

Terrorismo e lotte di liberazione nazionale: la legge applicabile 2. Prof. Giancarlo Guarino

Terrorismo e lotte di liberazione nazionale: la legge applicabile 2. Sommario: 1. Premessa.- 2. Dalla normativa vigente alle nuove norme del 2005.- 3. La novella italiana del 2005: la legge anti-terrorismo. - 4. La singolarità delle norme in esame dal punto di vista del procedimento di adattamento. - 5. Alcune particolarità anche del contenuto della norma in esame.

1 Premessa.

Come si è avuto modo di sottolineare in un precedente contributo¹, in presenza di una situazione di conflitto - internazionale o non internazionale, secondo le definizioni che si ricavano, rispettivamente, dagli 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 citati - 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, 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.

In linea di massima, e per sintetizzare moltissimo un discorso che sarebbe assai più complesso², sono certamente vietati ed eventualmente da considerare terroristici³, e pertanto perseguibili in quanto tali a norma di diritto penale, tutti gli atti diretti esplicitamente contro la popolazione civile⁴, così come (in ogni caso)

¹In *Tertium datur*, 8.4.2005, *Terrorismo e lotte di liberazione nazionale: la legge applicabile*, v.lo in <http://www.tertiumdatur.it/guarino.htm>.

²E sul quale mi riservo di tornare in un contributo in corso di stampa.....

³Definizione sempre complessa e difficile. V. ad es. UN Doc. A/57/273 – S/2002/875 del 7.8.2002 *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.».

⁴Così, si ricava da varie risoluzioni della AG delle NU, alle quali fa riferimento lo stesso CdS. V. ad es. S/RES/1269, 19.1.1999, *Preambolo* co. 3 dove il riferimento è anche esplicito (cosa assai rara nei documenti del CdS) alla A/RES/49/60, 9.12.1994, il cui annesso tenta di definire il fenomeno del terrorismo, premettendo 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

comportamenti inumani o eccessivamente dannosi o dolorosi⁵, 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 convenzioni⁶. Si definiscono, pertanto, rispetto al problema che ci occupa, tre diverse situazioni: a.- quella in cui determinati atti diretti contro la popolazione civile, per colpirla direttamente o per incutere ad essa terrore o quant'altro (da chiunque commessi, stati, individui ecc.), sono definiti terroristici *tout court* e vanno perseguiti come tali, anche a seguito delle norme internazionali, convenzionali e non; b.- quella in cui determinati atti, tipicamente bellici, ma commessi da combattenti "non regolari" e cioè non in divisa o facenti parte di un esercito regolare di uno stato, siano da considerare come atti bellici e quindi da perseguire a norma del diritto di guerra (convenzioni dell'Aja e di Ginevra e protocolli) così come, per usare di una terminologia generale e omnicomprensiva, i conflitti di autodeterminazione⁷; c.- quella per cui, determinati atti, *da chiunque commessi, individui, stati, eserciti o*

circumstance 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 (8.10.2004) n. 3, dove, *agendo in base al cap. VII della Carta e dunque 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.

⁵ 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 precauzione necessaria per un bombardamento nei pressi di un insediamento civile: *ibid.* §§ 110 ss. V. i testi ctt. in <http://www.pca-cpa.org/ENGLISH/RPC/#Eritrea-Ethiopia%20Claims%20Commission>.

⁶ Per la definizione del concetto di conflitto internazionale o non e della conseguente figura degli "insorti" o dei movimenti di liberazione nazionale, ve i miei: *Terrorismo*, cit. *ibidem*, *Autodeterminazione dei popoli e successione di norma contrattuali: alla radice di un conflitto*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, p. 7 ss. 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).

⁷ 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 e lotte di liberazione nazionale: la legge applicabile*, in questa stessa *Rivista*, 8.4.2005. 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* 9.7.2004, § 88, in <http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/imwp/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), Judgment*, 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

gruppi rivoluzionari siano comunque da perseguire a norma del diritto penale interno e internazionale, specialmente a seguito dell'entrata in vigore dello statuto della Corte Penale internazionale, ma non per questo sono tutti da considerare terroristici, con ciò che comporta questa definizione: a dir poco, l'aggravante specifica.

Ciò, in particolare 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) p 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.

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 criminose⁸, con particolare riferimento al terrorismo, e ciò indipendentemente dal fatto che una definizione possa esistere anche nel diritto interno⁹, 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 (riproduttive in realtà 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 internazionale¹⁰; ii.- il fatto relativamente nuovo, per cui il primo comma dell'art. 117 della Costituzione italiana¹¹ 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 *sexies* c.p. su cui più avanti.

La cosa non è di poco momento, poiché implica che il giudice italiano debba tenere conto delle norme internazionali, che, ad esempio, definiscano una fattispecie di reato non prevista nel nostro

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».

⁸ E una recente giurisprudenza sembra cosciente della dimensione del problema. V. la recentissima sentenza *della Corte d'Assise di Milano*, Presidente CERQUA, imputati Bouyahia e altri, 9.5.2005 (18.7.2005), 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 contrasto ad operazioni belliche non sembra pertanto possa essere qualificata come attività *terroristica*, ai sensi del diritto internazionale così come recepito e trasfuso nella legislazione ordinaria del nostro Paese».

⁹ 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.

¹⁰ V. art. 26 convenzione di Vienna sul diritto dei trattati: «*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. ».

¹¹ Sulla questione cfr. di recente DRAETTA, *Il difficile rapporto della Cassazione con l'art. 117 co. 1 della Costituzione*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 555 ss.

ordinamento e pertanto debba 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 darsi solo il caso che la norma non sia *di fatto* applicabile perché priva dell'indicazione di una pena specifica¹².

In concreto, tanto per fare un esempio di non poca importanza (come accennato *supra* lett. c), 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)¹³. E quindi, a stretto rigore, anche il crimine di aggressione è perseguibile¹⁴ già oggi dal diritto penale italiano, pur in assenza di una sua concretizzazione a livello di Statuto della Corte¹⁵. 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, visto che l'art. 77, le definisce in maniera sufficientemente chiara¹⁶.

2 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 normative diverse:

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 democratico», senza definire né l'uno né l'altro dei due termini.¹⁷, e che ha dato anche luogo a certa giurisprudenza contraria alla sua applicazione ai fenomeni terroristici di cui si discute oggi¹⁸; 2.- le norme per lo più derivanti dalla stipula di convenzioni, trasfuse anch'esse in disposizioni *ad hoc* del codice penale¹⁹, quali l'art. 280 c. p. (attentato a scopo terroristico) incluso nel codice con la legge sulle aggravanti per i reati

¹² 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, e della presa di ostaggi, su cui v. *infra* per un accenno ntt. 24, 26.

¹³ E in particolare nei cdd. *Elements of crime*, integrativi ed esplicativi degli artt. 6 7 e 8 dello Statuto.

¹⁴ Così già GAJA, *The long journey towards repressing aggression*, in CASSESE, GAETA, JONES (a cura di), *The Rome statute of the international criminal Court: a commentary*, Vol. I, Oxford (Un. Press) 2002, p. 427 ss.

¹⁵ Come noto, l'art. 5 del menzionata Statuto elenca i "crimini" suscettibili di essere perseguiti dalla Corte (in regime di complementarità 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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. *upra* nt. 1.

¹⁸ V. il mio già cit., *Terrorismo*, cit., *passim*.

¹⁹ 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*.

terroristici (che, invece, non si è trasfusa in un apposito articolo del medesimo codice penale)²⁰ e 3.- l'art. 280bis²¹ (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 terroristico²², che però non è legato, come potrebbe apparire, alla convenzione sulla presa di ostaggi, che infatti è del 1979.²³

b.- le norme separate e distinte dal codice penale, quali, appunto, 1.- quest'ultima, che determina un'apposita e diversa figura di reato (*ex art. 3 della l. 718/1985*²⁴), 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 altro²⁵, 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 16.12.1970, introdotta in Italia con L. 906/1973, ma "sanzionata" solo con una legge del 1976: *quid nelle more?*²⁶; 3.- la fattispecie dell'attentato contro le persone internazionalmente protette, per la quale un'apposita legge la regolamenta (la L. 107/1985), 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 14.12.1973) e cioè al 26.11.1985 per l'Italia, ma 20.2.1977 per gli altri stati; 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 18.12.1978).; e infine, 5.- la L. 7/2003 di ratifica ed esecuzione della Convenzione di New York del 9.12.1999 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.

3 La novella italiana del 2005: la legge anti-terrorismo.

²⁰ 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!

²¹ Norma, come noto, introdotta con L. 14.2.2003 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!

²² Inserito con D.L. 59/1978 (21.3) convertito in L. 191/1978 (18.5).

²³ Anche la novella del 2005 aggiunge norme al codice penale, ma su ciò più avanti.

²⁴ Di ratifica e ordine di esecuzione della convenzione, firmata dall'Italia il 18.04.1980, ma il cui strumento di ratifica viene depositato solo il 20.3.1986 e pertanto è in vigore (internazionalisticamente parlando) dal 19.4.1986. 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).

²⁵ 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.

²⁶ Ci troviamo in una situazione simile a quella descritta prima a proposito della presa di ostaggi, con una complicazione in più. Infatti, mentre la legge di ratifica e il relativo ordine di esecuzione sono del 1973, la figura specifica di reato viene definita, con assegnazione delle pene, con una legge *ad hoc* del 1976. il reato, però, è da considerarsi presente nel nostro ordinamento dalla legge di ratifica ed esecuzione, anche se ...non punibile fino al 1976!

Con la novella introdotta dalla legge 155/2005, all'art. 15, infatti, se si aggiungono alcune norme di sicuro interesse, le difficoltà di applicazione e di interpretazione sono anche aumentate.

Con gli artt. 270 *quater* e *quinquies*²⁷ 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, che mi pare 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 internazionale²⁸.

Non è questo il luogo per occuparci di quest'ultima nuova (per il diritto italiano) e diversa fattispecie, ma è certo che essa, introdotta nel nostro ordinamento solo come fattispecie – possibile – di istigazione, non rende perseguibile il reato materiale corrispondente (il crimine contro l'umanità o i singoli crimini contro l'umanità), fatta salva la sola ipotesi del genocidio già presente da tempo nel nostro ordinamento penale. Come già sottolineato a proposito del terrorismo, peraltro, non occorrerebbe neanche in questo caso definire le singole fattispecie, in quanto, essendo esse già definite nel diritto internazionale, sono trasferite, in quanto tali, nel nostro ordinamento. Ciò che mancherebbe, in questo caso, sarebbe solo l'indicazione di un'eventuale aggravante, o comunque di una pena *ad hoc*, per i crimini comuni corrispondenti, ma rientranti nella fattispecie di cui alla norma internazionale. Del resto, non si comprenderebbe altrimenti come si possa perseguire qualcuno per istigazione a commettere un atto non proibito. È dunque un caso questo, in cui esplicitamente (non so se anche deliberatamente) il reato materiale di riferimento rispetto all'apologia è quello e solo quello previsto in diritto internazionale, anche, ma non solo, in una convenzione ratificata e trasformata in diritto interno.

È invece appena il caso di segnalare come, mentre da un lato appare del tutto ultronea la norma in presenza delle fattispecie già regolate dagli artt. 272 e 414 c.p., dall'altro il legislatore non sembra rendersi conto della estrema pericolosità di introdurre una disposizione, la cui applicazione assai facilmente potrebbe sconfinare nel reato di opinione tanto più che, la stessa definizione della fattispecie terrorismo è ancora tanto magmatica da permettere facilmente abusi derivanti da una interpretazione unilaterale, o peggio, delle norme²⁹.

²⁷ Il cui testo recita: «Art. 270-*quater*. (Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale). - Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da sette a quindici anni. - Art. 270-*quinquies*. (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale). - Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.

²⁸ 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 trarne le necessarie conseguenze?

²⁹ Come ho dimostrato finora qui e in altri precedenti saggi, in particolare il già cit. *Terrorismo, ibidem*, 8.4.2005, e in un più 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 dai vari magistrati o amministratori, dalla interpretazione del fatto celebrato, se quella celebrazione sia o meno criminosa. Una definizione certa e accettata nel nostro ordinamento almeno, 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, 31.1.2005) da un giudice e assolto da un altro per il medesimo fatto (Tribunale di Milano, Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, *Ordinanza* n. N. 28491/04 R.G, N.R. N. 5774/04 R.G. G.I.P) e l'assoluzione del quale sia confermata in appello (e per di più costituisca, rispetto ad altro coimputato *fumus boni juris* per un ricorso alla Corte Costituzionale da una Corte di assise, di Milano, 9.5.2005, Pres. CERQUA, imputati *Bouyhaia Hmadi* e altri sei) e poi, una volta assolto,

Con l'art. 270 *sexies*, invece³⁰, si definisce purtroppo - manifestamente con l'intento di chiarire il contenuto dei due articoli precedenti, ma con effetti più vasti e, in questo senso, di sistema, ma pervenendo, come vedremo, addirittura forse all'effetto opposto - la fattispecie del terrorismo (o meglio, della finalità terroristica), con una definizione, sintetica, e destinata, nelle confuse aspettative del legislatore, se unita alle norme di provenienza internazionale, a definire in maniera esaustiva il reato di cui ci occupiamo³¹, ma che molto probabilmente non raggiunge lo scopo, se addirittura non lo pregiudica del tutto.

Le disposizioni di cui si discute, peraltro, meritano un breve supplemento di analisi, almeno sotto due profili, che si esaminano di seguito molto rapidamente e che determinano qualche perplessità circa la loro stessa efficacia.

Sia la norma dell'art. 270 *sexies*, che le altre due nuove, 270 *quater* e *quinqües*, soffrono di una perniciosa e inutile ridondanza, che però può renderne impossibile la stessa applicazione. Esse, infatti, parlano di interruzioni e danni a servizi pubblici «essenziali» (art. 270 *quater* e *quinqües*), ma 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 e distruggerne strutture *politiche fondamentali*, costituzionali³² ecc. Orbene il punto è che non si comprende perché un atto sia da considerare (e perseguire come) terroristico solo quando determini un danno necessariamente grave o il servizio pubblico³³ 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 non basta perché, ed è l'aspetto più insoddisfacente e ambiguo della disposizione, oltre ad essere particolarmente gravi quegli atti possono essere considerati terroristici solo quando «...possono arrecare grave danno....e ..sono 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

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, dubito moltissimo che sarà questo un caso da citare per dimostrarne l'esistenza.

Quanto all'ipotesi di apologia di un crimine che non trova, in quanto tale, sanzione nel nostro ordinamento, delle due l'una: 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 guerra*) e, naturalmente, 5.1.d (*aggressione*) del medesimo Statuto.

³⁰ Frutto di un emendamento al Senato della Repubblica dei Senatori Boscioni e Cirami nell'ambito del d.d.l. S3571, nelle Commissioni riunite 1° e 2° il 28.7.2005, 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 13.6.2002, in GUCE, L 22.6.2002 n. 164, 3 ss.

³¹ 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).

³² Cosa sia una struttura politica fondamentale lascio alle convulsioni semantiche del legislatore di volerci 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 distruggerla.

³³ L'uso di questa terminologia pasticciata, mi sia consentita l'illusione, 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.

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, in ossequio all'art. 117 Cost.³⁴ e 27 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, "trascurando" quelle nazionali, come cercherò di spiegare meglio tra qualche riga.

Questa norma si espone pertanto ad una forte perplessità nella misura in cui, definendo come sopra accennato come terroristico un comportamento (solo) quando l'atto sia caratterizzato dai due menzionati elementi: la gravità del danno, ecc. e lo scopo di intimidire ecc., questi due elementi insieme caratterizzano, agli occhi del legislatore italiano, *tutti* i reati di terrorismo, compresi pertanto quelli già regolamentati in precedenza sia dal codice penale sia da leggi *ad hoc*.

È evidente quanto ciò possa rendere difficile riconoscere la finalità terroristica in determinati atti e quindi applicare loro l'eventuale aggravante prevista dalla legge menzionata, ma è anche chiaro come ciò potrà influire in maniera pesante sul nostro adeguamento alla normativa internazionale in materia. 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 fattispecie concreta.

Un caso potrebbe essere proprio 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 propostosi ma anche la attitudine ad intimidire la popolazione ecc.

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. Salvo che, mi permetterei di suggerire a titolo di interpretazione delle normativa vigente, il medesimo giudice potrebbe (dovrebbe, a dire il vero) da un lato, applicare l'art. 117 co 1 Cost. e dall'altro, in conseguenza, tener conto del fatto che, mentre i principi *pacta sunt servanda* e *consuetudo est servanda* determinano la necessità di applicare in Italia le norme menzionate e al tempo stesso di applicare in Italia le norme generali di diritto internazionale relative alla fattispecie, è necessario anche che siano applicate le norme (in gran parte generali) espresse nella 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.

E quindi, mi sembra di capire, vi sono tutte le premesse per dare un po' di lavoro in più alla Corte Costituzionale, anche se, 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, del resto un'aggravante specifica per il "terrorismo internazionale" era stata soppressa in sede di conversione, dell'art. 2 del DL 18.10.2001 n. 374 (*Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*), convertito con L. 15.12.2001 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. 22.5.1975 n. 152 (*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*), esplicitamente richiamato al n. 7 dell'art. 14 della legge che si commenta³⁵, e dell'art. 7 della citata L. 31.5.1965 n. 575 (*Disposizioni contro la mafia*), richiamata nello stesso art. 18, e,

³⁴ O a sottoporle a giudizio di costituzionalità.

³⁵ 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.

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 7³⁶, 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 determinarne la dispersione. Ciò in ottemperanza al D.L. 12.10.2001 n. 369 (convertito in L. 14.12.2001 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 467/01³⁷, relativi al finanziamento delle attività dei Talebani (esplicitamente menzionati sia nelle citate risoluzioni che nella legge italiana!) 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 (il cd. Comitato 1267) non solo singole ipotesi di congelamento di beni, ma anche persone da sottoporre a misure di prevenzione (*ex art. 22 L. 152/75*, citata³⁸), ivi compreso il congelamento dei beni, in assenza di ogni garanzia in materia di riservatezza, anzi al contrario³⁹, visto che viene pubblicata una lista *ad hoc*!

4 La singolarità delle norme in esame dal punto di vista del procedimento di adattamento.

L'atipicità del procedimento utilizzato dalla menzionata L. 14.12.2001 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 legge⁴⁰, nell'art. 1.1 della legge stessa si afferma esplicitamente: «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 parlando obbligatori di per sé, essi non richiederebbero, a mio parere, trasformazione nell'ordinamento italiano (e in

³⁶ 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 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 di 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.". 7. All'articolo 18 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."».

³⁷ 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.

³⁸ Integrate dalle misure di cui all'art. 14 della L. 55/1990, recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale».

³⁹ 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 e renderne pubblico l'autore e a sottoporlo a misure restrittive, in assenza di garanzie di carattere processuale, se non fa a pugni con la nostra Costituzione, certamente almeno ci litiga un po'.

⁴⁰ Cosa, mi sembra, abbastanza rara se non unica nella tecnica legislativa italiana.

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 realtà si limita appunto ad integrare per quanto necessario la normativa internazionale, richiamata in premessa, che quindi deve ritenersi intanto direttamente applicabile e applicata, come si evince dall'aggiunta (contenuta all'art. 14 n. 7 della novella che si commenta) dell'art 1 *bis* dove si dispone per la trasmissione al Comitato di sicurezza finanziaria (istituito con quella legge, appunto) delle informazioni relative a fondi 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), così come disposto dalle risoluzioni citate del Consiglio di Sicurezza, il quale 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 medesima⁴¹.

E ciò, mi pare, è confermato dal fatto che il n. 7 dell'art. 14 della legge che si commenta, dispone per l'aggiunta di un ulteriore comma all'art. 18 della L. 152/1975 (*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*) in cui si dispone l'applicabilità sia della intera L. 565/1975 (*Disposizioni contro la mafia*), sia l'applicazione dell'art. 22 della L. 152/1975, che attiene ai provvedimenti cautelari adottabili 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.

L'integrazione tra la normativa italiana e quella internazionale (operativa, per così dire) appare completa, anche se realizzata in maniera che più pasticciata non si può, 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.

D'altro canto, il riferimento citato di cui all'art 1 della legge medesima, implica un obbligo (questa volta legislativo) dell'Italia ad ottemperare a (*tutta*) la normativa internazionale in materia di terrorismo, il che renderebbe superfluo il riferimento agli atti specifici in premessa alla legge, anzi li renderebbe conflittuali con il corpo della legge stessa. In altre parole, la formulazione della legge, renderebbe lecito domandarsi se si debbano applicare in Italia le tre risoluzioni e il regolamento CE citati, o tutti gli atti di organizzazioni internazionali, obbligatori, e influenti sulla questione.

Infine, il riferimento, di cui alla premessa della discussa legge del 2001, alle tre risoluzioni del CdS delle NU lungi dall'essere un fatto positivo (nella misura in cui potesse attestare di un, da tempo atteso, atteggiamento di accettazione degli obblighi internazionali anche non contrattuali da parte italiana) può trasformarsi invece in un ulteriore elemento negativo, dato che, non avendo l'Italia prescelto il tradizionale meccanismo dell'ordine di esecuzione (peraltro, secondo me, non necessario)⁴², magari contestualmente integrato dalle norme specifiche eventualmente necessarie, sembra aver in fatto adottato (per inserire nel nostro ordinamento il contenuto di quelle risoluzioni che, sole, consentono alle autorità italiane il rapporto con il comitato per le sanzioni delle NU) quello che comunemente si chiama un procedimento ordinario di trasformazione delle norme internazionali in norme interne: ha cioè riformulato (anzi, formulato) una disposizione analoga a quella vigente sul piano del diritto internazionale, nella legge 431/2001 e successive integrazioni. E dunque, se così fosse, *solo quelle tre risoluzioni* richiamate (e proprio in quanto almeno richiamate, sia pure con l'ambiguissima dizione «viste.....», altrimenti nemmeno!) possono essere utilizzate dalle autorità italiane. Quelle risoluzioni, in altre parole, non sono tecnicamente introdotte nel nostro

⁴¹ 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.

⁴² 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 collegate e quindi necessariamente coerenti con esse*, dando quindi per sconata la non necessità di un procedimento specifico di trasformazione.

ordinamento, che in effetti ne riporta solo parte del contenuto, ma sono in compenso indicate come il motivo che spiega l'emanazione della legge, ma anche come la sua giustificazione. Insomma, una via di mezzo tra un procedimento ordinario e uno speciale di trasformazione di una norma internazionale (e non di una norma pattizia!) in una interna⁴³.

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 ben si può fare riferimento come causa giustificativa di una legge integrativa e aggiuntiva.

E dunque, per portare il ragionamento alle sue estreme conseguenze, ci si potrebbe legittimamente chiedere se, *da un lato* una applicazione in Italia di parti delle citate risoluzioni non esplicitamente tradotte nella legge in questione 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, l'impugnazione, di sentenze o provvedimenti, per erronea applicazione della legge. Ma c'è di più, perché se, invece, il meccanismo fosse tale da implicare la trasformazione *solo* di quelle risoluzioni, la cosa finirebbe qui, salvo che l'Italia si troverebbe a non poter applicare (a non poterlo fare legittimamente, almeno) le norme ulteriori, e, non applicandole, a violarle sul piano del diritto internazionale e, probabilmente, su quello del diritto costituzionale italiano, vista la violazione dell'art. 117 Costituzione.

Interpretando invece come da me suggerito l'obbligo italiano di applicazione degli atti obbligatori delle organizzazioni internazionali, ciò potrebbe accadere e quindi potrebbe accadere anche con riferimento alla recentissima risoluzione del CdS delle NU n. 1617 del 29.7.2005. La rilevanza della quale sta nel fatto che essa - che in qualche modo riassume tutte le precedenti risoluzioni in materia, finora, però non, in quanto tali, direttamente applicabili all'interno dello stato italiano, essa stessa inclusa - definisce analiticamente non tanto e non solo specifici comportamenti come terroristici, ma indica esplicitamente talune misure da adottare, obbligatoriamente, da parte degli stati⁴⁴ per combattere i fenomeni terroristici (sempre curiosamente

⁴³ 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.

⁴⁴ 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; –

limitati ai Talebani e Al Qaeda). E dunque, per esempio, seguendo la mia 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 (alla necessità, in quanto si tratterebbe di un obbligo) di perseguire e condannare comportamenti specifici e incriminare (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, presumibilmente in quanto i loro comportamenti sarebbero inquadrabili nell'art. 270 bis.

Ma, a stretto rigore, non sembrerebbe essere stata questa l'intenzione, almeno palese e cosciente, del legislatore, se pure poi, secondo me, sopravanzato dalla realtà. Il riferimento alle Risoluzioni con la formula "viste", non equivale, strettamente parlando, ad una ricezione *delle risoluzioni*, ma solo ad indicare la motivazione della emissione di quelle norme, italiane a tutti gli effetti, *ma anche pertanto al fine di giustificarne la legittimità e la validità nel diritto interno*. Poiché, se una norma viene posta in esecuzione o in applicazione o su richiesta di un'altra norma, quest'ultima, come accennavo prima, è *riconosciuta implicitamente essere già parte integrante del sistema*. Giusto per evidenziare un'altra possibile contraddizione nel modo di formulare (convulsamente) leggi in materia.

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 delle norme di provenienza internazionale. Se infatti la giurisprudenza si convincerà della validità dell'assioma per cui se una norma è obbligatoria sul piano internazionale essa deve essere applicata anche all'interno dello stato al pari della legislazione ordinaria, potrà far venire meno la necessità di intervenire con provvedimenti legislativi (spesso, lo si è visto, ambigui e mal fatti) là dove la sola interpretazione giurisprudenziale può bastare.

E in questa prospettiva, può essere letta, a questo punto, come una sorta di norma di chiusura (peraltro assai rozza, ma a mio parere utilizzabile a fronte di una normativa così poco chiara) l'ultima, pur ambigua e vagamente surreale⁴⁵, frase dell'art. 270 *sexies*⁴⁶, che potrebbe essere usata come una sorta di

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 an individual, group, undertaking or entity associated with Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban shall be eligible for designation; 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;

⁴⁵ Riesce difficile comprendere come (v.ne il testo alla nota successiva) 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 sonoobbligatori. La stessa mentalità che induce i comportamenti di taluni governi.

⁴⁶ Il testo della disposizione, per quanto farraginoso e claudicante, specie nei contenuti, si presta, a mio giudizio, ad una simile interpretazione, anzi, a ben vedere, potrebbe essere ciò l'unico pregio di una norma per molti versi assai criticabile e addirittura capace, come mostrato, di mettere a repentaglio la stessa valenza penalistica di taluni comportamenti definibili come terroristici. La norma, in effetti, recita: «Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte..., nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo *da convenzioni o altre norme di diritto internazionale* vincolanti per l'Italia». Anche qui, qualche dubbio semantico non manca. O, infatti, si intende che le «altre condotte» sono "definite come commesse", nel qual caso manca il

«trasformatore permanente⁴⁷ a contenuto predeterminato» delle norme internazionali, ovviamente, non occorrerebbe dirlo, obbligatorie per l'Italia!⁴⁸ 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.

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 bisognerebbero 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 in fatto che lo ha detto.

5 Alcune particolarità anche del contenuto della norma in esame.

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 piena⁴⁹. La norma insomma, serve a perseguire il “terrorismo internazionale” o solo le attività di Bin Laden⁵⁰ e dei Talebani⁵¹? 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.

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 in mancanza di una definizione specifica del codice penale.⁵²

verbo nella disposizione (sorvolo sulla oscurità del testo, in questo caso). Oppure, la disposizione intendeva dire “connesse” e non «commesse». Ai giudici trarre la castagna dal fuoco.

⁴⁷ Rubando il termine alla tradizionale dottrina in tema di adattamento del diritto interno a quello internazionale.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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/doc/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.

⁵⁰ 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 liscia!

⁵¹ Che, a loro volta, come entità governativa, sembrano attualmente scomparsi, mentre come entità culturale religiosa permangono, ma riesce difficile accettare l'idea che siano, di per sé, terroristi.

⁵² 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, diventano di per sé reati terroristici.

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 dovessero escludere 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), escludano che un determinato comportamento possa essere considerato terroristico, esso non potrà che ricadere sotto la disposizione più favorevole di origine internazionale⁵³.

In fin dei conti, allora, questa norma così complicata e urgente⁵⁴, 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 stato⁵⁵. Questa giurisprudenza, in parte anche condivisibile, pecca, a mio parere pesantemente nell'affermare 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. 14⁵⁶ delle disposizioni sulla legge in generale. Mi sono, invece proposto di dimostrare e spero, di aver dimostrato⁵⁷ 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* il riferimento a paesi oggetto del reato, unito al riferimento esplicito ai paesi stranieri nelle due disposizioni precedenti (art. 270 *quater* e *quinquies*) rende la norma evidentemente applicabile ad ogni situazione.

Come ben si vede, però, il risultato normativo complessivo della legislazione italiana è a dir poco complicato e farraginoso, un risultato troppo tormentato e ambiguo per un sistema normativo che, a mio parere, meriterebbe maggiore attenzione e massima chiarezza. Sarebbe, direi, venuto il momento di fare un po' di ordine, magari dopo essersi chiarite le idee sugli obiettivi che si intende perseguire, in una materia tanto pasticciata, attraverso l'unico strumento possibile: una sorta di testo unico esaustivo in materia o almeno una rilettura attenta dell'intera questione, fin qui rimasta preda, sembrerebbe proprio, di emotività e di casualità, piuttosto che di razionalità e rigore.

Per *Tertiumdatur*, 7.1.2006

⁵³ Tanto più che quelle norme internazionali, per lo più convenzionali, obbligatorie per l'Italia lo sono certamente.

⁵⁴ Inclusa in una legge in cui i dubbi di incostituzionalità sono enormi, come noto.

⁵⁵ V. sul punto la ben nota sentenza Cass. Pen. VI, 1.3.1996 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, finisce 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'Aia del 16-12-1970; Convenzione di Roma del 10-3-1988; Convenzione di Montreal del 24-2-1988; Convenzione Europea per la repressione del terrorismo, adottata a Strasburgo il 27-1-1977, entrata in vigore per l'Italia l'1-6-1986) prevedono solo l'obbligo per lo 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 di sconosciuto alla maggioranza degli ordinamenti stranieri) per finalità terroristiche o eversive di ordinamenti stranieri».

⁵⁶ V. sentenza citata alla 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, nè 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.....»

⁵⁷ Confortato anche dalle sentenze milanesi più volte citate.

