto che una situazione di scontro armato sia in atto, ma ne valuta il fondamento e la natura nell'intento di valutarne la legittimità alla luce delle norme di diritto internazionale vigenti in materia. In effetti, e riservandomi di ritornare sul punto in altra sede, sembra che mentre per i conflitti categorizzati nell'art. 2 comune delle convenzioni ginevrine e nel primo protocollo

(51) Come affermato con chiarezza anche nel medesimo art. 8 dello Statuto della Corte Penale internazionale, lett. d («Paragraph 2 (c) applies to armed conflicts not of an international character and thus does not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature.») ed f («Paragraph 2 (e) applies to armed conflicts not of an international character and thus does not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature. It applies to armed conflicts that take place in the territory of a State when there is protracted armed conflict between governmental authorities and organized armed groups or between such groups.»).

(52) V. per tutti sulla questione, Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino (Giappichelli) 1998, p. 94 ss. Cfr. anche le importanti pagine di Lauterpacht, *The Limits of the Operation of the Law of War* (rielaborazione di *Rules of Warfare in an Unlawful War*, in *Law and Politics in the World Community*, scritti in onore di Kelsen, 1953), in Lauterpacht, E. (a cura di), *International Law, Collected Papers* di H. Lauterpacht, Cambridge (Un. Press) 2004, vol. 5, p. 542 ss.

(53) Cfr. art. 2.1 comune delle convenzioni di Ginevra del 1949, cit. Giova rilevare che, dal punto di vista dei giuristi della Croce Rossa internazionale e di quella parte della dottrina che (giustamente, a mio parere) ad essa si rifà, l'ampiezza del conflitto è del tutto irrilevante, conta solo che un conflitto vi sia. Cfr. per tutti, David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles (Bruylant) 1994, p. 98 ss.

(54) È il caso, questo ad es., del conflitto in Palestina, a proposito del quale, anche molto di recente, si è pronunciata la CIG, affermando la necessità da parte israeliana di applicare le convenzioni ginevrine.

(55) Conv. citt. Art. 2.2: «The Convention shall also apply to all cases of partial or total occupation of the territory, of a High Contracting Party, even if the said occupation meets with no armed resistance». V. anche Ronzitti, *Diritto*, cit., p. 91 ss. Cfr. anche Bernardini, *Iraq*, cit., p. 33, con riferimento al mancato «consolidamento» dell'occupazione bellica dell'Iraq.

(56) Su ciò non è possibile in questa sede dilungarmi e pertanto rinvio per una discussione approfondita del tema ai miei, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, (Jovene) 1984, *La questione della Palestina nel diritto internazionale*, Torino (Giappichelli) 1994 e, di recente, *Autodeterminazione dei popoli e successione di norme cit.*, p. 7 ss.

detta valutazione, per così dire, di *fumus boni iuris* è fatta (57), per le situazioni di cui all'art. 3 comune e al secondo protocollo, ci si limita ad una constatazione di fatto, per trarne la conseguenza della applicazione delle norme di diritto umanitario (58), via via rese sempre più imperative al crescere della dimensione del conflitto (59), che, sia consentito di aggiungere, tende a diventare un conflitto internazionale vero e proprio o si spegne.

Viceversa, e di nuovo non può essere questa la sede per dimostrarlo (ma basterebbe già solo la norma riportata qui sopra), il diritto internazionale non manca di definire determinati comportamenti degli stati come illegittimi e pertanto di per sé atti a legittimare la reazione anche armata della popolazione, se del caso, attraverso un suo movimento di liberazione (60).

5. *Le conseguenze della normativa internazionale per i giudici italiani.* Tutto ciò che si è detto fin qui, per quanto riguarda i giudici italiani, ha una conseguenza immediata e ben chiara anche se di difficile e delicatissima applicazione: si tratta, infatti, di collocare e distinguere le fattispecie sulle quali sono chiamati a giudicare, a. tra quelle ricadenti nell'ambito di situazioni di conflitto (riconoscibili o riconosciute a livello internazionale) e, b. tra quelle che non si svolgono nell'ambito o a causa di un conflitto, per trarne a livello di diritto penale le necessarie diverse conseguenze, e inoltre c. a ricostruire le figure di reato alla luce del diritto internazionale pattizio: i. il fatto per cui, la violazione di una norma di provenienza internazionale, applicabile nelle fattispecie, sia generale che pattizio (61).

Posto, infatti, che le norme di diritto internazionale valgono, direttamente (e forse anche esclusivamente, ma su ciò non mi dilungo in questa sede), a definire le fattispecie criminose (62), con particolare riferimento al terrorismo, e ciò indipen-

(57) Cfr. ad es., il primo protocollo di Ginevra, art. 1.4: «... armed conflicts which peoples are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist regimes in the exercise of their right of self-determination ...». Come dire che si deve trattare di un conflitto di quelli «classicamente» ascrivibili a situazioni tradizionalmente «legittimate» dalla prassi internazionale.

(58) Cfr. ad es.: il secondo protocollo di Ginevra, art. 1.1, che sembra offrire una definizione per esclusione, residuale, di quei conflitti quando afferma che si tratta di quelli che: «... are not covered by Article 1 of the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) and which take place in the territory of a High Contracting Party between its armed forces and dissident armed forces or other organized armed groups which, under responsible command, exercise such control over a part of its territory as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement this Protocol ...». Quanto al «comando responsabile e al «controllo su una parte del territorio», non è questo il luogo per sviluppare il concetto. Basti solo dire che, per consenso di gran parte della dottrina e della prassi, i riferimenti non vanno interpretati in senso stretto.

(59) Cfr. David, *Droit*, cit., p. 102 ss.

(60) Basterebbe anche solo fare riferimento alle ben note A/RES/1514 (XV) 14 dicembre 1960, in materia di decolonizzazione e 2625 (XXV) 24 ottobre 1970, in tema di relazione amichevoli tra gli stati.

(61) Cosa quest'ultima, curiosamente spesso non condivisa dai giudici, che tendono a guardare al diritto interno e solo ad esso. Tipica, proprio per la questione che ci interessa, la posizione del P.M. milanese, che esplicitamente esclude la possibilità di definire una figura di reato in base al diritto internazionale: v. Motivi di appello del P.M. Spataro, Milano, 4 giugno 2005, n. 2489/04 R.G. N.R. e N. 5774/04 R.G. G.I.P., p. 133 s., *sub*: In particolare, sulla sussistenza del reato previsto dall'art. 270 bis C.p. e dell'aggravante di cui all'art. 1 L. 6 febbraio 1980 n. 15.

(62) E una recente giurisprudenza, diversamente da quanto affermato nella nota precedente, sembra cosciente della dimensione del problema. V. la recentissima sentenza della Corte d'Assise di Milano, Presidente Cerqua, cit., dove, nel fare esplicito e chiarissimo riferimento al diritto internazionale per la definizione della fattispecie terrorismo, si afferma, da un lato che «... è possibile che nel contesto di un conflitto armato vengano compiuti atti definibili di terrorismo, alla luce della convenzione ...» e dall'altro che «un'attività militare di

dentemente dal fatto che una definizione possa esistere anche nel diritto interno (63), sta in fatto che, almeno tre elementi vanno tenuti in debito conto nella valutazione dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale pattizio: *i.* il fatto per cui, la violazione di una norma di provenienza internazionale, mediante una legge interna successiva difforme, quando dunque si propenda, in sede interpretativa, per la parità di rango tra le norme menzionate, determinerebbe per ciò solo una violazione, da parte italiana, oltre che dello specifico trattato, degli artt. 26 e 27 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, del 1969 (riproduttiva, in realtà in gran parte; di norme generali di diritto internazionale), che dispongono l'obbligo di rispetto dei trattati e l'impossibilità per un soggetto di diritto internazionale di opporre una legge interna, come valida esimente della responsabilità internazionale derivante dalla propria violazione di una norma contrattuale internazionale (64); obbligo, è appena il caso di segnalarlo, anch'esso parte integrante del nostro ordinamento per effetto della trasformazione di quella convenzione in diritto interno (65); *ii.* il fatto relativamente nuovo, per cui il primo comma dell'art. 117 della Costituzione italiana (66) fonda un obbligo per il legislatore (statale o regionale) di rispetto della Costituzione «nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»; *iii.* gli effetti della strana frase conclusiva dell'art. 270

contrasto ad operazioni belliche non sembra ... possa essere qualificata come attività terroristica, ai sensi del diritto internazionale così come recepito e trasfuso nella legislazione ordinaria del nostro Paese».

(63) Con tutte le complesse e facilmente comprensibili difficoltà interpretative che ne conseguono, *a.* se si accetti la tesi per cui le norme di provenienza internazionale trasposte nel nostro ordinamento con ordine di esecuzione, in quanto del medesimo rango di quelle ordinarie, ricadono nella normale disciplina della successione di leggi (e quindi potrebbero imporre la mancata applicazione delle norme internazionali), oppure *b.* se si accetti la tesi (che personalmente preferisco per i motivi che dirò più avanti) della maggiore garanzia delle norme di provenienza internazionale (definite talvolta come leggi rinforzate) rispetto a quelle interne, con la conseguenza della loro prevalenza stabile sulle norme ordinarie. Quest'ultima ipotesi, come si vedrà meglio più avanti, si sta facendo faticosamente strada ed affermandosi, a seguito di una più attenta lettura del primo comma dell'art. 117 Cost. V. molto di recente il contributo di Mattioni, *L'obbligo costituzionale di adeguamento al diritto internazionale e comunitario dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in *Studi in Onore di Berti*, Napoli (Jovene) 2006, vol. 2, p. 1591 ss. e specialmente p. 1604: «la rilevanza del principio logico-giuridico, quando esso si possa far valere nel rispetto del diritto positivo, implica necessariamente che, tra una condizione in cui si rende patologicamente possibile l'insorgere di responsabilità internazionale, e una condizione in cui gli effetti negativi legati ad inadempimenti statuali possono essere fortemente ridimensionati, si debba prescegliere quest'ultima». Ma, come noto, già in passato la Corte costituzionale aveva avanzato dubbi sulla perfetta parità tra norme di provenienza internazionale pattizia, introdotte con ordine di esecuzione, e norme interne ordinarie, nella sentenza 10/1993, che al punto 2 delle *Considerazioni in diritto*, afferma: «Le norme internazionali ... sono state introdotte nell'ordinamento italiano con la forza di legge propria degli atti contenenti i relativi ordini di esecuzione ... e sono tuttora vigenti, non potendo, certo, esser considerate abrogate dalle successive disposizioni del codice di procedura penale, non tanto perché queste ultime sono vincolate alla direttiva contenuta nell'art. 2 della legge delega del 16 febbraio 1987, n. 81 ("il codice di procedura penale deve (...) adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale"), quanto, piuttosto, perché si tratta di norme derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica e, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria» (corsivo mio).

(64) V. art. 26 convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 23 maggio 1969: «*Pacta sunt servanda*: Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith» e art. 27 «*Internal law and observance of treaties*: A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty.»

(65) Introdotta nel nostro ordinamento con L. 112/1974.

(66) Sulla questione cfr. di recente anche Draetta, *Il diffidente rapporto della Cassazione con l'art. 117 comma 1 della Costituzione*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 555 ss.

sexies C.p. su cui più avanti, ma anche più in generale dei riferimenti spesso contenuti in norme dove esplicitamente si afferma la necessità della legge di essere corrispondente alle norme di diritto internazionale in materia.

La cosa non è di poco momento, poiché implica che il giudice italiano debba tener conto delle norme internazionali, che, ad esempio, definiscano una fattispecie di reato non prevista né direttamente regolamentata nel nostro ordinamento, e debba egualmente perseguire quei comportamenti. A detto obbligo non si opporrebbe in alcun modo, a mio avviso, il contenuto dell'art. 1 C.p., dato che la ratifica e la trasformazione in diritto interno di una norma internazionale, rende quest'ultima a tutti gli effetti norma interna, pertanto da applicare al pari di quelle «comuni». Potrebbe, dunque, darsi solo il caso che la norma non risulti di fatto applicabile perché priva dell'indicazione di una pena specifica (67).

In concreto, tanto per fare un esempio di non poca importanza, risulterebbero perseguibili a norma di diritto italiano, tutte le figure di reato di cui ai citati artt. da 5 a 8 dello statuto della Corte penale internazionale: crimini contro l'umanità e crimini di guerra (nelle varie forme ivi previste) (68). E quindi, a stretto rigore, anche il crimine di aggressione è perseguibile (69) già oggi dal diritto penale italiano: anzi, secondo quanto ho appena affermato, esso è obbligatoriamente da perseguire da parte del giudice italiano, pur in assenza di una sua concretizzazione non solo a livello di diritto interno italiano, ma anche al livello dello stesso statuto della Corte (70). Diversamente da quanto osserverò più avanti con riferimento al reato di dirottamento aereo, qui non vi sarebbe nemmeno il limite della mancata indicazione nella norma internazionale di una pena con la conseguente impossibilità di punire nel diritto italiano, visto che l'art. 77 dello statuto della menzionata Corte, le definisce, quelle pene, in maniera più che sufficientemente esaustiva (71).

In relazione a ciò, un altro punto da chiarire, sia pure solo per un accenno in questa sede, sarà quello, trattato nel paragrafo 7, relativo agli effetti della previsione di una fattispecie criminosa a livello di diritto internazionale, ratificata, ma non resa esecutiva nel nostro ordinamento giuridico.

6. Segue: le sentenze milanesi alla luce del diritto internazionale. Si tratta ora, prima di procedere più oltre, di rico-

(67) Sarebbe, per intenderci, il caso, su cui più avanti, della figura di reato del "dirottamento aereo", prevista nel nostro ordinamento fin dal 1973, ma sanzionata effettivamente solo a partire dal 1976, della presa di ostaggi, su cui v. *infra* per un accenno ntt. 96, 98 e testo corrispondente.

(68) E in particolare nei cdd. *Elements of crime*, integrativi ed esplicativi degli artt. 6, 7 e 8 dello Statuto.

(69) Così già Gaja, *The long journey towards repressing aggression*, in Cassese, Gaeta, Jones (a cura di), *The Rome statute of the international criminal Court: commentary*, Vol. I, Oxford (Un. Press) 2002, p. 427 ss.

(70) Come noto l'art. 5 del menzionato Statuto elenca i "crimini" suscettibili di essere perseguiti dalla Corte (in regime di complementarietà rispetto alle giurisdizioni nazionali competenti) e si riserva solo di indicare gli elementi del reato, per la Corte stessa, ad un momento successivo. La fattispecie, dunque, è fondata, il reato c'è, e le giurisdizioni nazionali possono ben procedere.

(71) Il testo dell'art. 77, mi pare, è chiarissimo ed esaustivo: «Applicable penalties: 1. Subject to article 110, the Court may impose one of the following penalties on a person convicted of a crime referred to in article 5 of this Statute: (a) Imprisonment for a specified number of years, which may not exceed a maximum of 30 years; or (b) A term of life imprisonment when justified by the extreme gravity of the crime and the individual circumstances of the convicted person. 2. In addition to imprisonment, the Court may order: (a) A fine under the criteria provided for in the Rules of Procedure and Evidence; (b) A forfeiture of proceeds; property and assets derived directly or indirectly from that crime, without prejudice to the rights of bona fide third parties». Si noti, sia pure solo di passaggio, che lo statuto non prevede la pena di morte, presente, invece, in altri ordinamenti giuridici. Anche qui, potrebbero in prospettiva porsi problemi delicati per il giudice italiano, qualora ad esempio si ponesse il problema di arrestare il presunto responsabile di un reato previsto dallo Statuto e poi di estradarlo qualora la Corte decidesse di non procedere direttamente.

struire con un minimo di maggior compiutezza, rispetto ai limiti strutturali di una sentenza, quali sono le norme internazionali in ragione delle quali, a mio parere, le sentenze milanesi sono perfettamente da condividere.

Cercherò, cioè, di mostrare come, posto che determinati comportamenti specifici sono comunque (e obbligatoriamente) perseguibili dal diritto penale comune, quelli che, invece, non vi rientrano, unitamente a quelli per i quali è esplicitamente prevista una valutazione da fare *ad hoc*, vanno valutati individualmente per vedere se siano o meno atti di guerra. Qualora lo siano, vanno perseguiti a norma delle convenzioni di Ginevra, dei protocolli, eccetera, altrimenti no.

E dunque.

Che in Iraq vi sia (e comunque vi fosse all'epoca del processo milanese (72)) una situazione di guerra, in senso tecnico, è al di là di ogni possibile dubbio e che ad essa si sia accompagnata e sia seguita una occupazione militare è altrettanto indubbio (73). Del resto, gli stessi USA, parlano, a proposito di quelli che agiscono in Iraq contro di loro, e non solo (74), di «insorti» (75), con ciò ammettendo che di una sorta di resistenza si tratta (76).

Se dunque delle forze interne o anche estese all'estero, si danno da fare per «cacciare» le forze occupanti dall'Iraq (definite tali esplicitamente anche dalle NU) lo fanno nel pieno e tradizionale esercizio del principio di autodeterminazione dei popoli (inteso in senso lato). E dunque, la loro lotta non può che essere considerata legittima per almeno due motivi: *a.* l'esistenza di uno stato di guerra e di occupazione militare, entrambi illegittimi, e *b.* il riconoscimento esplicito di detta situazione da parte del Consiglio di Sicurezza delle NU con le citate risoluzioni, obbligatorie.

È dunque perfettamente normale che ci si ponga il problema di sapere se determinati comportamenti di determinate persone siano stati svolti nell'ambito di una (legittima) lotta di liberazione nazionale o no. Posto che la risposta alla

(72) Va anzi rilevato che, a stretto rigore, taluni degli atti contestati agli imputati, furono svolti addirittura prima che il conflitto vero e proprio iniziasse, e proprio in vista del fatto che un conflitto stava per accadere in Iraq. Cfr. al proposito sentenza del GIP di Milano n. 5774/04 R.G. G.I.P., p. 43 e *passim*.

(73) E appaiono, perciò, inconsistenti e fastidiosamente supponenti le affermazioni di qualche apprendista stregone, aspirante "grande" giornalista, quando pretende di spiegare ad altri che la guerra è finita il 8 giugno 2004 (no ne precisa anche l'ora, però!) e l'occupazione (tale anche a guerra finita? E l'art. 2 comune delle convenzioni di Ginevra e quant'altro?) il 28 giugno 2004. Buon per lui, che se si fosse presa la briga di dare un'occhiata ad un qualunque manuale anche elementare di diritto internazionale, avrebbe forse avuto un tantino in più di cautela, forse. V. Altam, *Ma l'occupazione dell'Iraq è finita nel 2004*, in *Corriere della Sera*, 2 agosto 2005, v.lo in <http://www.corriere.it/PrimoPiano/Cronache/2005/08agosto/02/occupazione.shtml>. Come noto, del resto, un "annuncio ufficiale" analogo fu quello del 1 maggio 2003, addirittura prima, del Presidente USA Bush, v. *War against Iraq*, in <http://www.caabu.org/pressdocuments/bush-end-of-war.html>.

(74) Cioè, ci si trova in presenza di una situazione in cui tutto lascia pensare ad una «guerra civile», ad un classico, dunque, conflitto di autodeterminazione, tra gruppi ribelli, da una parte e governo (legittimo o meno che sia) e stati occupanti, dall'altra.

(75) Il termine, alquanto obsoleto, è utilizzato, mi sembra, proprio allo scopo di sminuire l'importanza del fatto, che, però resta nella sua caratteristica di una lotta contro uno stato ad opera di una struttura organica, che agisce in maniera coordinata. V. sul punto anche il mio *Personalità giuridica di diritto internazionale: il caso dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina*, in *Scritti in onore di G. Arangio-Ruiz*, Napoli (Editoriale scientifica) 2004, p. 85 ss.

(76) E sul punto, basterebbe leggere le ripetute dichiarazioni del Ministro della Difesa USA, ad es. V. Gilmore, *Iraqis, Not Coalition, Must Defeat Insurgents*, *Rumsfeld Says*, in *American Forces Information Services News Articles* 30 marzo 2005, in <http://www.defendamerica.mil/>; Guardian, *Iraq's Shiites Earn Rumsfeld's Praise for Outreach Efforts*, *ibidem* 29 giugno 2005; Secretary Rumsfeld, *Media Availability after NBC's Meet The Press*, *Conferenza stampa del Ministro della Difesa USA* 26 giugno 2005, in <http://www.dod.mil/iaq/comment.html>; Filkins, *Tavernise, American Said to Meet Rebels, Exploiting Rift*, in *The New York Times*, 7 gennaio 2006, per citarne solo alcune.

domanda, viste le premesse, non può che essere affermativa, l'unica cosa che restava da fare ai giudici di Milano, cosa che hanno fatto, era di valutare se gli atti commessi da quelle persone rientrassero o meno tra quelli comunque vietati.

Il giudice di primo grado di Milano si pone in più solo il problema, senza affrontarlo a fondo, dell'eventuale situazione di neutralità italiana. Non intendo entrare nel merito di una questione complessa come questa, ma solo fare un'osservazione. La partecipazione da parte italiana (quali che siano le dichiarazioni ufficiali) alle azioni in Iraq, per le ragioni che ho detto sopra, equivalgono alla partecipazione ad una guerra, peraltro ancora in atto.

Incidentalmente, se è così e io non avrei molti dubbi, non mi pare che l'art. 11 della nostra Costituzione goda, al momento, di ottima salute.

Ma sta in fatto che l'Italia ha dichiarato di *non* intendersi in stato di guerra, per cui non ha attivato le necessarie procedure e quindi non può, in fatto, comportarsi verso quelle persone come se fossero combattenti nemici. E, d'altro canto, è per questo abbastanza ragionevole che il giudice si ponga anche il problema della neutralità.

Va però detto che, sul piano del diritto internazionale, la dichiarazione italiana di estraneità al conflitto, anzi che l'Italia non sarebbe in guerra, è perfettamente ininfluenza rispetto alla situazione giuridica in atto.

E quindi, delle due l'una: o l'Italia è in guerra e allora ne deve applicare le regole, ivi comprese dunque quelle in materia di trattamento dei belligeranti nemici come tali (e non pertanto a norma di diritto penale) – e inoltre e per conseguenza non è tenuta al rispetto delle regole in materia di neutralità – oppure non è in guerra e allora se punisce a norma di diritto penale comune i legittimi atti di guerra dei legittimi belligeranti iracheni (che non commettano atti violenti sul territorio nazionale!) viola le norme di diritto internazionale in tema di diritto di guerra e in particolare quelle in materia di neutralità ed è, quindi, perfettamente passibile delle conseguenze, ivi compresi (portando il ragionamento al limite) atti di guerra sul suolo nazionale, che sarebbero per ciò leciti in quanto legittima risposta ad un soggetto, che, in quanto violatore delle norme in materia di neutralità, è divenuto parte del conflitto.

È peraltro evidente, sempre sia detto solo incidentalmente, che episodi del tipo di quello di Nassirya, per il modo in cui si è svolto (attacco contro una base militare) e per il luogo (il territorio iracheno) molto difficilmente potrebbero essere considerati atti terroristici, poiché hanno tutte le caratteristiche di veri e propri atti di guerra (77). Sulle cui conseguenze non è questa la sede per pronunciarsi.

7. *Le norme convenzionali internazionali in materia di terrorismo e il loro contenuto.* Avendo constatato nei precedenti paragrafi, come numerose norme del codice penale italiano, discendano da convenzioni internazionali, così come non tutte le fattispecie criminose previste nelle convenzioni sono previste in norme corrispondenti, vale a questo punto la pena di esporre in sintesi le disposizioni convenzionali sottoscritte dall'Italia, che hanno attinenza con il fenomeno e che hanno determinato la legislazione di cui riferirò nei prossimi paragrafi. Viceversa le nuove norme, quelle di cui alla novella del 2005, non sono il riflesso diretto di norme convenzionali internazionali, anche se, in qualche misura, si propongono, con scarso successo, di riprodurre lo spirito.

Le convenzioni in materia di terrorismo, o meglio di lotta al terrorismo, alle quali l'Italia ha aderito sono, oltre alla convenzione europea (78) quelle riportate oggi nell'annesso alla

(77) Del resto non saprei proprio come altrimenti qualificare la "risposta" italiana nella cd. «battaglia dei ponti» e, purtroppo, nei gravi episodi del maggio 2006, sempre in Iraq, ma poi anche in Afghanistan.

(78) Redatta in seno al CdE dai Paesi Membri di esso, *European Convention on the Suppression of Terrorism*, Strasbourg, 27 gennaio 1977, ratificata dall'Italia in data 26 novembre 1985 (L. 719/1985), ratifica depositata solo il 28 febbraio 1986 con la conseguente entrata in vigore dell'accordo (ex art. 11 della convenzione) a far data del 1 giugno 1986. Nell'art. 2 della legge di ratifica, l'Italia si riserva sulla

convenzione sul finanziamento del terrorismo (79). Il fatto che le convenzioni siano esplicitamente elencate nel menzionato annesso, fa sì che esse vengano ormai a costituire una sorta di sistema se non coordinato, almeno, suscettibile di esserlo; una sorta di codice insomma, nel quale sono contemplate, se non tutte, almeno le principali fattispecie di terrorismo: dal dirottamento aereo e navale (80), al sequestro di ostaggi e di personale diplomatico (81), agli attentati a piattaforme petrolifere o a strutture nucleari (82), agli attentati mediante esplosivi (83). Attraverso queste convenzioni, dunque, si descrivono e si sanzionano determinate specifiche fattispecie criminose, che, a prescindere dalla legislazione interna, una volta ratificate le rispettive convenzioni, divengono fattispecie criminose di diritto penale interno, come accaduto in Italia, dove alcune di dette convenzioni sono state anche integrate con norme *ad hoc* per renderle funzionali: per lo più per dotarle delle pene, spesso assenti nel movimento convenzionale internazionale.

Va rilevato, sia pure solo in *limine*, come anche in questi casi non manchino situazioni poco chiare o almeno ambigue. È accaduto, infatti, talvolta che, mentre l'autorizzazione alla ratifica avvenga in una data, l'entrata in vigore dell'accordo (sul piano di diritto internazionale, naturalmente, ma spesso a causa di ritardi nel deposito dello strumento di ratifica da parte italiana) avvenga successivamente. Ciò, pur se ormai il

valutazione della politicità dell'eventuale reato da sottoporre ad estradizione *ex art.* 13.1 della convenzione. Il che implica che l'Italia non escluda di poter considerare politicamente motivato il comportamento di una persona, accusata di terrorismo, al momento dell'extradizione.

(79) *International Convention For The Suppression of the Financing of Terrorism*, New York 10 gennaio 2000, ratificata e introdotta in Italia, con integrazioni, con L. 7/2003 (14.1), legge che entra immediatamente in vigore, due mesi prima dell'entrata in vigore nell'ordinamento giuridico internazionale, essendo il deposito della ratifica italiana del 27 marzo 2003, mentre il trattato era già in vigore, sul piano del diritto internazionale, per gli altri stati; dal 10 aprile 2002. Peraltro il medesimo elenco si ritrova già in talune risoluzioni sia dell'AG delle NU, che del CdS.

(80) *V. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, The Hague 16 dicembre 1970, *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, Montreal 23 settembre 1971, entrambe ratificate con L. 906/1971, mentre la figura del reato è stata regolamentata dalla citata L. 342/1976; *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, Montreal 24 febbraio 1988, ratificata con L. 394/1989; *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*, Roma 10 marzo 1988, ratificata con integrazioni unitamente al protocollo sulle installazioni fisse con L. 422/1989, a seguito della quale si prevedono le figure di reato corrispondenti, ma la loro effettiva applicazione è rinviata alla data di entrata in vigore della convenzione, che, questa volta, coincide con l'entrata in vigore sul piano internazionale nella data del 1 marzo 1992.

(81) *V. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the General Assembly of the United Nations*, 14 dicembre 1973, ratificata in data 30 agosto 1985 in coincidenza con l'adozione della citata L. 107/1985, mentre la legge di autorizzazione alla ratifica è la L. 485/1977; *International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations*, 17 dicembre 1979, ratificata con integrazioni con L. 718/1985.

(82) *V. Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*, Vienna 3 marzo 1980, ratificata con integrazioni (la reclusione fino a due anni per il possesso di detto materiale) con L. 704/1982, ma entrata in vigore per l'Italia a seguito del deposito della ratifica solo il 6 ottobre 1991, pur essendo in vigore sul piano internazionale dal 8 febbraio 1987: la legge identifica la figura di reato e la relativa punizione, senza ulteriori specificazioni, pertanto è legittimo domandarsi se il reato sia perseguibile fin dall'entrata in vigore della legge o dall'entrata in vigore della convenzione sul piano internazionale o infine dall'entrata in vigore della convenzione per l'Italia. V. anche, *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf*, Roma 10 marzo 1988, su cui sopra nt. 80.

(83) *V. International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations*, 15 dicembre 1997, ratificata con L. 34/2003, cit.

problema appare superato con riferimento alle specifiche convenzioni, potrebbe creare delicati problemi di interpretazione e di applicazione delle norme derivanti dalle convenzioni, in applicazione delle regole in materia di successione tra norme nel tempo.

Un caso particolarmente complicato è quello delle convenzioni dell'Aja e di Montreal sui dirottamenti aerei. Le due convenzioni sono state trasformate con legge 906/1973 (22.10), il cui articolo 2 spiega che la «piena ed intera esecuzione» della convenzione si intende a far data dalla entrata in vigore, sul piano del diritto internazionale, delle rispettive convenzioni: in altre parole, la ratifica è dell'ottobre del 1973, mentre l'entrata in vigore sul piano del diritto internazionale, grazie ad un ordine di esecuzione dato in quella medesima data, è procrastinata così come l'efficacia interna della norma: una legge penale ... a futura memoria?

La convenzione di Montreal (per limitarsi ad un solo esempio) entra, dunque, in vigore, per il diritto internazionale, il 26 gennaio 1973, ma per l'Italia solo il 21 marzo 1974, a seguito della summenzionata formulazione. L'art. 14.3, 4 della convenzione stabilisce, infatti, che la stessa entri in vigore al deposito della decima ratifica, per quei dieci stati, mentre gli altri stati possono scegliere se fare entrare in vigore la convenzione nella stessa data di cui sopra (quando cioè è entrata in vigore per i primi dieci), o trenta giorni dopo il deposito del proprio strumento di ratifica. Orbene, il deposito di detto strumento fu effettuato dall'Italia il 19 febbraio 1974 (84). Ci si potrebbe chiedere il perché del ritardo, ma tant'è. Sta di fatto che l'Italia ha prescelto il secondo dei due metodi per cui la convenzione è entrata in vigore trenta giorni dopo il deposito dello strumento di ratifica e quindi, come accennato, il 21 marzo 1974. A partire da quella data, dunque, la fattispecie di reato esiste sicuramente nel nostro ordinamento per effetto del deposito della ratifica autorizzata con la legge menzionata e dell'ordine di esecuzione della convenzione (85), ma, a voler essere precisi, già da prima (il 22 ottobre 1973) quando, cioè è stata approvata la legge di autorizzazione alla ratifica.

Però, la legge con cui viene formulata, a mio parere inutilmente perché, come detto, già esisteva, a seguito della legge di ratifica del 1973, la corrispondente ipotesi di reato nell'ordinamento italiano, ma specialmente, la norma che fissa la pena ad esso relativa è solo del 1976 (10.5) l. n. 342 (86).

Il problema dunque consiste nel fatto che, mi pare, un dirottamento aereo posto in opera dopo la data di entrata in vigore dell'accordo avrebbe potuto sì essere perseguito in

(84) V. Comunicato Ministero degli Affari Esteri in G.U. n. 76 del 21 marzo 1974, data di entrata in vigore per l'Italia, secondo il MAE.

(85) Ma in realtà, la cosa potrebbe essere più complessa, dato che, se pure l'ordine di esecuzione può stabilire una data diversa per la piena esecuzione, non vale, però, ad escludere il fatto che, intanto la figura del reato sia prevista nel nostro ordinamento, anche se, magari, non sanzionata. È difficile da comprendere come una norma penale, così come certamente non può essere retroattiva, possa determinare e incardinare nel nostro sistema penalistico una fattispecie di reato, riservandosi di perseguirla solo in una data futura e incerta!

(86) Si noti, inoltre, che l'art. 1 della citata legge, recita: «Chiunque con violenza o minaccia commette un fatto diretto all'impedimento di un aereo o chiunque con violenza, minaccia o frode commette un fatto diretto al dirottamento o alla distruzione di un aereo è punito con la reclusione da 7 a 21 anni». Non una parola sulle convenzioni che determinano la figura di reato. E quindi, per portare il ragionamento alle sue estreme conseguenze abbiamo una situazione in cui, con un procedimento speciale di trasformazione del diritto convenzionale internazionale in diritto interno (l'ordine di esecuzione della legge citata che all'art. 2 recita: «Piena ed intera esecuzione è data alle convenzioni indicate nell'articolo precedente a decorrere dalla loro entrata in vigore, in conformità, rispettivamente, agli articoli 13 e 15 delle convenzioni stesse») si introduce una figura di reato (sia pure a valere dopo circa un anno!), mentre con una legge ordinaria (procedimento di trasformazione del diritto convenzionale internazionale in diritto interno ed. ordinario?) si definisce *ex novo* la figura di reato (già esistente) e la sanzione con una pena specifica, a sua volta suscettibile di essere aumentata della metà, in quanto il dirottamento abbia finalità terroristiche, fino al 1999, quando l'aggravante diventa permanente in ogni caso (v. meglio più avanti)!

Italia (in quanto l'ipotesi di reato era oramai contemplata), ma con quali conseguenze penali vista la mancanza di una legge *ad hoc*, con la fissazione delle pene, è tutto da vedere. La legge 342/1976, infatti, fissa le pene con quasi due anni di ritardo rispetto all'entrata in vigore della convenzione e quindi della corrispondente figura di reato. È chiaro che in ossequio all'art. 1 C.p., la pena non potendo essere comminata, il reato dovrebbe restare senza punizione né potrebbe l'autore di quel comportamento essere sottoposto a processo (a quel titolo, naturalmente). Ma, la fattispecie criminosa è comunque già parte dell'ordinamento penale italiano dal momento della legge di autorizzazione alla ratifica della convenzione, per cui si avrebbe la figura atipica di un reato, previsto come tale dall'ordinamento, ma non perseguibile. La cosa in sé, già sarebbe abbastanza preoccupante. Ma non basta.

Infatti, a norma degli artt. 6 e 7 della convenzione stessa, lo stato sul cui territorio si trovi l'autore di un dirottamento è impegnato a svolgere talune misure cautelari e ad estradare il responsabile: questa parte della convenzione entra in vigore immediatamente alla ratifica da parte italiana (87). Con la conseguenza che l'Italia sarebbe stata impegnata allo svolgimento di una serie di atti limitativi della libertà di individui, in presenza di una figura di reato, definita dalla convenzione, ma non punibile in Italia, in quanto tale (88). E quindi, ci si potrebbe domandare se sarebbe stato consentito concedere l'estradizione del presunto responsabile di un dirottamento aereo, in presenza di un reato, codificato, ma non punibile, ai sensi del secondo comma dell'art. 1 del C.p. Sul piano dei rapporti internazionali, però, qualunque stato sottoscrittore della convenzione avrebbe potuto richiedere all'Italia la estradizione, e l'Italia sarebbe stata obbligata a tutti gli effetti, con la conseguente responsabilità internazionale in caso di rifiuto.

E infine: il reato, come noto, non è, originariamente, ascrivibile ad attività terroristiche (e quindi non è suscettibile della corrispondente aggravante, sia pure solo a partire dal 1980) in quanto né la convenzione né la legge italiana fanno riferimento a questa eventualità. Ma, a partire dall'entrata in vigore della citata convenzione sul finanziamento delle attività terroristiche, non solo il reato diverrebbe terroristico (per effetto della inclusione di quelle convenzioni nell'elenco delle convenzioni in materia di terrorismo allegato a quella di New York), ma, da quel momento, sarebbe sempre e comunque tale! Sarebbe, cioè (anzi: per il diritto penale italiano, è) sempre e comunque da considerare terroristico ogni dirottamento aereo e pertanto le pene previste andrebbero aumentate secondo quanto prescritto dalla citata legge in materia di aggravanti per i reati di terrorismo, anche quando, in effetti, non di atto terroristico si tratti.

8. *Dalla normativa vigente alle nuove norme del 2005.* Come noto, la legislazione italiana, estremamente complicata e farraginoso, come purtroppo sempre più di frequente in una legislazione che, specie come questa, cresce a ondate improvvise per lo più determinate, emotivamente e con superficialità, da fatti di particolare rilevanza mediatica e quindi molto spesso non coordinata e non sistematica, si articola in due complessi normativi diversi:

a. Le norme del codice penale vero e proprio, in parte emendato e accresciuto con le nuove figure di reato previste anche (se pure non solo) a seguito della stipula di convenzioni in materia. E dunque: 1. la norma di maggior rilievo, che, come noto, era, fin qui, quella dell'art. 270 *bis*, che definisce, però, la sola ipotesi del reato di associazione per fini di «terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine

(87) Anzi, e di nuovo, con qualche complicazione, perché con l'ordine di esecuzione, dal punto di vista del diritto interno italiano, l'obbligo di estradare esiste dal 1973, mentre sul piano del diritto internazionale, detto obbligo sussiste dal 1974, per un reato sanzionabile in Italia solo dal 1976!

(88) Mi domando, però, cosa accadrebbe se oggi si scoprisse in una persona domiciliata in Italia, l'autore di un dirottamento aereo svolto altrove in quel periodo di tempo intermedio; e in particolare se potrebbero essere adottati nei confronti di quella persona le misure previste nella convenzione.

democratico», senza definire né l'uno né l'altro dei due termini (89), e che ha dato anche luogo a certa giurisprudenza contraria alla sua applicazione ai fenomeni terroristici di cui si discute oggi (90); 2. le norme per lo più derivanti dalla stipula di convenzioni, trasfuse anch'esse in disposizioni *ad hoc* del codice penale (91), quali l'art. 280 C.p. (attentato a scopo terroristico) incluso nel codice con la legge sulle aggravanti per i reati terroristici (che, invece, non si è trasfusa in un apposito articolo del medesimo codice penale) (92) e 3. l'art. 280 *bis* (93) (attentato con ordigni esplosivi) frutto della relativa convenzione, ma definito in modo più generico rispetto al testo convenzionale, e infine 4. l'art. 289 *bis* C.p. sul sequestro di persone a scopo terroristico (94), che però non è legato, come potrebbe apparire, alla convenzione sulla presa di ostaggi, che infatti è del 1979 (95).

b. Le norme separate e distinte dal codice penale, quali, appunto, 1. la disposizione derivante da quest'ultima convenzione, che determina un'apposita e diversa figura di reato (ex art. 3 della l. 718/1985 (96)), quando il sequestro sia inteso a costringere un terzo, «sia questi uno stato, una organizzazione internazionale tra più governi ...» (*sic!*) ma anche una persona fisica o giuridica ovvero «collettività di persone fisiche a compiere o astenersi da un atto». Norma, mi sembra, assai pasticciata e ambigua perché, tra l'altro, a parte la difficile differenziazione dalla fattispecie di cui all'art. 289 *bis*, non contempla la possibilità della presa di ostaggi in cambio di una somma di denaro o altro (97), ipotesi che resta regolata dall'art. 630 C.p. (esplicitamente richiamato), ma non dall'art. 605 C.p. come se fosse impossibile che venga sequestrato qualcuno non per ottenere qualcosa (sia pure «solo» danaro), ma per tenerlo, per così dire, «sterilizzato» per un certo periodo di tempo, magari per consentire in sua assenza qualche operazione politica; 2. la fattispecie di cui alla L. 342/1976, (cd. dirottamento aereo), che fissa le pene per il reato previsto nella convenzione dell'Aja del 16 dicembre 1970, introdotta in Italia con L. 906/1973, ma «sanzionata»

(89) Come già rilevato in un precedente contributo, la cosa in sé non sarebbe significativa dato che il concetto di terrorismo della norma sarebbe da dedurre dal diritto internazionale, pur se la cosa non sempre sembra riconosciuta dalla giurisprudenza e dalla dottrina. V. *Terrorismo*, cit. *supra* nt. 26.

(90) V. il mio *Terrorismo*, cit., *passim*.

(91) Con tutti i problemi interpretativi che ne conseguono per lo «sdoppiamento normativo» che deriva dalla ratifica e dall'ordine di esecuzione dell'accordo (che vale dunque nella sua interezza) e la trasfusione dell'essenza della convenzione in una norma del codice penale o anche in una norma *ad hoc*. Saremmo di fronte, in qualche caso, ad uno strano procedimento al tempo stesso ordinario e speciale di adattamento del diritto interno al diritto internazionale.

(92) Art. 2 del D.L. 625/1979, convertito in L. 15/1980, e integrato dalla L. 304/1982 e 34/1987, e modificata dall'art. 4 L. 34/2003 (che, per maggior confusione, contiene anche lo strumento di ratifica ed esecuzione della convenzione di cui alla nota seguente). Già solo questo basterebbe a testimoniare della confusione normativa regnante in materia: un'aggravante generale per determinati tipi di reati, non definiti, dalla legge, e non inclusa nel codice!

(93) Norma, come noto, introdotta con L. 14 febbraio 2003 n. 34, di ratifica ed esecuzione della *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, rispetto agli ulteriori pasticci della quale sorvolo in questa sede!

(94) Inserito con D.L. 59/1978 (21.3) convertito in L. 191/1978 (18.5).

(95) Anche la novella del 2005 aggiunge norme al codice penale, ma su ciò più avanti.

(96) Di ratifica e ordine di esecuzione della convenzione, firmata dall'Italia il 18 aprile 1980, ma il cui strumento di ratifica viene depositato solo il 20 marzo 1986 e pertanto è in vigore (internazionalmente parlando) dal 19 aprile 1986; la stessa legge determina la figura di reato in maniera analitica, ma *extra* codice penale. A rendere il tutto ancora più complicato e confuso, va tenuto conto che una norma analoga è stata introdotta nel nostro ordinamento, indipendentemente da convenzioni internazionali, con la l. 191/1978 di conversione del d.l. 59/1978, che sostituisce l'art. 630 C.p. (a sua volta sostituito con il testo attuale dalla l. 896/1980).

(97) Come ad es., ipotesi particolarmente frequente, la richiesta della liberazione di detenuti «politici», o del versamento di somme di danaro utili alla continuazione delle operazioni militari, ecc.

solo con una legge del 1976: *quid nelle more?* (98); 3. La fattispecie dell'attentato contro le persone internazionalmente protette, per la quale un'apposita legge la regolamenta (la L. 107/1985), legge che all'art. 4 stabilisce che l'entrata in vigore della legge medesima è procrastinata al momento dell'entrata in vigore della convenzione (New York 14 dicembre 1973) e cioè al 26 novembre 1985 per l'Italia, ma 20 febbraio 1977 per gli altri stati (99); 4. la fattispecie di cui alla L. 718/1985 di ratifica e introduzione nel nostro ordinamento della convenzione contro la cattura di ostaggi (New York 18 dicembre 1978); e infine, 5. la L. 7/2003 di ratifica ed esecuzione della Convenzione di New York del 9 dicembre 1999 sulla repressione del finanziamento al terrorismo internazionale, che aggiunge, tra l'altro, un nuovo articolo (25 *quater*) al D.lgs. 231/2001 sulla Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.

La normativa che ne risulta è visibilmente complicata e malamente intrecciata, specie se letta anche alla luce del movimento convenzionale fin qui vigente. Su ciò, però, mi soffermerò maggiormente in altro studio, limitandomi qui a sottolineare come detto disordine normativo risulti largamente aumentato con la nuova legge del luglio 2005.

9. *La novella italiana del 2005: la legge anti-terrorismo.* Con la novella introdotta dalla legge 155/2005, all'art. 15, infatti, se si aggiungono al complesso normativo fin qui vigente alcune norme di sicuro interesse, si aggiungono anche difficoltà di applicazione e di interpretazione se possibile perfino maggiori di quelle fin qui riscontrate.

Con gli artt. 270 *quater* e *quinquies* C.p., si aggiungono a quelle fin qui citate due nuove figure di reato: l'addestramento e il reclutamento a fini terroristici. E inoltre, con il n. 1 *bis* del medesimo art. 15 si aggiunge all'art. 414 C.p. l'ipotesi di reato, con aggravamento di pena, della apologia o istigazione del reato di terrorismo o di crimine contro l'umanità, figura, quest'ultima, del tutto nuova per la nostra legislazione e interpretabile certamente e solo alla luce delle norme di diritto internazionale con particolare riferimento a quelle di cui allo statuto della Corte penale internazionale (100), ma, in primo luogo, di quelle di diritto internazionale generale.

Non è questo il luogo per occuparci di quest'ultima nuova (per il diritto positivo italiano, ma non per il diritto internazionale) e diversa fattispecie, ma è certo che essa, introdotta nel nostro ordinamento solo come fattispecie – possibile – di istigazione, lascerebbe non perseguibile il reato materiale corrispondente (i singoli crimini contro l'umanità), fatta salva la sola ipotesi del genocidio già presente da tempo nel nostro ordinamento penale (101).

(98) Sulle complicazioni, anche qui non di poco conto, v. *supra*, *paragrafo precedente in fine*.

(99) Anche qui ci troviamo in presenza di una situazione assai curiosa. Infatti, sebbene la legge di autorizzazione alla ratifica, indichi una data posteriore per l'entrata in vigore della figura di reato e quindi per la sua punibilità, ci si trova di fronte ad un accordo internazionale, regolarmente ratificato, dal punto di vista dell'Italia (perché la legge di autorizzazione alla ratifica è stata fatta), ma il cui strumento di ratifica viene depositato successivamente. Mi domando come sia possibile ipotizzare che una fattispecie di reato, prevista in una legge, non sia, in fatto, utilizzabile per le vicende menzionate e, altresì, come ciò avrebbe potuto influire in presenza di una richiesta di estradizione.

(100) Nella terminologia dello statuto, art. 1: «... the most serious crimes of international concern ...». Ma, se lo scopo era quello di introdurre le fattispecie di reato dello statuto della Corte penale internazionale, perché non introdurle tutte, o semplicemente fare solo riferimento alla convenzione, già vigente integralmente nel nostro ordinamento lasciando ai giudici di trarre le necessarie conseguenze?

(101) L'ipotesi di apologia di un crimine, che non trova, in quanto tale, sanzione nel nostro ordinamento, propone due alternative: o si dà per scontato che l'apologia di quel crimine non esiste nel concreto, oppure che il crimine celebrato è quello di cui agli artt. 5.1.b e 7 (crimini contro l'umanità) dello statuto della Corte Penale internazionale. Benissimo. Ma esula dalla mia comprensione perché non venga considerata criminosa l'apologia dei reati di cui agli artt. 8 (crimini di

Se, però, si condivide il ragionamento fin qui da me condotto, le cose sono assai più semplici e lineari. I reati di terrorismo, infatti, sono ormai codificati nel nostro ordinamento penale sia direttamente sia per il tramite della ratifica delle convenzioni in materia, quelli contro l'umanità, non sono regolati in quanto tali (fatti salvi i corrispondenti reati comuni), ma sono figure criminose sia perché già largamente previste (unitamente ai crimini di guerra e a quello di aggressione) nel diritto internazionale generale (si pensi se non altro ai cd. Principi di Norimberga), e quindi operanti come figure criminose di diritto interno, che fino ad oggi, mancando una sanzione codificata, non erano materialmente perseguibili, sia perché, con l'entrata in vigore dello statuto della ICC, quelle stesse figure di reato sono non solo previste, ma anche pienamente perseguibili dal giudice italiano, a norma dell'art. 77 dello statuto citato, che ne fissa le pene.

Merita solo di essere aggiunto che l'introduzione della aggravante speciale dell'apologia di quegli specifici reati, presuppone dunque che di quei reati esista una definizione precisa e condivisa, poiché altrimenti si rischia di sconfinare nella repressione di un reato di opinione, a seconda che il comportamento celebrato sia considerato o meno un comportamento terroristico (102).

Con l'art. 270 *sexies*, invece (103), si definisce purtroppo – con l'intento di chiarire il contenuto dei due articoli precedenti, ma con effetti più vasti e, in questo senso, di sistema, e pervenendo, come vedremo, addirittura forse al risultato di confondere piuttosto che chiarire – la fattispecie del terrorismo (o meglio, della finalità terroristica), con una definizione, sintetica, e destinata, nelle confuse aspettative del legisla-

guerra) e, naturalmente, 5.1.d (aggressione) del medesimo Statuto. D'altro canto, posto che la figura criminosa materiale non sia quella di cui sopra, l'apologia si avrebbe nei confronti di una opinione.

(102) Come ho dimostrato finora qui e in altri precedenti saggi, in particolare il già cit. *Terrorismo*, *ibidem*, 8 aprile 2005, e in un ampio lavoro *Autodeterminazione*, *cit.* 7 ss. parlare di terrorismo, implica la definizione della fattispecie concreta del singolo comportamento in relazione ad una situazione di conflitto (interno o internazionale). Dipende dunque – con tutti i rischi del caso, se non altro legati alla possibilità di interpretazioni divergenti dei vari magistrati o amministratori dall'interpretazione, a norma di diritto internazionale del fatto celebrato, se quella celebrazione sia o meno criminosa. Una definizione certa e accettata, almeno nel nostro ordinamento, manca, mentre il diritto internazionale ne fornisce una ancora abbastanza labile. Non è un caso che, e proprio in questi giorni (alla fine del 2005), accada che un imputato venga condannato in primo grado (Tribunale di Brescia, *Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari*, *Ordinanza*, n. 17692/2003 RG GIP, 31 gennaio 2005) da un giudice e assolto da un altro per il medesimo fatto (Tribunale di Milano, *Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari*, *Ordinanza* n. 28491/04 T.G., N.R. 5774/04 R.G. G.I.P.) e l'assoluzione del quale sia confermata in appello (per di più costituisca, rispetto ad altro coimputato *fumus boni iuris* per un ricorso alla Corte costituzionale da parte di una Corte di assise di Milano, 9 maggio 2005, Pres. Cerqua, imputati Bouyhaia Hmadi e altri sei) e poi, una volta assolto l'imputato – tecnicamente innocente, anche se la sua posizione è ancora suscettibile di revisione dalla Corte di cassazione, non solo per il principio di cui all'art. 27.2 della Costituzione, ma anche a seguito di ben due sentenze, sia pure solo di merito, e di una terza che, sia pure solo indirettamente, lo riguarda, venga espulso, con provvedimento amministrativo ad effetto immediato (e quindi con vanificazione dell'eventuale ricorso) a norma dell'art. 3 della legge che si commenta, in quanto sospetto di terrorismo, di quel terrorismo dal quale era stato assolto perché i suoi comportamenti non corrispondevano alle fattispecie di terrorismo.

Se, a proposito del nostro Paese, di civiltà giuridica si deve parlare, dubbio moltissimo che sarà questo un caso da citare per dimostrarne l'esistenza. Tanto più che, in caso di continuazione dell'*iter* processuale, è facile che l'imputato resti, forzatamente, contumace, in disprezzo della più recente giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo.

(103) Frutto di un emendamento al Senato della Repubblica dei Senatori Boscioni e Cirami nell'ambito del d.d.i. S3571, nelle Commissioni riunite 1° e 2° il 28 luglio 2005, recepito alla Camera dei Deputati, nel documento C6045, v. Relazione delle Commissioni riunite 1° e 2°, p. 20 s., dove si esplicita il riferimento che avrebbe giustificato l'emendamento: la Decisione quadro UE, 2002/473/GAI del 13 giugno 2002, in GUCE, L. 22 giugno 2002 n. 164, 3 ss.

tore, se unita alle norme di provenienza internazionale, a definire in maniera esaustiva il reato di cui ci occupiamo (104), ma che molto probabilmente non raggiunge lo scopo, se addirittura non lo pregiudica del tutto.

Sia la norma dell'art. 270 *sexies*, che le altre due nuove, 270 *quater* e 270 *quinqüies*, soffrono di una perniciosa e inutile ridondanza, che può renderne impossibile, o almeno assai difficile, la stessa applicazione. Esse, infatti, parlano di interruzioni e danni a servizi pubblici «essenziali» (art. 270 *quater* e 270 *quinqüies*), e per di più quegli atti sono considerati con «finalità di terrorismo», art. 270 *sexies*, solo quando abbiamo la capacità di arrecare grave danno al paese o addirittura di danneggiare o distruggere strutture politiche fondamentali, costituzionali (105) ecc.

Orbene il punto è, innanzitutto, che non si comprende perché un atto sia da considerare (e perseguire come) terroristico solo quando determini un danno necessariamente grave o il servizio pubblico (106) colpito sia necessariamente essenziale: quale sia il metro della gravità e dell'essenzialità resta tutto da stabilire e quindi starà al giudice valutare caso per caso, ma sempre tenuto conto che il danno deve essere «grave».

Ma non basta perché, ed è l'aspetto più insoddisfacente e ambiguo della disposizione, oltre a dover essere particolarmente gravi quegli atti possono essere considerati terroristici solo quando «... possono arrecare grave danno ... e ... compiuti allo scopo di intimidire ...». E dunque la finalità di terrorismo è definita da due elementi, che, nel testo letterale della disposizione sono legati in maniera inscindibile. Ciò certamente non contribuirà ad una applicazione univoca della norma. Anzi, è facile che si determini una sorta di corto circuito tra le norme di provenienza internazionale (che, a ben vedere, definiscono in maniera esaustiva il fenomeno) e le norme interne appena introdotte. Allo stato dei fatti, resto convinto, con tutte le cautele del caso, che l'evidente contrasto tra le norme appena introdotte e quelle internazionali (convenzionali e non) dovrebbe indurre il giudice ad applicare comunque le norme internazionali assai più chiare in ossequio all'art. 117 Cost., all'art. 27 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e all'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza 93/10, «trascurando» quelle nazionali, come cercherò di spiegare meglio tra qualche riga.

Questa norma, inoltre, determina una forte perplessità nella misura in cui, nel pretendere di definire tutti i comportamenti come terroristici solo quando l'atto sia caratterizzato dai due menzionati elementi (la gravità del danno, ecc. e lo scopo di intimidire ecc.) estende questo criterio a tutti i reati di terrorismo, compresi pertanto quelli già regolamentari in precedenza sia dal codice penale sia da leggi *ad hoc*.

È evidente quanto ciò possa rendere difficile riconoscere

(104) Mette conto di riportare il testo del nuovo art. 270 *sexies*, che recita: «Art. 270 *sexies* (Condotte con finalità di terrorismo). Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia» (corsivo mio).

(105) Cosa sia una struttura politica fondamentale lascio alle conclusioni semantiche del legislatore di volerli benevolmente spiegare. Forse intendeva riferirsi a strutture fisiche (Ministeri, ecc.). Quanto alle strutture costituzionali, francamente dubito si possa comprendere granché di cosa si tratti e specialmente di cosa si debba fare per distruggerle. Che l'intento generico sia intuibile è probabile, ma c'è da domandarsi come possa un giudice applicare quelle disposizioni ad un caso concreto.

(106) L'uso di questa terminologia pasticciata, mi sia consentita l'illazione, è verosimilmente il risultato soltanto di una traduzione disattenta e poco informata di qualche documento internazionale mal compreso. Non mi è, inoltre, del tutto chiaro, perché nelle avventurose elucubrazioni del legislatore, ad esempio, la posizione di una bomba che distrugga una fabbrica di ferri da stiro non sarebbe qualificabile come terroristica.

la finalità terroristica in determinati atti e quindi applicare loro le corrispondenti pene, ma è anche chiaro come ciò potrà influire in maniera pesante sul nostro adeguamento alla normativa internazionale in materia (107). In altre parole: la norma così come formulata, potrebbe finire per funzionare come un'attenuante o addirittura un'esimente del reato, data la difficoltà che entrambe le condizioni siano presenti in una stessa fattispecie concreta (108).

D'altro canto, se si condivide il fatto per cui, almeno talune norme di diritto internazionale in materia (quelle in particolare relative alla legittimità dell'uso della forza anche non internazionale) sono ormai norme di diritto internazionale generale, esse sono, a loro volta, parte del nostro ordinamento con il rango delle norme costituzionali che ad esse deriva dal fatto di esservi state introdotte attraverso l'art. 10 Cost.

Per il giudice italiano, comunque e per ora, un bel problema. Quel giudice, a mio parere, potrebbe (deve, a dire il vero) da un lato, in ossequio all'art. 117 comma 1 Cost. valutare l'applicabilità della normativa italiana vigente al fine di proporre l'eventuale giudizio di costituzionalità e, dall'altro, tenuto conto che i principi *pacta sunt servanda* e *consuetudo est servanda*, introdotti nella legislazione italiana ex art. 10 Cost., determinano la necessità di applicare in Italia non solo le norme menzionate ma anche le norme generali di diritto internazionale relative alle fattispecie, è necessario anche che trovino applicazione le norme (in gran parte generali) della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che all'art. 27 stabilisce, come già riferito, che lo stato non possa opporre una propria legge interna come esimente di una propria responsabilità internazionale per mancata applicazione di un accordo. Il combinato disposto delle norme menzionate, dovrebbe indurre (ma con quale fatica interpretativa!) il giudice italiano ad applicare ai fenomeni in oggetto la definizione ricavabile dal diritto internazionale, piuttosto che quella dell'art. 270 *sexies*, che, in questo senso, potrebbe restare disapplicato, in quanto pretermesso dalla prevalenza della norma di provenienza internazionale e così, in qualche maniera sterilizzando i possibili effetti nefasti di una legge mal fatta e peggio concepita.

Vi sono, peraltro, tutte le premesse per dare un po' di lavoro in più alla Corte costituzionale, anche se, come rapidamente illustrato, almeno una parte del lavoro potrebbe essere svolta già dal giudice del merito.

Infine va rilevato come la fattispecie del reato di terrorismo venga rinviata, per la definizione della pena, alla aggravante di cui all'art. 1 del D.L. 625/1979, convertito in L. 15/1980, come modificato dalla L. 34/2003. A suo tempo, peraltro, un'aggravante specifica per il «terrorismo internazionale» era stata soppressa in sede di conversione, dell'art. 2 del DL. 18 ottobre 2001 n. 374 (Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale), convertito con L. 15 dicembre 2001 n. 438. L'aggravamento o comunque la tipizzazione delle pene e delle misure di prevenzione per questo tipo di reato, dunque, resta quello risultante dall'applicazione del combinato disposto dell'art. 18 della L. 22 maggio 1975 n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), esplicitamente richiamato al n. 7 dell'art. 14 della legge che si commenta (109), e dell'art. 7 della citata L. 31 maggio 1965 n. 575 (Disposizioni contro la mafia), richiamata nello stesso art. 18, e, naturalmente dal menzionato D.L. 625/1979. Anche qui, un minimo di maggior limpidezza normativa non guasterebbe proprio.

E ancora, l'art. 14 della stessa legge ai numeri 6 e 7 (110),

(107) Ma cfr. Mattioni, *L'obbligo*, cit., *supra* nt. 63, *ibidem*.

(108) Un caso potrebbe essere quello di cui alla citata legge di ratifica ed esecuzione della convenzione contro il finanziamento al terrorismo, dato che, superata pure la già notevole difficoltà di dimostrare la finalità specifica, occorrerà anche dimostrare non solo la gravità del fine propositosi ma anche la attitudine ad intimidire la popolazione ecc.

(109) Unitamente all'art. 22 della stessa legge 575/65, che amplia i casi di misure cautelari, aggiungendo tra l'altro la sospensione dell'amministrazione dei beni.

(110) D.L. 144/2005, cit., art. 14: «6. Nel decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito, con modificazioni dalla legge 14 dicembre 2001, n. 431, e successive modificazioni, dopo l'articolo 1 è inserito

dispone per la trasmissione delle informazioni (ad organismi internazionali in particolare delle NU) e per l'assunzione di misure immediate da parte del procuratore della Repubblica, in caso di finanziamenti sospetti di essere diretti a sostenere attività terroristiche, per i quali un ritardo nel provvedimento possa determinare la dispersione. Ciò in ottemperanza al D.L. 12 ottobre 2001 n. 369 (convertito in L. 14 dicembre 2001 n. 431), che, nell'istituire il Comitato di sicurezza finanziaria, trasforma in norme interne e rende applicabili per quanto necessario - con un procedimento in verità alquanto atipico che ha conseguenze non marginali sulla stessa interpretazione della legge del 2005, come vedremo subito più avanti - le risoluzioni del CdS delle NU n. 1267/99, 1333/00 e 1373/01, unitamente al Regolamento CE 467/01 (111), relativi al finanziamento delle attività dei Talebani (esplicitamente menzionati sia nelle citate risoluzioni che nella legge italiana e sorvolo sulle possibili conseguenze interpretative!) i cui ammontare possono oggi essere congelati (e non solo i titolari sottoposti a sanzioni). Ma la parte più importante della disposizione riguarda la possibilità di segnalare al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite non solo singole ipotesi di congelamento di beni, ma anche persone da sottoporre a misure di prevenzione (ex art. 22 L. 152/75, citata (112)), ivi compreso il congelamento dei beni, in assenza di ogni garanzia in materia di riservatezza, anzi al contrario (113), visto che viene pubblicata una lista *ad hoc*!

10. *La singolarità delle norme in esame dal punto di vista del procedimento di adattamento.* L'atipicità del procedimento utilizzato dalla menzionata L. 14 dicembre 2001 n. 431, della quale accennavo, deriva dal fatto, innanzitutto, che mentre le disposizioni delle NU e dell'UE, cioè «atti» di organizzazioni internazionali, sono richiamate in premessa della legge (114), nell'art. 1.1 della legge stessa si afferma esplicitamente di adottare la legge: «in ottemperanza agli obblighi internazionali assunti dall'Italia nella strategia di contrasto alle attività connesse al terrorismo internazionale e al fine di rafforzare l'attività di contrasto nelle materie di cui al presente decreto ...». In effetti, essendo quei documenti internazionali, strettamente

il seguente: «Art. 1-bis. Congelamento dei beni. 1. Quando sulla base delle informazioni acquisite a norma dell'articolo 1 sussistono sufficienti elementi per formulare al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o ad altro organismo internazionale competente proposte per disporre il congelamento dei fondi o di risorse economiche, quali definiti dal regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio, del 27 maggio 2002, e successive modificazioni, e sussiste il rischio che i fondi o le risorse possano essere, nel frattempo, dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di attività terroristiche, il presidente del Comitato di sicurezza finanziaria ne fa segnalazione al procuratore della Repubblica competente ai sensi dell'articolo 2 della legge 31 maggio 1965, n. 575». All'articolo 8 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e successive modificazioni, dopo il terzo comma è aggiunto il seguente: «Le disposizioni di cui al primo comma, anche in deroga all'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e quelle dell'articolo 22 della presente legge possono essere altresì applicate alle persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali».

(111) A sua volta trasfuso nel D.L. 353/2001, convertito in L. 415/2001, che fissa le sanzioni per i soli comportamenti previsti nel Regolamento CE.

(112) Integrate dalle misure di cui all'art. 14 della L. 55/1990, recate «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale».

(113) E anche qui, direi, ci sarebbe molto da dire, circa la legittimità costituzionale di disposizioni del genere. L'idea per cui un sospetto di finanziamento di attività terroristica, valga a renderne pubblico l'autore e sottoporlo a misure restrittive, in assenza di garanzie di carattere processuale, se non fa a pugno con la nostra Costituzione, certamente almeno ci litiga un po'.

(114) Cosa, mi sembra, abbastanza rara se non unica nella tecnica legislativa italiana di trasformazione o trasposizione di norme internazionali; fatta eccezione per quelle relative a direttive UE.

parlando, obbligatori di per sé, essi non richiederebbero, a mio parere, trasformazioni nell'ordinamento italiano (e in specie il Regolamento CE, come ovvio) mentre dovrebbero solo necessitare dell'eventuale normativa di supporto utile a rendere eseguibile, nell'ordinamento italiano, una norma internazionale, nel caso di specie, *cd. non self-executing*.

La legge in questione, mentre si limita apparentemente solo ad integrare per quanto necessario la normativa internazionale, richiamata in premessa, in effetti indica che secondo il legislatore quella normativa deve ritenersi già, per intanto, direttamente applicabile e applicata. Questo, infatti, è l'unico senso possibile, dell'aggiunta (operata dall'art. 14 n. 7 della novella del 2005) dell'art. 1 bis dove si dispone per la trasmissione al menzionato Comitato di sicurezza finanziaria delle informazioni relative a fonti e trasferimento di fondi ecc. «quando sulla base delle informazioni acquisite a norma dell'articolo 1 sussistono sufficienti elementi per formulare al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o ad altro organismo internazionale ... proposte per il congelamento dei fondi ...»; il che implica che le notizie vengono già comunicate al Comitato delle NU (come è affermato implicitamente al n. 4 dell'art. 1 della legge), in ossequio appunto alle risoluzioni citate del Consiglio di Sicurezza, pur quando non erano ancora «trasformate» in norme interne.

Il Comitato, inoltre, procede all'eventuale congelamento di fondi e quant'altro, e alla redazione e all'aggiornamento di una «lista consolidata» delle persone, aziende ecc. sottoposte alle misure preventive in questione. Ne deriva, a mio parere, che l'inclusione, su indicazione di altro stato che non sia l'Italia o di una organizzazione internazionale, di un soggetto nella lista in questione determina l'obbligo per le autorità italiane di applicare le sanzioni di cui all'art. 2 della legge medesima (115).

E ciò, trova conferma nel n. 7 dell'art. 14 della legge del 2005, che aggiunge un'ulteriore comma all'art. 18 della L. 152/1975 (*Disposizione a tutela dell'ordine pubblico*) in cui si dispone l'applicabilità sia dell'intera L. 565/1975 (*Disposizioni contro la mafia*), sia l'applicazione dell'art. 22 della L. 152/1975, che attiene ai provvedimenti cautelari comminabili da parte del giudice «... alle persone fisiche o giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o ad altro organismo internazionale...». «Segnalate», senza ulteriori specificazioni, e pertanto anche se segnalate da altri stati o da organizzazioni internazionali.

Anche se è stata realizzata in maniera che più pasticciata non si può, l'integrazione tra la normativa italiana e quella internazionale appare, dunque, completa, e determina un obbligo di agire da parte dell'Autorità giudiziaria e di quella esecutiva, direttamente e sulla sola base delle decisioni assunte dagli organismi internazionali.

Però, il citato riferimento di cui all'art. 1 della legge del 2001, implica (questa volta legislativo) dell'Italia ad ottemperare a (*tutta*) la normativa internazionale in materia di terrorismo, il che non solo renderebbe superfluo il riferimento agli atti specifici in premessa alla legge, ma anzi li renderebbe conflittuali con il corpo della legge stessa. In altre parole, la formulazione della legge renderebbe lecito domandarsi (anzi: obbliga a domandarsi) se si debbano applicare in Italia solo le tre risoluzioni e il regolamento CE citati, o *tutti gli atti* di organizzazioni internazionali, obbligatori, e influenti sulla questione. Domanda, mi pare, non da poco.

Ma non basta: perché il riferimento, nella premessa della legge del 2001, alle tre risoluzioni del CdS delle NU può trasformarsi in un elemento negativo, dato che, non avendo l'Italia prescelto il tradizionale meccanismo dell'ordine di esecuzione di quelle risoluzioni (peraltro, secondo me, non necessario) (116), magari contestualmente arricchito con le

(115) Ciò è confermato, sia pure indirettamente, da un documento del Ministero degli Affari Esteri sulle *Misure anti terrorismo*, in <http://www.esteri.it/ita/4-28-63-60.asp#2>.

(116) Ma il fatto stesso che la legge faccia riferimento alle risoluzioni del CdS senza «trasformarle» in norma interna, indica, a mio parere, la convinzione del legislatore che quelle disposizioni sono applicabili di per sé, al punto da poter giustificare altre leggi, *ad esse*

norme integrative necessarie, sembra aver in fatto adottato quello che comunemente si denomina «procedimento ordinario di trasformazione» del diritto internazionale in diritto interno, per inserire nel nostro ordinamento il contenuto di quelle risoluzioni, che consentono alle autorità italiane il rapporto con il comitato per le sanzioni delle NU: il legislatore italiano ha dunque riformulato, nella legge 431/2001 e successive integrazioni, una disposizione analoga a quella vigente sul piano del diritto internazionale. E dunque, se così fosse, solo quelle tre risoluzioni richiamate (e proprio in quanto almeno richiamate, sia pure con l'ambiguissima dizione «viste...») possono essere utilizzate dalle autorità italiane. Quelle risoluzioni, in altre parole, non risulterebbero tecnicamente introdotte nel nostro ordinamento, ma sarebbero solo indicate come il motivo che spiega e giustifica l'emaneazione della legge. Il risultato di tutto ciò è una sorta di via di mezzo tra un procedimento ordinario e uno speciale di trasformazione di una norma internazionale (non patizia) in una interna (117).

A meno che non si voglia ritenere (e io sarei orientato in questo senso) che, essendo quelle norme internazionali obbligatorie e applicabili in Italia senza ulteriori interventi legislativi italiani, quelle risoluzioni sono già parte del nostro ordinamento e quindi ad esse si può fare riferimento come causa giustificativa di una legge integrativa di esse. Ciò, inoltre, consentirebbe di considerare parte del nostro ordinamento anche le risoluzioni successive (e magari modificative) di quelle tre, per non parlare di quelle precedenti, con tutte le ovvie conseguenze del caso.

E dunque, per portare il ragionamento delle sue estreme conseguenze, ci si potrebbe legittimamente chiedere se, da un lato una applicazione in Italia di parti delle citate risoluzioni (in quanto non interamente tradotte nella legge) e, dall'altro, l'eventuale applicazione (o, viceversa, la non applicazione) di altre risoluzioni in materia (in ipotesi: obbligatorie per l'Italia, solo sul piano del diritto internazionale) non possa determinare, da parte dei soggetti interessati, la possibilità di impugnazione, di sentenze o provvedimenti, per erronea applicazione della legge.

Ma c'è di più, perché se, invece, si optasse per l'idea che solo quelle risoluzioni sarebbero state introdotte nel nostro ordinamento grazie alla legge in questione, l'Italia si troverebbe, in assenza di nuovi procedimenti di trasformazione, a non poter applicare le norme internazionali successive, e, non applicandole, a violarle sul piano del diritto internazionale e, probabilmente, su quello del diritto costituzionale italiano, vista la inevitabile conseguente violazione dell'art. 117 Costituzione (118).

Ritenendo, invece come da me suggerito non necessario l'ordine di esecuzione per ogni risoluzione vincolante, risulterebbe già applicabile in Italia anche la recentissima risoluzione del Cds delle NU n. 1617 del 29 luglio 2005. La rilevanza della quale sta nel fatto che essa - che in qualche modo riassume tutte le precedenti risoluzioni in materia, - definisce analiticamente non tanto e non solo specifici comportamenti come terroristici, ma indica esplicitamente talune misure da

collegate e quindi necessariamente coerenti con esse, dando quindi per scontata la non necessità di un procedimento specifico di trasformazione.

(117) Secondo la terminologia costituzionalistica corrente, perfettamente coerente con quella internazionalistica. V. per tutti, ad es. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano (Giuffrè) 1997, p. 770 s., ma v. anche le belle pagine di Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova (Cedam) 1975, Tomo I, p. 318 ss. Cfr. anche i due «classici» sul tema, Bernardini, *Formazione delle norme internazionali e adattamento del diritto interno*, Pescara (Libreria dell'Università) 1973 e, con particolare riferimento al complesso tema del monismo e del dualismo, v. La Pergola, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano (Giuffrè) 1961, in particolare pp. 6 ss. e 61 s.

(118) Che potrebbe implicare addirittura un obbligo positivo di adempimento della normativa internazionale da parte dell'Italia, come accennato prima e come affermato anche da Ivaldi, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in Carbone e altri (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino (Giappichelli) 2003, p. 122 s.

adottare, *obbligatoriamente*, da parte degli stati (119) per combattere i fenomeni terroristici (sempre curiosamente limitati ai Talebani e Al Qaeda). E dunque, per esempio, ove si accettasse questa interpretazione, l'Italia potrebbe applicare anche il punto 1 (a) della risoluzione, che impone il congelamento dei fondi. Le disposizioni citate, cioè, potrebbero essere in quanto tali direttamente applicabili nel nostro paese, con tutte le conseguenze che ne possono derivare, con particolare riferimento alla possibilità (o meglio, all'obbligo) di perseguire e condannare comportamenti specifici e incriminare, a norma dell'art. 270 bis (e questa mi sembra l'ipotesi più delicata) determinati organismi per il solo fatto che sono inclusi nelle liste del Comitato 1267 o del Comitato antiterrorismo (120). La prassi in materia è troppo scarsa e ancora difficilmente ricostruibile per poter dedurre le effettive intenzioni e convinzioni delle autorità italiane, ma, a giudicare da quanto rilevato più sopra, tale sembrerebbe in realtà l'intenzione delle autorità stesse.

(119) Si riportano per comodità di lettura, le disposizioni rilevanti della S/RES/1617/2005: «Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, 1. *Decides* that all States shall take the measures as previously imposed by paragraph 4 (b) of resolution 1267 (1999), paragraph 8 (c) of resolution 1333 (2000), and paragraphs 1 and 2 of resolution 1390 (2002) with respect to Al-Qaida, Usama bin Laden, and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them, as referred to in the list created pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1333 (2000) (the "Consolidated List"): (a) Freeze without delay the funds and other financial assets or economic resources of these individuals, groups, undertakings and entities, including funds derived from property owned or controlled, directly or indirectly, by them or by persons acting on their behalf or at their direction, and ensure that neither these nor any other funds, financial assets or economic resources are made available, directly or indirectly, for such persons' benefit, by their nationals or by any persons within their territory; (b) Prevent the entry into or the transit through their territories of these individuals, provided that nothing in this paragraph shall oblige any State to deny entry or require the departure from its territories of its own nationals and this paragraph shall not apply where entry or transit is necessary for the fulfilment of a judicial process or the Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) ("the Committee") determines on a case-by-case basis only that entry or transit is justified; (c) Prevent the direct or indirect supply, sale or transfer, to these individuals, groups, undertakings and entities from their territories or by their nationals outside their territories, or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned and technical advice, assistance, or training related to military activities; 2. *Further decides* that acts or activities indicating that an individual, group, undertaking, or entity is "associated with" Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban include: - participating in the financing, planning, facilitating, preparing or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of; - supplying, selling or transferring arms and related materiel to; - recruiting for; or - otherwise supporting acts or activities of; Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban, or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof; 3. *Further decides* that any undertaking or entity owned or controlled, directly or indirectly, by, or otherwise supporting, such and individual, group, undertaking or entity associated with Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban shall be eligible for designations; ... 6. *Decides* that the statement of case submitted by the designating State referred to in paragraph 4 above may be used by the Committee in responding to queries from Member States whose nationals, residents or entities have been included on the Consolidated List; decides also that the Committee may decide on a case-by-case basis to release the information to other parties, with the prior consent of the designating State, for example, for operational reasons or to aid the implementation of the measures; decides also that States may continue to provide additional information which shall be kept on a confidential basis within the Committee unless the submitting State agrees to the dissemination of such information: ...».

(120) Non sembrerebbe, invero, essere stata questa l'intenzione, almeno palese e cosciente, del legislatore, se pure poi, secondo me, sopravanzato dalla realtà. Il riferimento, infatti, alle risoluzioni con la formula «viste», se non equivale, strettamente parlando, ad una ricezione delle risoluzioni, indica la motivazione della emissione di quelle norme, ne indica cioè il fondamento normativo, riconoscendone implicitamente la validità nell'ordinamento giuridico italiano!

11. *L'art. 270 sexies e la sua rilevanza ai fini dei rapporti tra ordinamento interno e internazionale, anche alla luce del primo comma dell'art. 117 Costituzione.* Per una soluzione definitiva della questione, in assenza di una normativa coerente, molto, dunque, per non dire tutto, dipenderà dal modo in cui innanzitutto la stessa giurisprudenza italiana applicherà quelle norme. Se si propenderà per l'interpretazione che preferisco, quella per cui gli atti obbligatori delle Organizzazioni internazionali sono direttamente applicabili nel nostro ordinamento ne conseguirebbero difficoltà interpretative limitate (per così dire) ai soli problemi conseguenti al contenuto della parte dispositiva delle leggi italiane. Mai come in questo caso, dunque, la giurisprudenza potrà svolgere un ruolo decisivo nell'aggiornamento di una interpretazione, finora un po' ondivaga, della valenza delle norme di provenienza internazionale. Se infatti la giurisprudenza si convincerà della validità dell'assioma per cui se una norma non pattizia, è obbligatoria sul piano internazionale essa deve essere applicata anche all'interno dello stato renderà superflui i provvedimenti legislativi (spesso, lo si è visto, ambigui e mal fatti) là dove la sola interpretazione giudiziale può bastare.

E in questa prospettiva, può essere letta, a questo punto, come una specie di norma di chiusura (peraltro alquanto rozza) l'ultima, pur ambigua e vagamente surreale (121), frase dell'art. 270 sexies (122), che potrebbe essere utilizzata come una sorta di «trasformatore permanente (123) a contenuto predeterminato» delle norme internazionali, ovviamente, non occorrerebbe dirlo, obbligatorie per l'Italia! (124). Letta com'è, quella disposizione insomma, afferma che: tutte le norme di diritto internazionale in materia di terrorismo sono d'ora in poi definitivamente parte integrante dell'ordinamento giuridico italiano, indipendentemente dalla loro natura.

Quella frase infelice, cioè, che impone di applicare le norme internazionali vincolanti per l'Italia, potrebbe consentire di affermare che non solo le eventuali risoluzioni successive devono intendersi come norme valide e vigenti nel nostro ordinamento (sia pure da completare per quanto necessario, qualora non self-executing) senza che sia richiesto alcun procedimento di trasformazione, ma anche addirittura che lo stesso dovrebbe valere per gli eventuali futuri accordi in materia di terrorismo, che, pertanto, non abbisognerebbero di alcun ordine di esecuzione, una volta ratificati e, per le risoluzioni obbligatorie delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia faccia parte, che sarebbero immediatamente e obbligatoriamente applicabili.

Forse il legislatore non voleva dire tanto, ma sta di fatto che lo ha detto.

Tutto ciò induce ad una ulteriore brevissima riflessione sul tema del significato e del valore del primo comma dell'art. 117 Cost.

Senza voler entrare a fondo in un tema di notevole complessità, basti dire che la norma, pur se collocata in un punto della

(121) Riesce difficile comprendere come (v. ne il testo alla nota 104 supra) possa esistere una "norma", sia pure internazionale, non vincolante: una perfetta contraddizione in termini. Al di là della evidente ignoranza e superficialità del redattore della disposizione, la frase è, però, indicativa del modo in cui taluni legislatori (per non parlare delle autorità amministrative) considerano l'ordinamento internazionale: una sorta di raccolta di optional da prendere quando se ne abbia voglia, salvo a scoprire, inopinatamente, che taluni di quegli optional sono ... obbligatori. La stessa mentalità che induce i comportamenti di taluni governi.

(122) Mi riferisco alla frase «... nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia».

(123) Rubando il termine alla tradizionale dottrina in tema di adattamento del diritto interno a quello internazionale.

(124) Dubito molto, infatti, che si possa pretendere da chicchessia, Italia inclusa, l'applicazione di norme, non obbligatorie, in materia di terrorismo, quale ne sia la natura e il rango: dalle risoluzioni di organismi internazionali, come nel caso di specie, a norme generali non scritte.

(125) V. per tutti, Cannizzaro, *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 921 ss., ma non si vede perché la semplice collo-

Costituzione non destinato secondo alcuni all'uopo (125), definisce un inequivocabile obbligo italiano a legiferare in conformità alla normativa internazionale vigente (e a quella comunitaria, che, però, fino a prova del contrario è essa stessa norma internazionale o norma interna direttamente applicabile).

In sede di primissima approssimazione, si può dunque affermare che la produzione oggi di una norma di diritto materiale italiano in contrasto con una norma convenzionale (il problema non si pone per le norme di diritto internazionale generale, grazie al funzionamento dell'art. 10 Cost.) si propone all'attenzione della Corte costituzionale per un evidente sospetto di incostituzionalità (126). Il problema, fino ad oggi (127) non si è posto al livello delle leggi dello stato, ma si è posto a livello di verifica della legittimità di leggi regionali in contrasto con norme comunitarie, normative che la Corte non ha avuto esitazione alcuna ad annullare (128). È legittimo attendersi, dunque, che non possa non fare lo stesso in caso di norme nazionali.

Che questa nuova norma sia un colpo forte e forse decisivo, alla struttura dualista del nostro ordinamento è difficilmente revocabile in dubbio, ma è altrettanto difficile, allo stato degli atti, sottrarsi alla convinzione che oggi come oggi, data l'assoluta libertà del Parlamento italiano di legiferare come crede, una norma in contrasto con una convenzione internazionale dovrebbe essere annullata per incostituzionalità in quanto emessa in violazione del primo comma dell'art. 117.

Sarà la prassi costituzionale ulteriore che si dovrà fare carico di definire le esatte dimensioni e i confini del problema.

12. *Conclusioni: il contenuto delle norme analizzate.* Per concludere queste note, alcune sintetiche osservazioni sulla formulazione delle recenti norme non possono essere tacite.

La prima notazione da fare è che la citata normativa internazionale (e sulla sua scia, anche quella interna italiana) continuando a parlare di Talebani e di Osama Bin Laden, invece che di terroristi e terrorismo, non contribuisce né alla chiarezza della normativa stessa né alla sua applicabilità piena (129). La norma, insomma, serve a perseguire il «terrorismo internazionale» o solo le attività di Bin Laden (130) e dei

cazione di una norma possa inficiarne il significato. Nel caso poi, sia detto per inciso, la norma mi sembra ben collocata, in un articolo che attiene esattamente alla definizione e alla delimitazione della *potestà legislativa*, cosa non presente in altre parti della Costituzione. Ma v. anche la lunga e articolata (a mio parere non condivisibile) sentenza Cassazione civile, Sez. Tributaria, 10 dicembre 2002, n. 17564. Sulla questione, cfr. anche Calvano, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost.: Una svolta o una svolta monista della giurisprudenza costituzionale sulle "questioni comunitarie"?* in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/articolo-117-calvano/index.html>.

(126) Così anche Mattioni, *supra* nt. 63; Truini, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa: Centro e periferie a confronto*, Padova (CEDAM) 2003, p. 234 ss.

(127) Il presente lavoro è stato chiuso il 29 marzo 2006.

(128) V. per tutte Corte costituzionale *sentenze* 406/2005, 24 ottobre 2005, 432/2005, 28 novembre 2005. Anche la dottrina si è prevalentemente occupata degli aspetti regionali della norma.

(129) Ma poi nei fatti il discorso si allarga anche ad altre situazioni. V. i *Rapporti del Ministero degli Affari Esteri, Rapporto italiano al Comitato Sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite istituito dalla Risoluzione 1267/1999* presentato ai sensi della Risoluzione 1390/2002, in <http://www.esteri.it/doc/4-28-63-60-171.doc>, *Rapporto presentato dall'Italia al Comitato Contro il Terrorismo (CTC) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite relativo all'inventario per l'assistenza alle attività di contrasto al terrorismo nelle aree di cui alla risoluzione n. 1373*, in <http://www.esteri.it/doc/4-28-63-60-172.doc>; *Rapporto italiano ai sensi del paragrafo 6 della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1373 (2001)*, in <http://www.esteri.it/do/4-28-63-60-173.doc>. Dei rapporti citati manca la data di pubblicazione. Nei rapporti si fa riferimento esplicito alla normativa internazionale e la si applica (fornendo tra l'altro le informazioni richieste) e si fornisce conto della legislazione italiana emessa allo scopo di sanzionare i comportamenti illeciti.

(130) Che per questa via diventa una sorta di referente quasi onirico e comunque oscuramente potente, per cui, magari, un terrorista qualunque, che non si «riferisca» a quella entità ectoplasmatica, c'è il caso che la passi lascia!

Talebani (131)? L'intenzione del legislatore è probabilmente facilmente deducibile dagli obiettivi perseguiti, ma sta in fatto che più di un giudice potrebbe avere difficoltà, perfettamente condivisibili mi pare, ad applicare quella legislazione a fattispecie non riconducibili a Bin Laden o ai Talebani. Se il legislatore italiano si fosse maggiormente dedicato ad eliminare queste incongruenze (frutto della origine «politica» dei documenti trasformati e applicati) invece di cercare di riprodurle malamente il contenuto, avrebbe forse fatto opera migliore e più utile ai fini della «lotta» (132) al terrorismo.

Un secondo e ultimo elemento da mettere in luce è che la disposizione dell'art. 270 *sexies*, di nuovo secondo me nella totale incoscienza da parte del legislatore, realizza normativamente quanto già di fatto realizzato, e cioè traspone nel nostro ordinamento tutte le figure criminose individuate nel diritto internazionale come fattispecie terroristiche, il che vale ad eliminare la possibilità che talune delle figure di terrorismo individuate in convenzioni internazionali e in altre norme internazionali siano in Italia da trattare come reati comuni anche in mancanza di una definizione specifica del codice penale (133).

Ma, attenzione, perché da detta affermazione derivano delle conseguenze non certo marginali, anche se limitate alla sola questione del terrorismo. Poiché, se le cose stanno così, ciò vale anche a confermare quanto del resto già implicito nel sistema, e cioè che tutte le norme di diritto internazionale rilevanti si applicano direttamente all'interno del nostro ordinamento. Tutte e quindi anche quelle che escludono che quei comportamenti tipizzati sia nelle norme internazionali che in quelle interne, siano da considerare comportamenti terroristici. Vale a dire che, quando il diritto internazionale, ma non il diritto interno (non direttamente, almeno), escluda che un determinato comportamento possa essere considerato terroristico, esso non potrà che ricadere sotto la disposizione più favorevole di origine internazionale (134).

In fin dei conti, allora, questa norma così complicata e urgente (135), è a ben vedere la classica montagna che partorisce il topolino, perché nel concreto serve solo ad eliminare una volta e per tutte il dubbio giurisprudenziale circa la riferibilità del reato di cui all'art. 270 *bis* anche ad atti destinati a colpire stati stranieri. È ben noto, infatti, come la giurisprudenza abbia messo pesantemente in dubbio detta possibilità, a causa in particolare del fatto che la norma si riferisce anche alla fattispecie dell'eversione dell'ordine democratico, che, palesemente è quello del nostro stato (136) e solo di esso. Questa giurisprudenza, in parte anche condivisibile, pecca, a

(131) Che, a loro volta, come entità governativa, sembrano attualmente scomparsi, mentre come entità culturale e religiosa permangono, ma riesce difficile accettare l'idea che siano, di per sé, terroristi, per cui impedire il riferimento (culturale o altro) ad essi, ricadrebbe sotto il divieto di perseguire la libertà di opinione.

(132) Lotta, non guerra. Affermare che di una guerra si tratta, come con pervicacia degna di miglior causa continua a fare il governo statunitense (cfr. *The National Security Strategy of the United States of America*, 16 marzo 2006, nuova edizione della precedente del 17 settembre 2002, v. le entrambe in <http://www.whitehouse.gov/>) è solo fonte di ulteriori complicazioni e malintesi.

(133) Ma anche qui, con forti perplessità, per quanto attiene ad es. all'ipotesi già segnalata per la quale certi reati, per effetto delle convenzioni e nella colpevole assenza di un intervento legislativo italiano, diventato di per sé reati terroristici.

(134) Tanto più che quelle norme internazionali, per lo più convenzionali, obbligatorie per l'Italia lo sono certamente.

(135) Inclusa in una legge in cui i dubbi di incostituzionalità sono enormi, come noto.

(136) V. sul punto la ben nota sentenza Cass. pen. VI, 1 marzo 1996 n. 973, che afferma: «Se, quindi, la finalità di eversione o di terrorismo, che connota il programma di atti violenti, non riguarda l'ordinamento costituzionale dello Stato Italiano (*id est*: la personalità dello Stato Italiano), si è fuori dal bene giuridico protetto dalla norma e quindi si è fuori dalla fattispecie di cui all'art. 270 *bis* C.p. Né può ritenersi che detto programma di compimento di atti violenti, con finalità di eversione, per quanto indirizzato verso uno Stato Straniero, finisca per risolversi in una lesione dell'ordinamento costituzionale italiano, quale delineato dai principi fondamentali indicati dalla Costituzione ... Le convenzioni internazionali in tema di terrorismo (convenzione dell'Aja del 16 dicembre 1970; convenzione di Roma

mio parere pesantemente quando afferma che le norme internazionali non integrino di per sé (non siano capaci di integrare) un precetto penale valido per l'ordinamento italiano, in quanto lo sarebbe in contravvenzione all'art. 14 (137) delle disposizioni sulla legge in generale. Mi sono, invece proposto di dimostrare e spero, di aver dimostrato come la normativa internazionale sia precisa a sufficienza, anzi spesso assai più precisa e puntuale della legislazione italiana, alla quale comunque va assimilata (anzi che è a tutti gli effetti) legislazione italiana e alla quale ultima resterebbe così solo il compito di assegnare le pene, quando mancanti, per i reati descritti altrove.

Nella nuova norma dell'art. 270 *sexies* C.p. il riferimento a paesi oggetto del reato, unito al riferimento esplicito ai paesi stranieri nelle due disposizioni precedenti (art. 270 *quater* e art. 270 *quinquies*), rende la norma evidentemente applicabile ad ogni situazione.

Come si vede, il risultato complessivo della legislazione italiana è, però, a dir poco, complicato e farraginoso, troppo tormentato e ambiguo per un sistema normativa che meriterebbe maggiore attenzione e massima chiarezza. Sarebbe, direi, venuto il momento di fare ordine, magari dopo avere chiariti gli obiettivi che si intende perseguire, attraverso una rilettura attenta dell'intera questione, fin qui approvata con emotività e casualità, piuttosto che con razionalità e rigore.

GIANCARLO GUARINO
Ordinario di diritto internazionale
nell'Università di Napoli Federico II

del 10 marzo 1988; convenzione di Montreal del 24 febbraio 1988; convenzione Europea per la repressione del terrorismo, adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1977, entrata in vigore per l'Italia l'1 giugno 1986) prevedono solo l'obbligo per gli Stati aderenti di reprimere una serie tassativa di crimini a finalità terroristica, ma non quello di sanzionare come tale il reato associativo (già di per sé sconosciuto alla maggioranza degli ordinamenti stranieri) per finalità terroristiche o eversive di ordinamenti stranieri».

(137) V. sentenza citata nella nota precedente: «... Inoltre dette convenzioni prevedono solo l'obbligo per gli Stati aderenti di inserire nei loro ordinamenti penali le norme repressive di determinati crimini effettuati con finalità di terrorismo, e, pertanto, non integrano di per sé un precetto penale, né costituiscono un criterio per effettuare un'interpretazione estensiva (se non addirittura analogica, in violazione dell'art. 14 preleggi c.c.) di precetti penali esistenti. Le dette convenzioni, invece, prevedono obblighi informativi in relazione alle formazioni associative terroristiche ...».

GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

A) SENTENZE

SEZIONI UNITE - 24 giugno 2005

Pres. Marvulli - Rel. Fazzioli - P.M. Palombarini (concl. cqnf.) - Ric. Fragonelli.

Procedimenti speciali - Patteggiamento - Sentenza - Sentenza d'applicazione della pena pronunciata all'esito del dibattimento - Legittimazione dell'imputato a proporre appello - Esclusione (C.p.p. artt. 444, 445, 448, commi 1 e 2, 593, comma 1).