



Università degli Studi di Pisa
Dipartimento di Giurisprudenza
Corso di laurea Magistrale

Tesi di laurea

IL TERRORISMO INTERNAZIONALE:
PROFILI DI DISCIPLINA E METODI REPRESSIVI

Il Candidato

Irene Caturelli

Il Relatore

Chiar.ma Prof.ssa

Emma Venafro

A.A. 2014/2015

Indice

Premessa	6
Capitolo 1. Il concetto di “Terrorismo internazionale”	9
1.1 Difficoltà di individuarne una definizione	9
1.2 Excursus storico del termine	10
1.3 Finalità della condotta terroristica.....	12
1.4 Forme di terrorismo e carattere <i>internazionale</i>	14
1.5 Cooperazione multilaterale nella lotta al terrorismo internazionale	17
1.6 Elementi che rendono un reato un atto di terrorismo.....	20
1.7 Terrorismo e delitto politico.....	22
1.7.1 Delitti contro la personalità dello Stato.....	22
1.7.2 Costituzione e delitti politici.....	23
1.7.3 L’attuale nozione di delitto politico e le sue funzioni.....	28
1.7.4 Il terrorismo “politico”	33
1.7.5 “Depoliticizzazione” dei reati di terrorismo	35
1.8 Analisi psicologica del fenomeno	38
1.9 Identikit del terrorista	40
Capitolo 2. La repressione.....	46
PARTE I. Iniziative antiterrorismo a livello di Nazioni Unite	46
2.1 Prevenzione	46
2.2 Istituzione di una Corte penale internazionale.....	49

2.3	Convenzione europea per la repressione del terrorismo	54
2.3.1	<i>Segue.</i> a) Clausola di non discriminazione: il rifiuto di estradizione	57
2.3.2	<i>Segue.</i> b) Facoltà di apporre riserve all'obbligo di estradare	58
2.3.3	<i>Segue.</i> c) Ratifica da parte dell'Italia e relativo protocollo di emendamento	59
2.4	Le Risoluzioni 1267/1999 e 1373/2001	63
2.5	Convenzione globale contro il terrorismo	65
PARTE II. Iniziative antiterrorismo a livello di Unione Europea ..		68
2.6	Considerazioni preliminari	68
2.7	Il mandato d'arresto europeo: la decisione-quadro 2002/584/GAI.....	69
2.8	Armonizzazione normativa in materia di terrorismo: la decisione-quadro 2002/475/GAI	75
2.9	Politica antiterrorismo nell'Unione europea	81
2.10	Programma di Stoccolma.....	92
PARTE III. Iniziative antiterrorismo a livello di Stati nazionali		96
2.11	Stati Uniti: dopo l'11 settembre.....	96
2.11.1	Gli atti normativi: <i>U.S.A Patriot Act</i> e Ordinanza militare istitutiva delle Commissioni militari <i>ad hoc</i>	101
2.11.2	<i>Military Commission Act</i>	105
2.12	Inghilterra: <i>Antiterrorism Act</i> , <i>Anti-terrorism, Crime and Security Act</i> e <i>Prevention of Terrorism Act</i>	107
2.12.1	<i>Segue.</i> <i>Counter-Terrorism and Security Act</i>	111

2.13	Germania: Pacchetto Anti-Terrorismo	112
2.13.1	Segue. Nuova disciplina sulla sicurezza dei voli	115
2.14	Italia: il nuovo art. 270 <i>bis</i> c.p.....	116
2.14.1	Segue. Introduzione dell'art. 270 <i>ter</i> c.p.....	121
2.14.2	Le fattispecie di reato introdotte dalla legge 155/2005 (artt. 270 <i>quater</i> , <i>quinquies</i> e <i>sexies</i> c.p.).....	122

Capitolo 3. Misure contro il finanziamento del terrorismo internazionale

3.1	Finanziamento al terrorismo e riciclaggio	128
3.2	Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento al terrorismo.....	131
3.3	Nuove disposizioni contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.....	135
3.3.1	Raccomandazioni del GAFI.....	138
3.3.2	Nuovo Pacchetto Antiriciclaggio.....	141
3.4	Autorità competenti	144
3.5	Espulsione preventiva degli stranieri pericolosi.....	149

Capitolo 4. Il terrorismo oggi

4.1	Analisi introduttive	152
4.2	Attentati terroristici più gravi del XXI secolo	153
4.3	Terrorismo islamista	164
4.3.1	Stato Islamico	168
4.3.2	Il Califfato.....	172
4.3.3	Foreign Fighters.....	175

4.4	L'intervento italiano: il Decreto Antiterrorismo	178
4.5	Emergenza immigrazione: una minaccia per l'Italia?	182
4.6	Il concetto di terrorismo e quello di eversione alla luce del nostro codice penale.....	187

Bibliografia.....	201
-------------------	-----

Premessa

Il XXI secolo si è aperto con gli attentati dell'11 settembre 2001 e la guerra contro il terrorismo, lanciata dall'allora presidente americano George W. Bush, e i conseguenti attacchi militari in Afghanistan e in Iraq, a loro volta indicati da alcuni come azioni terroristiche.

L'attentato alle Torri Gemelle ha rappresentato il sintomo gravissimo di un conflitto mondiale in corso avente come parti fondamentali da una parte il mondo occidentale, in particolare gli Stati Uniti d'America con il loro apparente benessere e il loro sviluppo, dall'altra i gruppi terroristici, in particolare Al Qaeda con Bin Laden, disposti a tutto pur di infierire ferite mortali nel corpo occidentale.

Il *Terrorismo Internazionale* diventa così un problema di emergenza.

Sul piano nazionale si è registrata la tendenza a fondare la risposta all'allarme terroristico sulla contrapposizione tra la difesa delle libertà individuali ed il perseguimento di un obiettivo di sicurezza, suscettibile di porsi come *ratio* di tutela onnicomprensiva e multiforme, la cui realizzazione passa però, necessariamente, attraverso la compressione di quelle libertà. Nella predisposizione di nuove misure di contrasto al fenomeno terroristico, o meglio nell'impiego di rimedi già esistenti ma riadattati alla conformazione del "nuovo" terrorismo globale, la maggior parte dei Paesi occidentali, di fronte alla situazione di crisi, ha scelto di non seguire il percorso eventualmente predisposto dalle leggi fondamentali per i casi di emergenza, bensì di ricorrere a strumenti ordinari, piegati tuttavia alla logica emergenziale e dunque in grado di incidere sui diritti individuali e sull'apparato di garanzie costituzionali in modo non meno grave e radicale rispetto ad una dichiarazione esplicita dello stato di crisi.

Tra i modelli nazionali di controllo del terrorismo, elaborati all'indomani dell'11 settembre 2001, merita un cenno a parte quello statunitense,

che si distingue dal modello predisposto nei principali Stati europei perché dichiaratamente ispirato ad una logica di tipo bellico. Si tratta del cosiddetto programma *war on terror*, il quale si è manifestato militarmente attraverso l'attacco all'Afghanistan, paese contro il quale gli Stati Uniti hanno affermato il proprio diritto di legittima difesa, motivato dalla convinzione che il governo afgano accogliesse e proteggesse i terroristi ritenuti responsabili degli attacchi del 2001, considerati veri e propri atti di guerra. Alla stessa *ratio* è stata ispirata l'occupazione militare dell'Iraq, nel marzo 2003.

La guerra intrapresa contro il *terrorismo internazionale* ha significato inoltre l'accentramento del relativo potere di contrasto nelle mani dell'esecutivo e l'identificazione del terrorista come “combattente nemico” (*enemy combatant*), sottratto non solo alle garanzie normalmente operanti nell'ambito del diritto penale, ma, in quanto “combattente illegale” (*unlawful combatant*), anche a quelle previste per i prigionieri di guerra derivanti dal diritto internazionale umanitario.

Nei vari ordinamenti europei invece, la risposta alla minaccia terroristica è stata affrontata con il ricorso ai mezzi propri del diritto penale, soprattutto mediante l'impiego e l'eventuale adeguamento di fattispecie per lo più associative introdotte al fine di contrastare altre emergenze criminali – come fenomeni di criminalità organizzata o di terrorismo nazionale – con il risultato di proporre un modello di contrasto al terrorismo islamico in un certo senso *ibrido*: non allineato sul modello “bellico” americano, ma al tempo stesso caratterizzato da vistose deviazioni rispetto alle ordinarie modalità di contrasto contro la criminalità comune. In altri termini, i Paesi europei, rigettando la tipologia bellica di prevenzione e repressione del terrorismo consistente nell'escludere il nemico straniero, presunto terrorista, da ogni garanzia giuridico-penale, hanno inteso mantenere la lotta al fenomeno terroristico entro l'alveo del diritto penale, privilegiando strumenti normativi ispirati a discutibili logiche emergenziali.

La percezione quotidiana delle minacce o degli eventi cagionati da un attentato terroristico concorrono in modo decisivo come fattori di orientamento all'adozione di strategie politiche dirette a contrastare la forza della minaccia terroristica prevenendone il suo manifestarsi. Proprio le esigenze di prevenzione, dopo i cruenti attentati dell'11 settembre 2001 negli U.S.A., dell'11 marzo 2002 a Madrid ed infine del 7 luglio 2005 nella metropolitana di Londra, hanno finito per acquisire una priorità assoluta anche nell'agenda politica dei Parlamenti degli Stati europei, riproponendo la paura come fonte di legittimazione del potere da cui si genera la necessità di uno Stato chiamato a garantire la sicurezza dei cittadini nella "società del rischio".

L'umanità è stata piagata dall'attività terroristica dal 1914, anno dello scoppio della prima Guerra Mondiale, quando un giovane sparò al principe austriaco, l'arciduca Francesco Ferdinando. Alla prima Guerra Mondiale fece seguito la seconda con i suoi campi di concentramento, il massacro di civili nei bombardamenti aerei e le rappresaglie contro persone innocenti. Dopo la guerra le stragi continuarono: negli anni '70 oltre un milione di persone morirono nei campi di sterminio della Cambogia, mentre gli abitanti del Ruanda si stanno ancora riprendendo dall'eccidio di oltre 800.000 persone avvenuto negli anni '90.

Eppure oggi alcuni si comportano come se la storia non avesse niente da insegnare. Regolarmente vengono uccise centinaia di persone a causa di attacchi terroristici, migliaia rimangono mutilate e milioni sono private del diritto di provare libertà e sicurezza: bombe che esplodono nei mercati, villaggi completamente bruciati, donne stuprate, bambini rapiti e persone che muoiono. Nonostante le leggi e l'indignazione generale, questi orrori quotidiani non si fermano. C'è motivo di sperare che un giorno il terrorismo non ci sarà più?

Capitolo 1. Il concetto di “Terrorismo internazionale”

1.1 Difficoltà di individuarne una definizione

“La maggiore difficoltà che si frappone all'analisi del fenomeno terroristico risiede nella sua ambiguità, nel senso che la qualificazione di un'azione o di una pluralità di azioni come terroristiche non è frutto di un giudizio di valore assoluto, ma relativo. In altri termini, un comportamento che è valutato come terroristico dai suoi destinatari, riceve invece una diversa qualificazione dai suoi autori”¹.

Non esiste una condivisa definizione internazionale di terrorismo. Esistono alcuni trattati internazionali che cercano di fare ordine, ma già il fatto che siano un numero elevato (oltre 10) rende di difficile precisazione il concetto di “*terrorismo*”.

È tanto complesso quanto necessario cercare di restituire un minimo di contenuto semantico al concetto. Nel senso comune del termine, il terrorismo denota una delle modalità più efferate e indiscriminate in cui si può esprimere la violenza politica. Le diverse definizioni accademiche si impernano attorno ad un minimo comune denominatore che valorizza l'etimologia del termine: *terrorismo* significa **terrorizzare la popolazione attraverso atti violenti indiscriminati in vista di un fine politico o ideologico**. Da questo nucleo semantico, tanto vago quanto intrinsecamente carico di disvalore, discende la relativa ambiguità e soggettività del concetto. Nonostante i suoi limiti, questa definizione è un imprescindibile riferimento sia per poter operare una ricostruzione storica del fenomeno che per conquistarsi un

¹ Tratto da uno scritto di Emilio Alessandrini, Pietro Calogero e Pier Luigi Vigna, magistrati titolari di diverse inchieste per terrorismo negli anni '70.

minimo di autonomia di giudizio in relazione agli avvenimenti attuali, la quale serva, se non a valutare quali prassi contemporanee possano essere definite terroristiche, quantomeno a riconoscere con sicurezza ciò che terrorismo non è.

Chi studia il fenomeno del terrorismo si trova davanti a centinaia di definizioni, ma solo due caratteristiche sono fondamentali per distinguerlo da altre forme di violenza: la prima è il fatto che il terrorismo colpisce i civili, la seconda è l'uso della violenza per sortire un effetto destabilizzante: incutere paura nelle persone è spesso più importante dei risultati materiali, dell'attentato in sé. Ciò che distingue il terrorismo da un ordinario omicidio o da un'aggressione è la "volontà di seminare il terrore"².

1.2 Excursus storico del termine

A partire dall'esperienza del "**Regime del terrore**", instauratosi nella Francia rivoluzionaria del 1793 a forza di teste ghigliottinate secondo le decisioni sommarie dell'organo del governo rivoluzionario giacobino³, viene coniato il termine "*terrorismo*" con lo slogan "*Terrorista è lo Stato*". Si parla appunto di *terrore* per indicare quel periodo caratterizzato dalla barbarie giacobina volta ad eliminare fisicamente tutti gli oppositori politici di quello che, in fin dei conti, è un nuovo Stato autoritario.

Un primo capovolgimento semantico avviene con il **colonialismo europeo**. Le potenze europee si servirono dello stigma legato al termine "*terrorismo*" contro quelle popolazioni asiatiche e africane che provavano a ribellarsi alle politiche coloniali di sterminio e di depredazione delle risorse. In alcuni casi l'accusa di terrorismo aprì la

²Osservazione della scrittrice Jessica Stern in *The ultimate terrorists and denial: a memoir of terror* (2010).

³Comitato di salute pubblica

strada a veri e propri genocidi, come avvenne per la popolazione di “Herero” trucidata dall'esercito tedesco⁴. Sorte analoga spettò ai “Mau Mau”⁵ massacrati dagli inglesi in Kenya. Col pretesto della lotta al terrorismo divenne possibile legittimare metodi terroristici come i campi di concentramento e l'uso sistematico dell'elettro-choc. Anche il colonialismo italiano non fu da meno nel dispensare campi di concentramento, stupri di massa e gas nervino in Africa e nei Balcani. Gli anni 1937-1938 coincisero con quello che è stato definito “**Il grande terrore**”⁶, il periodo della più brutale violenza di stato ad opera di Stalin, durante il quale migliaia di persone, anche fedeli al regime, vennero imprigionate o fucilate. In pratica il terrore staliniano accusava di terrorismo i suoi oppositori.

Quanto invece alle pratiche terroristiche utilizzate dai **regimi “democratici” contemporanei** ci limitiamo a ricordarne la più compiuta espressione: la *guerra*. Infatti se torniamo a considerare la definizione per cui “*terrorismo*” significa terrorizzare le persone con una violenza indiscriminata per raggiungere un fine politico o ideologico, ci

⁴Responsabile del genocidio fu il generale Lothar von Trotha, commesso tra il 1904 e il 1907; egli scrisse “*Io credo che la nazione come tale (gli Herero) debba essere annientata o, se questo non è possibile con misure tattiche, debba essere espulsa dalla regione con mezzi operativi ed un ulteriore trattamento specifico. L'esercito della violenza fracasserà il terrorismo. Distruggo le tribù africane con spargimento di sangue e di soldi. Solo seguendo questa pulizia può emergere qualcosa di nuovo, che resterà*”.

⁵Nel 1952 i Mau Mau si ribellarono alla dominazione britannica, una rivolta domata dal governo coloniale. La Commissione per i diritti umani del Kenya ha accertato che furono 90.000 i kenyani giustiziati, torturati e mutilati, mentre 160.000 persone furono imprigionate in condizioni spaventose; i sopravvissuti Mau Mau furono solo 5.200, ai quali il governo britannico nel 2011 ha dato 23 milioni di euro in segno di risarcimento.

⁶È il periodo delle cosiddette *Purghe Staliniane*, iniziate nel 1934 dopo l'assassinio del dirigente bolscevico Kirov. Trockij e i suoi seguaci furono tra le vittime di questi processi con l'accusa di terrorismo.

rendiamo conto che la guerra, in particolare quella moderna basata sui bombardamenti aerei, vi rientra in pieno. Questo tipo di bombardamenti provoca i cosiddetti “effetti collaterali”, ossia i previsti e voluti massacri di civili.

A conclusione di questa panoramica storica possiamo sottolineare un dato di fatto: il terrorismo è un'efferata strategia politico-militare che viene portata avanti anche da singoli o da gruppi, ma che in realtà è sistematicamente utilizzata dalle organizzazioni statali. Non vogliamo dunque sostenere che storicamente il terrorismo sia stato solo quello di Stato, poiché certamente pratiche terroristiche sono state adottate anche da gruppi e/o individui privi di potere. Un discorso a parte meriterebbe invece l'uso che gli Stati hanno fatto dell'accusa di terrorismo su gruppi che usavano la violenza (anche armata) per un fine rivoluzionario che terrorizzava solo la classe dirigente. Un bombardamento aereo è certamente un fenomeno capace di terrorizzare tutta la popolazione; ma può dirsi lo stesso dell'uccisione di un singolo uomo politico o di un manager? In questa prospettiva è evidente come la duplicità del concetto di terrorismo rifletta la contrapposizione ideologica che può aversi all'interno di una società. Occorre sottolineare però che il **terrorismo statale** è la forma prototipica di terrorismo, il terrorismo per eccellenza. Possiamo dunque affermare che il terrorismo è prevalentemente una **pratica di governo**.

1.3 Finalità della condotta terroristica

Oltre alla potenzialità di danno, la definizione, contenuta nell'art. 270 *sexies* c.p., richiede che la condotta sia assistita da tre finalità alternative.

La prima di esse riguarda lo scopo di **intimidire la popolazione**⁷,

⁷ Già presente nella decisione-quadro 2002/475/GAI e nella Convenzione sul

consistente nel creare il panico attraverso la violenza indiscriminata che, senza colpire obiettivi specifici, intende diffondere un senso di insicurezza sulla capacità delle istituzioni di difendere la popolazione dalla violenza. Non è necessario che persegua l'obiettivo di intimidire l'intera popolazione, essendo sufficiente che sia coinvolta una parte significativa della stessa.

La seconda finalità si connota per lo **scopo estorsivo** di costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto. Si pensi alla presa di ostaggi, siano essi comuni cittadini o personaggi influenti, per coartare le decisioni dei pubblici poteri o delle organizzazioni internazionali.

Infine il terzo scopo delinea la cosiddetta **finalità sovversiva**⁸: destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, sociali ed economiche di un Paese o di un'organizzazione internazionale. In tal modo finalità sovversiva e finalità terroristica non sono eterogenee, secondo la lettura accolta dalla prevalente giurisprudenza⁹, ma costituiscono l'una la sottospecie dell'altra. Ne conseguono due importanti effetti: innanzitutto non è più necessario menzionare, accanto alla finalità di terrorismo, anche quella sovversiva perché la prima include la seconda¹⁰; il secondo effetto è costituito dall'estensione della finalità sovversiva: a differenza della scelta più limitata fatta dal legislatore nel 2001 di dare rilievo al solo terrorismo internazionale (art. 270 *bis*, comma 3 c.p.), l'art. 270 *sexies*

finanziamento del terrorismo.

⁸Presente nella decisione-quadro 2002/475/GAI, ma assente nella Convenzione di New York del 1999.

⁹Corte Suprema di Cassazione V sezione penale, con sentenza 470/2012 si è espressa sulla nozione di "violenza terroristica" e sul rapporto tra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270*bis* c.p.).

¹⁰Ciò spiega probabilmente la presenza della sola finalità di terrorismo negli artt. 270 *quater* e 270 *quinquies* c.p.

c.p. prende in considerazione i programmi eversivi rivolti contro Stati stranieri o istituzioni internazionali. Questa estensione rischia di mettere in una posizione particolarmente delicata il giudice penale, il quale si troverebbe ad applicare l'incerta nozione di eversione anche in relazione a ordinamenti stranieri; inoltre, considerato che l'art. 270 *sexies* c.p. riferisce il programma eversivo ad un qualsiasi Paese, la definizione di *terrorismo* può essere applicata anche a condotte finalizzate all'eversione di ordinamenti dittatoriali.

1.4 Forme di terrorismo e carattere *internazionale*

Il terrorismo può assumere una molteplicità di forme, la prima di esse è quella di **delitto singolare**, in quanto può trattarsi di un atto diretto contro una persona individualmente considerata; oppure può concretarsi nel **delitto di strage**, se predisposto in modo da offendere una moltitudine di persone; infine può attuarsi nel **danneggiamento o nella distruzione di beni materiali** aventi una destinazione ufficiale (si pensi alla destinazione di una sede diplomatica).

Inoltre è possibile riconoscere un terrorismo **nazionale** (interno) e un terrorismo **internazionale**, a seconda che lo scopo, i mezzi, il luogo, la vittima, la preparazione, la consumazione e gli effetti dell'azione riguardino un solo Stato ovvero Stati differenti.

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

Accanto alle attività terroristiche commesse da singoli soggetti o da gruppi di persone, è necessario aggiungere un'ulteriore forma di terrorismo: il **terrorismo di Stato**, di cui rinviamo la trattazione nei successivi paragrafi¹¹, in quanto si tratta di una forma di terrorismo "politico".

Per quanto attiene, invece, al carattere *internazionale* del crimine, questo risiede in una pluralità di circostanze. Innanzitutto è l'appello delittuosamente rivolto alla pubblica opinione mondiale; inoltre è l'irradiazione all'estero dei centri direttivi dell'azione criminosa; è anche la possibilità che, consumato il crimine, gli autori cerchino rifugio nel territorio di uno Stato estero; infine può essere la qualità ufficiale rivestita dalle persone e dalle cose oggetto del crimine, in considerazione della quale alle persone e alle cose stesse compete una protezione internazionale consacrata da antiche consuetudini e da recenti convenzioni codificatrici (si pensi alle missioni diplomatiche).

Gli elementi che integrano la nozione giuridica di terrorismo possono, quindi, così indicarsi:

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

¹¹ V. *infra* par. 1.7.4.

la loro azione criminosa.

Il terrorismo internazionale è, generalmente, un reato di tipo politico e come tale viene considerato un illecito *sui generis*, cioè un'infrazione di tipo speciale. Esso si verifica quando lo scopo, i mezzi, il luogo, l'autore, la vittima, la preparazione, la consumazione e gli effetti dell'azione riguardano paesi differenti.

È soprattutto a partire dagli anni '70 che si è verificato un incremento di attività terroristiche di carattere internazionale. Accanto a quelle tradizionali – attentati contro pubblici edifici o alla vita di persone politiche – si sono diffuse nuove forme di terrorismo dotate di un intrinseco rilievo internazionale. Pensiamo in particolare al dirottamento di aeromobili o di navi, o al sequestro di agenti diplomatici. In tutti questi casi risultano lesi non solo gli interessi degli Stati concretamente colpiti, quali lo Stato dell'autore dell'aggressione o dei membri dell'equipaggio, ma gli interessi dell'intera Comunità internazionale alla sicurezza del trasporto aereo e marittimo e al buon funzionamento delle relazioni diplomatiche.

In questo modo si possono individuare due distinti gruppi di fattispecie costituenti il terrorismo internazionale: il primo comprende, in pratica, tutti, o quasi tutti, i reati previsti dal nostro codice penale, i quali, ricorrendone le condizioni, possono assumere rilevanza internazionale, mentre in caso contrario, normalmente, esauriscono la loro portata a livello nazionale; il secondo comprende, invece, reati che, per le loro caratteristiche intrinseche, assai di rado rimangono confinati all'interno di un unico Stato, coinvolgendo più spesso la Comunità internazionale nel suo complesso.

Inteso nella sua multiforme rilevanza internazionale, il terrorismo si differenzia dall'analoga attività criminosa interna. Ciò significa che, a differenza del terrorismo internazionale, tale forma di criminalità tende, di regola, ad esaurirsi nell'ambito interno dei singoli Stati, in quanto non

fa capo a centri direttivi fuori dello Stato, non confida in solidarietà straniera, non agisce in funzione di potenze estere e non si risolve nella fuga degli autori del crimine terroristico presso Stati esteri. Pur concettualmente distinte, le due forme di criminalità terroristica possono in alcuni casi identificarsi: si pensi a un movimento sovversivo interno che, per conseguire i fini politici a cui tende – tipo la liberazione dei propri adepti detenuti nelle carceri dello Stato entro e contro il quale agisce – effettua il rapimento, con minaccia di morte, di agenti diplomatici esteri accreditati presso lo Stato stesso. In tal caso l'atto terroristico è organizzato all'interno dello Stato ed è rivolto a fini di politica interna, ma si risolve in una grave offesa verso organi di Stati esteri dando luogo a responsabilità internazionali.

1.5 Cooperazione multilaterale nella lotta al terrorismo internazionale

Nell'odierno sistema di relazioni internazionali, le azioni condotte in misura crescente da reti terroristiche transnazionali sono considerate con maggiore attenzione e profonda preoccupazione da parte degli Stati in quanto esse si sono rivelate una delle più grandi minacce alla pace e alla sicurezza internazionali e una violazione dei diritti umani fondamentali, in ragione delle distruzioni, del numero cospicuo di vittime e del diffondersi di uno stato di terrore e di insicurezza. A partire dal 2001, la lotta al terrorismo è divenuta una priorità assoluta per l'intera comunità internazionale.

In considerazione della natura internazionale del crimine e della consapevolezza che in effetti nessuno Stato può ritenersi immune dal pericolo di attacchi, i membri della Comunità internazionale hanno avvertito l'esigenza di sviluppare al più presto strategie di cooperazione tra gli Stati.

Significative per numero e importanza sono le iniziative poste in essere dalle Nazioni Unite. Tuttavia prima degli attacchi dell'11 settembre 2001, i quali hanno determinato un radicale cambiamento di prospettiva, le Nazioni Unite hanno considerato per lungo tempo il terrorismo come un fenomeno sociale e hanno mostrato un atteggiamento ambivalente nei suoi confronti. Questa posizione si è manifestata anche nell'incapacità di raggiungere un accordo su una definizione di terrorismo universalmente accettata; sono state tuttavia elaborate molte convenzioni e risoluzioni in materia.

Per far fronte al crescente pericolo delle operazioni terroristiche, che hanno cominciato a colpire anche mediante l'uso di armi spietate, l'ONU ha introdotto nuovi e più efficaci strumenti di lotta, in particolare le cosiddette “*smart sanctions*”¹²: con queste il Consiglio di Sicurezza ha voluto cercare di colpire solo quegli individui o categorie di individui i cui comportamenti sono alla base della minaccia, piuttosto che punire tutta la popolazione governata; si tratta appunto di sanzioni sempre più mirate (*targeted*)¹³ contro i terroristi, le cui azioni siano state giudicate illegittime alla luce dei principi del diritto internazionale.

Nel corso degli anni '90 il terrorismo è stato combattuto con una fermezza e una determinazione mai conosciute in precedenza, si pensi in particolare alla creazione, da parte dell' Assemblea generale delle Nazioni Unite, di un Comitato *ad hoc*¹⁴ al fine di elaborare una

¹²Le cui caratteristiche sono state ben evidenziate dal Segretario Generale nel novembre 2000, il quale ha sottolineato “come troppo spesso la popolazione civile innocente sia stata vittima non solo degli abusi da parte del proprio governo ma anche delle misure adottate contro di esso dalla comunità internazionale”.

Cfr. UN Press Release SC/SM/7625 del 15 novembre 2000.

¹³Si vedano per esempio le misure decise dalla Risoluzione 1127/1997 nei confronti dei componenti dell'UNITA; o quelle decise nei confronti degli “*officers of the Haitian military*”; nonché le misure adottate con Risoluzione 917/1994 nei confronti dei “*major participants in the coup d'état of 1991*”.

¹⁴Adottato con Ris. 51/210 del 17 dicembre 1996

«Convenzione globale contro il terrorismo internazionale»¹⁵, tuttavia il problema principale che il Comitato ha incontrato è rappresentato dalla qualificazione di determinati atti, interpretati da alcuni come atti di terrorismo e da altri come legittime reazioni a un'occupazione militare o straniera, e dunque come azioni volte ad affermare il diritto di autodeterminazione dei popoli. Per questi motivi la Convenzione globale non è mai stata redatta.

Il problema della definizione di *terrorismo* è una delle questioni giuridico-politiche attualmente più controverse. È noto che manca a livello di diritto internazionale, sia generale che convenzionale, una definizione di tale concetto, e che i tentativi di redigere il testo di una convenzione internazionale generale in materia sono falliti proprio a causa dell'impossibilità di individuare una nozione astratta di terrorismo che fosse generalmente accettabile. Tale dissenso riguarda non tanto la definizione in sé, quanto la formulazione di due eccezioni all'applicazione della nozione di terrorismo alle situazioni di conflitto armato – e quindi alle guerre di liberazione nazionale legittimate dal principio di autodeterminazione dei popoli¹⁶ - e alle attività svolte dalle forze ufficiali di uno Stato nell'esercizio delle loro funzioni pubbliche (cd. *terrorismo di stato*¹⁷).

Il vero momento di svolta nell'azione di contrasto è rappresentato dagli eventi dell'11 settembre 2001, a seguito dei quali il Consiglio di Sicurezza, con Risoluzione 1373¹⁸ del 28 settembre 2001, dopo aver

¹⁵I negoziati sulla Convenzione globale, dopo un iniziale progresso, si sono arenati per il mancato accordo sulla definizione di atto terroristico.

¹⁶Principio in base al quale i popoli hanno diritto di scegliere liberamente il proprio sistema di governo (autodeterminazione "interna") e di essere liberi da ogni dominazione esterna, in particolare dal dominio coloniale (autodeterminazione "esterna").

¹⁷ Si riscontra allorché il terrore rappresenta uno strumento caratteristico del regime o del sistema di dominazione di un determinato governo.

¹⁸Sebbene adottata 17 giorni dopo gli attentati alle Torri Gemelle e al Pentagono non

riconosciuto nel preambolo il diritto naturale alla legittima difesa, ha affermato per la prima volta che ogni atto di terrorismo internazionale costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali e indica in modo generale e astratto una serie di misure che tutti gli Stati sono obbligati ad adottare. Per effetto di tale Risoluzione viene adottato anche un Comitato contro il terrorismo (*Counter-Terrorism Committee*) che ha il compito di monitorare la conformità della condotta degli Stati agli obblighi posti. Si tratta di un fatto straordinario: il Consiglio di Sicurezza, per la prima volta nella storia, acquisisce funzioni che potrebbero apparire quasi-legislative. Tuttavia alcuni hanno osservato che tale Comitato agisca in realtà incurante della tutela dei diritti umani. Tale *modus operandi* si giustificerebbe alla luce di quel generale senso di impunità e di immunità da qualsiasi forma di responsabilità che affiora qualora vi siano in gioco la lotta al terrorismo e la sicurezza internazionale.

1.6 Elementi che rendono un reato un atto di terrorismo

Due appaiono, anzitutto, gli elementi costantemente presenti nel terrorismo:

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

Il terrorismo è, dunque, in primo luogo un *fatto politico*, alla base del

è ad essi esplicitamente legata; piuttosto in essa si prevedono misure di portata generale e astratta sulla prevenzione e la lotta al terrorismo internazionale che rendono la Risoluzione un testo di rilevanza cruciale. Vale la pena sottolineare che in tale Risoluzione non è inclusa alcuna definizione di terrorismo: il Consiglio di Sicurezza ha evidentemente preferito lasciare gli Stati liberi nella definizione del crimine nei propri ordinamenti interni, consapevole del disaccordo emerso nel difficile negoziato per l'adozione di una Convenzione globale contro il terrorismo.

quale vi è sempre una motivazione di carattere ideologico.

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

Il terrorismo può, così, essere definito come un *metodo di lotta politica fondato sul sistematico ricorso alla violenza*, con particolari connotazioni oggettive e soggettive. Dal punto di vista oggettivo, esso si distingue per la modalità della condotta, la qualità della persona offesa, l'entità del danno e il perdurante effetto nell'ambito dell'assetto sociale; esso è infatti caratterizzato dalla capacità di colpire chiunque appartenga a una determinata categoria sociale ed in qualunque momento, secondo imprevedibili logiche di clandestinità e segretezza. Dal punto di vista soggettivo, invece, si contraddistingue per la motivazione ideologica che lo sorregge. Alla base, dunque, vi è non tanto la politica, quanto l'ideologia, potendosi avere manifestazioni terroristiche che non si inseriscono in alcuna strategia politica, ma mai prive di finalità ideologiche.

Poi per quanto concerne, più specificatamente, la condotta, è possibile obiettare che l'efferatezza e l'uso di tecniche particolarmente cruente possono essere presenti in qualunque altro tipo di reato, non necessariamente di stampo terroristico. Tali elementi, tuttavia, assumono una connotazione particolare qualora si tratti di reati terroristici, poiché spesso consistono in manifestazioni simboliche, quasi fini a se stesse, o comunque realizzate più per impressionare l'opinione pubblica, piuttosto che per ottenere risultati concreti. Di qui l'importanza della stampa e dei mezzi di comunicazione di massa. I terroristi, infatti, fin dall'inizio si prefiggono di ottenere la massima risonanza possibile delle loro operazioni, per cui l'atto è compiuto non tanto per quello che realizza in sé, quanto affinché la stampa ne parli, e

in questo modo esso si trasforma in un detonatore propagandistico dell'ideologia. Così facendo abbiamo individuato un ulteriore elemento che contribuisce a distinguere il terrorista dal delinquente comune: quest'ultimo, infatti, solitamente non ha alcun interesse a rendere partecipe l'opinione pubblica del proprio atto, a differenza del primo per cui la pubblicizzazione delle gesta compiute ha importanza determinante; in mancanza di questo elemento, l'atto rimarrebbe totalmente sterile.

1.7 Terrorismo e delitto politico

1.7.1 Delitti contro la personalità dello Stato

Nel nostro ordinamento le caratteristiche del diritto penale politico possono rinvenirsi nel Titolo I Libro II c.p. «Dei delitti contro la personalità dello Stato», e in via indiretta nel Titolo V Libro II c.p. «Dei delitti contro l'ordine pubblico», oltre che in numerose leggi complementari frutto, per lo più, delle varie stagioni dell'emergenza e delle recenti esigenze di adeguamento della normativa interna alle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e concernenti la lotta al terrorismo internazionale. Le disposizioni codicistiche, che elevano la “personalità dello Stato” a bene giuridico protetto, riflettono maggiormente l'ideologia autoritaria del regime fascista dominante al tempo dell'emanazione del codice Rocco. Si tratta di fattispecie di attentato, reati associativi, di mera istigazione o accordo, nonché reati di opinione, delitti contro i segreti di Stato, i quali sono tutti contraddistinti da un sensibile anticipo della soglia della punibilità e da una forte soggettivizzazione della responsabilità penale¹⁹. Nel loro

¹⁹Sulla struttura del fatto tipico nei reati politici, v. Pellissero Marco, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Jovene – 2000.

complesso delineano una disciplina dei rapporti individuo-autorità chiaramente sbilanciata in difesa degli interessi dello Stato, infatti vengono incriminate condotte individuate con scarsa considerazione dei profili di materialità ed offensività ad esse riconducibili. Uno spazio esiguo è riservato alla tutela dei delitti politici del cittadino: un solo articolo (art. 294 c.p.) con formula ampia punisce l'impedimento, anche parziale, all'esercizio di un diritto politico mediante l'uso di violenza, minaccia o inganno.

Tali figure criminose hanno il senso di mostrare al cittadino la chiara gerarchia dei valori dello Stato totalitario, in cui la dimensione politica comprende tutto della vita individuale e sociale. Al primo posto, infatti, si colloca lo Stato e solo dopo vengono gli interessi della persona umana. L'idea che il diritto penale politico possa conservare i caratteri autoritari legati alle sue origini, pur nell'ambito di uno Stato sociale di diritto, nasce dal presupposto di dover considerare la nozione di delitto politico come strumento di tutela di interessi superindividuali particolarmente forti e pressochè imprescindibili, perché legati alla salvaguardia dello Stato come potere costituito, qualunque ne sia la forma e la natura.

1.7.2 Costituzione e delitti politici

Dopo la caduta del regime fascista, i primi interventi normativi che interessarono la materia in oggetto si limitarono a modificare quegli articoli del codice che facevano diretto riferimento ad organi ed istituzioni non più esistenti²⁰. Superata questa fase di meri ritocchi,

²⁰L'art. 1 d.lgs.lgt. 27 luglio 1944, n° 159 disponeva espressamente l'abrogazione di tutte «le disposizioni penali emanate a tutela delle istituzioni e degli organi politici creati dal fascismo». Le modifiche più significative riguardarono gli artt. 280, 281, 282 c.p. abrogati dal d.lgs.lgt. 14 settembre 1944, n°288, che eliminò il riferimento al

l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948 avrebbe richiesto una vera e propria riforma dei contenuti e delle tecniche di tutela che caratterizzavano un diritto penale politico di matrice autoritaria, in modo da renderlo più corrispondente al mutato quadro di valori delineato nella vigente Legge fondamentale. In primo luogo, l'idea dell'unità dello Stato come unità inscindibile doveva fare i conti, pur nella ribadita affermazione dell'unità e indivisibilità dello Stato, col riconoscimento delle autonomie locali (art. 5 Cost.). In secondo luogo, la carta costituzionale ammetteva limitazioni di sovranità, alla pari con gli altri Stati, nella prospettiva dello sviluppo di organismi internazionali in grado di assicurare la pace a livello mondiale. In tal senso si pone il ripudio della guerra come mezzo di offesa e di aggressione alla libertà degli altri popoli, nonché come mezzo di risoluzione di controversie internazionali.

Tuttavia, se consideriamo la struttura delle fattispecie dei delitti associativi, notiamo che l'originario difetto di tipizzazione non solo non è stato eliminato dal legislatore, ma non è stato neppure adeguatamente compensato da interpretazioni evolutive conformi al principio di offensività perché sono prevalse, anche in piena democrazia, le esigenze repressive contro la criminalità organizzata, specie quella terroristica. Per questo la struttura del reato associativo è deficitaria di materialità, continuando la giurisprudenza a ritenere sufficiente l'esistenza di un'organizzazione elementare, senza imporsi di verificare l'adeguatezza dei supporti strumentali alla programmata

disciolto Gran Consiglio del Fascismo dagli artt. 289, 290 313 c.p. e vennero riformulati gli artt. 276-279, 283, 289, 290, 298, 313 c.p. in modo da adeguarli formalmente all'ordinamento politico repubblicano, cancellando ogni richiamo al Re e riferendo le relative disposizioni al Presidente della Repubblica, al Governo, alle Assemblee legislative nazionali e regionali. Infine va ricordato l'inserimento della Corte Costituzionale tra i soggetti passivi dei delitti di attentato e vilipendio previsti dagli artt. 289 e 290 c.p.

attività delittuosa, aderendo così alla concezione della *societas sceleris* come fattispecie di pericolo presunto.

Tuttavia una svolta in termini di principio si è avuta: c'è stato il rifiuto della vecchia criminalizzazione delle associazioni in funzione dell'ideologia perseguita, cioè un'associazione politica non può essere perseguita in ragione del suo credo ideologico²¹. Dunque il fine politico, pur in sé eversivo, non inficia il diritto di associazione finché il perseguimento del programma non travalichi il metodo democratico, cioè la normale dialettica delle opinioni. Fatto salvo il limite ideologico imposto dalla Costituzione alla libertà associativa, ovvero l'ideologia del partito fascista, per il resto lo scopo associativo, ancorché astrattamente violento e/o eversivo o sovversivo è dunque libero.

Il legislatore repubblicano, negli anni '70-'80, procedette alla redazione della cosiddetta «legislazione dell'emergenza». Tra i provvedimenti più significativi ricordiamo, anzitutto la legge 18 maggio 1978, n°191, “norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati”, nonché la legge 6 febbraio 1980, n°15 “misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della pubblica sicurezza”, alle quali si deve, peraltro, l'introduzione di nuove figure di reato nel codice penale. Precisamente la legge 191/1978 ha inserito nel Titolo I Libro II l'art. 289 *bis* c.p., norma incriminatrice della condotta di “sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione”, in cui compare per la prima volta, come elemento soggettivo della fattispecie tipica, la *finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico*. Non solo, lo scopo di terrorismo o di eversione qualifica, altresì, il dolo specifico tipico della fattispecie di attentato (art. 280 c.p.) e del reato associativo (art. 270

²¹ L'art. 18 comma 1 Cost. riconosce al cittadino piena libertà di associazione, salvo il perseguimento di fini vietati dalla legge penale, vietando altresì le associazioni segrete e quelle che perseguano, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare (comma 2).

*bis c.p.)*²².

Rinviando ad altra sede l'analisi delle peculiarità specifiche delle citate figure di reato, ci limitiamo qui a segnalare la caratteristica valenza che la finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico²³ ha rivestito nel contesto della prospettiva emergenziale. Essa, infatti, ha rappresentato il fulcro centrale dell'opera di soggettivizzazione della responsabilità penale. Il codice penale in origine non prevedeva reati di terrorismo; è solo con lo Stato democratico, alle prese con la strategia del terrore a cavallo tra gli anni '70 e '80 del novecento, che si provvede a reprimere il fenomeno. È stato così inserito l'art. 270 *bis c.p.* «associazione con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico» (con l.15/1980), poi modificato per far fronte al nuovo terrorismo globale «associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico». In questo modo lo scopo di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico diventa un aggravante comune ad effetto speciale²⁴. A queste considerazioni di diritto penale sostanziale, è necessario aggiungere, ad opera di numerose disposizioni di natura processuale contenute nelle leggi dell'emergenza, da una parte il trattamento differenziato, d'impronta marcatamente repressiva, per i fatti di terrorismo ed eversione, e dall'altra parte le ipotesi di premialità, riconoscendo forti attenuazioni di pena o addirittura la non punibilità, per chi recede dall'associazione, prestando attiva collaborazione per impedire la prosecuzione

²² Entrambe le disposizioni sono state introdotte dalla legge 15/1980.

L'art. 270 *bis c.p.* è stato riformulato sin dalla rubrica ad opera della legge 15 dicembre 2001, n°438, recante "disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale"; oggi infatti si parla di "associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico".

²³ Ove per "ordine democratico" deve intendersi "ordinamento costituzionale", come espressamente previsto dall'art. 11 legge 304/1982.

²⁴ Da valutarsi per prima nella determinazione del *quantum* di pena da irrogare in concreto e sottratta al giudizio di comparazione con eventuali circostanze attenuanti.

dell'attività e la perpetrazione di ulteriori reati; si tratta di forme di collaborazione processuale tali da provocare fenomeni di forte disgregazione tra le persone coinvolte nella realizzazione di questo genere di reati²⁵.

Le scelte operate mediante le leggi dell'emergenza si caratterizzano, come abbiamo visto, per l'introduzione della finalità di terrorismo ed eversione dell'ordine democratico, nonché per il collegamento alle condotte così qualificate di un regime giuridico tale da identificare una sorta di diritto penale *ad hoc*, sottratto alle regole comuni. In un simile contesto si inseriscono i più recenti interventi normativi diretti ad apprestare strumenti interni di repressione contro la "nuova" emergenza del c.d. terrorismo internazionale, soprattutto dopo gli eventi a New York nel 2001, seguiti pochi anni dopo da quelli di Madrid e di Londra. Nel quadro delle risposte elaborate a livello mondiale ed europeo a fronte dell'allarme sociale destato da simili avvenimenti, il legislatore italiano si è attivato introducendo nuove norme di diritto penale sostanziale, o modificando quelle già esistenti, nell'ambito del Titolo I Libro II c.p. – si pensi rispettivamente agli artt. 270 *ter*, *quater*, *quinquies*, *sexies* e art. 280 *bis* c.p.

Gli interventi in questione sono stati rivolti ad adeguare la normativa penale introdotta al tempo dell'emergenza terroristica "interna" alle peculiari caratteristiche rinvenibili nell'attuale terrorismo internazionale, soprattutto a quello di matrice islamica.

L'esame critico degli strumenti interni di contrasto al terrorismo internazionale sarà trattato in seguito.

²⁵La logica descritta, già rinvenibile negli sconti di pena previsti nell'ambito dell'art. 289 *bis* c.p., in riferimento a comportamenti atti ad agevolare la liberazione del sequestrato, ha ricevuto ulteriore attuazione e progressivo sviluppo con le leggi 15/1980 e 304/1982, in particolare quest'ultima ha rappresentato il primo strumento normativo interamente destinato a disciplinare il fenomeno del pentitismo e della dissociazione da fatti di terrorismo o di eversione.

1.7.3 L'attuale nozione di delitto politico e le sue funzioni

Il codice Rocco contiene all'art. 8, comma 3 un'espressa definizione normativa di delitto politico, secondo la quale «agli effetti della legge penale, è delitto politico ogni delitto che offende un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino. È altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici». Tale norma è stata voluta dal legislatore del 1930 al fine di assicurare la massima estensione del concetto di delitto politico, secondo un evidente indirizzo repressivo, e questo ha rappresentato una significativa novità rispetto alla precedente tradizione legislativa italiana, sia per quanto attiene all'ampiezza della definizione in essa enunciata, sia per gli aspetti più direttamente inerenti alla disciplina del delitto politico commesso all'estero, materia specificamente regolata dall'art. 8 c.p. La dilatazione del concetto di delitto politico mirava storicamente ad agevolare alcune manovre coercitive del regime autoritario, quali l'ampliamento della competenza del Tribunale speciale per la difesa dello Stato²⁶. La tradizione autoritaria, in cui si inserisce la codificazione del 1930, in aperto contrasto con quella giuridica liberale ispirata al *diritto di resistenza*²⁷, si ispira all'opposto principio della "*ragion di stato*", inteso come principio normativo che fa del "bene dello stato" il fine primario e incondizionato dell'azione di governo e giustifica l'impiego di qualunque mezzo per il suo raggiungimento; da questo deriva la concezione del delinquente politico come nemico da eliminare e, in particolare, la tendenza ad ampliare la capacità punitiva

²⁶ Organo giudicante istituito nel 1926 per la repressione dei delitti politici e posto a protezione degli interessi propri del potere costituito.

²⁷ Concepito come diritto naturale o diritto-dovere del popolo ad opporsi con qualunque mezzo contro l'esercizio arbitrario e tirannico del potere statale.

dell'apparato statale di fronte a fenomeni di criminalità, direttamente o indirettamente, inerenti alla sfera politica.

Possiamo dire che l'art. 8 comma 3 c.p. svolge, nel sistema attualmente vigente, due funzioni: una volta a classificare le categorie del delitto politico e l'altra in materia di estradizione.

Per quanto concerne la prima funzione, l'art. 8 comma 3 c.p. include due tipologie di delitti politici: uno oggettivamente politico, identificato in «ogni delitto, che offende un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino», e un altro soggettivamente politico, vale a dire «il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici». Secondo tale classificazione, la “politicalità” del delitto politico in senso oggettivo è insita nella natura dell'interesse violato, di cui sia titolare lo Stato, o del diritto offeso, rientrante nella sfera giuridica del cittadino. Va qui precisato che, secondo l'indirizzo interpretativo prevalente, per Stato deve intendersi Stato-sovranià, comprensivo dei suoi elementi essenziali popolo, governo, territorio, e non, invece, Stato-amministrazione; mentre il riferimento al diritto politico del cittadino ha riguardo ad ogni diritto a questi spettante, che sia funzionale alla sua partecipazione, diretta o indiretta, alla vita dello Stato medesimo.

Il delitto politico in senso soggettivo si caratterizza, invece, per essere tale esclusivamente in ragione della motivazione del soggetto agente, consistendo per il resto in un delitto comune. Quello dei delitti politici in senso soggettivo è, e resta, il principale campo problematico per le discussioni dottrinali e gli indirizzi giurisprudenziali²⁸.

²⁸ In proposito richiamiamo l'attenzione su di un'opinione minoritaria propensa ad escludere la rilevanza della distinzione tra oggettivo e soggettivo nella definizione di delitto politico di cui all'art. 8 comma 3 c.p.; tale dottrina ritiene che la norma sia piuttosto intesa a ribadire la concezione realistica dell' illecito penale: «dato che solo concettualmente è possibile distinguere la fattispecie soggettiva da quella oggettiva, perché nella realtà giuridica entrambe concorrono a costituire l'unità reato, sarebbe necessariamente tutta la fattispecie, nella sua globalità oggettiva e soggettiva, a

La funzione più controversa, tra quelle assegnate all'art. 8 comma 3 c.p., attiene alla qualificazione dei reati in vista del divieto di estradizione. L'art. 26 comma 1 Cost.²⁹ sancisce il divieto di estradizione del cittadino, salva diversa disposizione espressa in convenzioni internazionali. Inoltre gli artt. 10, co.4, e 26, co.2 Cost. vietano l'extradizione per reati politici commessi rispettivamente dallo straniero o dal cittadino. Poiché la Carta costituzionale non contiene alcuna definizione del concetto di «reato politico», si è posto il problema di stabilire l'utilizzabilità o meno della nozione di delitto politico di cui all'art.8, co.3 c.p., ai fini del divieto di estradizione sancito nelle norme costituzionali. Contro l'indirizzo seguito dalla giurisprudenza³⁰, incline a ritenere senz'altro utilizzabile la definizione espressa nella norma codicistica, si è presto formata l'opinione, oggi pressoché unanimemente condivisa, secondo cui, identificando il concetto costituzionale di reato politico in una definizione enunciata dalla legge ordinaria, si invertirebbe, in modo inammissibile, l'ordine logico della normazione. Di qui l'opportunità di individuare la nozione di reato politico valida per il divieto di estradizione previsto dagli artt. 10, co.4 e 26, co.2 Cost., avendo riguardo al contesto delle norme costituzionali. Tale scelta di ritenere la figura del reato politico impiegata in ambito costituzionale non perfettamente coincidente con quella del delitto politico di cui all'art. 8, co.3 c.p., costituisce una

consentire di individuare l'offesa tipica» pertanto non è possibile configurare un delitto politico oggettivo ove non rilevi il movente politico, ovvero un delitto politico soggettivo ove il solo scopo politico sia momento essenziale per la qualificazione politica del fatto (Panagia).

²⁹ Divieto contenuto nell'art. 13 comma 4 c.p. che ha poi assunto rango costituzionale ex art. 26 Cost.

³⁰ Il riferimento è alle pronunce di rigetto della richiesta di estradizione relativa a criminali nazisti o a soggetti responsabili di apologia di crimini contro l'umanità; in particolare caso Kroger (Corte d'Appello di Bologna, 11 gennaio 1963) e caso Zind (Cassazione 5 aprile 1961).

premessa condivisa da orientamenti interpretativi diversificati ma accomunati tutti dal fatto di ritenere che le disposizioni costituzionali sono destinate a tutelare il cittadino o lo straniero dalle pretese punitive avanzate da Stati esteri, mentre la definizione codicistica tende ad ampliare il più possibile la competenza della legislazione penale italiana in materia di delinquenza politica. Uno dei primi orientamenti in tal senso tenta di spiegare la ritenuta autonomia costituzionale di reato politico attraverso uno spostamento della “politicalità” del reato, ai fini estradizionali, sul piano processuale; vale a dire, in base al presupposto secondo cui lo scopo caratteristico delle norme costituzionali sul divieto di estradizione sarebbe la tutela della personalità dell’estradando, si avrebbe reato politico, agli effetti degli artt. 10, co.4 e 26, co.2 Cost., ogni qualvolta si debba ritenere possibile la sottoposizione del soggetto estradato ad un processo discriminatorio o a trattamenti persecutori per ragioni politiche nel Paese richiedente, indipendentemente dalla qualificazione come “politico” del reato per il quale sia demandata l’extradizione. Tuttavia le impostazioni che fanno leva su criteri processuali al fine di qualificare o meno come politico il reato oggetto della domanda di estradizione finiscono per esprimere principi costituzionali validi, indistintamente, per gli autori di qualsiasi reato, comune o politico, pertanto non riescono a risolvere il problema inerente alla qualificazione normativa di reato politico, cui devono intendersi riferite le norme costituzionali. Secondo tale indirizzo interpretativo dovremmo ammettere la sostanziale coincidenza della nozione di reato politico, valida ai sensi delle norme costituzionali, con la definizione enunciata dall’art. 8, co.3 c.p.; ma, considerata la *ratio* del divieto di estradizione, di tale concetto dovrebbe prospettarsi un’applicazione restrittiva orientata allo scopo, vale a dire il divieto di estradizione dovrebbe ritenersi operante non indistintamente per qualsiasi reato politico ma soltanto nei casi in cui la decisione di rigettare la richiesta di estradizione risulti coerente con la funzione

assegnata alle norme costituzionali, cioè protezione dell'estraddando dall'assoggettamento, nello Stato richiedente, a trattamenti discriminatori dovuti alla politicità del fatto commesso.

L'opportunità di distinguere tra la definizione di delitto politico con funzione repressiva, prevista dal codice penale, e la funzione di reato politico con funzione di garanzia per la persona dell'estraddando, ricavabile dalle norme costituzionali, è espressamente riconosciuta in orientamenti della Corte di Cassazione³¹, la quale, al fine di precisare il concetto costituzionale di reato politico, richiama fonti di diritto internazionale, quali la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e la Convenzione europea per la repressione del terrorismo³², siglata a Strasburgo nel 1977 e ratificata dall'Italia con legge 719/1985. Poiché la maggior parte delle convenzioni e dei trattati non prevedono l'estraddizione per reati di carattere politico, la Convenzione di Strasburgo ha escluso, direttamente, ai fini dell'estraddizione, il carattere politico di gravi attività delittuose riconducibili all'area dei delitti determinati da motivi politici, di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (fatti di pirateria aerea o attentati contro la sicurezza dell'aviazione civile, attentati alla vita o all'integrità fisica delle persone che godono di protezione internazionale, cattura di ostaggi, azioni commesse con bombe o esplosivi) e, indirettamente, ha consentito agli Stati firmatari di "depoliticizzare"³³ ogni altro grave reato che si realizzi attraverso atti violenti contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di una persona quando ne derivi un pericolo per più persone.

³¹ Cfr. Cass. pen., sez.VI, 19 giugno 2003, n.31123, in *Cass. pen.* 2005, 515; Cass. pen., sez. I, 28 aprile 2004, n.2318, in *Cass. pen.* 2006, 1470.

³² V. *infra* par. 2.3.

³³ V. *infra* par. 1.7.5.

1.7.4 Il terrorismo “politico”

Richiamando il dettato dell’art. 8 c.p. non può negarsi che gli atti di terrorismo rientrano nella categoria dei delitti politici quando siano diretti contro interessi politici dello Stato o diritti politici del cittadino, ovvero quando politica sia la finalità perseguita attraverso il metodo del terrore. Ciò vale, evidentemente, per il terrorismo “politico” che si distinguerebbe dal terrorismo “comune” e da quello “sociale” per il fatto che il movente e lo scopo siano di ordine politico, in quanto l’azione è diretta contro lo Stato, i suoi organi, i suoi rappresentanti, la sua organizzazione politica o la sua forma costituzionale. Il terrorismo “comune”, invece, si caratterizza per il perseguimento, attraverso lo strumento tipico del terrore, di obiettivi individuali; mentre il terrorismo “sociale” è finalizzato a realizzare un’ideologia (in particolare di tipo anarchico, socialista, comunista o, comunque, rivoluzionaria) così da incidere sull’organizzazione sociale od economica di una collettività o di un Paese.

Del resto l’afferenza delle fattispecie terroristiche, contemplate dal nostro ordinamento, all’ambito del diritto penale politico trova chiara conferma nella scelta operata dal legislatore italiano di collocare le condotte di terrorismo penalmente rilevanti tra i delitti contro la personalità dello Stato del Titolo I Libro II c.p., vale a dire in un settore normativo che è sede d’incriminazione dei fatti tradizionalmente riconducibili alla figura del delitto politico, come abbiamo già avuto modo di vedere³⁴. Ciò vale tanto per l’introduzione nel vigente codice penale dei primi delitti con finalità di terrorismo, avvenuta con la legislazione dell’emergenza, quanto per i più recenti interventi normativi in materia di terrorismo anche internazionale.

Il terrorismo “politico” si distingue, però, dal delitto politico

³⁴V. *infra* par. 1.7.1.

generalmente inteso, perché mentre per il delinquente comune qualsiasi forma di pubblicità rappresenta un evidente pericolo, per il terrorista politico la pubblicità e la propaganda costituiscono attributi peculiari dell'azione stessa, anzi spesso gli autori di azioni definite terroristiche confessano il fatto commesso all'opinione pubblica, posto che la confessione e la glorificazione dell'infrazione rientrano sempre nel loro programma. Inoltre mentre il comune delitto politico offende soltanto l'interesse (politico) di cui è titolare lo Stato o l'avversario politico, l'atto di terrorismo politico arreca offesa anche a interessi di soggetti del tutto estranei alla lotta politica, dunque tale forma di terrorismo si caratterizzerebbe proprio per l'indeterminatezza del possibile oggetto e per il soggetto passivo del delitto.

Al riguardo si è osservato che dobbiamo intendere come "*delitto terroristico*" soltanto quel delitto soggettivamente politico che, non offendendo soltanto beni politici ma anche beni indeterminati e indeterminabili, è capace, appunto per la sua imprevedibilità, di destare un grave allarme sociale tale da indebolire le istituzioni e creare il panico (terrore, appunto) nella comunità sociale. Gli altri delitti in questione, pur essendo sicuramente delitti politici, non possono configurarsi come delitti terroristici perché il noto carattere politico del bene colpito priva questi delitti dell'ulteriore effetto di pericolo generico per la collettività intera che è tipico ed essenziale del delitto terroristico. La natura generalmente violenta dei mezzi d'azione impiegati, il coinvolgimento di vittime innocenti e la pubblicità dei singoli fatti delittuosi rappresentano i principali tratti distintivi del delitto terroristico nel contesto dei delitti politici.

Nell'ambito del terrorismo politico dobbiamo menzionare il terrorismo "di Stato", che ne costituisce senz'altro una forma. Questo si caratterizza, essenzialmente, per l'uso di strategie e metodi terroristici da parte dell'autorità statale. Ne esistono due forme: si parla di

terrorismo “governativo” qualora chi detiene il potere utilizzi metodi terroristici contro una parte della popolazione al fine di mantenere quello stesso potere o di imporre una dittatura; mentre si parla di terrorismo “esterno” in riferimento a ricatti, rappresaglie o violazioni di leggi internazionali realizzate contro un altro Stato. Poiché tutti gli Stati hanno sottoscritto ufficialmente la Carta dei diritti dell’uomo, che implica un totale rifiuto del terrorismo, nessuno di essi può ammettere di utilizzare metodi terroristici o di addestrare, armare o comunque di aiutare gruppi terroristici, pertanto tutte le attività terroristiche promosse dagli Stati sono condotte segretamente, in modo da non essere riconducibili ai governi mandanti; normalmente gli attentati e le uccisioni di Stato vengono gestite dalle strutture dei servizi segreti civili o militari, o comunque da gruppi esterni all’apparato statale.

Infine è possibile ricondurre al terrorismo “politico” quello “rivoluzionario” e “sub-rivoluzionario”: il primo è identificabile come fenomeno di gruppo, realizzato sotto la guida di un leader ed inteso a realizzare una rivoluzione politica al fine di prendere il potere; nel secondo, invece, gli atti terroristici, pur eseguiti per motivi ideologici o politici, non sono finalizzati al conseguimento del potere.

1.7.5 “Depoliticizzazione” dei reati di terrorismo

Le caratteristiche criminologiche del metodo terroristico fanno sì che le manifestazioni di terrorismo siano avvertite come delitti particolarmente dotati di disvalore, e proprio nell’esigenza di non lasciare impunte tali atrocità viene qui indicata la *ratio* della tradizionale esclusione dei reati terroristici dal trattamento privilegiato riservato ai delitti politici, in termini di amnistia o di divieto di estradizione. La scelta di “depoliticizzare” i delitti, pure politici, ma commessi con metodo terroristico risiede proprio nella necessità di sottoporre i loro autori alla disciplina dell’extradizione e del mandato d’arresto europeo.

Originariamente però l'esclusione del terrorismo dall'ambito di favore predisposto per i reati politici venne motivata dall'intenzione di apprestare una tutela speciale e anticipata al sovrano, piuttosto che dalla preoccupazione di garantire la perseguibilità di atti delittuosi violenti; infatti, la "depoliticizzazione" ai fini estradizionali venne sancita, per la prima volta, nella cosiddetta «clausola belga» (o «clausola dell'attentato»), inserita nella Convenzione franco-belga del 1896, ove per atto terroristico, e come tale escluso dal divieto di estradizione previsto per i delitti politici, si intese espressamente l'attentato contro un Capo di Stato o di governo esteri o contro i membri della sua famiglia. Notiamo, dunque, che tale strumento era posto, più che altro, a tutela della *majestas*, pertanto era destinato ad operare anche in assenza di un'espressa rivendicazione della natura terroristica dell'atto e a prescindere da ogni ulteriore considerazione sul relativo metodo esecutivo o sull'eventuale coinvolgimento di vittime innocenti. Benché in questa clausola non si faccia espresso riferimento alla finalità terroristica, che sovente accompagna questo tipo di manifestazioni criminose, è comunque intuitivo come l'elaborazione di tale principio abbia costituito il punto di partenza per una più efficace repressione di questo fenomeno. Successivamente la "depoliticizzazione" del terrorismo ai fini estradizionali venne inserita in numerosi trattati e convenzioni in materia, tra cui la Convenzione europea di estradizione del 1957, la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977 e nel relativo Protocollo di emendamento del 2003, e in tempi più recenti la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York nel 1997, la quale conferma ed estende l'oramai "depoliticizzazione" degli atti terroristici in materia di estradizione.

Ebbene, l'esigenza di precisare costantemente a livello internazionale che il terrorismo non rientra nel novero dei reati politici può essere

interpretata come un'indiretta conferma dell'intrinseca natura politica riscontrabile negli atti terroristici. L'opportunità di riconoscere adeguato rilievo alle gravi caratteristiche del metodo terroristico, senza negare, al tempo stesso, la possibilità che le condotte in cui esso si concreta assumano una valenza politica, suggerisce di interpretare la "depoliticizzazione" del terrorismo, ai fini della sua esclusione dal divieto di estradizione per i reati politici, in termini di necessario bilanciamento tra la dannosità sociale dei fatti in cui esso si manifesta e la connotazione politica ad essi riferibile, sul piano oggettivo o soggettivo. Una tale interpretazione risulterebbe, del resto, coerente con la nozione costituzionale di delitto politico, ai sensi degli artt. 10, co.4 e 26, co.2 Cost.

Tuttavia, al fine di non ricadere in una logica politico-criminale che finisca di ricondurre il delitto politico all'archetipo autoritario del *crimen laesae majestatis*, come tale incompatibile con il carattere democratico del nostro ordinamento, deve ammettersi che tra il comune delitto politico e i delitti, pure eventualmente politici, commessi con metodo terroristico, intercorre una differenza sostanziale, ravvisabile nel contenuto dell'offesa ad essi, rispettivamente, riferibile.

Il delitto politico di cui la Costituzione vieta l'estradizione, dovrà essere identificato in fatti costituenti esercizio delle libertà fondamentali democraticamente garantite – prime fra tutte la libertà di manifestazione del pensiero, libertà di riunione e libertà di associazione, anche politica – la cui repressione corrisponda alla criminalizzazione del mero dissenso politico.

Quanto, invece, al terrorismo, esso risulta qualificato da quel metodo terroristico – inteso come modalità esecutiva violenta, coinvolgimento di vittime casuali e pubblicità degli intenti – che, conferendo agli atti in cui si concreta un grado di dannosità sociale tale da prevalere sulla considerazione della loro eventuale natura politica, ne spiega, altresì, il trattamento differenziato in materia di estradizione.

1.8 Analisi psicologica del fenomeno

Il fenomeno del terrorismo è poco studiato nei suoi risvolti psicologici, anche in questo momento in cui i mass media offrono ampio spazio alla pagina sul terrorismo è molto raro trovare degli articoli che ne analizzino la componente psicologica.

Il terrorismo ha come obiettivo finale il suscitare nelle persone avversarie delle emozioni negative come la paura, l'angoscia, l'inibizione delle attività e la riduzione dei comportamenti sociali; dunque, è un modo per condizionare e controllare il comportamento altrui attraverso la suggestione emotiva della paura. Da sempre la violenza e la paura, espresse sia con attentati sia con minacce alla propaganda, sono usate come tecniche di pressione sulla popolazione avversaria³⁵.

Gli atti di terrorismo coinvolgono emotivamente tutte le persone, e non solo gli obiettivi interessati – uomini di governo, politici e forze armate. Il terrorista ottiene, con l'uccisione di poche (o molte) vittime, il condizionamento inibitorio di tutta la popolazione, anche non direttamente coinvolta. Aumenta la diffidenza e l'ostilità verso tutto ciò che è straniero, sconosciuto, estraneo al proprio quotidiano. Persone che già avevano, per motivi personali, un precario equilibrio psicologico, dopo gli eventi dell'11 settembre si sono ritrovate a non dormire, a non riuscire a stare da sole, a rifiutare i luoghi affollati e a fare un uso massiccio di psicofarmaci sedativi. Ecco, tutti questi effetti psicologici e comportamentali sono l'obiettivo del terrorismo.

Per coinvolgere il maggior numero di persone possibili, il terrorismo ha bisogno dei mezzi di comunicazione di massa, che fungono da inconsapevole, ma necessaria, cassa di risonanza, perché il fenomeno

³⁵ Questo è quanto ci spiega il dottor CANNAVICCI MARCO (psichiatra-criminologo) nel suo articolo "*Psicologia del terrorismo*", pubblicato sul sito ufficiale del CEPIC (Centro Europeo di Psicologia, Investigazione e Criminologia).

terroristico non potrebbe esistere senza giornali e televisione, ed è per questo che è esploso in questo secolo. Ogni terrorista cerca il contatto con la stampa e le televisioni, e accetta con piacere ogni richiesta di intervista³⁶. Il terrorismo vuole agire sotto i riflettori; il terrorista sa che nel mondo della comunicazione globale esiste solo ciò che la televisione trasmette: il sapere che due aerei si erano abbattuti sulle Torri Gemelle leggendolo semplicemente sul giornale sarebbe stata un'informazione con scarsa risonanza emotiva, al contrario vedere più e più volte che gli aerei esplodevano sulle torri e da più angolazioni ne moltiplica il distruttivo impatto psicologico sulla popolazione mondiale. Ogni scena di morte per lo spettatore è un'evocazione della propria morte e quindi produce angoscia, paura e smarrimento, e questo accade soprattutto quando riguarda persone simili, vicine a noi, con le quali è possibile identificarsi; così ci sentiamo più vulnerabili e più minacciati.

Il terrorismo induce una sottovalutazione di chi lo subisce e una sopravvalutazione di chi lo esercita.

Per quanto concerne l'approccio psicologico al fenomeno terroristico, i pochi psicologi che studiano il terrorismo sono soprattutto interessati al singolo individuo o al gruppo, si soffermano a studiare le convinzioni, la personalità, le attitudini, le motivazioni e le carriere da terrorista, contrariamente agli scienziati politici e ai sociologi i quali, invece, sono interessati ai contesti politici e sociali dei gruppi terroristici.

Ma chi si unisce al gruppo terroristico?

I dati sinora analizzati suggeriscono che gli individui che diventano terroristi sono spesso disoccupati, alienati dalla società da cui si sono dissociati; alcuni si associano al gruppo per perseguire una causa che

³⁶ Per questo il governo degli Stati Uniti ha più volte chiesto ai network dell'informazione – come la CNN – di censurare le dichiarazioni rilasciate da Osama Bin Laden.

ritengono giusta; altri, invece, possono essere motivati soprattutto dal desiderio di utilizzare abilità speciali che possiedono (come ad esempio la capacità di costruire ordigni); altri ancora possono essere spinti da convinzioni religiose o politiche più sincere e genuine, specie i giovani più istruiti.

I membri potenziali di gruppi terroristici spesso cominciano come simpatizzanti del gruppo, solitamente inseriti con l'aiuto di un familiare o di un amico già in contatto con associazioni di estremisti. Ad ogni modo, l'ingresso in un'organizzazione è un processo altamente selettivo: in un periodo lungo oltre un anno, la recluta, in genere, si muove molto lentamente e gradualmente prima di ottenere un riconoscimento completo nell'ambito del gruppo. Chiunque voglia affiliarsi a un gruppo deve avere l'opportunità di poterlo fare: non basta una motivazione appropriata, ma il candidato deve risultare idoneo agli scopi del gruppo, deve avere una personalità che gli permetta di integrarsi all'interno dell'organizzazione e deve essere dotato di determinate caratteristiche di cui il gruppo ha specificamente bisogno – come la capacità di armeggiare con diversi tipi di esplosivi o di comunicare con l'esterno.

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

1.9 Identikit del terrorista

Innanzitutto dobbiamo dire che “terroristi si diventa, non si nasce”³⁷. Non esiste un tratto comune che sia fisico, genetico o comunque univoco che raggruppi membri di gruppi diversi etichettandoli come

³⁷ Cit. AL BAGHDADI SANIA DEMETRA, “*Diventare un terrorista, perché?*”, in Pubblicazioni Centro Studi per la pace - 2006.

terroristi. La psicologia e le convinzioni dei terroristi, ad oggi, non sono state esplorate in maniera approfondita, benché siano stati condotti numerosi studi nel tentativo di spiegare il terrorismo da un punto di vista psichiatrico o psicologico. La maggior parte delle analisi effettuate hanno cercato di evidenziare che cosa motiva il terrorista, o di descriverne le caratteristiche personali, ipotizzando che alcuni attributi potessero essere utili ad identificarlo; tuttavia, molti psicologi sono stati incapaci di fornire una valida definizione della mentalità del terrorista, benché la comprensione, anche parziale, di essa sarebbe utile a capire come e perché alcuni individui scelgano di affiliarsi ad un'organizzazione. C'è, quindi, una generale consapevolezza e concordanza sull'inesistenza di un "pacchetto mentale da terrorista".

Possiamo però dire che, nella stragrande maggioranza dei casi, si tratta di giovani uomini di età compresa tra i 20 e i 30 anni; questa, infatti, è la fascia di età che si lascia maggiormente trascinare dalle ideologie al fanatismo e all'azione diretta, senza discutere le disposizioni che vengono impartite loro, anche se si tratta di andare incontro alla morte. I giovani, inoltre, sono dotati di quella rapidità di movimenti che li rende adatti alle azioni terroristiche. Si tratta, in generale, di uomini di aspetto comune, non in grado di attirare l'attenzione su di loro.

Le esperienze terroristiche degli anni '70-'80³⁸, ci hanno mostrato un giovane di elevata cultura, ateo rispetto alla religione, con un solido equilibrio psicologico, con una famiglia difficile alle spalle, in cui erano deficitarie le figure parentali di riferimento. Al contrario, i giovani terroristi del mondo islamico hanno evidenziato un livello medio-basso di cultura, una famiglia molto solida e unita alle spalle e una pericolosa tendenza al fanatismo religioso.

³⁸ Definite "anni di piombo", avvenute in Italia e in Germania, in cui si verificò un'estremizzazione della dialettica politica che si tradusse in violenza di piazza, nell'attuazione della lotta armata e in atti di terrorismo.

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

Se volessimo analizzare il terrorismo in soli termini psicologici tralasciando l'importanza dei fattori economici, politici e sociali che hanno sempre motivato gli attivisti radicali, come anche la possibilità che variabili biologiche o fisiologiche possano effettivamente incidere sulla scelta dell'individuo di aderire ad un'affiliazione terroristica, otterremmo una visuale del fenomeno parziale e incompleta. La premessa di base da cui si dovrebbe partire nell'esaminare la figura del terrorista è che l'atto di violenza nasce da sentimenti di odio, disillusione e rabbia. Purtroppo non si sa molto del terrorista come individuo, la sua psicologia resta di difficile comprensione e la ragione principale di questa mancanza di studi è, essenzialmente, lo scarso accesso ai terroristi, anche a quelli imprigionati; nella ricerca si deve, infatti, far riferimento a biografie, documenti e a studi di professionisti che occasionalmente hanno avuto la possibilità di stabilire un contatto diretto con essi.

Considerare chi commette atti distruttivi – quali posizionare bombe su aerei di linea o lanciare una granata in un locale molto affollato – come una persona malata, anormale e affetta da qualche psicopatologia, è uno stereotipo. L'approccio psicologico alla personalità del terrorista è da sempre dominato da tale visione psicopatologica, infatti, per comprendere meglio il fenomeno terroristico, i teorici si avvalgono solitamente di due tratti principali: il terrorista come *persona disturbata* o come *fanatico*³⁹. Non ci soffermiamo ad analizzare il terrorista isolato, che non appartiene ad alcun gruppo, perché egli è, in effetti, solo un

³⁹ Cit. ZUMBO DANIELE e LUPIDI VALERIA, “*Psicologia del terrore: i pensieri e gli atti di un terrorista*”, in Youcanprint Self-Publishing (LE).

caso mentale, un individuo psicologicamente squilibrato. Post⁴⁰ ha sviluppato una sua propria ipotesi psicologica: egli afferma che il processo razionale di un terrorista si può definire in termini di “psicologica”, cioè “logica folle”: secondo lo studioso, il terrorismo non è una scelta intenzionale ma una conseguenza di pressioni psicologiche. Tuttavia questa ipotesi non risulta molto realistica nel momento in cui la si confronta con le molteplici ragioni che sottendono ad un attentato terroristico. Lo studioso Post ritiene che le più potenti forme di terrorismo siano quelle in cui gli individui sono fomentati dall’odio a livello generazionale: per questa tipologia di terroristi la riabilitazione è praticamente impossibile, dato che l’animosità e l’odio vengono trasmessi da padre a figlio.

Tuttavia, prendendo in considerazione il terrorismo internazionale, ci sono poche prove affidabili che dimostrino la teoria che i terroristi siano in genere persone afflitte da disturbi mentali, poiché la pianificazione attenta e dettagliata, il tempismo e la sincronia nell’esecuzione possono difficilmente essere considerate azioni tipiche di persone mentalmente turbate. Al contrario, i terroristi internazionali sono individui generalmente sani; l’incredibile caratteristica comune alla quasi totalità dei terroristi è la loro “normalità”. Certo i terroristi sono soggetti estremamente alienati dalla società, ma l’alienazione non costituisce necessariamente malattia mentale. Inoltre, la psicopatologia non fornisce prove affidabili quando si cerca di comprendere le loro azioni, piuttosto può portare solo a speculazioni in merito alle loro motivazioni e li colloca al di fuori delle comuni norme di comportamento. Esistono numerose differenze tra lo psicopatico e il terrorista politico: innanzitutto lo psicopatico non è in grado di imparare dall’esperienza, persegue un obiettivo strettamente personale, che non si adatta alle esigenze di un gruppo, ed è una persona altamente inaffidabile e

⁴⁰ Uno dei principali sostenitori della teoria del terrorista psicopatico.

incapace di essere funzionale all'attività del gruppo. L'organizzazione terroristica, al contrario, ha bisogno di attivisti affidabili, che si sappiano confondere tra la folla dopo aver eseguito l'operazione, per questo seleziona i suoi membri in maniera molto accurata, allontanando ogni individuo instabile e potenzialmente pericoloso.

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

Nella nostra lotta al terrorismo, dunque, dobbiamo, in primo luogo, rivolgere lo sguardo alle cosiddette “*watch list*”⁴¹, compilate dall'Intelligence, si tratta di una sorta di database di potenziali affiliati ad organizzazioni terroristiche, e quindi in grado di commettere atti di violenza; un secondo elemento rilevante riguarda l'analisi dei gruppi: ciascun gruppo deve essere studiato ed esaminato nel proprio contesto culturale, politico, economico e sociale; in terzo luogo dobbiamo considerare la mentalità secondo cui ciascun gruppo agisce, che riflette in larga misura la personalità e l'ideologia del leader. Conoscere la mentalità facilita notevolmente la comprensione dei percorsi comportamentali di un gruppo e, di conseguenza, delle minacce che potrà porre in essere; inoltre, significa conoscere i metodi attraverso cui l'organizzazione opera, permettendo così di svolgere attività di monitoraggio e prevenzione.

Tuttavia la lotta al terrorismo non finisce certo qui. Siamo, infatti,

⁴¹ Il “*Terrorist Screening Database*” (o TSDB) è il principale “*watchlist*” dei terroristi, consolidato dal “*Terrorist Screening Center*” dell'FBI.

ancora ben lontani dallo sconfiggere un male il cui problema fondamentale, oltre alla comprensione, è la localizzazione, perché una volta individuata la minaccia, non è possibile sconfiggerla se non sappiamo dove trovarla.

Capitolo 2. La repressione

PARTE I. Iniziative antiterrorismo a livello di Nazioni Unite

2.1 Prevenzione

Negli ultimi anni la lotta al terrorismo internazionale ha assunto la struttura di un sistema «multilivello»⁴², articolato, appunto, su tre strati: Nazioni Unite, Unione europea e Stati nazionali.

Al vertice del sistema si collocano le misure adottate dalle Nazioni Unite che hanno largamente influenzato le legislazioni della maggior parte dei membri della Comunità internazionale, le quali sono state, talvolta, al centro di ampie critiche e polemiche dal momento che esse rischiano di affievolire, se non addirittura negare, i diritti fondamentali⁴³. Gli eventi che si sono susseguiti a livello mondiale, a partire dall'11 settembre 2001, hanno tragicamente evidenziato tutte le potenzialità distruttive dell'azione terroristica, mettendone in evidenza anche connotazioni originali che hanno comportato l'adozione, da parte degli Stati, di misure di lotta peculiari, adatte a fronteggiare l'insidia dirompente del fenomeno terroristico.

In primo luogo, l'esistenza di uno stato di rischio diffuso⁴⁴ è connesso ad un'assoluta imprevedibilità in merito all'*ubi, quando* e *quomodo* della minaccia terroristica, tanto da non consentirne alcuna delimitazione, né spaziale né, tantomeno, temporale.

In secondo luogo, sono le stesse caratteristiche dei potenziali terroristi

⁴² Cfr. DI STASIO CHIARA, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè Editore – 2010.

⁴³ Ci si riferisce soprattutto alle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n°1267/1999 e 1373/2001.

⁴⁴ Cfr. BALDINI VINCENZO *Sicurezza e libertà nello Stato di diritto in trasformazione – Problematiche costituzionali delle discipline di lotta al terrorismo internazionale*, Giappichelli Editore – Torino – 2005.

a rendere ancora più incerta e pericolosa la minaccia di attentati, poiché si tratta, come già evidenziato precedentemente, di individui normali, che a lungo hanno vissuto nella società civile, rispettandone le regole, fino a quando non hanno ricevuto l'ordine di partire per la loro missione di morte. Tali connotati rendono problematica la determinazione di individui sospetti, imponendo anche la necessità di significative innovazioni nelle strategie investigative delle forze di polizia e delle altre istituzioni statali impegnate in tale lotta.

In definitiva l'unica risposta contro questa minaccia è la *prevenzione*, individuando le cellule terroristiche prima che agiscano. La prevenzione viene così a caratterizzare l'attuale esperienza dell'azione pubblica, come espressione dell'interesse generale alla sicurezza, al fine di realizzare un maggior contenimento dei fattori di rischio sociale.

Un'azione coordinata e integrata degli Stati nazionali costituisce da tempo un obiettivo fondamentale di una strategia di livello internazionale per combattere il fenomeno criminoso, in particolare quello terroristico, i cui effetti sono unanimemente percepiti come in grado di porre in serio pregiudizio la pace mondiale.

Un ruolo di primo piano nella lotta contro il terrorismo spetta all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), a partire dalla stipula della Convenzione sul terrorismo (1977) fino all'adozione di altre Risoluzioni funzionalmente connesse. Le Nazioni Unite sono, infatti, impegnate nella lotta al terrorismo da più di 30 anni; gli strumenti adottati consistono in Risoluzioni dell'Assemblea Generale (AG) e del Consiglio di Sicurezza (CdS), nonché nella predisposizione di convenzioni internazionali: finora ne sono state adottate 13 a livello settoriale⁴⁵, su iniziativa delle Nazioni Unite o di altre organizzazioni

⁴⁵ Le ultime due, adottate nel 2005, hanno per oggetto il terrorismo nucleare e un protocollo di emendamento alla Convenzione del 1988 sul terrorismo marittimo. Altre convenzioni sono state adottate a livello regionale, ad esempio nel quadro del Consiglio d'Europa.

internazionali.

Già negli anni '70, dunque, risultava chiaro che la lotta all'azione dei gruppi di terrore costituisse un preciso impegno a livello internazionale, strettamente funzionale alla garanzia del mantenimento della pace.

In tale prospettiva di lotta si collocava, poi, la decisione di istituire una polizia internazionale (INTER.POL⁴⁶), che a sua volta ha provveduto alla costituzione, al proprio interno, di uno specifico gruppo di lavoro contro il terrorismo, al fine di studiarne meglio il controllo, le connotazioni e le modalità operative.

Progressivamente, con l'evolversi delle forme di attacco del terrorismo internazionale, è maturata la consapevolezza dell'esigenza di un'intensificazione e di un consolidamento della cooperazione internazionale soprattutto per quanto attiene al versante della prevenzione. In questo senso, assume particolare rilievo la disciplina recata dalla Convenzione per la repressione del finanziamento di attività legate al terrorismo⁴⁷, in cui il ricorso all'azione preventiva si prefigura come essenziale allo scopo di privare le organizzazioni terroristiche delle risorse necessarie a portare avanti le proprie strategie di violenza e paura.

Le Risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza nel settembre 2001⁴⁸ hanno segnato un vero e proprio spartiacque verso una nuova e più rigorosa linea di condotta sul versante della prevenzione nella lotta al terrorismo internazionale, intesa come unica via per bloccarne le potenzialità distruttrici. Infatti, in queste Risoluzioni, accanto all'impegno per la repressione degli atti terroristici, troviamo anche un'esortazione a porre in essere condotte preventive⁴⁹: in particolare si

⁴⁶ Istituita nel 1987, il cui nome completo è *Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale*.

⁴⁷ Si tratta della Risoluzione 1269 del 19 ottobre 1999.

⁴⁸ In particolare si fa riferimento alle Risoluzioni n°1368/2001 e n°1373/2001.

⁴⁹ Il Consiglio di Sicurezza "si appella alla Comunità internazionale affinché siano

incita la Comunità internazionale ad un'azione preventiva diretta ad impedire l'esecuzione di atti terroristici, il finanziamento e la preparazione di tali atti, nonché il movimento di gruppi terroristici o di singoli soggetti⁵⁰. Proprio a questi fini, nasce la necessità di un rafforzamento della cooperazione internazionale soprattutto nella forma di facilitare lo scambio delle informazioni utili all'esercizio dell'azione preventiva.

2.2 Istituzione di una Corte penale internazionale

Su un versante parzialmente diverso, ma non per questo di minor efficacia nella prospettiva di combattere il terrorismo, possiamo richiamare la recente istituzione di una Corte penale internazionale⁵¹. La creazione di questo organo rappresenta un primo, significativo passo nella direzione di un rafforzamento della sicurezza e della pace attraverso la creazione di un diritto penale globale, in cui si fanno rientrare figure universali di reato, pertanto il perseguimento e la condanna di questi non ammette deroghe da parte dei singoli ordinamenti nazionali.

La Corte, in particolare, è competente a giudicare il crimine di genocidio e altri crimini di guerra e contro l'umanità: queste categorie costituiscono i cosiddetti crimini internazionali⁵², con i quali si indicano

raddoppiati gli sforzi per *prevenire* ed eliminare gli atti terroristici" (Risoluzione 1363/2001).

⁵⁰ Questo è quanto riporta la Risoluzione n°1373/2001.

⁵¹ Il suo statuto fu approvato in una Conferenza diplomatica a Roma il 17 dicembre 1998 e ha cominciato ad essere efficace, nella forma giuridica del trattato internazionale tra gli Stati che vi hanno aderito, a partire dal 1° luglio 2002.

⁵² L'accordo di Londra del 1945 (istitutivo del Tribunale di Norimberga) identificava tre categorie di crimini: crimini contro la pace (guerra di aggressione), crimini contro l'umanità (tra cui il genocidio) e crimini di guerra. Analoga elencazione si rinviene

violazioni gravissime del diritto internazionale consuetudinario, ovvero delle norme contenute in trattati internazionali attraverso le quali lo stesso diritto consuetudinario viene codificato, precisato e, in certa misura, formato; violazioni, dunque, di norme poste a tutela di valori, beni ed interessi giuridici ritenuti meritevoli di protezione da parte dell'intera Comunità internazionale, il cui rispetto si impone, pertanto, nei confronti della generalità degli Stati e degli individui, portatori, al tempo stesso, di un interesse universale alla repressione delle condotte che ne costituiscono trasgressione⁵³. Nella categoria dei crimini contro l'umanità possono, certamente, farsi ricomprendere anche azioni delittuose come quelle ideate e poste in essere dalle organizzazioni terroristiche internazionali, in quanto integrano condotte commesse "nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell'attacco"⁵⁴.

Nello Statuto della Corte penale internazionale, per genocidio si intende una serie di atti volti a provocare la distruzione totale o parziale di un gruppo etnico, razziale o religioso⁵⁵. Inoltre, tra i crimini internazionali contro l'umanità, oltre alle fattispecie comuni (omicidio, riduzione in schiavitù, tortura, deportazione o trasferimento forzato di popolazioni e altri ancora), lo Statuto comprende anche fattispecie innovative, quali stupro, prostituzione forzata e altre forme di violenza sessuale⁵⁶. La particolarità dei crimini internazionali è la duplice responsabilità che essi comportano se commessi da organi statali:

nello Statuto della Corte penale internazionale.

⁵³ Cfr. MASARONE VALENTINA, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane – Napoli – 2013.

⁵⁴ Secondo il disposto dell'art. 5 dello Statuto della Corte.

⁵⁵ In conformità alla consolidata nozione internazionale, sancita nella Convenzione delle Nazioni Unite contro il genocidio del 1948.

⁵⁶ Cfr. DE STEFANI PAOLO, *La normativa penale internazionale per violazione dei diritti umani. Il caso dei crimini contro le donne*, Research Papers n. 1/2000.

responsabilità dello Stato, per violazione di norme imperative del diritto internazionale, e responsabilità personale dell'individuo-organo che li ha posti in essere.

La giurisdizione della Corte, rispetto ai crimini menzionati nello Statuto, può esercitarsi solo quando lo Stato, che ha giurisdizione sul caso, non abbia la volontà o capacità di perseguire il crimine mediante i propri tribunali, ovvero qualora la Corte accerti che l'intervento dei giudici nazionali sia finalizzato unicamente a proteggere il presunto reo. Inoltre, la giurisdizione della Corte non ha carattere universale, pertanto essa non può procedere nei confronti di cittadini di Stati non aderenti allo Statuto o di situazioni verificatesi sul territorio di tali Stati, salvo il loro consenso. Il consenso dello Stato non è necessario qualora il caso sia stato sottoposto alla Corte dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁵⁷.

In questo modo, l'istituzione di un livello di giustizia ulteriore rispetto a quello statale, per il perseguimento delle condotte terroristiche, può concorrere alla prefigurazione di un ordinamento della giustizia penale in grado di svolgere un'efficace funzione deterrente anche nei confronti delle attività eversive portate avanti dai movimenti terroristici internazionali.

Dalla categoria dei crimini internazionali dobbiamo distinguere quelli che più propriamente corrispondono alla nozione di "*crimini transnazionali*"⁵⁸, vale a dire quei fenomeni criminali che, pur

⁵⁷ In base al Capitolo VII della Carta ONU.

⁵⁸ L'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 15 novembre 2000) definisce in questo modo un reato «transnazionale»: a) se commesso in più di uno Stato, b) se commesso in uno Stato ma una sua parte significativa ha luogo in un altro Stato, c) se commesso in uno Stato ma coinvolge un gruppo criminale organizzato che svolga attività criminali in più di uno Stato, oppure d) se commesso in uno Stato ma produce effetti significativi in un altro Stato.

presentando elementi di sicuro rilievo internazionale, in particolare per le modalità operative, i soggetti interessati e i beni giuridici offesi, non comportano l'attivazione della giustizia penale internazionale in senso proprio, ma sono, piuttosto, contrastati dagli Stati attraverso strumenti di collaborazione tra autorità giudiziarie e di *intelligence*. Si tratta, cioè, di fatti penalmente rilevanti che coinvolgono più Paesi, riconosciuti nei trattati internazionali o nelle risoluzioni delle organizzazioni internazionali, ma non ancora nel diritto consuetudinario, e per questo denominati «*treaty crimes*»⁵⁹, esclusi dalla giurisdizione della Corte penale internazionale. In tale categoria si fanno rientrare, per esempio, i fatti di pirateria, di traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, di commercio illegale di armi, di riciclaggio. Mentre i crimini internazionali sono reati di gravità tale da coinvolgere gli interessi dell'intera comunità internazionale, i crimini transnazionali si ritengono lesivi soltanto degli interessi delle vittime dirette. Inoltre, i crimini internazionali sono fatti realizzati su vasta scala, spesso per conto o nell'interesse di uno Stato, pertanto si rende necessario l'intervento di un organismo giurisdizionale di livello sovranazionale, terzo rispetto alle autorità statali, mentre i crimini transnazionali sono normalmente commessi da individui od organizzazioni che perseguono scopi essenzialmente privati e sono, per lo più, compiuti in danno degli Stati, i quali cooperano tra loro per contrastarli.

Per quanto attiene al terrorismo, dobbiamo sottolinearne la controversa dimensione giuridica come crimine internazionale o transnazionale: le difficoltà di classificazione degli atti terroristici si manifestano prevalentemente con riguardo alle ipotesi in cui essi vengano compiuti in via autonoma, ma in alcuni casi risulta altrettanto controversa la possibilità di qualificarli come modalità esecutive di altri crimini

⁵⁹ Cfr. Articolo *The exclusion of treaty crimes from the jurisdiction of the proposed International Criminal Court: law, pragmatism, politics*, tratto da *Journal of conflict and security law*. (1998).

internazionali, cioè dei crimini di guerra o di quelli contro l'umanità. L'esclusione del terrorismo dalla competenza di qualsivoglia organo di giustizia internazionale si spiega, essenzialmente, con la difficoltà di addivenire ad una definizione della relativa fattispecie terroristica, che sia generalmente condivisa nella Comunità internazionale. Da ciò deriva la tendenza degli Stati a ritenere che gli atti terroristici siano più efficacemente perseguibili a livello nazionale, formulando adeguate fattispecie incriminatrici e determinando le relative sanzioni. La perdurante assenza di un accordo generale per una definizione globale ed onnicomprensiva del terrorismo, inteso come autonomo crimine internazionale, ha contribuito a far sì che l'intervento della comunità degli Stati, a fronte dell'allarme suscitato dal fenomeno terroristico, si sia concretizzato nell'adozione, in seno all'ONU, di numerose convenzioni internazionali, le quali sono state rivolte a disciplinare, specificamente, la cooperazione interstatuale in riferimento a determinate tipologie di atti terroristici: dirottamento aereo, pirateria d'alto mare, rapimenti di persone protette a livello internazionale, presa di ostaggi civili, atti illeciti compiuti contro imbarcazioni marittime civili, attentati terroristici mediante l'utilizzo di esplosivi, finanziamento di organizzazioni e attività terroristiche. Si tratta, dunque, di un metodo settoriale di contrasto al fenomeno terroristico, che da un lato presenta il vantaggio di attribuire rilevanza a condotte specifiche, ma dall'altro lato espone al rischio di eventuali lacune.

Pur presentando ciascuno le proprie peculiarità, i trattati adottati a livello mondiale, per combattere il terrorismo, rispondono ad un modello comune⁶⁰, consistente nell'imporre agli Stati aderenti l'obbligo di prevedere come reati, nelle rispettive legislazioni nazionali, le fattispecie indicate dalle convenzioni stesse, ovvero di adottare *standard* minimi di controllo in determinati settori in modo da impedire

⁶⁰ Ripreso dalla Convenzione di Ginevra del 1937.

ai terroristi il reperimento dei mezzi necessari ad attuare i loro piani; inoltre, lo Stato nel cui territorio si trovi il presunto responsabile di atti terroristici è, poi, tenuto a processarlo oppure ad estradarlo allo Stato che ne faccia richiesta, secondo il noto principio *aut dedere aut iudicare*⁶¹.

2.3 Convenzione europea per la repressione del terrorismo

L'insuccesso dei tentativi elaborati dalle Nazioni Unite negli anni '70 in materia di lotta al terrorismo internazionale, comportò la necessità di elaborare una disciplina meno ambiziosa e, dunque, più facilmente realizzabile. In questa prospettiva, l'attenzione fu rivolta al Consiglio d'Europa, il solo organismo che – si pensava – potesse coordinare le azioni e le iniziative in materia di terrorismo quanto meno tra gli Stati dell'Europa occidentale. Ne seguì un'intensa attività che, nel giro di pochi anni, portò all'elaborazione della Convenzione europea per la repressione del terrorismo⁶², conclusa a Strasburgo e aperta alla firma degli Stati membri il 27 gennaio 1977.

Prima di procedere all'esame delle norme, appare opportuno precisare che il fine della Convenzione sia, specificamente, la repressione del terrorismo non in generale, bensì di un aspetto particolare di esso, vale a dire il terrorismo politico diretto contro gli Stati. Pertanto, risultano esclusi dal suo ambito sia il terrorismo individuale, se le motivazioni non sono di carattere politico, sia il terrorismo di Stato.

⁶¹ Formula latina che non ha natura consuetudinaria, dunque in assenza di un'apposita convenzione internazionale in tal senso, vige il principio consuetudinario opposto, secondo cui lo Stato *può*, ma non è tenuto a sottoporre a giudizio il soggetto interessato né, eventualmente, a punirlo, *può* estradarlo, ma non è tenuto a farlo.

⁶² Ratificata dall'Italia con legge 719/1985.

È questo, forse, il primo, organico tentativo di pervenire ad una compiuta definizione dell'attività terroristica o, comunque, di espungere la matrice politica dalle cause di giustificazione di condotte considerate oggettivamente criminose. Queste precisazioni appaiono certamente opportune al fine di troncare diatribe interpretative rispetto a fatti la cui natura offensiva comune assume una portata intrinsecamente prevalente, rispetto alla dimensione politica che i loro autori affermano o rivendicano⁶³.

La Convenzione tende ad agevolare l'estradizione degli autori di atti di terrorismo, e a tale scopo indica i fatti che le parti si impegnano a non considerare come "reato politico", come "reato connesso ad un reato politico" o come "reato ispirato da motivi politici"⁶⁴. Si tratta di atti connotati da una particolare gravità, quali il dirottamento di un aereo, il rapimento di bambini, la presa di ostaggi o sequestri, l'uso di bombe, granate, bombe volanti, lettere o pacchi bombe, l'uso di armi da fuoco, e infine il tentativo di commettere tali reati o la partecipazione ad essi in veste di coautore o complice. Ancora, la Convenzione permette agli Stati di non considerare come delitto politico ogni grave atto di violenza diretto contro la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone internazionalmente protette.

Questo elenco di reati fa riferimento alle fattispecie criminose previste dalle Convenzioni dell'Aia⁶⁵ e di Montréal⁶⁶, relative, rispettivamente, alla repressione della pirateria aerea e della cattura illecita di aeromobili, e alla soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile. Tali reati, non depoliticizzati in questi precedenti accordi, lo divengono per gli Stati membri del Consiglio d'Europa che siano parti della Convenzione di Strasburgo: infatti, l'art.1 della

⁶³ Cfr. PADOVANI TULLIO, *Diritto penale*, Giuffrè Editore - 2012.

⁶⁴ Art. 1 della Convenzione.

⁶⁵ Firmata il 16 dicembre 1970, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 906/1983.

⁶⁶ Conclusa il 23 settembre 1971.

Convenzione prevede che per i reati elencati nella disposizione sussiste una depoliticizzazione obbligatoria.

In tal modo, sorge la questione della concorrenza tra trattati successivi riguardanti la stessa materia, poiché gli Stati si trovano parti di convenzioni successive aventi lo stesso oggetto e caratterizzate da disposizioni, almeno in parte, contrastanti. Tuttavia, vale il principio della priorità della Convenzione europea, per quanto attiene ai rapporti tra gli Stati partecipanti a questa, mentre per quanto riguarda i loro rapporti con altri Stati facenti parte esclusivamente delle precedenti convenzioni (dell'Aia e Montréal) varranno le disposizioni contenute in queste ultime⁶⁷.

L'art. 2 della Convenzione, invece, si distingue dal primo per la facoltatività della depoliticizzazione. Tale disposizione, infatti, contiene un gruppo di fattispecie criminose per le quali non è previsto l'obbligo, bensì la mera facoltà, per gli Stati contraenti, di non tener conto della natura politica ai fini dell'extradizione. Si tratta, in particolare, di gravi atti contro la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone, nonché contro i beni o la proprietà, se hanno provocato un pericolo per più persone. Si tratta di una disposizione, per certi versi, superflua poiché nulla aggiunge al già pacifico potere generale dello Stato di qualificare come politico o meno un determinato reato, disciplinando, di conseguenza, il trattamento del responsabile secondo il proprio ordinamento interno. Si è voluto, comunque, introdurre questo doppio regime, che avrebbe sicuramente avuto più senso qualora l'art.2 avesse disciplinato ipotesi più specifiche e precise di fatti criminosi.

⁶⁷ Principio contenuto nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, adottata il 23 maggio 1969 e ratificata con legge 112/1974.

2.3.1 Segue. a) Clausola di non discriminazione: il rifiuto di estradizione

Il rigido meccanismo delineato dagli articoli 1 e 2 della Convenzione, in materia di estradizione, risulta temperato da alcune successive disposizioni.

In particolare, l'art.5 della Convenzione stabilisce che lo Stato richiesto può rifiutarsi di estradare il soggetto qualora vi sia fondato motivo di ritenere che la relativa domanda sia stata presentata al fine di processare o punire il soggetto per la sua razza, religione, nazionalità od opinioni politiche, oppure fondato motivo di credere che la situazione del soggetto in questione possa subire un pregiudizio per una di dette ragioni.

Tuttavia, è opinione comune che l'art.5 non si riferisca ai reati previsti dagli articoli 1 e 2, altrimenti vanificherebbe la *ratio* della Convenzione stessa, ma si limiti a precisare, semplicemente, che tutti i fatti criminosi ivi previsti comportino delle valutazioni attinenti alla razza, religione, nazionalità e credo politico. In questo senso, l'art.5 dovrebbe applicarsi solo nel caso in cui vi fosse una falsa motivazione, volta ad ottenere l'extradizione di un soggetto che abbia commesso un reato non depoliticizzato, tipo un reato di opinione. È stato inoltre osservato come tale norma sia di difficile applicazione in quanto il rifiuto di estradizione ivi previsto comporterebbe un'intromissione nella politica dello Stato richiedente e rischierebbe, in tal modo, di pregiudicare le relazioni tra i due Stati.

Tuttavia, dal momento in cui l'art.5 consente, senza dubbio, il rifiuto di estradizione nei casi di falsa motivazione della domanda, deve altresì permettere tale rifiuto per i reati di cui agli artt. 1 e 2 qualora vi siano fondati motivi di ritenere che la posizione del soggetto potrà essere aggravata per una delle ragioni precedentemente enunciate.

Scopo della Convenzione è, infatti, da un lato, di evitare che gli autori

di determinati reati rimangano impuniti, ma dall'altro anche di rispettare i principi che regolano il procedimento penale, e ciò traspare anche dal fatto che lo Stato leso ha l'obbligo di sottoporre a processo penale il soggetto che abbia rifiutato di estradare, ma qualora questo comportasse conseguenze negative per l'imputato – ad esempio non gli fosse garantito il diritto di difesa – allo Stato leso si sostituisce lo Stato richiesto.

2.3.2 Segue. b) Facoltà di apporre riserve all'obbligo di estradare

L'art.13 della Convenzione riconosce ad ogni Stato-parte la possibilità di riservarsi il diritto di rifiutare l'estradizione, all'atto della firma o della ratifica, per qualsiasi reato citato all'art.1 qualora lo consideri come un reato politico, un reato connesso a un reato politico o un reato ispirato da ragioni politiche, *a condizione che* si impegni di tener debito conto, nel valutare la natura del reato, di ogni aspetto particolarmente grave, ivi incluso:

- a) Il fatto che esso abbia costituito un pericolo collettivo per la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone
- b) Il fatto che abbia colpito persone estranee alle ragioni che l'hanno ispirato
- c) Il fatto che si sia ricorso a mezzi crudeli o malvagi per perpetrare il reato⁶⁸.

Si tratta di una disposizione ampia ma che non limita la discrezionalità dello Stato richiesto prevedendo, semplicemente, una griglia attraverso cui deve passare il giudizio dello Stato, o il correlativo obbligo di motivare il rifiuto dell'estradizione, ma è soltanto una raccomandazione di fare buon uso del proprio potere discrezionale.

⁶⁸ Cfr. *Centro italiano studi per la pace*, art.13 Convenzione di Strasburgo.

L'Italia si è avvalsa di tale riserva, al momento della ratifica della Convenzione⁶⁹. Sottolineiamo qui che, mentre l'art.5 consente il rifiuto di estradare per motivi soggettivi (razza, religione, nazionalità, opinione politica), la norma in esame concerne, invece, motivi oggettivi, legati, cioè, al tipo di illecito commesso, e non all'autore. Tuttavia, gli elementi indicati dalla norma non vincolano affatto lo Stato richiesto, poiché non si tratta di un'imposizione di condizioni esterne alle leggi penali interne, ma siamo di fronte, meramente, ad un impegno per lo Stato di tener conto, al momento dell'esame della richiesta di estradizione, di alcuni aspetti particolarmente gravi del reato; detto ciò, esso rimane libero di accordare o meno l'extradizione. Inoltre, poiché la politicità o meno di un reato viene normalmente stabilita in astratto, non sembra che il dover tenere in considerazione elementi particolari possa effettivamente incidere sulla natura del reato stesso. E ciò, a maggior ragione in uno Stato, quale il nostro, in cui vi è un'apposita norma concernente la definizione di reato politico (art.8 c.p.). Dunque, non sembra che un reato politico, per il mero fatto di esser stato realizzato con mezzi crudeli o malvagi, muti per ciò stesso in reato comune. Infine, lo Stato autore della riserva non può, a sua volta, pretendere l'applicazione dell'art.1 da parte degli altri Stati contraenti, i quali dunque potranno valutare, caso per caso, se concedere o negare l'extradizione richiesta da quello Stato⁷⁰.

2.3.3 Segue. c) Ratifica da parte dell'Italia e relativo protocollo di emendamento

La Convenzione di Strasburgo del 1977 è stata ratificata dall'Italia con la legge n°719, 26 novembre 1985, la quale vede apposta una riserva

⁶⁹ Avvenuta con legge 719/1985.

⁷⁰ Art.13, ultimo comma della Convenzione.

fondata proprio sull'eventualità che i reati contemplati dal trattato possano considerarsi politici ai sensi degli articoli 10 e 26 della nostra Carta Costituzionale⁷¹.

In particolare, la legge di ratifica fa riferimento ai criteri di valutazione della politicità del reato⁷², indicati nell'art.13 della Convenzione, quale condizione per la legittimità del rifiuto di estradizione, da opporre a qualsiasi reato elencato all'art.1 della Convenzione stessa, che sia da considerare come politico nel rispetto della Costituzione italiana. C'è infatti il rischio che l'impegno convenzionale a garantire l'estradizione dei presunti colpevoli di attacchi terroristici possa risolversi in un contrasto con il tenore delle disposizioni costituzionali, laddove i fatti di terrorismo siano ricollegabili al perseguimento di finalità democratiche e, dunque, rientrino a pieno titolo nella nozione di reato politico costituzionalmente rilevante.

Tuttavia, dobbiamo dire che all'interno delle norme costituzionali sia da rilevare una sorta di limite interno all'ambito di estensione della categoria del reato politico e tale da escludere l'operatività del divieto di estradizione allorché si tratti di azioni criminose che si caratterizzano per i loro connotati violenti e disumani e per il fatto di essere diretti nei confronti di persone totalmente estranee agli obiettivi perseguiti, come accade appunto nelle forme più gravi di terrorismo. Alla luce di queste considerazioni appare opportuno ripugnare quei principi più elementari del nostro ordinamento democratico, tra i quali si fonda, appunto, il divieto di estradizione per reati politici. Infatti, il governo italiano, all'atto

⁷¹ Art. 2 della legge 719/1985 dichiara la volontà dello Stato italiano di apporre la riserva dell'art.13 della Convenzione, all'atto della ratifica della stessa.

⁷² A) il fatto che esso abbia costituito un pericolo collettivo per la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone, B) il fatto che abbia colpito persone estranee alle ragioni che l'hanno ispirato, oppure C) il fatto che si sia ricorso a mezzi crudeli o malvagi per perpetrare il reato.

della ratifica, dichiara che, pur non negandosi la natura politica dei fatti di terrorismo, nel decidere sulla domanda di estradizione, l'Italia si impegnerà a prendere in debita considerazione, al momento della valutazione della natura del reato, il suo carattere di gravità, cioè se ha determinato un pericolo collettivo per la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone, o se ha colpito persone del tutto estranee ai moventi che l'hanno ispirato, oppure se è stato realizzato con mezzi crudeli o malvagi.

Tuttavia, come per i reati volti a perseguire obiettivi contrastanti con i principi costituzionali, anche per i reati terroristici il venir meno del limite del reato politico non significa che l'estradizione debba esser concessa sempre e comunque. Anche a tali reati dovrà applicarsi la clausola della non discriminazione, la quale impedirà di estradare laddove vi sia il fondato timore di un giudizio discriminatorio da parte dello Stato richiedente. Ciò, comunque, non significa che agli autori di tali reati debba essere concessa l'impunità: in caso di mancata estradizione, scatta appunto l'obbligo di giudicare⁷³, in base al noto principio *aut dedere aut iudicare*.

Inoltre, appare opportuno precisare le peculiarità che caratterizzano un delitto terroristico rispetto agli altri reati politici: dovremmo considerare terroristico solo quel delitto che, offendendo beni indeterminati e indeterminabili, è in grado di destare un forte allarme sociale, così da indebolire le istituzioni e creare il panico nell'intera comunità. Terroristico è, dunque, solo quel delitto provocato dalla cosiddetta "strategia della tensione", e non un qualunque delitto politico, pur grave

⁷³ In base agli artt. 6 e 7 della Convenzione del 1977: scatta per tale Stato l'obbligo di sottoporre il caso, senza indugi e senza alcuna eccezione, alle proprie autorità competenti per l'esercizio dell'azione penale (art.7), nonché l'obbligo di modificare, se necessario, il proprio ordinamento interno immettendovi regole idonee per stabilire la competenza giurisdizionale per i reati di cui all'art.1, nel caso in cui l'autore del reato venga a trovarsi sul suo territorio (art.6).

che sia.

In conclusione possiamo affermare che, se da un lato i reati di terrorismo presentano indubbie caratteristiche di politicità, dall'altro lato si è ritenuto che non potessero essere passibili di quel particolare trattamento di favore tradizionalmente previsto per gli altri reati politici, in virtù delle connotazioni di estrema violenza di cui sono normalmente accompagnati; pertanto, essi non possono beneficiare del divieto di estradizione, a causa delle modalità con cui sono perpetrati, per il fatto di colpire persone innocenti, di utilizzare mezzi di esecuzione particolarmente efferati ecc..

L'efferatezza del reato, dunque, passa in primo piano e scavalca la politicità del fatto, salva comunque la clausola della non discriminazione⁷⁴.

Dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha incaricato un gruppo di esperti di elaborare un Protocollo di emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo.

Il Protocollo è stato aperto alla firma il 15 maggio 2003 a Strasburgo, ed è stato siglato anche dall'Italia, al fine di rafforzare la collaborazione internazionale volta a prevenire e reprimere gli attacchi terroristici; esso aggiorna la Convenzione e ne potenzia l'efficacia depoliticizzando, ai fini estradizionali, i reati correlati al finanziamento del terrorismo e agli attentati terroristici con esplosivo, gli atti contro la sicurezza della navigazione marittima e contro la protezione fisica delle materie nucleari⁷⁵.

⁷⁴ Cfr. MASARONE VALENTINA, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane – Napoli – 2013.

⁷⁵ Cfr. MASARONE VALENTINA, *Argomenti in favore di un'interpretazione costituzionalmente orientata del delitto politico: il divieto di estradizione per il reati politici e la depoliticizzazione del terrorismo*, Diritto Penale Contemporaneo.

Inoltre, sono state apportate ulteriori modifiche alla Convenzione del 1977 attraverso la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo⁷⁶, che risulta di particolare interesse perché rappresenta la prima Convenzione mondiale di diritto internazionale penale contenente una definizione di terrorismo nella sua globalità; si tratta, però, di una definizione indiretta adottata allo scopo di definire il reato “accessorio” costituito, appunto, dal finanziamento del terrorismo. Con tale Convenzione sono state tracciate le linee strategiche per la lotta al finanziamento del terrorismo ed è stata riconosciuta, per la prima volta, un’autonoma rilevanza della materia; inoltre è stato esteso al fenomeno terroristico il medesimo sistema di presidi già esistente per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio.

2.4 Le Risoluzioni 1267/1999 e 1373/2001

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato varie risoluzioni a sostegno della lotta internazionale contro il finanziamento del terrorismo, le più significative sono la n°1267/1999⁷⁷ e 1373/2001, che insieme costituiscono il perno di tutte le legislazioni dei singoli stati membri nonché il paradigma legislativo e giudiziario su cui intessere il contrasto alle attività terroristiche .

La rilevanza di questi atti risiede nel fatto che con queste il Consiglio di Sicurezza ha imposto sanzioni economiche e finanziarie contro i Talebani, Osama Bin-Laden e l’organizzazione di Al-Qaeda⁷⁸. Esse

⁷⁶ Adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York il 15 dicembre 1997 e ratificata dall’Italia con legge n°34, 14 febbraio 2003.

⁷⁷ Modificata dalla Risoluzione 1390/2002 e successive modifiche fino ad arrivare alla Risoluzione 1904/2009.

⁷⁸ Cfr. DI STASIO CHIARA, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè Editore – 2010.

hanno imposto agli Stati una serie di obblighi di carattere generale, molti riguardanti la prevenzione e la punizione del finanziamento del terrorismo.

In particolare, con la Risoluzione 1267, il Consiglio di Sicurezza ha introdotto, come ulteriore misura per la lotta al terrorismo, una procedura di “congelamento” dei beni e delle risorse economiche detenute da persone collegate alla rete terroristica Al-Qaeda, indicate come sospettate di terrorismo sulla base di una *black list* gestita da un apposito comitato (il Comitato per le sanzioni⁷⁹): si tratta di un elenco di persone e gruppi attivi sia all’interno sia all’esterno dell’Unione europea, coinvolti in atti terroristici e soggetti a misure restrittive⁸⁰. Le persone, i gruppi e le entità figuranti nell’elenco sono soggetti sia al congelamento dei capitali e delle altre attività finanziarie, sia a misure rafforzate di cooperazione giudiziaria e di polizia.

Subito dopo gli avvenimenti dell’11 settembre, il Consiglio di Sicurezza dell’ONU ha adottato una risoluzione globale per la lotta contro il terrorismo (n°1373/2001), con cui è stato imposto agli Stati membri l’adozione di misure assai ampie e complesse al fine di mettere in campo una strategia d’azione generale per la prevenzione e la repressione del terrorismo internazionale; in particolare, agli Stati è stato imposto di prevedere nei rispettivi ordinamenti il reato di erogazione o raccolta intenzionale di fondi destinati a promuovere atti terroristici, di congelare beni finanziari o risorse economiche di persone coinvolte in attività terroristiche, di vietare ai loro cittadini e a qualsiasi altra persona di finanziare o sostenere in qualunque forma persone fisiche o giuridiche coinvolte in attività terroristiche. Il Consiglio ha inoltre istituito un Comitato (*Counter-Terrorism Committee, CTC*),

⁷⁹ Creato appositamente dalla Risoluzione 1267/1999, oggi denominato “Comitato per le sanzioni contro Al-Qaeda e i Talebani”.

⁸⁰ Queste ultime figurano nella posizione comune 2001/931/PESC e costituiscono misure supplementari adottate per attuare la Risoluzione 1373/2001.

avente il compito di monitorare l'attuazione della risoluzione sulla base di rapporti presentati dagli Stati relativi ai provvedimenti adottati in attuazione della stessa; inoltre, il Comitato ha la funzione di individuare i singoli soggetti e le entità sospettate di far capo ad Osama Bin-Laden e Al-Qaeda, mediante informazioni provenienti in prevalenza da Stati e organizzazioni regionali⁸¹.

Gli Stati hanno accettato gli obblighi imposti dalla Risoluzione 1373 e li hanno diligentemente attuati.

Recentemente le Nazioni unite hanno adottato due nuove Risoluzioni nei confronti di Al-Qaeda (Risoluzione n°1989/2011) e dei Talebani (Risoluzione n°1988/2011)⁸², attraverso le quali sono state rafforzate le garanzie procedurali dei soggetti listati, aumentando la trasparenza dei procedimenti di *listing* e *delisting*.

2.5 Convenzione globale contro il terrorismo

Contestualmente all'adozione delle prime convenzioni concernenti singole condotte terroristiche, va ricordato che in ambito ONU venne istituito, a partire dal 1996, un Comitato *ad hoc* sul terrorismo internazionale, con il difficile compito di studiare le cause del fenomeno, tenendo conto del diritto inalienabile all'autodeterminazione e all'indipendenza di tutti i popoli, e della legittimità della loro lotta, in particolare quella dei movimenti di liberazione nazionale. A partire dal 2000 i lavori del Comitato sono stati rivolti alla progettazione di una «Convenzione globale contro il terrorismo» (*comprehensive*

⁸¹ Al Comitato sono state, successivamente, affidate ulteriori funzioni dalle Risoluzioni 1377/2001, 1455-1456/2003 e 1535/2004, che hanno ulteriormente definito il programma d'azione contro il terrorismo.

⁸² In precedenza disciplinati in un unico atto del Consiglio di Sicurezza: la Risoluzione 1267/1999, come abbiamo già avuto modo di vedere.

Convention) destinata a fornire una definizione generale ed astratta dei reati terroristici, in grado di estendersi a tutti i casi non contemplati dalle convenzioni settoriali operanti in materia. Questo obiettivo è stato ribadito più volte dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁸³, poiché è noto che gli attacchi terroristici avvenuti nel 2001, nonché i successivi fatti di rilievo mondiale riconducibili al terrorismo di matrice internazionale (si pensi a quelli di Madrid, Londra e Sharm El Sheik), hanno provocato un rinnovato allarme sulla scena politica internazionale e hanno riaperto l'attenzione della Comunità degli Stati verso il terrorismo inteso come questione globale, da affrontare attraverso programmi coordinati di prevenzione e repressione, nel quadro di una rinnovata cooperazione reciproca. Tutto ciò ha alimentato il senso di urgenza in ordine alla necessità di una definizione universalmente condivisa di quel fenomeno terroristico che gli atti emanati dagli organi delle Nazioni Unite assumono ad oggetto ed elaborano piani e misure di contrasto, senza, tuttavia, chiarire in che cosa esso consista.

Nonostante ciò, non si è finora riusciti a concludere una Convenzione globale contro il terrorismo internazionale. Il relativo testo è ancora allo studio del Comitato e non è possibile prevedere se e quando potrà essere adottato. Non è stato ancora possibile trovare un accordo in merito alla definizione del fenomeno soprattutto a causa della posizione assunta dai Paesi arabi e dai Paesi non allineati, i quali, pur condividendo la necessità di giungere ad una definizione chiara e condivisa, ritengono che debbano essere espressamente escluse le lotte per l'autodeterminazione e per la liberazione dei popoli sottoposti a dominazione od occupazione straniera. Inoltre, altra questione controversa è quella dell'estensione o meno della Convenzione alle forze armate regolari.

⁸³ Con la Risoluzione 59/46 del 2 dicembre 2004, 61/40 del 4 dicembre 2006 e nella successiva 62/275 del 15 settembre 2008.

Al riguardo, è necessario accennare il contributo offerto da due studiosi americani, Alistair Millar e Eric Rosand⁸⁴, esperti della materia, i quali intendono propagandare le loro soluzioni, nella speranza che ricevano accoglienza e vengano tradotte in pratica. L'idea prospettata dagli autori consiste nella creazione di un'Organizzazione internazionale contro il terrorismo (*Global Counterterrorism Organization – GCO*): si tratterebbe di un'organizzazione internazionale di tipo classico, cioè un ente fondato su un trattato internazionale che annovera gli Stati tra i propri membri, e non un'organizzazione non governativa. L'idea è senz'altro originale, ma la sua utilità nella lotta al terrorismo internazionale è tutta da verificare. Innanzitutto occorrerebbe verificare se la futura organizzazione nascerebbe come organizzazione universale oppure se sarebbe confinata agli Stati occidentali; in secondo luogo sarebbe necessario individuare il foro più appropriato per la conclusione del trattato istitutivo della GCO, il quale non potrebbe avere per oggetto solo la creazione delle istituzioni, ma dovrebbe occuparsi anche di disposizioni sostanziali, tra le quali anche l'annosa questione della definizione di terrorismo internazionale; in terzo luogo andrebbero specificati i poteri e le funzioni della GCO: se si limita a servire da mero supporto tecnico agli Stati, oppure se possiede funzioni più incisive, quali l'individuazione dei terroristi, la compilazione di liste nere (attualmente di competenza della "*Counter-Terrorism Committee*" – CTC) e altre misure che necessariamente toccano le libertà individuali; per non parlare, poi, dell'eventuale attribuzione alla GCO di poteri ispettivi nei territori degli Stati membri, che sollevano delicati problemi di sovranità.

In conclusione l'idea di un'Organizzazione globale contro il terrorismo è interessante, resta, però, da verificare se la sua traduzione a livello operativo sia fattibile e politicamente accettabile.

⁸⁴ Autori di *Allied against terrorism: what's needed to strengthen worldwide commitment*, editore Century Foundation Press (2006).

PARTE II. Iniziative antiterrorismo a livello di Unione Europea

2.6 Considerazioni preliminari

L'Unione europea ha adottato una serie di misure per il contrasto delle attività terroristiche, alcune su autonoma iniziativa, altre per dare attuazione alle risoluzioni delle Nazioni Unite precedentemente esaminate.

La cooperazione a livello europeo in materia penale trae origine da due fattori: da un lato, la necessità di apprestare un adeguato sistema di tutela degli interessi propriamente comunitari, collegati al perseguimento degli scopi di carattere economico e finanziario tipici delle Comunità europee; e dall'altro, l'intento di predisporre misure di contrasto rispetto a fenomeni criminali di rilievo transnazionale più efficaci di quelle adottabili dai singoli Stati. Incline da tempo a configurarsi come ente unitario⁸⁵, l'Unione europea ha manifestato sempre più chiaramente la tendenza ad affermare un'identità politica anche attraverso l'adozione di strumenti normativi finalizzati ad inserirsi nel più ampio contesto internazionale di lotta contro gravi fenomeni di criminalità, tra cui figura, senz'altro, il terrorismo.

In particolare, la lotta al terrorismo interessa due pilastri su cui si fonda l'Unione europea: la politica estera e di sicurezza comune (secondo pilastro) e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (terzo pilastro). Nell'ambito del terzo pilastro, una delle principali spinte all'instaurazione di una collaborazione intergovernativa fu rappresentata proprio dalla necessità di contrastare adeguatamente l'attività dei gruppi terroristici, operanti nei territori degli Stati membri. L'art.29 del Trattato sull'Unione europea include il terrorismo tra i

⁸⁵ Quale si presenta attualmente per effetto del Trattato di Lisbona.

crimini più gravi da reprimere e combattere attraverso una cooperazione più stretta tra forze di polizia, autorità doganali e altre autorità competenti, in connessione con l'organizzazione di un sistema di scambio di informazioni in seno all'Ufficio europeo di polizia (Europol⁸⁶), il quale coordina le polizie nazionali, e all'Ufficio per il coordinamento delle autorità giudiziarie (Eurojust⁸⁷); nonché attraverso il riavvicinamento delle legislazioni penali nazionali.

2.7 Il mandato d'arresto europeo: la decisione-quadro 2002/584/GAI

Nella prospettiva di rafforzare la cooperazione giudiziaria per rendere più efficace la lotta al terrorismo e rinsaldare, così, i capisaldi della sicurezza e della libertà nello spazio comune europeo, la Commissione europea avanzò una proposta di decisione quadro relativa all'istituzione del mandato d'arresto europeo nonché ad una nuova regolamentazione delle procedure di consegna tra gli Stati membri, con l'obiettivo di superare le precedenti discipline convenzionali relative all'estradizione e adottare procedure semplificate, che coinvolgessero direttamente ed unicamente le autorità giudiziarie dei singoli Paesi dell'Unione⁸⁸. In base a tale proposta della Commissione, il Consiglio

⁸⁶ Abbreviazione di “*European Police Office*”, ha sede all'Aia, divenuta operativa il 1° luglio 1999, è un'agenzia finalizzata alla lotta al crimine dell'UE e a migliorare l'efficienza e la collaborazione tra i servizi competenti degli Stati membri, in settori sempre più numerosi, primo fra tutti la prevenzione e la lotta contro il terrorismo.

⁸⁷ Agenzia dell'UE, ha sede all'Aia, creata nell'ottobre del 1999; si compone di un procuratore o un ufficiale di polizia per ogni Stato membro, i quali formano il “Collegio” dell'organizzazione. Le sue funzioni sono essenzialmente di stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini e delle azioni penali tra le autorità nazionali competenti nei singoli Stati membri.

⁸⁸ Infatti, nel preambolo della decisione-quadro si specifica che “l'obiettivo dell'Unione

dell'Unione europea ha adottato una decisione-quadro ⁸⁹ che regola il mandato d'arresto europeo e la procedura di consegna tra gli Stati membri dell'Unione, il quale rappresenta un ulteriore, importante tassello nella predisposizione di un assetto comunitario della sicurezza e costituisce la prima concretizzazione, nel settore del diritto penale, del principio di mutuo riconoscimento. Il testo della decisione è stato voluto dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001 e si applica a tutti gli Stati parte dell'Unione, i quali hanno dovuto inserirlo nei loro ordinamenti interni per una sostituzione progressiva della procedura.

Il mandato d'arresto europeo (detto M.A.E) consiste in un provvedimento giudiziario emesso da uno Stato membro della Comunità europea in vista dell'arresto o della consegna, da parte di uno Stato, di una persona ricercata ai fini dell'esercizio dell'azione penale (M.A.E. *processuale*), dell'esecuzione di una pena (M.A.E. *esecutivo*) ovvero dell'esecuzione di una misura di sicurezza privativa della libertà. La finalità perseguita è quella di garantire agli Stati aderenti all'Unione europea una rapida e agevole procedura di consegna dei ricercati.

In sostanza il mandato d'arresto europeo è considerato un procedimento semplificato di estradizione fra Stati membri dell'Unione, che tende a sostituirsi a questa imponendo ad ogni autorità giudiziaria nazionale (A.G. *dell'esecuzione*) di riconoscere, dopo minimi controlli, la domanda di consegna di un soggetto che sia stata formulata dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro (A.G. *emittente*).

di diventare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comporta la soppressione dell'extradizione tra gli Stati membri e la sua sostituzione con un sistema di consegna tra le autorità giudiziarie" (punto 5).

⁸⁹ Decisione-quadro del Consiglio del 13 giugno 2002, **2002/584/GAI**, attuata dall'Italia con legge 69/2005 e successivamente modificata ad opera della decisione-quadro 2009/299/GAI.

Tuttavia, gli Stati membri restano liberi di applicare e concludere accordi bilaterali e multilaterali nella misura in cui essi facilitano o semplificano maggiormente le procedure di consegna, a condizione però che tali accordi non arrechino pregiudizio alle relazioni con gli altri Stati membri che non sono parti dell'accordo.

La decisione-quadro che definisce il mandato d'arresto europeo è entrata in vigore il 1° gennaio 2004 e ha preso il posto dei testi esistenti in materia (dalla Convenzione sull'estradizione del 1957 alle disposizioni di Schengen).

Tale istituto, oltre a favorire e rafforzare la cooperazione giudiziaria sulla base di un principio di riconoscimento reciproco, concorre alla realizzazione di un sistema più agile ed efficace di perseguimento degli illeciti penali nello spazio comunitario; presupposto necessario è l'esistenza di un elevato livello di fiducia tra gli Stati stessi e tende a perseguire, come effetto indotto, un'omologazione, armonizzazione delle discipline di diritto penale previste dai singoli Stati aderenti all'Unione, in un'ottica di delineare una disciplina comune delle fattispecie incriminatrici. In questo senso orienta l'art.2 n°2 della decisione-quadro, relativa al campo di applicazione del mandato d'arresto europeo, in cui è stato predisposto un elenco di fattispecie di reato per le quali è ammessa l'emissione di tale mandato, che postula necessariamente un'omogeneità nei caratteri identificativi dei reati all'interno dello spazio comune europeo, realizzabile, principalmente, attraverso un'armonizzazione delle singole legislazioni penali. L'elencazione riguarda i crimini più gravi, quali lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia, il razzismo e la xenofobia, nonché il reato di terrorismo, insieme al dirottamento di aerei o di navi, il rapimento, sequestro e presa di ostaggi e molti altri ancora. I reati di questa lista rendono la consegna del tutto vincolante, senza alcun controllo da parte dell'autorità giudiziaria di esecuzione, e questo rappresenta il progresso voluto con l'instaurazione del mandato

d'arresto europeo consistente nel passaggio da una decisione politica a quella giudiziaria; la politica non ha che un ruolo secondario nella procedura del mandato

L'aver fatto rientrare il terrorismo in tale ambito applicativo rappresenta, senz'altro, un'importante acquisizione che consente di collocare la decisione-quadro n°584 del 2002 nell'ambito delle azioni politiche europee di intensificazione della lotta al terrorismo internazionale.

Inoltre la nuova disciplina del mandato d'arresto europeo introduce deroghe al principio della "doppia incriminazione"⁹⁰, il quale non opera nel caso dei reati più gravi (quali appunto quelli elencati nell'art.2 n°2). Pertanto, tale principio non è riconosciuto come causa vincolante di rifiuto di esecuzione di un mandato d'arresto europeo, ma vige all'interno delle cause facoltative del rifiuto. I reati politici, esclusi dal meccanismo di estradizione, non sono causa di rigetto della consegna nell'ambito del mandato d'arresto europeo.

Accanto alla prefigurazione delle fattispecie alle quali il mandato di arresto può riferirsi, tra cui vengono compresi anche reati rientranti nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale, la decisione-quadro contempla le ipotesi in cui l'esecuzione del mandato d'arresto deve essere rifiutata (art.3): al riguardo, lo Stato membro di esecuzione del mandato è obbligato a rifiutare l'esecuzione quando il reato oggetto del mandato sia coperto da amnistia nello Stato di esecuzione, oppure qualora il soggetto interessato non possa, a causa della sua età, esser ritenuto penalmente responsabile dei fatti che stanno alla base del mandato, in base alle norme interne di quello Stato. Inoltre la decisione-quadro contempla anche le ipotesi in cui l'esecuzione del mandato appare, invece, come facoltativa, potendo l'autorità giudiziaria dello Stato membro di esecuzione decidere, in

⁹⁰ Sussistente, invece, nella disciplina del procedimento di estradizione, in cui si prevede espressamente che, ai fini dell'extradizione, il fatto deve essere punibile in concreto sia nello Stato richiedente sia nello Stato concedente.

base al proprio apprezzamento discrezionale, di rifiutarsi di darvi seguito (art.4), quali ad esempio: il fatto per cui si procede al mandato d'arresto europeo non costituisca reato nello Stato di esecuzione (art.4 n°1), o quando contro la persona oggetto del mandato sia già in corso un'azione dello Stato membro per il medesimo fatto posto a base di tale mandato (art.4 n°2), oppure quando si tratti di reati che, secondo la legge dello Stato membro di esecuzione, siano considerati commessi interamente o parzialmente sul suo territorio, o quand'anche si tratti di condotte tenute fuori del territorio dello Stato membro emittente ma la legge dello Stato membro di esecuzione non consenta l'azione penale per i medesimi reati commessi al di fuori del suo territorio.

Tuttavia troviamo un elemento in comune tra la nuova disciplina del mandato d'arresto europeo e il vecchio meccanismo di estradizione: vale a dire la regola del *ne bis in idem*, che giustifica il rifiuto della consegna dell'individuo in entrambi gli istituti.

La procedura di consegna si suddivide in tre fasi: nella prima, si ha la comunicazione del provvedimento da parte dell'autorità emittente direttamente all'autorità di esecuzione⁹¹; nella seconda fase, relativa all'attuazione, l'autorità ricevente può dare esecuzione al mandato o rifiutarsi nelle ipotesi previste dagli artt. 3 e 4 (sopra richiamati); nella terza e ultima fase, l'autorità giudiziaria deve decidere in merito alla consegna dell'arrestato dopo che questi vi abbia, in modo irrevocabile, prestato il consenso. Nel caso in cui il ricercato non presti il proprio consenso alla consegna, ha diritto di essere condotto innanzi all'autorità giudiziaria dell'esecuzione e ad essere interpellato nel rispetto delle norme del diritto interno di quello Stato membro.

Nel preambolo della decisione-quadro vi è un'inibizione generale di consegna per ragioni discriminatorie, qualora vi siano fondati motivi di ritenere che l'individuo possa subire persecuzioni nello Stato di

⁹¹ È prevista, tuttavia, la collaborazione del Sistema di informazione Schengen (c.d. SIS) e dei servizi Interpol.

esecuzione per ragioni legate al suo sesso o alla sua etnia; pertanto, lo Stato membro di esecuzione ha l'obbligo di non dare esecuzione al mandato quando si stima un serio rischio di tortura o pena capitale o di trattamenti inumani e degradanti nello Stato di emissione. Queste garanzie dei diritti fondamentali, contenute nel preambolo e nell'art.3 della decisione, ci fanno ritenere che tali diritti siano concepiti come principi guida della procedura.

Ma se l'istituto del mandato d'arresto europeo interessa principalmente il versante della repressione delle condotte criminose, esso non manca, tuttavia, di presentare una certa rilevanza anche sul piano della prevenzione, dal momento in cui, concorrendo a rendere generale sul territorio europeo l'impegno per la persecuzione e la lotta al terrorismo, rimuove ogni zona d'ombra nelle attività di singoli Stati membri che possa valere a configurare un riparo per presunti terroristi; in più dobbiamo riconoscere all'istituto in esame un'efficacia dissuasiva nell'attuazione di minacce di azioni terroristiche che avessero come obiettivi strategici uno o più Paesi dell'area europea. La disciplina del mandato d'arresto europeo, involgendo anche il terrorismo nell'ambito delle intese di cooperazione giudiziaria, sollecita gli Stati membri all'adozione di normative che tengano di conto l'effettiva osservanza del principio dello Stato di diritto quale fondamento e tradizione costituzionale comune nell'ordinamento comunitario (art. 6 TUE); l'elusione di questo principio da parte delle normative nazionali di attuazione della decisione-quadro potrebbe, dunque, essere sanzionata, oltre che dalle corti costituzionali nazionali, anche dalle autorità giurisdizionali di livello sovranazionale.

La decisione-quadro del 13 giugno 2002 è stata recepita in Italia con la legge 12 aprile 2005, n°69, recante appunto "Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione-quadro 2002/584/GAI relativa

al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna fra gli Stati membri", ed entrata in vigore il successivo 14 maggio. Le disposizioni della legge 69/2005 si applicano soltanto alle richieste di esecuzione di mandati emessi dopo la sua entrata in vigore e per reati commessi successivamente al 7 agosto 2002, mentre per le richieste di esecuzione relative a reati commessi anteriormente a tale data si applicano le disposizioni vigenti in materia di estradizione (artt. 697-722 c.p.p.). Pertanto, in Italia si potranno avere più regimi regolatori della consegna di persone che si trovano sul suolo nazionale: rapporti con gli Stati membri dell'Unione per cui si applica la disciplina del mandato d'arresto europeo; rapporti con Stati regolati da convenzioni e trattati internazionali per cui si applicano le norme sull'extradizione; infine, rapporti tra Stati tra cui non vi sono accordi internazionali.

Con la regolamentazione del mandato d'arresto europeo, in sostanza, si è inteso stabilire un rapporto diretto tra le autorità giudiziarie, e non più tra Stati, cosicché sarà solamente l'autorità giudiziaria a decidere sulla consegna verso l'estero, mentre il Ministro della Giustizia non ha alcun potere, limitandosi ad essere semplicemente un canale di trasmissione delle richieste (a differenza del regime di estradizione che invece ha un carattere puramente politico). Inoltre, il legislatore italiano nella legge 69/2005 ha riaffermato l'esclusione dal rifiuto di consegna delle condotte terroristiche, opponibile dalla Corte d'Appello se il mandato d'arresto europeo ha per oggetto un reato politico.

2.8 Armonizzazione normativa in materia di terrorismo: la decisione-quadro 2002/475/GAI

Se, a livello internazionale, la Convenzione di New York del 1999 per la repressione del finanziamento del terrorismo rappresenta la fonte più recente dalla quale ricavare una definizione, sia pure indiretta, di

terrorismo, a livello europeo viene in considerazione, per il medesimo fine, la decisione-quadro **2002/475/GAI** sulla lotta contro il terrorismo, adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 13 giugno 2002. Tale provvedimento, però, non fu emesso allo scopo di fornire una definizione di terrorismo che servisse da modello per i Paesi dell'Unione, bensì la finalità dello strumento era l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, affinché le divergenze tra le normative non costituissero un ostacolo nella cooperazione giudiziaria e di polizia per reati di terrorismo. L'esigenza di dotare l'Unione europea di una comune nozione giuridica di terrorismo nasceva dalla constatazione dell'assenza, nella maggior parte degli ordinamenti interni, di appropriati strumenti normativi specificamente dedicati al controllo penale della criminalità terroristica. Di qui l'imposizione agli Stati membri dell'obbligo di qualificare espressamente come terroristiche, nelle rispettive legislazioni, determinate fattispecie incriminatrici e di prevedere per esse un trattamento sanzionatorio corrispondente ai livelli prescritti, ovvero dell'obbligo di adeguare le normative vigenti alle nuove disposizioni europee, per gli Stati già provvisti di un'apposita disciplina antiterrorismo.

La base giuridica della decisione-quadro è vincolante per gli Stati membri per quanto attiene al risultato da ottenere; resta salva la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Al momento dell'emissione del provvedimento si riscontravano notevoli divergenze nelle legislazioni nazionali dei Paesi membri (tuttora in parte esistenti), in quanto alcuni Stati non hanno norme specifiche in materia di terrorismo e sanzionano gli atti terroristici come reati comuni; altri, invece, hanno leggi nelle quali i termini "terrorismo" e "terrorista" compaiono esplicitamente senza però ricevere una definizione.

La decisione-quadro si applica a tutti i reati di terrorismo preparati o commessi all'interno dei confini dell'Unione europea, indipendentemente dal loro obiettivo, compresi gli atti terroristici contro

interessi di Stati non facenti parte della Comunità europea ove compiuti sul territorio dell'Unione.

In particolare, l'art. 1 della decisione-quadro n°475 prevede che ciascuno Stato membro adotti le misure necessarie affinché siano considerati "reati terroristici" una serie di atti intenzionali, contenuti in un elenco tassativo, comprendente: a) attentati alla vita di una persona che possano causarne il decesso; b) attentati gravi all'integrità fisica di una persona; c) sequestro di persona e cattura di ostaggi; d) distruzioni massicce di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture; e) sequestro di aeromobili o di navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di merci; f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche o chimiche; g) diffusione di sostanze pericolose, causazione di incendi, inondazioni o esplosioni, il cui effetto metta in pericolo vite umane; h) manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali, il cui effetto metta in pericolo vite umane; i) minaccia di mettere in atto uno dei comportamenti elencati alle lettere da a) a h)⁹². Ciò che rende "terroristiche" tali fattispecie, dal punto di vista oggettivo, è la possibilità che esse, per loro natura o per il contesto in cui si inseriscono, arrechino un grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale, mentre dal punto di vista soggettivo, è che siano commesse al fine di intimidire gravemente la popolazione, o di costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o

⁹² Elenco ripreso dalla posizione comune 2001/931/PESC, considerata come una sorta di manifesto programmatico della lotta al terrorismo nell'UE, perché destinata a prevedere gli strumenti generali di contrasto alla minaccia terroristica, tra cui il congelamento delle risorse finanziarie dei terroristi e il divieto di finanziamenti in loro favore, la repressione penale, lo scambio di informazioni e la cooperazione nell'attività di indagine, il rafforzamento dei controlli alle frontiere ecc..

di destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali o economiche di un Paese o di un'organizzazione internazionale. La maggior parte di tali condotte è già considerata come reato nei codici penali degli Stati membri, ma sovente è considerata reato comune. La decisione-quadro impone che, quando tali condotte siano compiute intenzionalmente da un individuo o un'organizzazione contro uno o più Paesi, le loro istituzioni o le loro popolazioni (intese anche le minoranze), a scopo intimidatorio e al fine di sovvertire o distruggere le strutture politiche, economiche o sociali di tali Paesi, tali reati siano considerati "reati terroristici". Come possiamo notare dall'elenco dell'art. 1, vengono ricomprese come condotte rilevanti anche quelle contro l'ambiente, meno violente di quelle che attentano direttamente alla vita e all'integrità della persona, ma potenzialmente altrettanto dannose.

Tale elenco viene poi integrato dall'art. 2, comma 2 della stessa decisione-quadro, il quale impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per rendere punibili gli atti intenzionali di direzione di un'organizzazione terroristica e di partecipazione alle sue attività, anche fornendole informazioni o mezzi materiali, o effettuando finanziamenti, in qualsiasi forma, in suo favore. A tal fine, il primo comma dell'art. 2 chiarisce che per "organizzazione terroristica" si intende l'associazione strutturata di due o più persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere dei reati terroristici. Così definita, tanto la nozione di organizzazione terroristica, quanto quella di partecipazione, risultano fortemente indeterminate e, dunque, gravemente carenti in termini di offensività. Pertanto, la formulazione di questa norma lascia agli Stati membri la facoltà di decidere come definire esattamente il reato di partecipazione ad un'organizzazione terroristica. In effetti, non è facile fornire una definizione di associazione criminale che sia valida per tutti i Paesi europei.

La nozione europea di terrorismo è stata sostanzialmente trasfusa nell'art. 270 *sexies*⁹³ del nostro codice penale, che nel descrivere le condotte con finalità di terrorismo ripete testualmente i requisiti indicati all'art. 1 della decisione-quadro 2002/475/GAI; tuttavia, rimandiamo la trattazione dei singoli aspetti di tale definizione nella prossima sezione di questo capitolo, quando ci soffermeremo ad esaminare criticamente la norma nazionale che ne ha recepito il contenuto. Ci limitiamo qui a segnalare l'estrema vaghezza del requisito oggettivo, concernente la gravità del danno che i reati terroristici dovrebbero poter causare ad entità di livello istituzionale, nonché l'inclusione della finalità eversiva tra gli scopi di tali condotte.

Ma la decisione-quadro 2002/475/GAI presenta anche altri motivi di particolare interesse sotto il profilo penalistico, al di là della questione definitoria: essa è espressione di un orientamento politico-criminale in senso generalpreventivo negativo⁹⁴, che si caratterizza per una tipica logica emergenziale applicata alla sfera sovranazionale. Tale provvedimento si colloca, cioè, nella prospettiva di un'accentuata deterrenza, e in tal senso le scelte formulate dai governi dei Paesi europei indicano ai legislatori nazionali che la via per il contrasto al terrorismo passa attraverso la creazione di un sottosistema normativo, in cui le esigenze di difesa sociale sono destinate a prevalere sulla tutela dei diritti fondamentali, nonostante la precisazione dell'art. 1, comma 2 della decisione-quadro⁹⁵. Tale logica di carattere repressivo-

⁹³ Introdotto con decreto legge 27 luglio 2005, n°144 recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, e convertito nella legge 31 luglio 2005, n°155 (di cui parleremo in seguito).

⁹⁴ Come confermato nella decisione-quadro 2008/919/GAI, adottata dal Consiglio il 28 novembre 2008 volta a modificare la precedente decisione-quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo.

⁹⁵ Art.1, co.2 prevede che «l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i principi

deterrente è confermata, poi, dalla particolare severità delle sanzioni: in particolare, per le condotte di direzione e di partecipazione alle attività di un'organizzazione terroristica sono fissati limiti minimi di pena massima alquanto elevati, corrispondenti alla reclusione non inferiore a quindici anni per chi dirige l'organizzazione, e non inferiore a otto anni per il mero partecipe; inoltre, se la condotta di direzione riguarda un'organizzazione terroristica che si limita a minacciare la commissione di reati terroristici, la pena massima non può essere inferiore a otto anni di reclusione (art. 5, comma 3 della decisione-quadro). A fronte di tale severità delle prescrizioni imposte in materia di sanzioni, è sancita la possibilità per gli Stati membri di introdurre, nelle loro normative nazionali, apposite circostanze attenuanti, intese come istituti premiali in relazione ad attività di collaborazione con l'autorità giudiziaria (art. 6 della decisione-quadro).

La decisione-quadro 2002/475/GAI è stata successivamente modificata ad opera della decisione-quadro 2008/919/GAI, la quale ha ampliato il novero dei "reati connessi ad attività terroristiche", comprendendo, non solo il furto aggravato, l'estorsione e la redazione di un falso documento amministrativo, ma anche la pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici (rinnovato art. 3 della decisione-quadro del 2002). Di tali ultime attività si prevede anche un'espressa definizione: per "pubblica provocazione" deve intendersi la diffusione o qualunque altra forma di pubblica divulgazione di un messaggio con l'intento di istigare a commettere uno dei reati con finalità di terrorismo indicati nell'art. 1, co.1 (da a) a h)) qualora tale comportamento dia luogo al rischio che possano essere commessi uno o più reati; il "reclutamento" a fini terroristici consiste nell'induzione a commettere uno dei reati appena

giuridici fondamentali, sanciti dall'art.6 del Trattato sull'Unione europea, non può essere modificato per effetto della presente decisione-quadro».

richiamati o a partecipare ad un'organizzazione terroristica; e l'"addestramento" a fini terroristici si riferisce all'atto di fornire istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose, ovvero altre tecniche specifiche al fine di commettere uno dei reati elencati all'art. 1, co.1.

Le modifiche apportate dalla decisione-quadro 2008/919/GAI alla 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, non hanno trovato, sinora, espressa esecuzione nell'ordinamento italiano⁹⁶.

2.9 Politica antiterrorismo nell'Unione europea

Gli Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati a contrastare congiuntamente il terrorismo e ad assicurare la migliore protezione possibile per i propri cittadini. A tal fine, il Consiglio europeo ha adottato la "*Strategia antiterrorismo*"⁹⁷ (Bruxelles, 30 novembre 2005) incentrata su quattro pilastri principali: prevenzione, protezione, perseguimento e risposta.

Tale strategia mira a combattere il terrorismo su scala mondiale, nel rispetto dei diritti umani, e a rendere l'Europa più sicura, consentendo ai propri cittadini di vivere in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Essa costituisce un importante passo preparatorio nell'ambito della strategia di sicurezza interna, portando avanti le misure antiterrorismo enucleate nel Programma di Stoccolma⁹⁸.

I quattro pilastri su cui si fonda la strategia rappresentano una risposta

⁹⁶ Cfr. MASARONE VALENTINA, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane – Napoli – 2013.

⁹⁷ "*The European Union Counter-Terrorism Strategy*", consultabile sul sito internet <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST+14469+2005+REV+4>.

⁹⁸V. *infra* par. 2.10.

globale e proporzionata alla minaccia terroristica internazionale. La strategia richiede che si operi a livello nazionale, europeo e internazionale per ridurre la minaccia del terrorismo e la nostra vulnerabilità agli attacchi, e stabilisce gli obiettivi cui mirare al fine di impedire il reclutamento di nuovi terroristi, proteggere meglio i potenziali bersagli, perseguire e indagare i membri di reti esistenti e migliorare la capacità degli Stati membri di gestire le conseguenze degli attacchi terroristici.

Elemento comune ai quattro pilastri della strategia dell'Unione è il ruolo che essa svolge nel mondo: attraverso la sua azione esterna, l'Unione europea si assume la responsabilità di contribuire alla sicurezza globale e di costruire un mondo più sicuro. Agendo tramite le Nazioni Unite ed altre organizzazioni internazionali o regionali, l'Unione si adopererà per creare il consenso internazionale e promuovere norme antiterrorismo internazionali. Elemento fondamentale dell'approccio europeo è anche il fatto di considerare l'antiterrorismo una prima priorità nel dialogo con i Paesi-partner di notevole rilevanza, primi fra questi gli Stati Uniti.

- 1° pilastro: Prevenzione: il principale strumento giuridico a livello europeo per far fronte ai reati terroristici è la decisione-quadro sulla lotta contro il terrorismo (2002/475/GAI)⁹⁹, la quale, modificata nel 2008, armonizza ora anche le disposizioni nazionali per quanto riguarda gli aspetti della lotta antiterrorismo legati alla prevenzione, compreso l'utilizzo di Internet a fini terroristici. Il primo pilastro "prevenzione" si propone di individuare e affrontare i fattori che contribuiscono alla radicalizzazione e ai processi di reclutamento di individui in gruppi terroristici, primi fra tutti Al-Qaeda e gruppi da essa ispirati, in quanto questo tipo di terrorismo costituisce attualmente la minaccia principale

⁹⁹ Cfr. *infra* par. 2.8

ai Paesi europei. Il terrorismo non può mai essere giustificato, non ci possono essere scusanti o impunità per gli attentati terroristici, per queste ragioni dobbiamo individuare e contrastare i modi, la propaganda e gli strumenti attraverso cui le persone vengono spinte verso il terrorismo, benché la scelta di aderire a certe associazioni varia da individuo a individuo. Combattere la radicalizzazione e il reclutamento è una sfida che incombe principalmente agli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale. I lavori svolti in sede europea, con il contributo significativo della Commissione, possono costituire un contesto importante per coordinare le politiche nazionali, scambiarsi informazioni e stabilire buone pratiche. Ma rispondere a questa sfida va oltre il potere dei singoli governi, richiederà l'impegno di tutti i popoli, all'interno e all'esterno dell'Europa.

La facilità di spostamento, di trasferimento del denaro e delle comunicazioni – soprattutto attraverso Internet – hanno reso più agevole l'accesso a idee radicali e all'addestramento. Dobbiamo individuare comportamenti di questo tipo, attraverso per esempio un controllo degli spostamenti verso zone di conflitto, e dobbiamo impedire l'incitamento alla violenza. La diffusione di una particolare visione estremista induce taluni a prendere in considerazione e a giustificare la violenza, pertanto dobbiamo fare in modo che la voce dell'opinione maggioritaria prevalga su quella dell'estremismo, impegnandoci al fianco della società civile e dei gruppi religiosi che rifiutano le idee avanzate dai terroristi e dagli estremisti istigatori di violenza.

Tra le condizioni che contribuiscono a creare un ambiente che facilita la radicalizzazione delle persone si annoverano i seguenti fattori: governanza carente o autocratica, assenza di prospettive politiche ed economiche e assenza di opportunità di istruzione; benché la maggior parte di tali fattori non siano riscontrabili nell'Unione, è comunque possibile che emergano in determinate fasce della popolazione. Per

lottare contro tutto ciò, è necessario promuovere con maggior vigore il buongoverno, la democrazia, i diritti umani, l'istruzione, la prosperità economica e impegnarci nella risoluzione dei conflitti; dobbiamo inoltre respingere le disuguaglianze e le discriminazioni e promuovere il dialogo interculturale e l'integrazione a lungo termine. Possiamo aiutare i nostri partner oltremare nella lotta contro la radicalizzazione e il reclutamento attraverso programmi di cooperazione e assistenza ai Paesi terzi e collaborando con le organizzazioni internazionali.

In particolare, la strategia antiterrorismo dell'Unione individua le seguenti priorità ai fini della prevenzione¹⁰⁰:

- 1) Sviluppare approcci comuni per individuare comportamenti problematici, soprattutto l'utilizzo di Internet a fini illegali.
- 2) Tenere sotto controllo comportamenti di istigazione alla violenza e reclutamento in ambienti particolarmente favorevoli (prigioni, luoghi di culto o di formazione religiosa), attuando una normativa che definisca reati tali comportamenti.
- 3) Sviluppare una strategia per i media e la comunicazione al fine di illustrare meglio le politiche dell'Unione.
- 4) Promuovere il buongoverno, la democrazia, l'istruzione, la prosperità economica attraverso programmi di assistenza a livello comunitario.
- 5) Sviluppare il dialogo interculturale all'interno e al di fuori dell'Unione.
- 6) Sviluppare un linguaggio non emotivo per discutere questi temi.
- 7) Proseguire la ricerca, mettere in comune le analisi e le esperienze per approfondire la comprensione delle questioni ed elaborare risposte politiche.

- 2° pilastro: Protezione: la protezione è una componente essenziale

¹⁰⁰ Consiglio dell'Unione europea , Bruxelles 30 novembre 2005 (14469/4/05).

della nostra strategia antiterrorismo. Tale pilastro si propone di stabilire un'azione collettiva per rafforzare la sicurezza delle frontiere, dei trasporti e delle altre infrastrutture transfrontaliere al fine di rendere più difficile ai terroristi (noti o sospetti) l'ingresso e l'azione nella zona dell'Unione. Negli ultimi anni sono stati compiuti considerevoli passi avanti finalizzati al potenziamento della sicurezza alle frontiere, tra cui l'introduzione di nuove tecnologie nella raccolta e lo scambio dei dati sui passeggeri, con l'inserimento delle informazioni biometriche nei documenti di identità e di viaggio. Tutto questo aumenterà l'efficacia dei controlli ai nostri confini e offrirà maggior sicurezza ai nostri cittadini. L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri (FRONTEX¹⁰¹) ha lo scopo di sorvegliare le frontiere esterne dell'Unione, pertanto interverrà per fornire una valutazione dei rischi. Inoltre, attualmente vengono sviluppati il Sistema di informazione Schengen di seconda generazione (SIS II¹⁰²) e il Sistema di informazione sui visti (VIS¹⁰³), i quali consentiranno alle autorità nazionali di scambiare informazioni e di accedere ad esse, e, qualora risulti necessario, di rifiutare l'accesso nell'area Schengen.

È indispensabile agire in modo collettivo anche a livello di trasporti: occorre innalzare la sicurezza negli aeroporti, nei porti marittimi e rafforzare le disposizioni in materia di sicurezza a bordo degli aerei in modo da scoraggiare gli attacchi terroristici e combattere le vulnerabilità presenti nelle operazioni di trasporto nazionale e

¹⁰¹ La Frontex è stata istituita con regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004, ha iniziato ad operare il 3 ottobre 2005; il suo centro direzionale è a Varsavia.

¹⁰² Il SIS II è stato adottato con regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006.

¹⁰³ Il VIS è stato adottato con regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008.

internazionale. Per migliorare la sicurezza dei trasporti è stato elaborato e sviluppato un ampio quadro legislativo, soprattutto per l'aviazione civile e il trasporto marittimo: in particolare, in questi due settori la Commissione lavora in stretta collaborazione con le amministrazioni nazionali al funzionamento di un sistema di ispezione di porti e aeroporti. Per tutelarci ulteriormente, è stato istituito un programma di lavoro volto a migliorare la protezione delle infrastrutture critiche in tutta l'Europa; i lavori, in tal senso, proseguiranno con lo sviluppo di un approccio di rischio a tutto campo che metta in evidenza in modo prioritario la minaccia terroristica.

Inoltre, nel 2008 è stato approvato un piano d'azione dell'Unione per l'incremento della sicurezza degli esplosivi, al fine di rafforzare i controlli sull'accesso alle sostanze chimiche utilizzate per preparare ordigni artigianali.

Dunque, le priorità fondamentali ai fini della protezione sono:

- 1) Ottenere miglioramenti nella sicurezza dei passaporti comunitari attraverso l'inserimento dei dati biometrici.
- 2) Istituire il Sistema d'informazione sui visti (VIS) e il Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II).
- 3) Sviluppare un'effettiva analisi del rischio alle frontiere esterne dell'UE, grazie all'agenzia FRONTEX.
- 4) Attuare la normativa comune sulla sicurezza dell'aviazione civile nei porti e in mare.
- 5) Decidere un programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche.
- 6) Sfruttare al meglio le attività di ricerca a livello di UE.

• 3° pilastro: Perseguimento: questo terzo pilastro si propone di smantellare i piani dei terroristi, le loro reti e le loro attività di reclutamento, tagliare i loro finanziamenti e l'accesso al materiale necessario per preparare attacchi (armi, esplosivi ecc.), e di

consegnarli alla giustizia nel rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale.

In primo luogo l'obiettivo è di perseguire i terroristi al di là delle frontiere. Gli Stati membri si concentreranno nel garantire la sicurezza, non solo nazionale, ma dell'Unione nel suo insieme, mentre l'Unione, a sua volta, sosterrà gli sforzi degli Stati membri nello smantellamento del terrorismo incoraggiando lo scambio di informazioni, anche riservate, tra di loro, fornendo analisi comuni della minaccia e rafforzando la cooperazione internazionale. Sul piano nazionale, le autorità competenti devono disporre degli strumenti necessari per raccogliere e analizzare intelligence, per indagare sui terroristi e perseguirli, e potranno chiedere agli Stati di aggiornare, se necessario, la risposta politica e le disposizioni legislative, tenendo pienamente conto delle raccomandazioni che provengono dalla valutazione reciproca effettuata a livello di Unione; alla luce di tali raccomandazioni, poi, gli Stati membri riferiranno su come hanno migliorato le loro capacità nazionali e il loro strumentario antiterrorismo. L'elaborazione di un concetto comune della minaccia è fondamentale per definire politiche collettive che possano farvi fronte. Le valutazioni del "Centro europeo di situazione congiunto"¹⁰⁴ e dell'Europol dovrebbero continuare ad ispirare le decisioni in tutti i settori politici dell'Unione europea. Strumenti quali il mandato d'arresto europeo¹⁰⁵ si stanno rilevando importanti mezzi per indagare sui terroristi e perseguirli oltre la frontiera, giacché questo strumento permette agli Stati membri di ottenere prove

¹⁰⁴ Il Centro europeo di situazione congiunto (SITCEN) è stato istituito nel 2002 ed è divenuto il centro nodale per le informazioni in materia di sicurezza rilevanti per l'UE e i suoi Stati membri. Presso tale centro confluiscono informazioni di natura militare e civile, che vengono poi analizzate e inoltrate a una serie di soggetti interessati sotto forma di prodotti e servizi. Successivamente è stato sostituito dal poco noto "Centro d'Intelligence dell'Unione" (INTCEN).

¹⁰⁵ Cfr. *infra* par. 2.7

da altri Paesi dell'Unione per contribuire alla condanna dei terroristi. Tuttavia, sarebbe opportuno esaminare la possibilità di sviluppare un approccio comune per lo scambio di informazioni su potenziali terroristi o persone rimpatriate per reati connessi al terrorismo.

In secondo luogo le organizzazioni terroristiche dovrebbero essere private dei mezzi necessari per preparare gli attacchi, direttamente (armi, esplosivi ecc..) o indirettamente (documenti falsi a scopo di viaggio o soggiorno senza essere scoperti). Inoltre, dovrebbero essere private della capacità di pianificare le attività terroristiche ostacolando la comunicazione, mediante l'adozione di misure quali la conservazione dei dati sulle telecomunicazioni, e impedendo la diffusione di conoscenze tecniche, soprattutto via Internet.

In terzo luogo, creare un contesto operativo ostile per i terroristi significa anche contrastare il finanziamento del terrorismo, mediante il congelamento dei beni delle organizzazioni terroristiche, impedire i trasferimenti elettronici di fondi (denaro) e attraverso la realizzazione di inchieste e indagini finanziarie. L'Unione europea ha inoltre attuato una normativa sul riciclaggio del denaro e sul finanziamento del terrorismo¹⁰⁶.

Queste e altre misure fanno parte della strategia globale dell'Unione europea per contrastare il finanziamento del terrorismo e si basano sulle raccomandazioni della "Financial Action Task Force" (FAFT) ¹⁰⁷. Gran parte delle minacce terroristiche nei confronti dell'Europa provengono al di fuori dell'Unione europea, pertanto anche il "perseguimento" deve avere una dimensione globale: l'Unione di adopererà per rafforzare il consenso internazionale tramite le Nazioni

¹⁰⁶ Si tratta della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite e di finanziamento del terrorismo.

¹⁰⁷ V. *infra* par. 3.3.1, detto anche "Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale" (GAFI).

Unite e altre organizzazioni internazionali e mediante il dialogo e accordi con partner chiave, che includano clausole antiterrorismo, e si adopererà anche affinché venga conclusa una Convenzione globale contro il terrorismo¹⁰⁸ a livello di Nazioni Unite.

Dunque, gli strumenti per rispondere agli obiettivi del “perseguitamento” sono:

- 1) Fare pieno ricorso alle analisi effettuate dal Centro europeo di situazione congiunto (SITCEN) e da Europol.
- 2) Il mandato d’arresto europeo, il quale sviluppa ulteriormente il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie.
- 3) Sviluppare il principio di disponibilità delle informazioni di polizia.
- 4) Ostacolare l’accesso delle organizzazioni terroristiche alle armi e agli esplosivi.
- 5) Ostacolare il finanziamento del terrorismo, cercando di impedire il ricorso illecito ad organizzazioni non lucrative.
- 6) Fornire assistenza tecnica per rafforzare le capacità dei Paesi terzi prioritari.

• 4° pilastro: Risposta: non è possibile ridurre a zero il rischio di attentati terroristici, per questo gli Stati membri devono essere in grado di farvi fronte nel momento in cui si verificano. I sistemi di risposta agli attacchi terroristici sono spesso simili a quelli in vigore per gestire le catastrofi naturali, tecnologiche o provocate dall’uomo e dovrebbero avvalersi di tutte le strutture esistenti, compreso il meccanismo della protezione civile che l’Unione europea ha predisposto per rispondere ad altre gravi crisi europee e internazionali. Nel caso di un evento con effetti transfrontalieri occorreranno una rapida condivisione di informazioni operative e di polizia, il coordinamento dei mezzi di comunicazione e un supporto operativo reciproco, con tutti i mezzi

¹⁰⁸ Cfr. *infra* par. 2.5.

disponibili, compresi quelli militari. Procedere ad un'azione coerente e collettiva da parte di tutti i Paesi membri dell'Unione è essenziale per realizzare una risposta effettiva ed efficace; il coordinamento nella gestione delle crisi aiuterà a garantire la coerenza della risposta dell'Unione ad un attentato terroristico. Gli Stati membri hanno un ruolo trainante nella risposta ad un evento terroristico nel loro territorio, ma dobbiamo garantire che l'UE collettivamente abbia le capacità di rispondere in maniera solidale ad un'emergenza estrema che richieda risorse superiori a quelle di cui dispone un singolo Stato membro e costituisca un grave rischio per l'Unione nel suo complesso. L'elaborazione di un approccio alla valutazione delle capacità nazionali basato sul rischio e incentrato sulla preparazione agli eventi disastrosi ritenuti più probabili e di maggiore impatto, permetterà agli Stati di sviluppare le loro capacità di risposta in caso di emergenza, e questo lavoro sarà integrato dalla banca dati condivisa dell'Unione europea contenente l'elenco delle risorse e dei mezzi che gli Stati membri potrebbero mettere a disposizione per far fronte a tali eventi in altri Stati membri o oltremare.

Solidarietà, assistenza e risarcimento delle vittime del terrorismo e dei loro familiari sono parte integrante della risposta al terrorismo sul piano nazionale ed europeo.

A livello internazionale, occorre fornire assistenza ai cittadini dell'Unione che si trovano in Paesi terzi e proteggere i nostri mezzi militari e civili nelle operazioni di gestione delle crisi; inoltre, dovremmo provvedere affinché i nostri lavori sulla risposta in caso di disastro siano strettamente coordinati con quelli delle organizzazioni internazionali, in particolare con quelli delle Nazioni Unite.

Infine, l'assistenza tecnica fornita dall'UE a Paesi terzi prioritari dovrà, in parte, essere dedicata all'assistenza per la gestione delle conseguenze di attentati terroristici.

Le priorità fondamentali della risposta sono:

- 1) Concordare, a livello di UE, le modalità di coordinamento nella gestione delle crisi e le relative procedure operative, soprattutto attraverso lo scambio di informazioni.
- 2) Rivedere la legislazione relativa al meccanismo comunitario per la protezione civile.
- 3) Elaborare una valutazione del rischio quale strumento per migliorare la capacità di risposta ad un attentato.
- 4) Migliorare il coordinamento con le organizzazioni internazionali in materia di gestione della risposta ad attentati terroristici o altri disastri.
- 5) Garantire solidarietà, assistenza e risarcimento delle vittime del terrorismo e alle loro famiglie.

In conclusione, si prevede che, prima dell'esame semestrale dei progressi della strategia effettuato dal Consiglio europeo, abbia luogo un dialogo politico ad alto livello sull'antiterrorismo a cui parteciperanno il Consiglio, la Commissione europea e il Parlamento europeo per consentire a queste tre istituzioni di valutare insieme i progressi compiuti e promuovere la trasparenza e l'equilibrio nell'approccio dell'Unione europea. Inoltre, questa strategia sarà integrata da un piano d'azione dettagliato in cui saranno elencate tutte le misure pertinenti nell'ambito dei quattro pilastri di attività della strategia stessa. In tal modo il Comitato dei rappresentanti permanenti¹⁰⁹ potrà seguire regolarmente e dettagliatamente gli sviluppi con monitoraggio e aggiornamento costante da parte del coordinatore antiterrorismo (Gilles de Kerchov, attualmente in carica dal 2007) e della Commissione europea.

¹⁰⁹ Il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER, art. 240 TFUE) è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio dell'Unione europea; è composto da rappresentanti degli Stati membri aventi il rango di ambasciatori presso l'UE ed è presieduto dallo Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio.

2.10 Programma di Stoccolma

Il Programma di Stoccolma¹¹⁰ delinea le priorità dell'Unione europea in materia di giustizia, libertà e sicurezza per il periodo 2010-2014 con azioni concentrate sugli interessi e sulle esigenze dei cittadini. Il consiglio afferma che la sfida da affrontare sia quella di garantire il rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e dell'integrità delle persone garantendo, allo stesso tempo, la sicurezza in Europa, poiché è estremamente importante che le misure di contrasto, da una parte, e i provvedimenti a tutela dei diritti delle persone e sulla protezione internazionale, dall'altra, vadano nella stessa direzione e si rafforzino reciprocamente. Tutte le azioni future dovrebbero incentrarsi sui cittadini dell'Unione e su coloro nei confronti dei quali l'Unione ha una responsabilità. In particolare, il Programma di Stoccolma prevede che, nel periodo che va dal 2010 al 2014, l'Unione dovrebbe puntare alla realizzazione delle seguenti priorità:

- Promuovere la cittadinanza e i diritti fondamentali: la cittadinanza europea deve diventare una realtà tangibile, poiché con questa si promuove la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione; bisogna conferire ai cittadini europei i diritti e le libertà fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le quali costituiscono un valore essenziale. I cittadini dell'Unione devono poter esercitare pienamente i propri diritti specifici all'interno e al di fuori dell'Unione, nel rispetto della vita privata e in termini di protezione dei dati personali; devono poter circolare liberamente; deve essere rispettata

¹¹⁰ "Programma di Stoccolma – un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini" (Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, Consiglio europeo C/115 del 4.5.2010), consultabile sul sito internet [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=IT).

la diversità, devono essere tutelate le persone più vulnerabili (bambini, minoranze, vittime di violenze ecc..) e deve essere combattuto il razzismo e la xenofobia; inoltre, devono essere tutelati i diritti degli indagati e imputati nei procedimenti penali.

- Realizzare uno spazio europeo di giustizia: per consentire ai cittadini di far valere i propri diritti ovunque nell'Unione è necessario facilitare il loro accesso alla giustizia. Al contempo, devono essere potenziati la cooperazione tra le autorità giudiziarie e il riconoscimento reciproco delle sentenze, sia in materia civile che in quella penale, al fine di rimuovere gli ostacoli all'approvazione delle decisioni giudiziarie in altri Stati membri.
- Sviluppare una strategia di sicurezza interna all'Unione: la finalità è quella di proteggere la vita e l'incolumità dei cittadini europei e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre minacce. Tale strategia dovrebbe cercare di intensificare la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, cooperazione nella gestione delle frontiere, della protezione civile e delle catastrofi. La strategia di sicurezza interna, in particolare si concentrerà sulla lotta alla criminalità transnazionale (tratta di esseri umani, abuso e sfruttamento sessuale dei minori, pedopornografia, criminalità informatica, criminalità economica, corruzione, contraffazione, pirateria, traffico di stupefacenti) in associazione con i sistemi di sicurezza esterni all'Unione, pertanto va rafforzata la cooperazione con i Paesi terzi.
- Garantire l'accesso all'Europa: le politiche dell'Unione sulla gestione integrata delle frontiere e in materia di visti dovrebbero essere ulteriormente sviluppate per rendere l'accesso legale all'Europa più efficace per i cittadini non comunitari, assicurando al tempo stesso la sicurezza dei cittadini europei. Da una parte occorre rafforzare il sistema dei controlli alle frontiere al fine di contrastare l'immigrazione clandestina e la criminalità

transfrontaliera, ma dall'altra parte deve essere garantito l'accesso alle persone che devono accedere al territorio dell'Unione per un interesse legittimo e coloro che necessitano di una protezione internazionale. Per questi motivi occorre rafforzare il ruolo di Frontex (Agenzia europea per le frontiere esterne), del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e del Sistema d'informazione visti (VIS) i quali dovrebbero essere concepiti in funzione di questi obiettivi.

- Sviluppare una politica di migrazione globale e flessibile: sulla base del patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, occorre sviluppare una politica migratoria fondata sulla solidarietà e responsabilità, poiché il fenomeno migratorio, se efficacemente gestito, può essere di beneficio per tutti i soggetti interessati. Tale politica dovrà essere in linea con le necessità del mercato del lavoro degli Stati membri, garantire i diritti dei migranti e prevedere una politica di rimpatrio efficace e sostenibile; resta, comunque, essenziale continuare a prevenire, controllare e contrastare l'immigrazione clandestina. Occorre anche rafforzare il dialogo e i partenariati con i Paesi terzi (d'origine e di transito), in particolare tramite l'ulteriore sviluppo dell'approccio globale in materia di migrazione. Rimane l'obiettivo di istituire un sistema europeo di asilo (CEAS) entro il 2012¹¹¹, il quale creerebbe uno spazio comune di protezione e solidarietà all'interno dell'Unione europea.
- Sviluppare la dimensione esterna: è necessario integrare queste

¹¹¹ Avvenuto con la "Direttiva qualifiche" (2011/95/UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 (Gazzetta Ufficiale, 20.12.11), consultabile sul sito Web:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:IT:PDF>. La Direttiva qualifica reca norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

politiche di libertà, sicurezza e giustizia nell'ambito delle politiche generali dell'Unione. Tale dimensione esterna è essenziale per affrontare le sfide che si delineano oggi per l'Unione e per rafforzare le opportunità di cooperazione con i Paesi terzi. La dimensione esterna è vitale per l'efficace realizzazione degli obiettivi del presente programma e dovrebbe essere oggetto di particolare considerazione in tutti gli altri aspetti della politica estera dell'Unione ed essere pienamente coerente con questi.

Il Programma di Stoccolma è stato attuato attraverso un piano d'azione¹¹² adottato attraverso una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, il 20 aprile 2010. Questo piano d'azione fornisce la tabella di marcia per l'attuazione delle priorità politiche tracciate dal Programma di Stoccolma per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dal 2010 al 2014.

Più recentemente (27 giugno 2014) il Consiglio europeo ha provveduto a delineare i nuovi orientamenti strategici per lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia che subentreranno al Programma di Stoccolma, il cui periodo di operatività è terminato il 1° dicembre 2014, e sono, quindi, destinati a guidare l'azione europea in questo ambito per il quinquennio 2015-2020.

¹¹² "Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma" [COM(2010) 171 definitivo – Non pubblicato nella Gazzetta ufficiale].

PARTE III. Iniziative antiterrorismo a livello di Stati nazionali

2.11 Stati Uniti: dopo l'11 settembre

Nella fisionomia “multilivello”¹¹³ assunta dalle iniziative volte a prevenire e reprimere il terrorismo internazionale, alla descritta mobilitazione della comunità internazionale si è, logicamente, accompagnata anche una reazione, variamente articolata, all'interno dei singoli ordinamenti nazionali¹¹⁴. Tra i modelli nazionali di controllo al terrorismo, elaborati dopo l'11 settembre 2001, merita un cenno a parte quello statunitense, che si distingue dal modello predisposto nei principali Stati europei perché dichiaratamente ispirato a una logica di tipo bellico.

A seguito degli attentati alle Torri Gemelle di New York e al Pentagono di Washington D.C. (rispettivamente 11 e 14 settembre 2001), l'amministrazione americana ha provveduto ad adottare due provvedimenti di grandissimo rilievo, con i quali viene dato corpo normativo alle dichiarazioni meramente politiche dei giorni precedenti in cui si esprimeva la necessità di iniziare una “*guerra contro il terrorismo*”¹¹⁵: da una parte il Presidente degli Stati Uniti, George W. Bush, proclama lo stato di emergenza nazionale¹¹⁶, e dall'altra il

¹¹³ Cfr. DI STASIO CHIARA, *Lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè Editore – 2010.

¹¹⁴ Cfr. MASARONE VALENTINA, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli – 2013, pag.177.

¹¹⁵ Cfr. BARTOLI ROBERTO, *Lotta al terrorismo internazionale - Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli Editore – Torino – 2008, pag. 68.

¹¹⁶ *Declaration of a National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks*,

Congresso approva l'autorizzazione all'uso della forza, che consente al Presidente di «ricorrere a ogni mezzo che sia necessario e utile al fine di contrastare tutte le Nazioni, organizzazioni o persone che egli ritenga aver pianificato, autorizzato o favorito gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001»¹¹⁷. Nei giorni seguenti gli Stati Uniti inviano una spedizione militare in Afghanistan contro il regime Talebano, compiendo la sua prima azione bellica contro le forze nemiche il 7 ottobre 2001.

Da un punto di vista giuridico, appare opportuno evidenziare tutta una serie di profili problematici di questa vicenda, poiché le due Risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza¹¹⁸, che fanno espresso riferimento al diritto di legittima difesa in relazione agli attentati terroristici dell'11 settembre, in realtà hanno un tenore alquanto ambiguo e contraddittorio, rivelando un modo di procedere piuttosto anomalo visto che la legittima di difesa non necessita di autorizzazione e che risulta assente il requisito dell'immediatezza della reazione. Occorre, pertanto, evidenziare l'illegittimità della risposta armata da parte degli Stati Uniti d'America, desumibile, non solo – e non tanto – dall'impossibilità di attribuire allo Stato Afgghano gli atti terroristici posti in essere dalla rete di Al-Qaeda, quanto piuttosto dall'assenza dei requisiti che avrebbero consentito di agire ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, in base al quale l'autodifesa può giustificare una risposta anche dopo che l'attacco si sia verificato. Inoltre, preme sottolineare che, anche laddove si ritenesse esistente un legame tra Al-Qaeda e il regime Talebano al momento dell'attacco del 2001, sottesa alla reazione armata americana vi è stata non solo la volontà di forzare le norme

Proclamation 7453, 14 settembre 2001.

¹¹⁷ *Public Law 107-40*, 17th Congress, *Joint Resolution to Authorize the Use of the United States Armed Forces against those Responsibles for the Recent Attacks Launched against the United States*, 14 settembre 2001.

¹¹⁸ Risoluzioni S/RES/1368 (2001) e S/RES/1373 (2001).

sulla legittima difesa, ma piuttosto una lucida strategia consistente nell'intenzione di rifondare unilateralmente le norme del diritto internazionale che regolano l'uso della forza, affermando la legittimità di compiere attacchi armati direttamente contro organizzazioni terroristiche¹¹⁹. In particolare, per quanto riguarda la legittimità della risposta armata da parte degli Stati Uniti, il primo profilo problematico concerne l'attribuibilità dell'attacco posto in essere da Al-Qaeda allo Stato Afgano: ebbene, una guerra non può mai esser mossa contro un'organizzazione criminale in sé e per sé considerata, ma può avere come destinatario soltanto ciò che costituisce uno Stato, quando la forza è stata impiegata direttamente dalle forze armate o comunque da organi dello Stato stesso, o quando individui o gruppi agiscono su istruzione o sotto la direzione o il controllo di uno Stato. Alla luce di tali considerazioni risulta evidente come l'attacco americano contro l'Afghanistan potesse essere giustificato in due modi diversi: da un lato, muovendo dall'idea che Talebani e Al-Qaeda fossero due organizzazioni distinte, avremmo potuto ritenere il regime talebano una sorta di mandante mentre il gruppo terroristico di Al-Qaeda l'esecutore materiale, e quindi in questo modo avremmo potuto affermare la sussistenza di un nesso di attribuibilità accertando l'esistenza di un controllo diretto dei Talebani sulle condotte del gruppo terroristico; dall'altro lato, muovendo dall'idea opposta che Talebani e membri di Al-Qaeda appartenessero alla stessa organizzazione avremmo potuto qualificare questi ultimi come organi dello Stato Afgano. Tuttavia, seguendo il primo approccio era del tutto evidente che la riferibilità allo Stato Afgano degli attacchi dell'11 settembre fosse assai limitata, posto che la relazione tra Al-Qaeda e i Talebani non era impostata sulla base di un rapporto gerarchico, dunque era del tutto improbabile la

¹¹⁹ Cfr. BARTOLI ROBERTO, *Lotta al terrorismo internazionale - Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli Editore – Torino – 2008, pag. 69.

possibilità di ravvisare l'esistenza di istruzioni o anche solo di un controllo generale dei Talebani sull'operato dei membri di Al-Qaeda. Ma anche seguendo il secondo approccio dobbiamo concludere che Al-Qaeda non ha agito come organo dello Stato Afgghano. Pertanto, non vi è alcun indizio che il governo dei Talebani controllasse l'esecuzione degli attentati da parte della rete terroristica di Al-Qaeda, o che ne fosse anche semplicemente a conoscenza; manca, quindi qualsiasi elemento di prova ai fini dell'imputazione degli attentati del 2001 all'Afghanistan.

Tuttavia, ammesso e non concesso che sussistesse un legame tale da rendere gli eventi del 2001 imputabili al regime Talebano, con ogni probabilità mancavano gli altri requisiti essenziali per poter rispondere all'attentato attraverso un atto di guerra, cioè mancava l'esistenza di un attacco armato in atto, nonché la necessità e la proporzione della reazione; infatti, sotto il primo profilo, mancando l'attualità dell'aggressione è venuta meno anche la stessa necessità, mentre sul piano della proporzione, questa deve esser valutata in relazione allo scopo della legittima difesa, cioè di respingere un attacco o un pericolo imminente, per cui possiamo affermare che l'intervento americano si sarebbe dovuto limitare, tutt'al più, a un attacco mirato contro le basi terroristiche, anziché assumere immediatamente i caratteri di un vero e proprio conflitto bellico (come invece è successo). Dunque, la conclusione inevitabile è che non sembravano sussistere i requisiti per rispondere con la guerra.

In ordine ai diritti umani, la proclamazione dello "stato di emergenza" operata dal Presidente Bush presenta alcune peculiarità che devono essere evidenziate: la Costituzione americana contiene una clausola di emergenza¹²⁰ dal tenore estremamente vago e indeterminato, tuttavia gli Stati Uniti hanno firmato e ratificato il Patto sui diritti civili e politici

¹²⁰ Art.1, par. 9, 2° comma.

(1966), che contiene una disciplina degli stati d'emergenza molto rigorosa e vincolante sia sul piano sostanziale che processuale (art. 4). Ebbene, al di là della problematica relativa alla mancanza dei presupposti oggettivi per dichiarare lo stato di emergenza (stretto legame tra pericolo e reazione, necessità e proporzione della reazione), e al di là della violazione degli altri vincoli posti dall'art. 4 del Patto sui diritti civili e politici, ciò che dobbiamo evidenziare è che l'Amministrazione americana non ha provveduto ad informare immediatamente le altre parti del Patto attraverso il Segretario generale delle Nazioni Unite, informazione che avrebbe dovuto indicare gli obblighi ai quali si intendeva derogare e la durata delle deroghe; di conseguenza l'Amministrazione Bush ha agito fin dall'inizio con la convinzione che la disciplina internazionale sui diritti umani non potesse essere destinata a trovare applicazione in quella situazione. Tutto questo ha contribuito a costruire le fondamenta di quella che sarà la disciplina diretta, sostanzialmente, all'annientamento del nemico assoluto, ma non tanto perché la risposta all'attacco era volta a realizzare di fatto una guerra in assenza dei presupposti previsti dal diritto internazionale, ma piuttosto perché l'Amministrazione americana intendeva dar luogo a un conflitto "nuovo" e "diverso" rispetto a quelli che sono stati realizzati fino a quel momento, cioè di intraprendere una vera e propria guerra contro un'organizzazione criminale in sé e per sé considerata, vale a dire contro un'organizzazione che non si trova nel territorio dello Stato, ma all'estero, che non esercita alcuna sovranità su un territorio dello Stato e che non ha alcun legame con un altro Stato, e quindi grazie all'idea di fondo secondo cui esisterebbe un diritto ad agire in legittima difesa contro gruppi terroristici ovunque essi si trovino e indipendentemente dal tipo di rapporto che questi hanno instaurato con lo Stato dove hanno le proprie basi. Inoltre, nel momento in cui si è realizzata la violazione a carattere procedurale consistente nella mancata notifica alle altre parti del Patto delle misure

derogatorie introdotte, si è manifestata l'intenzione di sfuggire al controllo internazionale in ordine al rispetto dei diritti umani, e ciò non solo in riferimento a quei diritti che in situazioni eccezionali possono essere derogati, ma anche – e soprattutto – con riferimento ai diritti umani assolutamente inderogabili. Lo stato di emergenza nazionale, in sostanza, sembrava destinato a non incontrare alcun limite internazionale¹²¹.

2.11.1 Gli atti normativi: *U.S.A Patriot Act* e Ordinanza militare istitutiva delle Commissioni militari *ad hoc*

Il 26 ottobre 2001, il Congresso degli Stati Uniti d'America approva il una legge federale, denominata *U.S.A Patriot Act*¹²²: questo è il più celebre strumento legislativo adottato dagli Stati Uniti nella strategia interna contro il terrorismo, consistente in un insieme di norme piuttosto articolato che comporta numerose modifiche al sistema penale di molti Stati federali, sia sul piano sostanziale che processuale. Successivamente, il 13 novembre 2001, il Presidente americano George W. Bush, facendo leva sui poteri attribuitigli dall'autorizzazione all'uso della forza adotta il *Presidential Military Order*, un'ordinanza militare relativa alla detenzione, trattamento e procedimento nei confronti di alcuni non-cittadini nella guerra al terrorismo¹²³.

¹²¹ Cfr. BARTOLI ROBERTO, *Lotta al terrorismo internazionale - Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli Editore – Torino – 2008, pp. 75-76.

¹²² Acronimo di *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*. (Public Law 107-56 consultabile sul sito Web <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>).

¹²³ Intitolato *Presidential Military Order: Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism* ,consultabile sul sito Web

All'atto della propria firma in calce all' U.S.A. Patriot Act, il Presidente Bush afferma che si è trattato di un provvedimento attentamente redatto e che ha incontrato un grande supporto in Parlamento (alla Camera ci furono 366 sì – 66 no; al Senato 98 sì – 1 no, unico dissenziente al Senato fu il senatore Russ Feingald) , poiché difende e rispetta le libertà civili garantite in Costituzione; tuttavia i cittadini non erano a conoscenza delle disposizioni che stavano per essere emanate. Il provvedimento venne adottato nel giro di pochissimi giorni, tanto che si è addirittura dubitato che i parlamentari (i quali si sono comunque espressi in favore) avessero realmente tutti letto il testo (come denunciò il parlamentare Ron Paul); ai deputati e senatori fu perfino detto che nessun dibattito sarebbe stato tollerato dalla Casa Bianca, data la situazione di emergenza. L' U.S.A. Patriot Act è una legge federale antiterroristica, composta da *10 Sections*¹²⁴, che ha previsto soluzioni fortemente limitative dei diritti fondamentali dei cittadini, aprendo una fase di estrema precarietà e debolezza delle garanzie inerenti allo Stato costituzionale di diritto¹²⁵. In particolare, questo corpo normativo ha previsto un inasprimento delle sanzioni irrogabili per i reati di terrorismo, rispetto ai quali si afferma, per di più, l'universalità della giurisdizione statunitense e dispone l'ampliamento dei poteri investigativi di intercettazione, estesi anche fino alle

http://en.wikisource.org/wiki/Military_Order_of_November_13,_2001 .

¹²⁴ Dieci Titoli rispettivamente dedicati a: rafforzamento della sicurezza nazionale, intensificazione delle attività di sorveglianza, controllo della finanza, protezione delle frontiere, rimozione degli ostacoli nella lotta al terrorismo, risarcimento delle vittime, miglioramento degli scambi di informazione per la protezione delle infrastrutture, rafforzamento della legislazione penale, miglioramento delle attività di *intelligence* e previsione di disposizioni varie.

¹²⁵ Cfr. BALDINI VINCENZO, *Sicurezza e libertà nello Stato di diritto in trasformazione - Problematiche costituzionali delle discipline di lotta al terrorismo internazionale*, Giappichelli Editore – Torino – 2005, p.75.

conversazioni tra i detenuti e i loro difensori¹²⁶. Viene, infatti, abolito il principio di separazione tra compiti di polizia e compiti dei servizi segreti, nella prospettiva di facilitare la cooperazione tra questi due corpi, per cui la polizia si trova ora a poter essere autorizzata da un giudice speciale ad adottare forme di sorveglianza e controllo di persone sospettate dell'appartenenza a gruppi terroristici.

L'ambito di applicazione dell' *U.S.A. Patriot Act* ha finito per essere interamente incorporato nel *Presidential Military Order* del 13 novembre 2001, nel quale viene introdotta una definizione di terrorismo nazionale e una serie di ipotesi speciali di aiuto al terrorismo prima inesistenti, mentre sul piano processuale vengono estesi i poteri investigativi della polizia e, più in generale, viene ampliato il potere esecutivo a totale discapito di quello giurisdizionale¹²⁷. In particolare, questa ordinanza prevede l'istituzione di Commissioni militari *ad hoc* con competenza esclusiva a giudicare cittadini stranieri (in verità l'ordinanza verrà applicata anche ai cittadini americani) accusati di intrattenere relazioni con la rete terroristica di Al-Qaeda o, comunque, di aver commesso, preparato o favorito la realizzazione di atti di terrorismo internazionale contro gli Stati Uniti, i cittadini statunitensi, la sicurezza nazionale, la politica estera o l'economia del Paese. Si tratta di Tribunali speciali, svincolati dal rispetto dei principi del diritto e delle regole di prova, a cui sono generalmente sottoposte le Corti penali americane; possono, inoltre, negare l'accesso ad atti secretati e svolgere i processi in luoghi segreti o a porte chiuse. Spetta al Presidente, con giudizio insindacabile, decidere la qualifica di "enemy

¹²⁶ Cfr. MASARONE VALENTINA, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane – Napoli – 2013, p. 181.

¹²⁷ Cfr. BARTOLI ROBERTO, *Lotta al terrorismo internazionale - Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli Editore – Torino – 2008, p.77.

aliens”, cioè di nemico straniero, stabilendo, personalmente, caso per caso, lo *status* e la classificazione dei sospettati di terrorismo. In origine, le decisioni delle Commissioni militari in ordine alla colpevolezza dell'accusato e alla pena da infliggere non erano impugnabili davanti ad alcun tribunale, nazionale, straniero o internazionale (nemmeno davanti alla Corte penale internazionale), potendo formare oggetto, esclusivamente, di una richiesta di revisione da avanzare al governo, nella persona del Presidente o del Ministro della difesa.

Al nuovo processo militare speciale, non si applica il diritto penale militare ordinario – contenuto nell' *Uniform Code of Military Justice* – che regola la giurisdizione ordinaria delle Corti marziali – le quali ordinariamente esercitano la giurisdizione militare – ma la disciplina che interessa le nuove Commissioni militari trova fonte, quanto ai principi, nell'ordine esecutivo del Presidente e, quanto alla disciplina di dettaglio, in due *military orders* del Segretario alla Difesa (Donald Rumsfeld) e in nove *military instructions* (regolamenti di attuazione) dell'avvocato generale del Dipartimento della Difesa (William Heynes II), venendo così a creare un corpo normativo molto articolato di fonte esclusivamente esecutiva, concernente un sistema penale speciale completamente sottratto, non solo alla giurisdizione ordinaria, ma anche alla suscettibilità di un controllo di legittimità costituzionale.

Dunque, le Commissioni militari *ad hoc* si trovano ad avere, in sostanza, una funzione giurisdizionale.

Ebbene, com'è agevole intuire, attraverso questo provvedimento e in virtù del rapporto di specialità che intercorre tra la disciplina dello *U.S.A. Patriot Act* e quella delle Commissioni *ad hoc*, il Governo americano ha finito per trasferire la maggior parte dei procedimenti relativi a persone sospettate di reati di terrorismo dalla giurisdizione penale comune a quella speciale, escludendo così la competenza dei Tribunali degli Stati Uniti d'America a giudicare le attività riservate sia al potere legislativo,

sia al potere esecutivo, sia a quello giudiziario. Non solo, nel momento in cui si nega la possibilità di far valere le proprie ragioni davanti agli organi giurisdizionali ordinari, si impedisce a questi ultimi di giudicare in ordine alla conformità dei procedimenti instaurati, rispetto ai principi costituzionali e internazionali e, quindi, di attivare un controllo di legittimità costituzionale da parte della Corte Suprema, creando così un sistema punitivo di fonte secondaria del tutto sottratto alle garanzie.

2.11.2 Military Commission Act

Il 17 ottobre 2006 il Presidente americano, George W. Bush, firma il Military Commission Act (MCA), con cui il Congresso torna ad attribuire alle Commissioni militari *ad hoc* la competenza su tutta una serie di atti commessi da “combattenti stranieri nemici illegittimi” (“*unlawful enemy combatant*”)¹²⁸. Tale provvedimento legislativo viene considerato come la sistematizzazione razionale della disciplina di annientamento del nemico assoluto¹²⁹, ma se da un punto di vista formale rispetta pienamente le decisioni della Corte Suprema, da un punto di vista sostanziale, invece, arriva ad ammettere l'utilizzabilità delle dichiarazioni ottenute sotto tortura o, comunque, mediante l'impiego di mezzi coercitivi, violando così le garanzie poste dall'art. 3 delle quattro Convenzioni di Ginevra. Infatti lo *status* di combattente nemico illegittimo non è coperto né dalle Convenzioni di Ginevra, né dalle garanzie costituzionali o convenzionali internazionali, poiché è espressamente sancito che «nessun combattente nemico illegittimo straniero soggetto a procedimento davanti alle Commissioni militari può invocare le Convenzioni di Ginevra come fonte di diritti»¹³⁰; inoltre,

¹²⁸ Cfr. *ibidem* p. 93.

¹²⁹ Cfr. *ibidem* p. 94.

¹³⁰ Sec. 3, par.948b (g).

riproducendo nella sostanza la formula prevista nell'ordinanza del 13 novembre 2001, viene sancito che «nessuna corte o giudice avrà giurisdizione per ascoltare o prendere in considerazione una richiesta di habeas corpus¹³¹ prodotta da uno straniero detenuto dagli Stati Uniti come combattente nemico»¹³². Secondo questa legge, infatti, i detenuti, ritenuti “combattenti nemici illegali”, potranno essere giudicati esclusivamente da una commissione militare e non potranno godere delle protezioni legali riconosciute come fondamentali nei Paesi civili; in più, non sussiste l'obbligo di far conoscere al detenuto i motivi della sua incarcerazione, dal momento in cui abolisce *l'habeas corpus*, cioè la facoltà di contestare i motivi della propria detenzione davanti a un tribunale civile, e al processo potranno essere utilizzate contro di lui prove ottenute mediante interrogatori condotti con metodi violenti o con la tortura.

Successivamente, però, il 12 giugno 2008 la Corte Suprema è stata chiamata a giudicare la legittimità di alcune disposizioni del *Detainee Treatment Act*¹³³ e del *Military Commission Act*, tornando a dichiarare la centralità del rimedio dell'habeas corpus nel sistema americano, riconoscendone il pieno diritto anche ai detenuti di Guantánamo¹³⁴, nei

¹³¹ È l'ordine emesso da un giudice affinché il prigioniero venga portato al proprio cospetto per verificare le condizioni personali ed evitare una detenzione senza concreti elementi di accusa (dal latino, appunto, “che l'accusa abbia corpo, sostanza”).

¹³² Sec. 7

¹³³ Il *Detainee Treatment Act* (DTA) è un provvedimento che rende legittime alcune tecniche di interrogatorio basate sulla coercizione.

¹³⁴ Guantánamo Bay è stata concessa in affitto da Cuba agli Stati Uniti, con un accordo del 1903, in seguito all'aiuto ricevuto nella guerra di indipendenza. In forza dell'accordo, gli Stati Uniti riconoscono la sovranità di Cuba sul territorio di Guantánamo e Cuba rinuncia ad esercitarvi la propria giurisdizione (V. DI STASIO CHIARA, *Lotta multilivello al terrorismo internazionale*, , pp.507-508). Gli Stati Uniti confinavano i presunti terroristi a Guantánamo e in virtù di questa extraterritorialità della sede di giudizio e di detenzione, i relativi provvedimenti erano sottratti da

cui confronti era stata disposta, incostituzionalmente, la sospensione ad opera del *Military Commission Act*.

2.12 Inghilterra: Antiterrorism Act, Anti-terrorism, Crime and Security Act e Prevention of Terrorism Act

La normativa interna inglese di lotta al terrorismo internazionale è andata nella medesima direzione della legislazione americana, nel senso di ridurre quelle garanzie sancite dallo *Human Rights Act* (1998), con cui il Parlamento inglese ha recepito i contenuti prescrittivi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'impegno ad elevare il livello di sicurezza dei cittadini, gravemente minacciato soprattutto dopo gli attentati a Londra del 7 e 21 luglio 2005, si è tradotto nel varo di una serie di atti legislativi diretti ad intensificare, nel complesso, la lotta preventiva alle organizzazioni internazionali del terrore, comportando, però, una restrizione dell'ambito di godimento di alcuni diritti fondamentali di libertà.

Tale strategia politica comincia con l'approvazione del primo provvedimento di lotta al terrorismo adottato dal Parlamento britannico: si tratta dell' *Antiterrorism Act* del 2000, il quale ha fornito, per la prima volta, una definizione organica della fattispecie di "terrorismo" nella quale trovano convergenza sia le finalità terroristiche che quelle propriamente eversive. Inoltre, ha previsto un elenco esteso delle organizzazioni terroristiche oltre a quelle associate con l'Irlanda del Nord; ha permesso alla polizia di detenere presunti terroristi per essere interrogati per un massimo di sette giorni; infine ha permesso alla polizia di fermare e perquisire ogni persona o veicolo in determinate

qualsivoglia garanzia giurisdizionale, normalmente riconosciuta sul suolo statunitense (V. MASARONE VALENTINA, *Politica criminale nel contrasto al terrorismo internazionale*, p.182).

aree, senza necessità di sospettare di quella persona.

Successivamente, il 13 dicembre 2001 è entrato in vigore l'*Anti-terrorism, Crime and Security Act* (A.T.C.S.A.)¹³⁵, che ha apportato delle modifiche alla legge antiterrorismo del 2000, con la finalità di rafforzare l'apparato di contrasto alla minaccia terroristica. Tale provvedimento, introduce, in primo luogo, misure di ampliamento delle fonti di informazione, mediante un rafforzamento degli ordinari dispositivi di sicurezza e un incremento dell'azione di polizia. Infatti, sono previste soluzioni dirette ad agevolare lo scambio di informazioni che i dipartimenti governativi e le relative agenzie potranno utilizzare al fine di contrastare il terrorismo. Ma non solo, nell'intento della legge è presente anche la prevenzione e la repressione del finanziamento ad organizzazioni terroristiche, per cui la polizia è autorizzata a richiedere informazioni alle istituzioni bancarie e finanziarie in merito ai conti e alle transazioni effettuate da soggetti sospettati di appartenere, o anche solo di sostenere, siffatte organizzazioni; inoltre, la polizia ha anche il potere di congelare i beni fin dall'inizio delle indagini per scongiurare il rischio che i fondi siano utilizzati o trasferiti.

Accanto al versante dello scambio delle informazioni, l' *Anti-terrorism, Crime and Security Act* intendeva consolidare la difesa preventiva contro stranieri o apolidi potenziali terroristi prevedendone la detenzione per un tempo illimitato, nell'ipotesi in cui il Segretario di Stato avesse "certificato" la sua condizione di sospetto terrorista internazionale ma non potesse darsi corso ad un provvedimento di espulsione¹³⁶. Tuttavia, tale prescrizione mostrava, in primo luogo, il difetto di fondarsi su un presupposto assolutamente generico, quale la "certificazione" di sospetto terrorista, maturata sulla base di riferimenti probatori costituiti essenzialmente da fonti di *intelligence* e, come tali,

¹³⁵ Consultabile sul sito [Webhttp://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmbills/049/2002049.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmbills/049/2002049.pdf).

¹³⁶ Sez. 21 della legge.

destinate a rimanere segrete. Inoltre, era in contrasto con l'art. 5, 3 comma della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il quale riconosce a tutti i detenuti (anche stranieri) il diritto di contestare davanti a un giudice la legittimità dei provvedimenti emanati nei propri confronti, ma consapevole di tale deficit il governo britannico emanò un *Derogation Order* (3644/01), il quale prevedeva la possibilità di derogare agli obblighi previsti dalla Convenzione nei casi di particolare urgenza, tipo la minaccia terroristica¹³⁷. Quindi, in sostanza, questa disciplina si risolveva nella statuizione della potestà del Segretario di Stato di disporre in modo piuttosto libero la detenzione a tempo indeterminato e senza processo per stranieri o apolidi sospettati di partecipazione, o anche solo di favoreggiamento, a organizzazioni terroristiche, nel caso in cui, per qualsiasi ragione, ne fosse giuridicamente impedita l'espulsione. Era chiaro, dunque, che vi fosse un pregiudizio al diritto di difesa e che tale disciplina derogatoria fosse illegittima.

Nel 2005, venne approvato il *Prevention of Terrorism Act*¹³⁸, con cui il Parlamento britannico ha registrato un ulteriore aggravamento dell'azione preventiva di lotta al terrorismo internazionale con una serie di disposizioni la cui conformità allo *Human Rights Act* e, più in generale, allo Stato di diritto è risultata alquanto dubbia.

La legge in questione si muove nella direzione di superare i vizi di legittimità riscontrati soprattutto nella discriminazione del trattamento riservato agli stranieri e apolidi in confronto ai cittadini inglesi, e ammette un ampio ricorso ai cc.dd. "*control orders*", vale a dire ordinanze impositive di obblighi o divieti disposti nei confronti di

¹³⁷ Cfr. BALDINI VINCENZO, *Sicurezza e libertà nello Stato di diritto in trasformazione - Problematiche costituzionali delle discipline di lotta al terrorismo internazionale*, Giappichelli Editore – Torino – 2005, p.79.

¹³⁸ Consultabile sul sito Web <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2/crossheading/control-orders>.

persone (cittadini e stranieri) sospettate di prender parte ad organizzazioni terroristiche. Presupposto necessario per adottare un *control order* è l'esistenza di un "ragionevole sospetto" circa il coinvolgimento della persona interessata in attività di matrice terroristica, nonché un apprezzamento circa il ruolo ricoperto da questa persona al fine di prevenire ulteriori azioni di questo genere. L'adozione di questi *control orders* è rimessa al Segretario di Stato, previa autorizzazione di un organo giudiziario, salvo nei casi di particolare necessità e urgenza, in tali casi il controllo del giudice è limitato all'accertamento che la decisione del Segretario di Stato non risulti, nella fattispecie concreta, palesemente viziata, cioè che non manchino le ragioni idonee a consentire l'emanazione dell'ordinanza; pertanto, quando non risulti questa evidente invalidità della decisione del Segretario di Stato, il giudice è tenuto ad accordare all'organo di governo la necessaria autorizzazione. In sostanza, questi *control orders* sono ordini adottati al fine di limitare la libertà di un individuo, con l'obiettivo di proteggere i cittadini dal rischio del terrorismo. L'elenco delle restrizioni o obblighi che possono essere incluse in un ordine è molto lungo, può trattarsi di limitazioni su ciò che la persona può usare o possedere, sul suo posto di lavoro, sul luogo di residenza; oppure alla persona può essere ordinato di consegnare il proprio passaporto, di permettere alla polizia di visitare la sua casa in qualsiasi momento e di farsi registrare elettronicamente dalle autorità in modo tale che i suoi movimenti possano essere monitorati. I *control orders* hanno un termine di efficacia di dodici mesi, prorogabile per altri dodici mesi in considerazione della persistente necessità di tali misure sia in relazione al rischio incombente di un'azione terroristica, sia, ancora, per scopi di prevenzione e repressione di attività connesse al terrorismo.

La linea di tendenza appena esaminata sembra destinata a consolidarsi dopo gli attentati del 7 e 21 luglio 2005 a Londra. Il

governo inglese ha sollecitato l'approvazione di una nuova legge in materia di lotta al terrorismo internazionale, con cui si dovrà procedere ad un ulteriore potenziamento dell'azione di prevenzione, nonché un ampliamento delle fattispecie in cui è consentita una rapida espulsione dello straniero – come in caso di apologia del terrorismo – insieme ad un maggior controllo relativamente all'ingresso nel Regno Unito di stranieri ritenuti sospetti. Infine, la nuova legge dovrebbe prolungare i tempi di una detenzione cautelare di persone sospettate di appartenere ad organizzazioni terroristiche prima della formulazione ufficiale dei capi di imputazione¹³⁹.

2.12.1 Segue. Counter-Terrorism and Security Act

Nel febbraio 2015, è stato adottato un nuovo provvedimento in materia di lotta al terrorismo, il Counter-Terrorism and Security Act¹⁴⁰, che ha arricchito la normativa inglese antiterrorismo con nuove e stringenti previsioni.

La legge in questione si prefigge tutta una serie di obiettivi, quali interrompere la capacità delle persone di viaggiare all'estero per impegnarsi in attività terroristiche e poi tornare nel Regno Unito; migliorare la capacità delle agenzie operative per monitorare e controllare le azioni di coloro che rappresentano una minaccia; combattere l'ideologia di fondo che alimenta e supporta il terrorismo. Questo atto contiene una serie mirata di proposte e tra le misure previste include:

¹³⁹ Cfr. BALDINI VINCENZO, *Sicurezza e libertà nello Stato di diritto in trasformazione - Problematiche costituzionali delle discipline di lotta al terrorismo internazionale*, Giappichelli Editore – Torino – 2005, pp. 83-84.

¹⁴⁰ Consultabile sul sito Web http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/pdfs/ukpga_20150006_en.pdf .

- Permettere alla polizia di ritirare temporaneamente il passaporto alla frontiera in modo da poter indagare sul soggetto interessato;
- Creare un ordine di esclusione temporanea (*“temporary exclusion order”*) che possa interrompere momentaneamente il ritorno nel Regno Unito di un cittadino britannico sospettato di coinvolgimento in attività terroristiche all'estero, garantendo, in questo modo, che quando certi individui ritornano in patria possano essere tenuti sotto controllo;
- Apportare miglioramenti nel regime di prevenzione del terrorismo e misure investigative, includendo vincoli più forti di localizzazione di certi soggetti;
- Migliorare la capacità delle forze dell'ordine di identificare chi è il responsabile dell'invio di una comunicazione su Internet o dell'accesso a un servizio di comunicazione Internet;
- Migliorare la sicurezza alle frontiere per il trasporto aereo, marittimo e ferroviario, con disposizioni relative ai dati dei passeggeri, liste “no fly”¹⁴¹ e misure di sicurezza e di screening¹⁴².

2.13 Germania: Pacchetto Anti-Terrorismo

Mentre negli Stati Uniti e nel Regno Unito, per fronteggiare la minaccia terroristica, si è proceduto ad elaborare una vera e propria legislazione d'emergenza, in Italia e in Germania non sono state apportate modifiche significative all'interno dell'ordinamento costituzionale.

In particolare, la strategia di contrasto al terrorismo prescelta dalla

¹⁴¹ Le liste “no fly” sono elenchi di persone non ammesse a bordo di un aereo di linea.

¹⁴² Queste informazioni sono state tratte dal sito Web gov.uk from *Box Office*, consultabile su <https://www.gov.uk/government/collections/counter-terrorism-and-security-bill> .

Germania non ha trovato espressione in complessi provvedimenti “a tutto campo”, bensì in una serie di affinamenti e aggiustamenti della normativa preesistente, le cui linee di tendenza sono l’approccio volto alla prevenzione dei pericoli, prima che alla repressione degli atti di terrorismo.

Il 1° gennaio 2002 è stato adottato il “Pacchetto Anti-terrorismo” (*Anti-Terror-Paket I*), nell’immediatezza degli eventi dell’11 settembre, il quale procede, sul piano organizzativo, ad un generale rafforzamento dei poteri di polizia, quale necessaria condizione per un efficace svolgimento dell’azione preventiva, mentre sul piano sostanziale, introduce più rigorose limitazioni ai diritti fondamentali della persona. Quanto al primo versante, vengono apportate significative modificazioni ad una serie di precedenti leggi ampliando poteri e competenze del Servizio di *intelligence* federale, il quale è autorizzato, in presenza di specifiche circostanze, a richiedere informazioni sulle transazioni monetarie e sugli investimenti in istituti di credito o in società finanziarie. Inoltre vengono ampliate le attribuzioni della Polizia di frontiera, in un generale contesto di potenziamento della sicurezza aerea negli aeroporti e sugli aeromobili, con finalità di prevenzione di dirottamenti ed atti terroristici; in particolare la Polizia di frontiera è autorizzata a controllare i documenti di riconoscimento delle persone fermate in modo da verificarne le informazioni fornite ed utilizzarle adeguatamente. Vengono poi estese le competenze del Servizio di controspionaggio militare, il quale è autorizzato a richiedere alle società che forniscono servizi di telecomunicazioni le informazioni sui dati relativi all’utilizzo di tali servizi. Infine vengono rafforzate le funzioni dell’Ufficio Federale per la tutela della Costituzione, tra i cui compiti viene ricompresa l’acquisizione e la valutazione delle informazioni su qualsiasi attività diretta contro la pacifica coesistenza dei popoli; tale Ufficio, oltre a poter richiedere informazioni a istituti di credito e di servizi finanziari, nonché a società finanziarie e compagnie aeree, è anche autorizzato

ad utilizzare mezzi tecnici per localizzare telefoni cellulari accesi, nel caso in cui non sia possibile ottenere un risultato analogo mediante misure di sorveglianza.

Mentre sul versante sostanziale, innanzitutto, è stato introdotto nel codice penale il reato di partecipazione e supporto a gruppi terroristici, anche se privi di rilevante struttura e presenza in Germania. Inoltre è stata inserita una normativa concernente le associazioni al fine di dotare le autorità di sicurezza degli strumenti giuridici idonei ad esercitare un controllo più incisivo nei confronti dei gruppi religiosi, associazioni ideologiche e gruppi islamici fondamentalisti. Sono state apportate modifiche anche alle disposizioni in materia di stranieri e di asilo politico: in particolare è stata prevista la possibilità di negare il visto e il permesso di soggiorno a chiunque partecipi o contribuisca ad atti di terrorismo o di violenza, e a tali soggetti sarà, inoltre, proibito di entrare e risiedere in Germania; sulla base di tali norme, nei confronti del soggetto cui è stato vietato l'ingresso nel territorio nazionale verrà adottato un provvedimento di espulsione. Analogo provvedimento sarà adottato nei confronti di chi fornisca informazioni false alle autorità estere nel corso della procedura per il rilascio del visto. Inoltre, vengono forniti alle rappresentanze diplomatiche maggiori poteri in ordine alle procedure volte all'identificazione dei soggetti che richiedono il visto, al fine di migliorare le capacità di identificazione personale. Nella nuova disciplina apportata dal *Pacchetto Anti-Terrorismo* si prevede poi la concessione di nullaosta di sicurezza al fine di consentire l'effettuazione di controlli su persone già impiegate, o che verranno impiegate, in incarichi delicati nell'ambito di strutture di interesse primario per la difesa nazionale. Infine, per quanto concerne i documenti di identità e i passaporti, è necessario che questi contengano, oltre alla foto e alla firma, anche ulteriori dati biometrici che consentiranno una migliore identificazione al computer delle

persone¹⁴³.

2.13.1 Segue. Nuova disciplina sulla sicurezza dei voli

Nel quadro delle normative con finalità, essenzialmente, prevenzionistica, adottate dall'ordinamento tedesco, un ruolo importante è assegnato alla nuova disciplina diretta a garantire la sicurezza dei voli, entrata in vigore il 15 gennaio 2005¹⁴⁴, la cui *ratio* è ispirata all'esigenza di innalzare il livello di controllo rafforzando i poteri di perquisizione e ispezione delle autorità aeroportuali nei confronti dei passeggeri e bagagli, al fine di prevenire dirottamenti, attacchi terroristici e di sabotaggio contro il settore dell'aviazione. Tali misure sono tutte adottate in una logica ispirata alla prevenzione e in generale non sembrano destare grossi dubbi di legittimità.

Tuttavia è presente una disposizione (art. 14) che si mostra alquanto problematica sotto il profilo della compatibilità con il dettato normativo della Legge fondamentale; infatti, tale norma prevede che nell'ipotesi di sequestro di un aeromobile ad opera di un terrorista, o un gruppo di terroristi, che intenda utilizzarlo come bomba volante per dirottarlo su obiettivi sensibili, sia possibile, come *extrema ratio*, abbatterlo in volo, e quindi causare volontariamente la morte di vite umane innocenti¹⁴⁵. Nella specie, spetterebbe al Ministro della Difesa la competenza ad impartire alle forze militari l'ordine di abbattimento del velivolo, nel caso

¹⁴³ La nuova disciplina apportata dal *Pacchetto Anti-Terrorismo* tedesco è rinvenibile sulla Rivista Italiana di *Intelligence*, "Per Aspera ad Veritatem" n°22 (Gnosis).

¹⁴⁴ La nuova legge è entrata in vigore come art. 1 della "legge sulla nuova regolamentazione dei compiti di sicurezza in materia di voli" (*Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben*).

¹⁴⁵ Cfr. BALDINI VINCENZO, *Sicurezza e libertà nello Stato di diritto in trasformazione - Problematiche costituzionali delle discipline di lotta al terrorismo internazionale*, Giappichelli Editore – Torino – 2005, p.53.

in cui tale provvedimento sia idoneo ad evitare un disastro maggiore e il sacrificio di un numero più altro di vittime.

Le maggiori perplessità suscitate dalla disposizione in esame non sembrano investire il pur discusso rapporto con il fondamentale diritto alla vita, ma piuttosto i dubbi di costituzionalità si concentrano su profili di natura organizzativa, come la legittimità di un intervento delle forze armate militari in operazioni di questo genere. Per questi motivi vi sono state numerose pronunce da parte della Corte Costituzionale federale, la quale, nel 2013, ha stabilito che non è più il Ministro della Difesa competente a decidere l'adozione di un provvedimento di questo genere, ma solo il Governo federale tedesco può adottare simili decisioni in caso di emergenza.

2.14 Italia: il nuovo art. 270 *bis* c.p.

L'allarme suscitato dai fatti di terrorismo internazionale a partire dal settembre 2001 ha determinato anche in Italia un'intensa ripresa dell'attività normativa di contrasto alla criminalità terroristica. Nell'arco di circa un decennio si sono susseguiti numerosi interventi, per lo più realizzati nella forma del decreto legge, con i quali si è inteso colmare il vuoto di tutela avvertito nel nostro ordinamento rispetto alle caratteristiche del nuovo terrorismo. A tal fine si è provveduto, per un verso, ad attivare ed accelerare l'iter di ratifica di convenzioni internazionali in materia, già sottoscritte ma non ancora rese esecutive dall'Italia, per altro verso, sono state introdotte nuove norme, sostanziali e processuali, o sono state modificate norme già esistenti, al fine di far fronte alle mutate esigenze repressive connesse alla dimensione internazionale del fenomeno terroristico e di apprestare nuovi ed efficaci strumenti preventivi, soprattutto in ambito investigativo

ed informativo, con particolare attenzione al settore finanziario¹⁴⁶.

Le soluzioni predisposte dal legislatore italiano per rafforzare la lotta al terrorismo internazionale si collocano al pari di quelle intraprese dall'ordinamento tedesco, vale a dire in un contesto di normazione ordinaria, mancando nella specie una previa dichiarazione di emergenza costituzionale¹⁴⁷.

Nell'immediatezza degli attentati a New York, il Parlamento italiano ha proceduto alla rapida approvazione della legge n.438 del 2001 con la quale viene modificato l'art. 270 bis del codice penale¹⁴⁸(collocato nel Libro II, Titolo I c.p. tra i "Delitti contro la personalità dello Stato"), all'interno del quale il nostro legislatore ha tipizzato due distinte forme associative: quella finalizzata al terrorismo (anche internazionale) e quella eversiva, quand'anche dirette a realizzare i propri scopi delittuosi al di fuori del territorio nazionale o comunque al di fuori della sfera di interessi dello Stato italiano. La norma in esame è stata modificata fin dalla rubrica, infatti l'attuale versione oggi contiene il riferimento alle «Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale», a differenza della previgente formulazione che prevedeva l'applicabilità del 270 bis solo a fatti diretti contro l'ordinamento costituzionale italiano. Al comma 1 si prevede la pena della reclusione da sette a quindici anni per «chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia

¹⁴⁶ Cfr. MASARONE VALENTINA, *Politica criminale nella lotta al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane – Napoli – 2013, p. 203.

¹⁴⁷ Cfr. BARTOLI ROBERTO, *Lotta al terrorismo internazionale - Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli Editore – Torino – 2008, p.66.

¹⁴⁸ L'art. 270 bis c.p. fu introdotto dall'art. 3 della legge 15/1980, modificata successivamente dalla legge 438/2001 di conversione del decreto legge 374/2001 (*"Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale"*). La legge 438/2001 è consultabile sul sito Web del Parlamento italiano: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/01438l.htm> .

associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico» e al comma 2 la pena della reclusione da cinque a dieci anni per «chiunque partecipa a tali associazioni»; la nuova disciplina precisa, poi, al comma 3, che la finalità di terrorismo ricorre anche «quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale», pertanto l'offesa può rivolgersi, non solo in ambito nazionale, ma anche al di fuori di esso.

La fattispecie oggettiva del reato consiste, dunque, nelle condotte di promozione, costituzione, organizzazione, direzione e finanziamento di associazioni terroristiche o eversive, nonché di partecipazione ad esse; mentre nella fattispecie soggettiva, accanto al dolo generico, corrispondente alla rappresentazione e volontà da parte di ciascun associato della propria condotta associativa e del consorzio illegale a cui partecipa, sussiste anche un dolo specifico, corrispondente allo scopo che l'associazione si propone, vale a dire la commissione di atti di violenza, a loro volta finalizzati al terrorismo o all'eversione. È chiaro che, perché si configuri il fatto tipico di cui all'art. 270 *bis* c.p., occorre, pur sempre, la consapevolezza che la propria partecipazione contribuirà alle attività criminose dell'organizzazione terroristica. Con la riforma della disposizione è stata, inoltre, data rilevanza alla condotta di finanziamento dell'associazione, in passato non contemplata; poi, è stata espressamente indicata la finalità terroristica accanto a quella di eversione dell'ordine democratico, eliminando così la discrasia tra le due finalità¹⁴⁹; infine è stato inasprito il trattamento sanzionatorio della condotta di partecipazione.

L'individuazione del bene giuridico tutelato dall'art. 270 *bis* c.p. rappresenta una delle questioni più complesse da affrontare in rapporto alla norma riformata nel 2001. Ci sono state molte interpretazioni, che

¹⁴⁹ Come già esplicitato *infra* par. 1.3, Cap.1. Precedentemente la norma faceva riferimento solo alla finalità eversiva, senza menzionare quella terroristica.

hanno suscitato ampi dibattiti, come quella che identifica l'interesse protetto nella "sicurezza pubblica mondiale", rispetto ad attacchi terroristici, della quale lo Stato italiano si farebbe garante in attuazione degli obblighi assunti in ambito europeo ed internazionale; ecco, una simile impostazione, per quanto suggestiva, non si sottrae alla critica secondo cui beni giuridici come quello di un "grande ordine pubblico mondiale" sono, per la loro assoluta genericità, del tutto inadatti a fornire un qualsiasi ausilio ermeneutico, tanto che si finisce per evocare, pericolosamente, l'idea di una pace mondiale che non pare possa, e non debba, essere elevata ad oggetto di tutela penale¹⁵⁰. Possiamo, quindi, affermare che le interpretazioni che sono state ricostruite e criticate finiscono per richiamare, più o meno esplicitamente, la categoria dell'ordine pubblico con il suo tradizionale carico di vaghezza e inafferrabilità, pertanto appare senz'altro preferibile un'interpretazione del bene giuridico tutelabile dall'art. 270 *bis* c.p. coerente con l'idea secondo cui i beni tutelati nei reati associativi sono quelli per la cui offesa ci si associa: in tal senso, vengono piuttosto in rilievo i beni aggrediti dagli atti di violenza, che sono di natura essenzialmente individuale, a carattere personale, quali la vita, l'integrità fisica e la libertà personale.

L'art. 270 *bis* c.p. viene descritto come una fattispecie associativa pura, vale a dire in grado di configurarsi con la sola costituzione dell'associazione, a prescindere da qualsiasi attività esecutiva esterna, diretta alla realizzazione dei reati prefigurati. Ciò significa arretrare la soglia della punibilità sulla base di una presunzione di pericolosità della finalità perseguita, con il rischio di reprimere condotte che dovrebbero rimanere indifferenti per l'ordinamento, anche in considerazione della tutela apprestata dall'art. 18 Cost. alla libertà di associazione. Pertanto, l'art. 270 *bis* c.p. presenta dei profili di illegittimità costituzionale

¹⁵⁰ Cfr. VIGANÒ FRANCESCO, *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270 bis c.p.*, in Cass. pen. 2007, p.3953 e ss.

connessi, appunto, all'anticipazione della tutela penale, suscettibile di rendere perseguibili attività che non raggiungono, dal punto di vista dell'offensività, la soglia del tentativo punibile, essendo meramente strumentali alla sopravvivenza e al funzionamento del sodalizio criminoso, o consistendo in atti preparatori rispetto alla realizzazione dei delitti che si prefigge come scopo. Si tratterebbe, dunque, di una tipica espressione di una logica d'autore, contrastante con i postulati di un diritto penale del fatto, che renderebbe i reati associativi in conflitto con svariati principi costituzionali, quali il principio di offensività, di legalità, di materialità – nella misura in cui rende punibile la mera adesione psicologica al programma criminoso – e il principio di proporzione – in ordine alle cornici edittali previste. Tuttavia, dobbiamo sottolineare che l'associazione penalmente rilevante deve necessariamente presentare un *quid pluris* rispetto al mero accordo criminoso, non sanzionabile in via generale a norma dell'art. 115 c.p., a meno che non si tratti di soggetti socialmente pericolosi, ovvero di "cospirazione politica mediante accordo", punibile ai sensi dell'art. 304 c.p. Il requisito costitutivo della fattispecie di cui all'art. 270 *bis* c.p. è l'accordo, ma per distinguerlo dall'ipotesi rientrante nell'art. 304 c.p. – che punisce l'accordo tra più persone finalizzato alla commissione di uno dei delitti indicati dall'art. 302 c.p.¹⁵¹, comprese le figure di reato connotate dalla finalità di terrorismo ed eversione – deve avere ad oggetto un programma criminoso indeterminato. In altri termini, nel caso in cui l'accordo fosse rivolto alla commissione di un unico attentato, il caso di specie rientrerebbe nella previsione dell'art. 304 c.p.; viceversa, qualora l'associazione si proponesse la realizzazione di una serie indistinta di atti di violenza finalizzati al terrorismo o all'eversione, si integrerebbe la fattispecie di cui all'art. 270 *bis* c.p.¹⁵²

¹⁵¹ Si tratta dei reati indicati dal Capo I e II del Libro II c.p., vale a dire delitti contro la personalità internazionale dello stato e delitti contro la personalità interna dello Stato.

¹⁵² Cfr. VIGANÒ FRANCESCO, *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270*

Dunque, il programma criminoso indeterminato, oggetto dell'accordo associativo, rappresenta in sé un elemento costitutivo della fattispecie; lo stesso art. 270 *bis* c.p., nel fare genericamente riferimento al compimento di atti di violenza sembra avvalorare il requisito dell'indeterminatezza, e questo è confermato anche con riguardo alla prima delle finalità indicate dalla norma, cioè quella terroristica, che corrisponde alla programmazione del compimento di gravi delitti di aggressione a "vittima indiscriminata", vale a dire diretti potenzialmente a colpire, in via indifferenziata e casuale, un numero indeterminato di persone, e volti, in questo modo, a generare l'effetto del terrore nella collettività.

2.14.1 Segue. Introduzione dell'art. 270 *ter* c.p.

Novità della legge 438/2001 è, poi, l'introduzione dell'art. 270 *ter* c.p., che è la nuova fattispecie di «Assistenza agli associati» che punisce, con pena fino a quattro anni, chi «fuori dei casi di concorso nel reato e di favoreggiamento, dà rifugio o fornisca vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a coloro che partecipano alle associazioni punite dagli artt. 270¹⁵³ e 270 *bis* c.p.». La norma in esame intende incriminare i casi di assistenza ai membri del gruppo e trova applicazione solo in via residuale rispetto all'ipotesi di favoreggiamento o concorso nel reato. Il carattere sussidiario dell'incriminazione appare coerente con la *ratio* della fattispecie, consistente, non tanto nell'esigenza di reprimere qualsiasi forma di aiuto funzionale alla vita dell'associazione, piuttosto nella necessità di stigmatizzare la riprovevolezza di chi sostiene i membri dell'organizzazione conoscendo i fini delittuosi da questa perseguiti.

bis c.p., in Cass. pen. 2007, p.3953 e ss.

¹⁵³Si tratta della fattispecie di associazione sovversiva "semplice.

L'art. 270 *ter* c.p. presenta la medesima struttura delle figure affini previste dagli artt. 307 c.p. «assistenza ai partecipi di cospirazione o di banda armata» e 418 c.p. «assistenza agli associati», quest'ultimo generalmente riferito ai delitti di associazione per delinquere semplice (art. 416 c.p.) e di stampo mafioso (art. 416 *bis* c.p.). Secondo l'orientamento comune, l'art. 270 *ter* c.p. è destinato a trovare applicazione nel caso in cui l'assistenza sia prestata a vantaggio di un singolo associato (o singoli associati) per soddisfare una sua (o loro) esigenza esclusiva, con la consapevolezza necessaria di operare in favore di un partecipe (o più partecipi) di un'associazione criminosa; diversamente, nel caso in cui l'agente presti la propria attività in favore dell'organizzazione nel suo complesso potremo parlare di concorso eventuale nel reato associativo, nella misura in cui tale condotta possa, in qualche modo, esser distinta da una vera e propria partecipazione all'associazione terroristicamente eversiva, rilevante ai sensi dell'art. 270 *bis* c.p., cioè distinta da una condotta di promozione, costituzione, organizzazione, direzione o anche di finanziamento alla stessa. Infatti, le tipologie di condotta che possono dar luogo alla fattispecie di cui all'art. 270 *ter* c.p. consistono nel dare rifugio, fornire vitto, ospitalità, mezzi di trasporto o strumenti di comunicazione agli individui associati nel sodalizio criminoso.

2.14.2 Le fattispecie di reato introdotte dalla legge 155/2005 (artt. 270 *quater*, *quinquies* e *sexies* c.p.)

Immediatamente successiva agli attentati del 7 luglio 2005 a Londra è la nuova disciplina in materia di terrorismo internazionale apportata dal decreto legge n°144 del 2005, convertito in tempi eccezionalmente brevi nella legge 31 luglio 2005, n°155 (c.d. "Pacchetto Pisanu"), recante "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale".

La legge cerca di definire le condotte che determinano la finalità di terrorismo, in linea con la decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea adottata il 13 giugno 2002 (2002/475/GAI)¹⁵⁴, e ha introdotto significative innovazioni sul piano del diritto penale sostanziale e processuale. Sul versante sostanziale, sono state introdotte nuove fattispecie di reato connesse all'attività di terrorismo internazionale, quali l'art. 270 quater e 270 quinquies c.p., rispettivamente volti a reprimere le condotte di arruolamento e addestramento ad attività con finalità di terrorismo; dunque, si tratta di fattispecie di incriminazione di atti meramente preparatori che rispondono all'intento politico-criminale di realizzare, in riferimento ai fatti di terrorismo, una forte anticipazione della tutela penale. Le figure di reato introdotte dagli artt. 270 *quater* e *quinquies* c.p. rispondono alla necessità contingente di intervenire, con lo strumento penale, per reprimere le condotte che caratterizzano la dimensione criminologica del nuovo terrorismo internazionale e, con queste, si è inteso attribuire autonoma rilevanza penale a condotte collocate al di fuori della fattispecie associativa di cui all'art. 270 *bis* c.p., e strumentali al funzionamento e al rafforzamento dell'associazione. Si tratta di comportamenti meramente sintomatici, preparatori al fenomeno terroristico, e in evidente contrasto con il principio di offensività, trattandosi di reati di pericolo astratto o presunto, e con alcuni principi di garanzia, anche in termini di eccesso punitivo, dato che gli atti preparatori come l'arruolamento e l'addestramento sono puniti con la reclusione rispettivamente da sette a quindici anni e da cinque a dieci anni. Tuttavia tali fattispecie non destano particolari inquietudini, perché costantemente ricorrenti nel diritto penale tradizionale¹⁵⁵.

¹⁵⁴ V. *infra* par. 2.8, modificata dalla decisione-quadro 2008/919/GAI.

¹⁵⁵ Cfr. BARTOLI ROBERTO, *Lotta al terrorismo internazionale, Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli Editore – Torino – 2008, pp.102-103.

Venendo all'analisi delle due norme, con l'art. 270 *quater* c.p. il legislatore ha inteso colpire, sanzionandola severamente, la condotta di quei soggetti che, specie nell'ambito del terrorismo di matrice islamica, reclutano in Italia uomini da inviare in campi di addestramento collocati in altri Paesi, ponendo in essere una tipologia di comportamenti estranei allo spazio applicativo delle previgenti disposizioni in materia di arruolamento, in particolare gli artt. 244 e 288 c.p., i quali incriminano rispettivamente chi, in mancanza di approvazione da parte del governo, fa arruolamenti o compie atti ostili contro uno Stato estero in modo da esporre lo Stato italiano al pericolo di una guerra, e chi, sempre senza approvazione del governo, arruola cittadini italiani al servizio o in favore di uno Stato estero. Il fenomeno riconducibile alla nuova norma (270 *quater* c.p.) è caratterizzato, invece, dall'arruolamento di stranieri.

L'arruolamento è descritto come l'azione di «chi prende in forza una o più persone per il compimento di atti di violenza o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali», a loro volta finalizzati al terrorismo anche internazionale. Si nota, dunque, che il sabotaggio non è più ristretto soltanto ai mezzi e alle strutture militari, ma anche ai servizi pubblici essenziali, cioè obiettivi civili¹⁵⁶. Perché si configuri la condotta penalmente rilevante, è sufficiente la formazione del mero accordo di volontà tra arruolatore ed arruolato, non essendo necessaria l'avvenuta presa di servizio di quest'ultimo all'interno della struttura militare. Infine il fatto viene punito stante la clausola di riserva «fuori dei casi di cui all'art. 270 *bis* c.p.»: qualora, infatti, la condotta di arruolamento fosse espressione del ruolo rivestito all'interno di un'associazione con finalità di terrorismo, troverebbe applicazione la fattispecie associativa. Possiamo dire che lo scopo della norma risiede nella semplificazione probatoria, al fine di colpire più agevolmente quelle condotte affini alle

¹⁵⁶ Cfr. BALBO PAOLA, *Il terrorismo: le fattispecie di un reato in evoluzione nelle fattispecie penali ed internazionali*, Halley Editrice – 2007, p. 28.

associazioni criminose ma rispetto alle quali non sussistono evidenze probatorie sufficienti per fondare la partecipazione o il concorso eventuale¹⁵⁷.

Per quanto attiene, invece, all'art. 270 *quinquies* c.p., questa norma incrimina la condotta di chi «addestra, o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o l'uso di materiali esplosivi, armi da fuoco, sostanze chimiche, batteriologiche, nocive, pericolose e di qualunque altra tecnica per il compimento di atti di violenza o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, anche rivolti contro uno Stato estero o un organismo internazionale». La *ratio* che sottostà a tale disposizione si distingue dalla norma precedente in quanto costituita, non tanto dalla necessità di punire chiunque arruoli persone dedite all'attività terroristica o fornisca loro armamento, ma piuttosto di perseguire coloro che sono perfettamente in grado di assicurare adeguata preparazione all'attività terroristica. Anche nell'art. 270 *quinquies* c.p. sussiste la clausola di riserva «fuori dei casi di cui all'art. 270 *bis* c.p.», ciò significa che l'addestratore e l'addestrato possono agire individualmente o comunque al di fuori di un contesto organizzativo criminale che rivesta i caratteri di un'associazione con finalità di terrorismo. Si nota, dunque, che le nuove fattispecie (270 *quater* e *quinquies* c.p.) si trovano in rapporto di sussidiarietà rispetto a quella associativa (270 *bis* c.p.), tanto che possono essere considerate come “norme di chiusura” del sistema giuridico-penale predisposto per contrastare la minaccia terroristica¹⁵⁸.

La stessa legge 155/2005 ha, inoltre, introdotto l'art. 270 *sexies* c.p. («condotte con finalità di terrorismo»), che, nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto risolvere la questione del significato da

¹⁵⁷ Cfr. PELLISSERO MARCO, *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, Giappichelli Editore – 2010, p. 200.

¹⁵⁸ Cfr. DALIA ANDREA ANTONIO, *Le nuove norme di contrasto al terrorismo: commento al decreto-legge 27 luglio 2005, n°144*, Giuffrè Editore – 2006, p.510.

attribuire alla finalità di terrorismo penalmente rilevante, che appunto è il fulcro delle incriminazioni. Questa norma designa il contenuto del dolo specifico necessario all'integrazione delle fattispecie contemplate dall'art. 270 *bis* c.p., nonché da quelle degli artt. 270 *quater* e 270 *quinquies* c.p.¹⁵⁹. Con l'intento di ovviare alle oscillazioni giurisprudenziali che si sono registrate proprio con riguardo alla definizione di terrorismo, specie internazionale, l'art. 270 *sexies* c.p. descrive ora le condotte con finalità di terrorismo attraverso il riferimento a due elementi congiunti: uno di natura oggettiva, per cui sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per loro natura o contesto, sono idonee ad arrecare «grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale»; l'altro di natura soggettiva identificabile in un triplice dolo specifico alternativo, vale a dire tali condotte devono essere 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», oppure «destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale». A completare la definizione interviene, poi, una clausola di chiusura con la quale si estende la nozione a tutte «le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia». Possiamo notare, dunque, che la norma in esame annovera lo scopo eversivo, consistente nel destabilizzare o distruggere le strutture politiche, costituzionali, sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, tra le finalità alternative idonee a qualificare come terroristica una condotta. In questo modo, comprendendo la finalità eversiva in quella terroristica e riferendola, non solo all'ordinamento interno, ma a qualunque Stato o organizzazione internazionale, l'art.

¹⁵⁹ Cfr. KOSTORIS ROBERTO e ORLANDI RENZO, *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli Editore – 2006, p. 79.

270 *sexies* c.p. rende, dunque, possibile, e anzi obbligatorio, l'avvio di un'azione penale anche nei confronti di quelle associazioni che si propongono il fine di sovvertire uno Stato estero o un'istituzione internazionale al di fuori di qualsiasi finalità terroristica¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Cfr. MASARONE VALENTINA, *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane – Napoli – 2013, p.214.

Capitolo 3. Misure contro il finanziamento del terrorismo internazionale

3.1 Finanziamento al terrorismo e riciclaggio

La condotta di finanziamento dell'associazione terroristica è punita più gravemente della mera partecipazione, al pari di quella dei promotori e organizzatori. Scelta legislativa pienamente aderente alla realtà del fenomeno, che vede sempre più frequentemente coincidere queste ultime figure con i finanziatori, che possono essere soggetti individuali, organizzazioni non governative o anche grandi centrali di finanziamento del terrorismo. Il finanziamento dei "combattenti" non solo è una delle principali attività che impegna gli appartenenti ai gruppi terroristici, ma è anche una precisa e ineludibile regola di comportamento, che si iscrive tra le donazioni caritatevoli obbligatorie per i musulmani (le *zakat*), le quali costituiscono uno dei pilastri dell'Islam¹⁶¹.

Nell'esperienza pratica non sono stati ancora individuati veri e propri casi di finanziamento, intesi in senso tecnico e continuativo, per esempio con ricorso a strumenti bancari particolarmente sofisticati o a grandi sistemi finanziari. Sono state raccolte numerose prove di invio di denaro dall'Italia a soggetti impegnati nelle zone di combattimento, mediante trasferimenti ripetuti di piccole somme attraverso canali alternativi, così com'è stata accertata la costituzione di ditte e società individuali per attività commerciali di copertura ovvero per la predisposizione di falsa documentazione fiscale diretta a creare provviste per il finanziamento degli stessi soggetti.

La repressione del finanziamento al terrorismo non è un'iniziativa

¹⁶¹ Cfr. DALIA ANDREA ANTONIO, *Le nuove norme di contrasto al terrorismo: commento al decreto-legge 27 luglio 2005, n°144*, Giuffrè Editore – 2006, p.470.

conseguente agli attacchi dell'11 settembre 2001. Già la Convenzione delle Nazioni Unite per la repressione del finanziamento al terrorismo¹⁶², adottata a New York il 9 dicembre 1999, aveva affermato la necessità di costituire un quadro giuridico internazionale per un'efficace azione di prevenzione e repressione anche attraverso la collaborazione tra intermediari finanziari, autorità amministrative e organi investigativi.

È comunque a partire dal 2001 che si è rafforzata l'esigenza di contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale, in un'ottica di ampliamento del fronte della prevenzione e del contrasto, ritenendo di dover perseguire tale obiettivo essenzialmente mediante il congelamento dei capitali delle organizzazioni terroristiche, e avvalendosi dello sforzo congiunto di autorità finanziarie, giudiziarie e investigative.

Alla luce di tali considerazioni, possiamo dire che riciclaggio di denaro, corruzione e finanziamento al terrorismo internazionale sono reati accomunati da un tratto caratterizzante, che giustifica la loro analisi congiunta in questa sede, vale a dire il trasferimento, in qualsiasi modo effettuato, di denaro o, più in generale, di risorse per il raggiungimento di uno scopo, che consiste, in caso di corruzione e riciclaggio, nell'ottenimento di un profitto privato, oppure nel compimento di atti terroristici o di sostegno ad organizzazioni criminose, in caso di finanziamento al terrorismo. L'anello della catena è, dunque, costituito dal riciclaggio. Infatti, corruzione e finanziamento possono qualificarsi come reati presupposto al riciclaggio, e questo è del tutto evidente nel momento in cui i fondi derivanti da atti di finanziamento al terrorismo vengono re-immessi nel mercato per ottenere un profitto e celarne l'origine; tuttavia, il finanziamento al terrorismo assume caratteri propri

¹⁶² V. *infra* par. 3.2.

ed autonomi qualora le risorse abbiano un'origine lecita¹⁶³.

Il panorama normativo volto alla prevenzione e alla repressione di tali reati finanziari è articolato e in continua mutazione, sia a livello internazionale che europeo, allo scopo di indicare agli Stati le misure necessarie per rispondere alle minacce contro la stabilità del sistema finanziario poste da siffatti illeciti.

La stretta relazione esistente tra prevenzione del finanziamento del terrorismo internazionale e prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario, ha indotto il G7¹⁶⁴ ad estendere la competenza del GAFI¹⁶⁵, nato come organismo intergovernativo per la lotta contro il riciclaggio di capitali, fino ad includere materie non propriamente inerenti il riciclaggio, quale è quella oggetto del nostro studio. In forza di tale mandato, il GAFI, nell'ottobre 2001, ha approvato otto nuove "Raccomandazioni speciali", in seguito diventate nove, finalizzate ad individuare, prevenire e reprimere il finanziamento del terrorismo, sì da inibire ai terroristi e ai loro sostenitori l'accesso al sistema finanziario internazionale. In tale contesto, le "Raccomandazioni speciali", oltre a sollecitare la penalizzazione del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio dei fondi ad esso relativi, richiedono agli Stati, per un verso, di ricomprendere il finanziamento del terrorismo, degli atti di terrorismo e delle azioni delle organizzazioni terroristiche tra le fattispecie previste e sanzionate dal diritto penale, prevenendo che tali reati siano indicati tra i crimini presupposto al riciclaggio; per altro verso, richiedono di segnalare le transazioni sospette comunque connesse ad attività

¹⁶³ Cfr . DE VIDO SARA, *Riciclaggio, corruzione e finanziamento al terrorismo*, Libro dell'anno del Diritto, Treccani 2014.

¹⁶⁴ Il "*Gruppo dei 7*" (abbreviato G7) è il vertice dei ministri dell'economia delle sette nazioni sviluppate con la ricchezza netta più grande al mondo; gli Stati membri sono: Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia, Regno Unito, Italia e Canada.

¹⁶⁵ V. *infra* par. 3.3.1

terroristiche¹⁶⁶.

Anche a livello europeo, il legislatore comunitario è intervenuto in materia, al fine di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e di finanziamento ad attività illecite, emanando la Terza Direttiva Antiriciclaggio (n° 2005/60/CE) per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

3.2 Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento al terrorismo

La Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento al terrorismo¹⁶⁷ è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1999, a New York, è entrata in vigore internazionale il 10 aprile 2002 ed è stata ratificata dall'Italia con legge 14 gennaio 2003, n°7¹⁶⁸. Questa, insieme alla Convenzione per la repressione degli attentati terroristici mediante l'uso di esplosivo¹⁶⁹, rappresenta uno dei più importanti strumenti finalizzati alla lotta contro il grave fenomeno del terrorismo internazionale. L'intento del legislatore comunitario è stato quello di rafforzare la cooperazione internazionale tra gli Stati, poiché questa è il mezzo necessario per svolgere un'efficace azione di prevenzione e repressione del terrorismo. Oltre al

¹⁶⁶ Cfr. *Quaderni di ricerca giuridica* n°60, p. 26, consultabile sul sito Web <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2008-0060/index.html> .

¹⁶⁷ Consultabile sul sito Internet <http://www.altalex.com/index.php?idnot=5620> .

¹⁶⁸ "Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, fatta a New York il 9 dicembre 1999, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno" consultabile sul sito Internet <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003-01-14;7!vig=> .

¹⁶⁹ Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 1997 ed è entrata in vigore internazionale il 23 maggio 2001. L'Italia ne ha autorizzato la ratifica con la legge 14 febbraio 2003, n°34.

Preambolo, che ricostruisce cronologicamente e dettagliatamente le fasi che, a livello di Nazioni Unite, hanno portato all'adozione di questo nuovo strumento di lotta al terrorismo, la Convenzione si compone di 28 articoli e un allegato, in cui sono elencate nove convenzioni in materia di prevenzione e repressione del terrorismo, tutte ratificate dall'Italia.

Questo intervento, unitamente alla decisione-quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo¹⁷⁰, rappresenta un fondamentale referente normativo per la ricostruzione della nozione di terrorismo valida sul piano giuridico internazionale e, fino all'introduzione dell'art. 270 *sexies* c.p., anche all'interno del nostro ordinamento. Risulta, infatti, di particolare interesse perché si tratta della prima convenzione mondiale di diritto internazionale penale che contiene una definizione di terrorismo nella sua globalità. Tuttavia, si tratta di una definizione indiretta, adottata allo scopo di definire il reato "accessorio" costituito, appunto, dal finanziamento del terrorismo. In forza della ratifica, avvenuta con legge n°7 del 14 gennaio 2003, la definizione ivi inserita assume rilievo anche sul piano del diritto interno; com'è noto, infatti, a seguito della modifica del Titolo V Parte II della Costituzione, in particolare dell'art. 117 Cost., le norme convenzionali introdotte nell'ordinamento italiano mediante l'ordine di esecuzione hanno valore preminente rispetto alla legge ordinaria, pur rimanendo comunque soggette al controllo di costituzionalità; assumono, dunque, la forza di norme interposte tra legge ordinaria e legge costituzionale.

La Convenzione del 1999 è di carattere spiccatamente preventivo, mira a contrastare il terrorismo ostacolandone, o meglio eliminandone, le fonti di finanziamento. A tale scopo impone agli Stati membri di punire la condotta di chi, in maniera illecita ed intenzionale, ma non necessariamente diretta, raccoglie fondi destinati ad essere utilizzati

¹⁷⁰ V. *infra* par. 2.8.

per finanziare, in tutto o in parte, la commissione di determinati illeciti, considerati atti terroristici ai sensi delle altre convenzioni richiamate nell'allegato, oppure «qualsiasi altro atto volto ad uccidere o ferire gravemente un civile o qualsiasi altra persona che non partecipi direttamente alle ostilità in caso di conflitto armato, quando lo scopo di tale atto sia di intimidire la popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad omettere un determinato atto»¹⁷¹.

Occorre precisare che gli atti illeciti così descritti non risultano esplicitamente qualificati come terroristici, ma l'elenco delle convenzioni richiamate nell'allegato e la *ratio* della Convenzione del 1999, volta alla repressione del finanziamento del terrorismo globalmente inteso, inducono a considerarli tali¹⁷². Possiamo, quindi, ricavare tre elementi essenziali della nozione di terrorismo: il primo è la natura violenta dell'atto, in quanto destinato a cagionare la morte o lesioni personali gravi; il secondo è la qualità della vittima, che deve essere un civile o qualsiasi altra persona che non partecipi alle ostilità; infine il terzo elemento è il duplice dolo specifico alternativo, consistente nell'intimidire la popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un certo atto.

Va inoltre specificato che, affinché si ravvisi la fattispecie di reato, non è necessario che tali fondi vengano effettivamente utilizzati a fini terroristici, ma commette reato chiunque tenti di commettere un atto di terrorismo, oppure vi partecipi, organizzi e contribuisca alla commissione del reato in quanto complice.

Le Parti si impegnano ad adottare le eventuali misure necessarie ad

¹⁷¹ Clausola di chiusura contenuta nell'art. 2 Convenzione del 1999.

¹⁷² Cfr. MASARONE VALENTINA, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane – Napoli – 2013, pp. 112-113.

adeguare il proprio ordinamento penale ai fini dell'attuazione della Convenzione, nonché a prevedere forme di responsabilità penale, civile o amministrativa in capo a persone giuridiche che compiano, mediante i propri amministratori, azioni in violazione della Convenzione. Inoltre, le Parti adottano, se necessario, misure di carattere legislativo affinché i reati contemplati dalla Convenzione non trovino alcuna giustificazione di natura politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica, religiosa o in considerazione di qualsiasi altro analogo motivo.

Nel dare esecuzione alla Convenzione di New York del 1999, la legge italiana n°7 del 14 gennaio 2003 ha provveduto ad ampliare la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni, anche prive di personalità giuridica, già contenuta nel decreto legislativo n°231, dell' 8 giugno 2001. Sulla base di tale decreto, le persone giuridiche possono essere chiamate a rispondere, all'esito di un procedimento penale, per una serie di reati commessi nell'interesse dell'ente o da una persona fisica collegata alla persona giuridica da un rapporto di dipendenza. È doveroso qui segnalare le perplessità ampiamente manifestate in dottrina sulla reale natura della responsabilità degli enti così introdotta dal d.lgs. 231/2001, in quanto diversi elementi – quali i fatti per cui l'ente viene chiamato a rispondere, il severo contenuto afflittivo, l'organo giurisdizionale competente ad irrogare le sanzioni – ci fanno in realtà pensare che si tratti di una scappatoia volta, piuttosto, a mascherarne l'effettiva natura penale, in contrasto col principio costituzionale *societas delinquere non potest* di cui all'art. 27, co.1 e 3, Cost. Ai delitti per i quali il d.lgs. 231/2001 già prevedeva la suddetta controversa responsabilità, l'art. 3 della l. 7/2003 ha aggiunto la categoria dei «delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico», la quale è stata inserita nell'art. 25 *quater* del d.lgs. 231/2001. Non possiamo tacere come le disposizioni appena citate risultino censurabili per violazione

del principio di legalità di cui all'art. 25, co.2, Cost.; esse, infatti, si caratterizzano per un'accentuata indeterminatezza delle condotte sanzionate, in quanto non operano un chiaro rinvio a precise norme incriminatrici di parte speciale, ma fanno genericamente riferimento ai delitti aventi finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, previsti dal codice penale e dalle leggi speciali, nonché agli atti terroristici definiti nella Convenzione internazionale del 1999.

Infine, è possibile notare che difficilmente un delitto terroristico od eversivo potrà ritenersi commesso dalla persona fisica, nell'interesse o a vantaggio dell'ente, come richiesto dall'art. 5 d.lgs. 231/2001, perché sorga la responsabilità dell'ente di appartenenza. Pertanto, le possibilità di applicazione dell'art. 25 *quater* appaiono limitate all'ipotesi in cui il fatto si identifichi nella condotta di finanziamento di un'associazione terroristica ex art. 270 *bis* c.p., posta in essere al fine di procurare guadagni all'ente attraverso gli utili dell'operazione, oppure nell'ipotesi in cui l'ente venga stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati; in tali casi, è prevista la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività¹⁷³.

3.3 Nuove disposizioni contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo

Per arginare il fenomeno del riciclaggio sono stati emanati nel nostro ordinamento due decreti legislativi, attuativi della direttiva 2005/60/CE¹⁷⁴ (c.d. «Terza Direttiva Antiriciclaggio»), nonché di quella

¹⁷³ Cfr. MASARONE VALENTINA, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane – Napoli – 2013, pp. 295-296.

¹⁷⁴ La direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio mira a prevenire il

successiva 2006/70/CE recante misure di attuazione della prima; tali decreti sono il d.lgs.22 giugno 2007, n°109 (c.d. “*Decreto Antiterrorismo*”) e il d.lgs. 21 novembre 2007, n°231 (c.d. “*Decreto Antiriciclaggio*”).

Il primo intervento normativo (d.lgs. 109/2007) ha introdotto nel nostro ordinamento nuove misure dirette a prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo internazionale e l’attività di quei Paesi che minacciano la sicurezza e la pace mondiale, disciplinando le modalità attuative delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche dei soggetti sospetti di finanziare il terrorismo, indicati come tali nei regolamenti comunitari e inseriti nelle cc.dd. “*black list*” ad essi allegata. In particolare il d.lgs. 109/2007 crea il Comitato di sicurezza finanziaria, istituito presso il Ministero dell’economia e delle finanze, presieduto dal Direttore generale del Tesoro e composto da rappresentanti del Ministero dell’interno, del Ministero della giustizia, del Ministero degli affari esteri, della Banca d’Italia, della Consob, dell’Ivass, dell’Unità d’informazione finanziaria (UIF), della Guardia di Finanza, della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), dell’Arma dei Carabinieri e della Direzione Nazionale Antimafia (DNA). Il Comitato è il coordinatore generale delle politiche in materia di prevenzione del riciclaggio, in particolare contribuisce alla redazione delle liste dei presunti terroristi, formulando proposte di designazione di persone fisiche o giuridiche alle competenti autorità internazionali delle Nazioni Unite e dell’Unione europea. A tal fine esso si avvale delle informazioni che gli vengono trasmesse dai soggetti pubblici, anche in deroga al segreto d’ufficio, e dall’autorità giudiziaria; esso può, inoltre, chiedere ulteriori informazioni alle pubbliche amministrazioni e all’Agenzia del demanio. Quando, sulla base di tali informazioni, ricorrano sufficienti elementi per dar luogo alle segnalazioni di

ricorso al sistema finanziario per riciclare proventi illeciti e finanziare il terrorismo.

nominativi da inserire nelle liste e, in attesa dell'intervento degli organi internazionali, vi sia il pericolo di dispersione, occultamento o illecita utilizzazione dei fondi o delle risorse economiche da sottoporre a congelamento, il Presidente del Comitato ne fa segnalazione alla Procura della Repubblica competente a proporre l'applicazione delle misure di prevenzione.

Le misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche sono imposte dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite; una volta congelati, i fondi e le risorse non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, a pena di nullità. È vietato mettere direttamente o indirettamente fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti designati o stanziarli a loro vantaggio, così com'è vietata la partecipazione consapevole e deliberata ad attività aventi l'obiettivo di aggirare le misure di congelamento¹⁷⁵.

Per quanto concerne, invece, il d.lgs. 231/2007, questo contiene le nuove disposizioni antiriciclaggio a cui si dovranno attenere i professionisti (tra cui avvocati, commercialisti, consulenti del lavoro, notai e tributaristi), le quali prevedono l'obbligo di identificazione e registrazione della clientela con lo scopo di regolamentare il riciclaggio dei proventi derivanti da attività criminose e di finanziamento al terrorismo. Il provvedimento in questione sostituisce l'Ufficio Italiano Cambi con l'Unità d'informazione finanziaria (UIF), nuova struttura, istituita presso la Banca d'Italia, avente compiti di controllo e di segnalazione alle autorità competenti delle informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

In particolare il suddetto decreto impone obblighi di collaborazione, che può essere di due tipi: una collaborazione passiva, finalizzata a garantire la conoscenza approfondita della clientela e a prescrivere la

¹⁷⁵ Queste informazioni sono tratte da un articolo pubblicato sul sito Internet del "Centro studi per la difesa e la sicurezza" (CeSDiS) <http://www.cesdis.it/ctrgr/finanziamento.pdf>.

conservazione dei documenti relativi alle transazioni effettuate; oppure una collaborazione attiva, volta all'individuazione e segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio. L'adeguata verifica della clientela è l'aspetto più importante per l'azione preventiva di contrasto al riciclaggio, e consiste nell'identificazione del cliente e nella verifica dei dati acquisiti. Altri adempimenti importanti riguardano la raccolta delle informazioni sullo scopo e la natura del rapporto posto in essere dal cliente e il controllo continuo in corso del rapporto stesso. Inoltre, i rapporti e le operazioni rilevanti vengono registrati nel cd. "archivio unico informatico" (AUI), grazie al quale è possibile rendere disponibili a tutto il sistema antiriciclaggio le informazioni secondo standard tecnici omogenei per tutti gli operatori. Infine, un fondamentale adempimento riguarda la segnalazione all'UIF delle operazioni sospette di riciclaggio, cioè quelle operazioni che per natura, entità, caratteristica o qualsiasi altra circostanza inducano l'operatore in banca ad avere ragionevole motivo di sospettare che siano state compiute, o che siano in corso, operazioni di riciclaggio o finanziamento al terrorismo. In tal caso deve essere inviata, senza ritardo, una segnalazione all'UIF, che procede a svolgere ulteriori approfondimenti sulle segnalazioni ricevute e le trasmette al Nucleo speciale di polizia valutaria (NSPV) della Guardia di Finanza e della Direzione investigativa antimafia. Qualora le segnalazioni siano infondate, l'UIF le archivia. La sola presenza di "motivi ragionevoli per sospettare" fa scattare l'obbligo di segnalazione all'UIF. Si tratta, dunque, di un sistema strutturato per intercettare i flussi di denaro "sporco" nel momento in cui avviene il passaggio dei fondi verso i canali legali.

3.3.1 Raccomandazioni del GAFI

Il Gruppo d'azione finanziaria (GAFI/FATF – *Financial Action Task Force*) è un organismo intergovernativo che si occupa di promuovere

politiche per il contrasto del riciclaggio di denaro di origine illecita, del finanziamento al terrorismo e del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa e di definire gli standard internazionali contro altre minacce che attualmente gravano sull'integrità del sistema finanziario internazionale. Il GAFI ha redatto, originariamente nel 1990, Quaranta Raccomandazioni al fine di contrastare l'uso improprio dei sistemi finanziari per riciclare i proventi del narcotraffico, che, pur non essendo vincolanti dal punto di vista giuridico (soft law), sono invece ritenute come tali sul piano internazionale, tant'è che la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e il Consiglio di Sicurezza dell'ONU le ha riconosciute come standard internazionali; inoltre, sono state approvate da 180 Paesi e oggi sono universalmente riconosciute come standard internazionali in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo. Tali Raccomandazioni delineano un quadro completo e coerente di misure che i Paesi devono attuare al fine di contrastare il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e delle armi di distruzione di massa. Tuttavia, i vari Paesi presentano diversi quadri giuridici e amministrativi e differenti sistemi finanziari, per cui non tutti possono adottare misure identiche per contrastare queste minacce, quindi le Raccomandazioni del GAFI definiscono, in generale, lo standard internazionale che i Paesi devono attuare attraverso misure adeguate alle loro particolari circostanze.

Le originarie Quaranta Raccomandazioni sono state revisionate per la prima volta nel 1996 al fine di estenderne il raggio d'azione al di là del contrasto del riciclaggio dei proventi del narcotraffico; poi, nel 2001, il GAFI ha esteso il proprio mandato alla lotta al finanziamento di atti di terrorismo ed organizzazioni terroristiche e ha introdotto Otto Raccomandazioni Speciali (oggi Nove), in stretta collaborazione con i gruppi regionali costituiti sul modello GAFI (*FAFT - Style Regional Bodies* - FSRBs), si tratta cioè di modifiche apportate alle vecchie Raccomandazioni rispondenti alle nuove minacce emergenti.

Gli standard GAFI sono stati anche rivisti per consentire ai Paesi di adottare un approccio più mirato nelle aree in cui permangono elevati rischi, per cui i Paesi dovrebbero innanzitutto individuare e comprendere i rischi a cui sono esposti in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo per poi procedere all'adozione di misure adeguate al fine di mitigare tali rischi in proporzione alla loro entità. Tale approccio basato sul rischio consente ai Paesi di adottare misure più flessibili in modo da concentrare più efficacemente le proprie risorse e ottimizzare gli sforzi¹⁷⁶.

La lotta contro il finanziamento del terrorismo è una sfida molto importante, e un sistema efficace di contrasto del riciclaggio svolge, in generale, un ruolo significativo in tal senso; conseguentemente, la maggior parte delle misure precedentemente concentrate sul finanziamento del terrorismo sono ora integrate in tutte le Raccomandazioni GAFI. Tuttavia alcune Raccomandazioni sono mirate esclusivamente alla lotta contro il finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa, e sono collocate nella Sezione C¹⁷⁷ del testo rinnovato nel 2012. Si tratta, in particolare, della Raccomandazione n°5 “criminalizzazione del finanziamento del terrorismo”, Raccomandazione n°6 “sanzioni finanziarie mirate legate al terrorismo e al finanziamento del terrorismo” e la Raccomandazione n°8 “misure atte a prevenire l’uso improprio degli organismi senza scopo di lucro. Poiché anche la proliferazione delle armi di distruzione di massa è fonte di notevoli preoccupazioni in materia di sicurezza, nel 2008 il mandato GAFI è stato esteso per includere anche il finanziamento di questa; al fine di combattere tale minaccia il GAFI ha

¹⁷⁶ Cfr. STURZO GASPARE, CAPOLUPO SAVERIO, CARBONE, MICHELE, BATTAGLIA SERGIO MARIA, *Antiriciclaggio. Obblighi per professionisti, intermediari ed altri soggetti*, Hoepli - 2008, p. 79.

¹⁷⁷ Denominata, appunto, “Finanziamento del terrorismo e finanziamento della proliferazione” (Raccomandazioni 5-8).

adottato una nuova Raccomandazione (n°7) volta ad assicurare l'attivazione sistematica ed efficace di sanzioni finanziarie *ad hoc*, laddove richieste dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite¹⁷⁸.

Gli standard GAFI sono composti dalle Raccomandazioni e dalle relative Note Interpretative; le misure previste devono essere adottate da tutti i Paesi membri e dai membri dei Gruppi Regionali. La realizzazione di tali misure è analizzata attraverso processi di *Mutual Evaluations* e valutazioni condotte dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, sulla base della comune metodologia di valutazione GAFI. Le pubblicazioni GAFI prevedono anche Linee Guida (*Guidances*), *Best Practice Papers* e altri documenti¹⁷⁹ volti a supportare i Paesi nell'applicazione degli standard indicati; tali documenti non sono comunque obbligatori nel quadro della valutazione della conformità agli standard, ma i Paesi potrebbero trovarli utili quando si tratta di trovare il modo migliore di implementare le norme del GAFI.

In conclusione, dunque, il GAFI richiama tutti i Paesi all'attuazione di misure efficaci per far sì che i rispettivi sistemi nazionali di contrasto al riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo e finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa siano conformi alla nuova versione delle Raccomandazioni.

3.3.2 Nuovo Pacchetto Antiriciclaggio

I rischi associati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del

¹⁷⁸Cfr. STURZO GASPARE, CAPOLUPO SAVERIO, CARBONE, MICHELE, BATTAGLIA SERGIO MARIA, *Antiriciclaggio. Obblighi per professionisti, intermediari ed altri soggetti*, Hoepli - 2008, p.81.

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

terrorismo sono in costante evoluzione, pertanto sono necessari adeguamenti periodici delle norme. In tale contesto, nell'ambito dell'attività di revisione della Terza Direttiva antiriciclaggio e tenuto conto delle ultime Raccomandazioni provenienti dal GAFI, la Commissione europea ha adottato, in data 5 febbraio 2013, un pacchetto contenente due proposte normative volte a rafforzare le vigenti norme europee in materia di riciclaggio di denaro e trasferimento dei fondi.

Il pacchetto va ad integrare altri provvedimenti della Commissione, già adottati o in programma, in materia di lotta contro la criminalità, la corruzione e l'evasione fiscale. Esso comprende due proposte:

- Una Quarta Direttiva Antiriciclaggio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario per scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (COM 2013 45/3);
- Un Regolamento riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti dei fondi, al fine di garantire la "dovuta tracciabilità" (COM 2013 44/2).

Entrambe le proposte tengono pienamente conto delle ultime Raccomandazioni del GAFI¹⁸⁰, ma si spingono oltre a queste al fine di rafforzare la normativa antiriciclaggio di fronte alle sempre maggiori vulnerabilità alle quali il sistema finanziario è esposto e introducendo disposizioni ambiziose che si prevede permetteranno all'Europa di compiere considerevoli passi avanti nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, garantendo un'applicazione sempre più mirata e rispondente al c.d. approccio basato sul rischio, e provvedendo ad estenderne l'ambito di applicazione anche a quei settori, finora non inclusi, che rappresentano oggi terreno fertile per i riciclatori. Nello specifico, l'intento della Commissione è stato quello di

¹⁸⁰ V. *infra* par. 3.3.1

uniformare e standardizzare le norme antiriciclaggio a livello europeo, al fine di evitare effetti negativi sul mercato unico europeo.

In particolare la nuova direttiva punta a migliorare la chiarezza e l'uniformità delle norme in tutti gli Stati membri, prevedendo un meccanismo trasparente in merito alla proprietà delle società e dei trust; a tal fine, il testo approvato introduce in tutti i Paesi europei un registro centralizzato di informazioni riguardo alla proprietà effettiva, il quale sarà accessibile alle autorità competenti, le Unità d'informazione finanziaria, gli enti obbligati e le persone capaci di dimostrare interesse legittimo nel settore; inoltre, le imprese saranno tenute a conservare i dati relativi all'identità di chi si cela realmente dietro le società, cioè dei beneficiari effettivi; sono, poi, obbligate alla verifica della clientela, a disporre controlli e procedure adeguate che consentano una migliore conoscenza della clientela e una migliore comprensione della natura delle loro attività e a segnalare operazioni sospette. La nuova direttiva estende, poi, il suo ambito di applicazione al settore del gioco d'azzardo (non più solo ai casinò, come previsto dalla Terza Direttiva) e ai reati fiscali, e rafforza la cooperazione tra le differenti unità di informazione finanziaria, le quali avranno il compito di ricevere, analizzare e trasmettere alle autorità competenti le segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Infine, le due proposte prevedono il rafforzamento dei poteri sanzionatori delle autorità competenti, per esempio mediante la predisposizione di un insieme minimo di norme per inasprire le sanzioni amministrative.

D'ora in avanti, dunque, tutti i destinatari della normativa antiriciclaggio saranno tenuti a rispettare obblighi più stringenti che mirano a garantire un sempre maggiore livello di trasparenza delle operazioni in Europa, in un'ottica di armonizzazione delle regole a livello europeo.

Nello scorso mese di dicembre la procedura legislativa della Quarta Direttiva Antiriciclaggio ha compiuto un passo avanti con l'accordo

raggiunto tra la Commissione e il Parlamento, sotto la presidenza italiana, su un testo ampiamente emendato rispetto a quello presentato dalla Commissione nel 2013. Il nuovo testo dovrà passare al vaglio del COREPER (Comitato dei rappresentanti permanenti) presso il Consiglio e delle Commissioni problemi economici e monetari e libertà civili, giustizia e affari interni, per poi essere votato dal Parlamento, presumibilmente nel corso del 2015. Il testo definitivo non è stato ancora reso noto, ma sembra di poter anticipare che saranno accolti alcuni emendamenti fatti propri dal Parlamento con la risoluzione legislativa dell'11 marzo 2014¹⁸¹.

3.4 Autorità competenti

Il decreto legislativo 231/2007 (Capo II, artt. 5-9) definisce, in maniera sistematica, le competenze delle diverse autorità, con responsabilità nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Più in dettaglio la nuova normativa dà un'importanza particolare proprio alla collaborazione tra le diverse autorità anche attraverso l'azione del Comitato di sicurezza finanziaria, in cui siedono tutti i soggetti responsabili della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Le disposizioni in questione, non solo rappresentano un puntuale recepimento della direttiva comunitaria (2005/60/CE), ma accolgono, altresì, le indicazioni del Fondo monetario internazionale che ha sottolineato la necessità di un sistema di vigilanza basato sull'efficienza di coordinamento e collaborazione allo scopo di evitare sovrapposizioni e duplicazioni, nonché per assicurare un controllo

¹⁸¹ Informazioni tratte da un articolo in materia di IV Direttiva Antiriciclaggio pubblicato sul sito web www.ipsoa.it.

omogeneo di tutti i destinatari degli obblighi antiriciclaggio¹⁸².

La prima autorità menzionata nel decreto (art. 5) è il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale è responsabile delle politiche di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per fini di riciclaggio dei proventi di attività criminose o di finanziamento del terrorismo. In queste materie promuove la collaborazione tra l'Unità d'informazione finanziaria (UIF), le Autorità di vigilanza di settore, gli ordini professionali, la Direzione investigativa antimafia (DIA) e la Guardia di Finanza, secondo quanto disposto dalle norme vigenti; ed entro il 30 giugno di ogni anno presenta una relazione al Parlamento sullo stato dell'azione di prevenzione¹⁸³. Per l'esercizio di tali funzioni, il Ministero dell'Economia e delle Finanze si avvale della collaborazione del Comitato di sicurezza finanziaria, il quale, appunto svolge funzioni di analisi e coordinamento in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, presenta ogni anno una relazione all'Autorità di governo (entro il 30 maggio) contenente la valutazione dell'attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, formula i pareri richiesti e fornisce consulenza al Ministero stesso sulla materia oggetto del presente decreto¹⁸⁴. Inoltre, il Ministero dell'Economia e delle Finanze cura i rapporti con gli organismi dell'Unione Europea ed internazionali incaricati di definire le politiche e gli standard della materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini di riciclaggio dei proventi di attività criminose o di finanziamento del terrorismo.

La seconda autorità menzionata dal decreto 231/2007 è l'Unità di

¹⁸² Cfr. STURZO GASPARE, CAPOLUPO SAVERIO, CARBONE, MICHELE, BATTAGLIA SERGIO MARIA, *Antiriciclaggio. Obblighi per professionisti, intermediari ed altri soggetti*, Hoepli - 2008, p.121.

¹⁸³ V. art.5, comma 1 e 2, d.lgs.231/2007.

¹⁸⁴ V. art.5, comma 3, d.lgs.231/2007.

informazione finanziaria (UIF) (art. 6), istituita presso la Banca d'Italia ed esercita le proprie funzioni in piena autonomia e indipendenza, garanzia che viene ulteriormente rafforzata dalla previsione che tale condizione vale anche nei confronti del Governo e della Banca d'Italia, autorità che potrebbero maggiormente influenzarne l'attività. L'unità di informazione finanziaria, infatti, è istituita presso la Banca d'Italia, che le fornisce le risorse umane e strumentali di funzionamento, ne disciplina l'organizzazione e le funzioni, ivi compresa la riservatezza delle informazioni acquisite, attribuendole mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali. Al direttore della UIF compete in autonomia la responsabilità della gestione, è nominato con provvedimento del Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del direttore della stessa Banca d'Italia, tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità, professionalità e conoscenza del sistema finanziario. Presso la UIF è istituito un Comitato di esperti, per garantire l'efficace svolgimento dei compiti affidati dalla legge. La UIF svolge le seguenti attività: analizza i flussi finanziari al fine di individuare e prevenire fenomeni di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo; riceve le segnalazioni di operazioni sospette e ne effettua l'analisi finanziaria; acquisisce ulteriori dati e informazioni presso i soggetti tenuti alle segnalazioni di operazioni sospette; riceve le comunicazioni dei dati aggregati da parte degli intermediari finanziari e delle società di revisione iscritte all'albo speciale ex art.161 tuf¹⁸⁵. Inoltre, l'Unità di informazione finanziaria, avvalendosi delle informazioni raccolte nello svolgimento delle proprie attività, svolge analisi e studi su singole anomalie riferite a ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo su specifici settori dell'economia ritenuti maggiormente a rischio; elabora e diffonde modelli rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico

¹⁸⁵ V. art. 6, comma 6, d.lgs.231/2007.

e finanziario riferibili ad attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; ha la facoltà di sospendere, per un massimo di cinque giorni, operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, dandone immediata notizia alla Guardia di Finanza, alla DIA e all'autorità giudiziaria¹⁸⁶.

L'art. 7 prevede, poi, che spetta alle Autorità di vigilanza di settore sovrintendere al rispetto degli obblighi stabiliti dal decreto in esame da parte dei soggetti rispettivamente vigilati. In particolare, per Autorità di vigilanza di settore si intendono: la Banca d'Italia, in quanto autorità di vigilanza sul sistema creditizio, persegue la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, la stabilità, l'efficienza e la competitività complessive del sistema finanziario; la CONSOB, autorità amministrativa indipendente rivolta alla tutela degli investitori, all'efficienza, alla trasparenza e allo sviluppo del mercato mobiliare; e l'IVASS, autorità amministrativa indipendente con funzioni di vigilanza nei confronti delle imprese di assicurazione e di tutti gli altri soggetti sottoposti alla disciplina sulle assicurazioni private, compresi gli agenti e i mediatori di assicurazione.

Nel rispetto delle finalità e nell'ambito dei poteri regolamentari previsti dai rispettivi ordinamenti di settore, le Autorità di vigilanza, d'intesa tra loro, emanano disposizioni circa le modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica del cliente, e l'organizzazione, la registrazione, le procedure e i controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo¹⁸⁷; inoltre, a tal fine, possono effettuare ispezioni e richiedere l'esibizione o la trasmissione di documenti, atti e ogni altra informazione utile.

L'art. 8 fa, poi, riferimento alle Amministrazioni interessate, ordini professionali e Forze di Polizia : il Ministero dell'Economia e delle

¹⁸⁶ V. art. 6, comma 7, d.lgs.231/2007.

¹⁸⁷ V. art. 7, comma 2, d.lgs.231/2007.

Finanze svolge l'alta vigilanza sui collegi e gli ordini professionali competenti (es. Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, dei revisori contabili, del notariato, dei consulenti del lavoro e Consiglio nazionale forense), i quali promuovono e controllano l'osservanza degli obblighi stabiliti dalla normativa in esame da parte dei ragionieri e dei periti commerciali, dei commercialisti, dei consulenti del lavoro, dei notai, avvocati, e su tali soggetti possono essere svolti ulteriori controlli da parte del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza. Le Amministrazioni interessate, invece, sono il Ministero della giustizia, il Ministero degli interni e il Ministero dello sviluppo economico.

Quanto, invece, alle Forze di Polizia, si prevede che queste partecipino, nel rispetto delle proprie competenze, all'attività di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e svolgono le funzioni espressamente previste dallo stesso decreto legislativo. Nel nostro Paese, nel settore della sicurezza operano in via prioritaria due forze di polizia a competenza generale, ossia la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, sotto l'alta direzione e il coordinamento del Ministero dell'interno; vi è, poi, il Corpo della Guardia di Finanza, quale forza di polizia ad ordinamento militare con competenza generale in materia economica e finanziaria, alle dirette dipendenze del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tra le forze di polizia vengono ricomprese anche la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza, i quali svolgono gli approfondimenti investigativi delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo trasmesse dall'Unità di informazione finanziaria, informando anche il Procuratore nazionale antimafia qualora siano attinenti alla criminalità organizzata (ex art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p.).

3.5 Espulsione preventiva degli stranieri pericolosi

La logica tipica del diritto penale d'autore emersa nell'esperienza legislativa italiana emanata contro il terrorismo internazionale a partire dal 2001, risulta particolarmente evidente nella speciale ipotesi di espulsione preventiva dello straniero "politicamente pericoloso", introdotta dall'art. 3 della legge 155/2005¹⁸⁸. Con essa il legislatore della nuova emergenza percepisce il nemico presunto delinquente politico o terrorista come uno speciale tipo di straniero pericoloso, e ha disposto nei suoi confronti quella sospensione delle garanzie che già era stata prevista verso il nemico immigrato clandestino o irregolare, nell'ambito del diritto penale dell'immigrazione (T.U. sull'immigrazione¹⁸⁹), che già prevedeva, all'art. 13, una forma di espulsione amministrativa. Tuttavia, la disciplina dell'espulsione preventiva, prevista dall'art. 3 della l.155/2005, ha portata eccezionale rispetto a quella già sancita dal testo unico sull'immigrazione; infatti, la parziale duplicazione dell'istituto si spiega, fondamentalmente, con l'intenzione di sottrarre l'espulsione preventiva dei sospetti terroristi a quelle garanzie che, all'epoca, già assistevano l'espulsione amministrativa degli stranieri irregolari o socialmente pericolosi. La nuova norma amplia il novero dei possibili destinatari dell'espulsione amministrativa, includendovi i presunti delinquenti politici e presunti terroristi, i quali vengono ulteriormente identificati negli stranieri la cui permanenza in Italia possa agevolare in qualsiasi modo il terrorismo internazionale. Il provvedimento di espulsione viene adottato dal

¹⁸⁸ La disciplina dell'espulsione contenuta nell'art. 3 è riconosciuta come un'autentica espressione del diritto penale del nemico, v. BARTOLI ROBERTO, *Lotta al terrorismo internazionale – Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli Editore – Torino – 2008, p.108.

¹⁸⁹Si tratta del d.lgs. 25 luglio 1998, n°286.

ministro o dal prefetto; si tratta, però, di una discrezionalità eccessiva, poiché questi soggetti potrebbero esercitare il loro potere di espulsione anche nei confronti di persone che si limitano ad esprimere un'opinione oppure aderiscono ad una mera associazione o frequentano determinati luoghi, sanzionando un comportamento che consiste nel mero esercizio di un diritto¹⁹⁰. Ma non solo, l'art. 3, comma 2 precisa che l'espulsione, oltre ad essere eseguita immediatamente, non richiede il rilascio del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria, quando l'interessato sia un soggetto sottoposto a procedimento penale, né deve essere convalidata dal giudice di pace. La deroga, palesemente incostituzionale, era destinata ad operare fino al 31 dicembre 2007, per espressa disposizione dell'art. 3, comma 6. Tuttavia, la prevista temporaneità delle disposizioni di carattere emergenziale contenute nell'art. 3 l.155/2005, non vale, comunque, ad attenuare la severità del giudizio a cui merita di essere sottoposta la disciplina dell'espulsione preventiva introdotta nel 2005; essa, fino al 2007, ha di fatto consentito al potere esecutivo l'adozione di provvedimenti fortemente invasivi della libertà di individui stranieri, sulla base di meri sospetti, potenzialmente privi di ogni iniziale riscontro oggettivo. Dopo il 31 dicembre 2007 sono state estese anche alle ipotesi di espulsione previste dall'art. 3 della legge del 2005, quelle garanzie giurisdizionali già operanti per l'espulsione amministrativa prevista dal testo unico sull'immigrazione (art. 13, n°286/1998), con particolare riferimento al rilascio del nulla osta dell'autorità giudiziaria, nel caso in cui lo straniero da espellere sia sottoposto a procedimento penale, nonché alla procedura di convalida del provvedimento di espulsione ad opera del giudice di pace. Tutto ciò, comunque, non basta ad eliminare ogni perplessità suscitata dall'istituto in esame che,

¹⁹⁰ Cfr. MASARONE VALENTINA, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane – Napoli – 2013, p.304.

pur esaurite le principali caratteristiche che lo rendevano eccezionale rispetto alla figura generale di espulsione amministrativa disciplinata dal testo unico sull'immigrazione, resta una misura di prevenzione *ante delictum*, adottata dal potere esecutivo e sottoposta alla convalida di un mero giudice onorario, nelle forme del rito camerale, non pienamente soddisfacenti dal punto di vista delle garanzie. Si tratta, dunque, di una "pena del sospetto" che, per di più, in attesa del nulla osta o della convalida, può dar luogo al trattenimento o alla detenzione di una persona mai condannata all'esito di un regolare processo. E, in più, per l'espulsione ex art. 3 l.155/2005, continua ad operare il regime di non sospendibilità della misura qualora sia in pendenza il ricorso proponibile al tribunale amministrativo¹⁹¹.

In chiusura, è doveroso segnalare che, nonostante i numerosi profili di illegittimità riscontrabili nell'espulsione degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo, la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 4, 4 bis e 5 della legge 155/2005 in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost.¹⁹², ma si è limitata a dichiarare l'inammissibilità delle questioni per ragioni collegate alla formulazione dell'ordinanza di rimessione; pertanto, le è mancata, finora, l'occasione di pronunciarsi nel merito.

Il contrasto dell'istituto dell'espulsione preventiva con i diritti umani fondamentali non è stato affermato, in via diretta, neppure dalla Corte di Strasburgo, a causa della mancanza di un'apposita previsione nel testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che garantisca all'individuo non cittadino il corrispondente diritto; infatti, l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato è espressamente contemplata dall'art. 5, comma 1, lett.f) CEDU come potere discrezionale dello Stato, fatto salvo il divieto di espulsioni collettive e la tutela prevista nei confronti dello straniero regolare.

¹⁹¹ Cfr. *ibidem*, p.307.

¹⁹² V. Corte Cost. 14 dicembre 2007, n°432.

Capitolo 4. Il terrorismo oggi

4.1 Analisi introduttive

Perché il terrorismo è oggi così diffuso e potente? Perché è riuscito ad organizzarsi in forme così capillari ed efficaci al punto di essere considerato una minaccia per il mondo intero? Ma soprattutto, com'è possibile sconfiggerlo? Si tratta di questioni cruciali per capire il mondo in cui viviamo, tuttavia non c'è alcuna possibilità di dare risposte definitive e condivise, anzitutto perché manca un consenso generale sulla nozione stessa di terrorismo.

Quello che chiamiamo “terrorismo globale” non è, in realtà, un fenomeno omogeneo: nel mondo attuale esistono terrorismi di ogni genere, ma solo quello di matrice islamica pare destare maggiori preoccupazioni, in quanto provoca interventi armati e muove eserciti molto potenti.

Se è vero che il mondo arabo-islamico è oggi la sede principale del terrorismo, è però facile provare che non esiste un'unica organizzazione terroristica mondiale e che il terrorismo non è un'emanazione esclusiva del cosiddetto fondamentalismo islamico. In realtà, non esiste un unico terrorismo ma ce ne sono molti, che si esprimono in forme diverse ed entro contesti differenziati: ad esempio le «Tigri del Tamil¹⁹³» che si battono nello Sri Lanka, ricorrendo sistematicamente al terrorismo, per la liberazione del Tamil Eelam, non

¹⁹³ Più correttamente le “Tigri per la liberazione della patria Tamil” (conosciute anche come LTTE, attualmente considerate come un'organizzazione terroristica in 31 Paesi) sono un gruppo militante nazionalista Tamil che ha condotto una violenta campagna secessionista contro il governo dello Sri Lanka dal 1970, al fine di creare uno Stato sovrano socialista Tamil del nord e nell'est dello Sri Lanka (ex Ceylon), conosciuto come Tamil Eelam; ciò ha portato allo scoppio di una guerra civile durata dal 1970 al 2009.

hanno alcuna relazione con il mondo islamico, sono solo una minoranza indù che si oppone alla maggioranza dei singalesi, di fede buddista.

È importante, infatti, sottolineare come, in molti Paesi dell'America Latina, dell'Africa e dell'Asia, il terrorismo sia un fenomeno locale che, raramente, raggiunge le prime pagine della stampa. Si tratta, di fenomeni limitati, con scarsa incidenza sugli equilibri e sugli scenari mondiali.

Fino a qualche anno fa, il terrorismo islamico rientrava in queste categorie, infatti, pochi se ne preoccupavano e l'opinione pubblica dedicava ad esso un modesto interesse, ma dopo l'11 settembre ha superato i confini delle singole nazioni ed è andato al di là del mondo islamico stesso. Il carattere principale che distingue il terrorismo islamico dagli altri tipi di terrorismo è il suicidio religioso: il combattente islamico porta la strage facendosi saltare con l'esplosivo, secondo un rituale preciso e nella prospettiva di raggiungere immediatamente il paradiso. In Occidente, viene chiamato, impropriamente, "kamikaze", ma egli si considera uno "shaid", termine coranico che significa "martire".

4.2 Attentati terroristici più gravi del XXI secolo

Secondo uno studio internazionale condotto dal Global Terrorism Index¹⁹⁴, il numero degli attentati terroristici nel mondo è cresciuto in maniera esponenziale: tra il 2012 e il 2013 gli attacchi di matrice religiosa sono saliti al 61%, e solo nel 2013 ci sono stati 9.700 attentati

¹⁹⁴ Il *Global Terrorism Index* (GTI) mira a classificare sistematicamente le Nazioni del mondo secondo l'attività terrorista, al fine di costruire un quadro generale dell'impatto del terrorismo nel corso di un periodo di 10 anni.

terroristici, cioè il 43% in più rispetto al 2012¹⁹⁵. Tra i gruppi terroristici più attivi ricordiamo lo Stato Islamico (ISIS o IS) in Siria, Al-Qaeda in Yemen, Boko Haram in Nigeria, Al Shabaab in Somalia e Kenya, e i Talebani in Afghanistan e Pakistan.

Proponiamo di seguito i più gravi attentati terroristici che si sono brutalmente susseguiti nel corso del nuovo secolo, considerando che il terrorismo non è, chiaramente, un fine, bensì un mezzo crudele impiegato affinché particolari interessi politico-economici predominino su quelli generali, provocando un forte impatto psicologico nella società civile.

- Il primo evento disastroso che ha aperto il XXI secolo è avvenuto l'11 settembre 2001, organizzato e realizzato da diciannove terroristi aderenti al gruppo di Al-Qaeda e comandati da Osama Bin Laden, contro obiettivi civili e militari nel territorio degli Stati Uniti d'America, spesso citati dall'opinione pubblica come i più gravi attentati terroristici dell'età contemporanea. Responsabile operativo degli attacchi fu Mohammed Atta, nominato capo dei dirottatori da Bin Laden stesso. Quel giorno furono dirottati quattro voli civili commerciali: due Boeing 767 si fecero esplodere contro le Torri Gemelle del World Trade Center di New York, causando il collasso di entrambi i grattacieli e conseguenti gravi danni agli edifici vicini; un terzo Boeing 757 precipitò intenzionalmente sul Pentagono; e un quarto aereo fu dirottato verso la Casa Bianca a Washington, ma si schiantò in un campo nella Contea di Somerset in Pennsylvania, dopo che i membri dell'equipaggio tentarono, senza successo, di riprendere il controllo del velivolo. Gli attentati terroristici dell'11 settembre causarono in totale circa tremila vittime (2986 per la precisione); la maggior parte di esse erano persone civili; le vittime tra i soccorritori furono 411, tra cui vigili del fuoco,

¹⁹⁵ Studi statistici rinvenuti su un articolo pubblicato nel novembre 2014 sulla rivista Il Tempo.

paramedici e agenti di polizia. È stato possibile identificare i resti di sole 1.600 vittime; gli uffici medici raccolsero anche 10.000 frammenti di ossa e tessuti non identificati, che non possono essere collegati alla lista dei decessi¹⁹⁶. Più di settanta furono le nazionalità coinvolte.

Si tratta degli attentati che più hanno caratterizzato il mondo odierno, causando una crisi internazionale senza precedenti¹⁹⁷. Nel corso del dirottamento alcuni passeggeri furono in grado di effettuare chiamate con l'apparecchio radiotelefonico aria-superficie e con i telefoni cellulari, affermando che a bordo erano presenti alcuni dirottatori e che i terroristi avevano preso il controllo del velivolo usando coltelli e taglierini per uccidere alcuni assistenti di volo, un pilota e un passeggero. Le registrazioni della scatola nera di uno di questi voli hanno rivelato che l'equipaggio e i passeggeri tentarono di sottrarre il controllo dell'aereo ai dirottatori dopo aver saputo, per via telefonica, che altri aerei dirottati erano stati diretti a schiantarsi su alcuni edifici quella mattina. Quel giorno, altri tre edifici nel complesso del World Trade Center crollarono a causa dei danni strutturali provocati dalla caduta delle Torri Gemelle. Gli attacchi crearono una grande confusione tra le agenzie di notizie e i controlli del traffico aereo in tutti gli Stati Uniti; a tutto il traffico aereo civile internazionale fu proibito di atterrare su terreno statunitense per tre giorni; gli aerei già in volo furono respinti o indirizzati verso gli aeroporti del Canada o Messico; tutto il paese rimase bloccato, in stato di choc, non sapendo che altro sarebbe potuto accadere.

Gli attacchi dell'11 settembre ebbero grandi conseguenze a livello mondiale: gli Stati Uniti d'America risposero con un'azione militare-interventista dichiarando la "guerra al terrorismo"¹⁹⁸ e attaccando

¹⁹⁶ Cfr. NANJI AYAZ, *Ground Zero Forensic Work Ends*, pubblicato su CBS News .

¹⁹⁷ Cfr. SERRANÒ AGATA, *Le armi razionali contro il terrorismo contemporaneo. La sfida delle democrazie di fronte alla violenza terroristica* – Giuffrè Editore, 2009, p.6.

¹⁹⁸ Espressione usata per la prima volta dal presidente americano George W. Bush,

l'Afghanistan controllato dai Talebani, accusati di aver volontariamente ospitato i terroristi; inoltre, il Parlamento statunitense approvò l'*USA Patriot Act*¹⁹⁹ mentre altri Stati della comunità internazionale rafforzarono la loro legislazione antiterroristica, incrementando i poteri di polizia, anche mediante organizzazioni, quali le Nazioni Unite e l'Unione europea²⁰⁰, adottando decisioni per contenere il fenomeno ed avviando molte azioni di cooperazione in materia penale tra gli Stati membri.

Nel 2002 venne istituita la "*Commissione Nazionale sugli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti*"²⁰¹ per predisporre un completo resoconto sulle circostanze in cui avvennero gli attentati dell'11 settembre 2001, la quale il 22 luglio 2004 rilasciò un rapporto in cui concludeva che gli attacchi erano stati progettati e messi in atto da membri di Al-Qaeda; la Commissione dichiarò anche che l'organizzazione dell'attentato richiese una spesa totale tra i 400.000 e 500.000 dollari, ma la precisa origine dei fondi utilizzati per eseguire gli attacchi è rimasta sconosciuta.

- Altri eventi di matrice islamica che meritano di essere ricordati sono gli attentati avvenuti l'11 marzo 2004 a Madrid (conosciuti anche come *11-M*). Quella mattina, tre giorni prima delle elezioni generali spagnole, dieci zaini riempiti di esplosivo furono fatti detonare su quattro treni regionali di Madrid, in quattro stazioni differenti: tre bombe esplosero alla stazione di Atocha, due in quella di El Pozo del Tío Raimundo e una a Santa Eugenia; il quarto treno, sul quale erano presenti quattro

con la quale si identifica una campagna militare a livello internazionale volta a combattere e sconfiggere le organizzazioni terroristiche internazionali (specie di matrice islamica).

¹⁹⁹ V. *infra* par. 2.11.1

²⁰⁰ V. *infra* Parte I e II del Capitolo 2.

²⁰¹ "*National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*" nota anche come "*9/11 Commission*".

ordigni, esplose nei pressi di via Téllez, sui binari che portano ad Atocha. Le esplosioni avvennero tutte nel giro di pochi minuti (fra le 7:36 e le 7:40). Il numero ufficiale delle vittime è 192, mentre quasi duemila rimasero feriti. La responsabilità degli attacchi fu attribuita inizialmente all'*Eta*²⁰², data la lunga storia terroristica di questa organizzazione in Spagna, ma in realtà gli attentati differivano in un punto importante da quanto questa organizzazione aveva normalmente fatto negli ultimi anni, cioè preavvertire della presenza di bombe per evitare vittime civili; lo stesso presidente del governo spagnolo del Partito Popolare, José Maria Aznar, attribuì pubblicamente all'*Eta* la responsabilità dei tragici eventi. Tuttavia, vennero alla luce degli indizi che contraddicevano la versione del governo, accreditando invece l'ipotesi di una responsabilità di gruppi fondamentalisti islamici. Si aprirono, dunque, forti discussioni sulle effettive responsabilità; il governo rafforzò allora l'ipotesi che l'*Eta* fosse l'autore, trasmettendo video e film sulle vittime dell'*Eta*, in quanto le televisioni pubbliche erano controllate dal Partito Popolare; questo sforzo diplomatico intenso da parte del governo portò addirittura il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ad approvare, lo stesso 11 marzo, una risoluzione (n°1530) che condannava, nel modo più netto, gli attacchi esplosivi perpetrati a Madrid dal gruppo terroristico *Eta*. Subito, però, furono avanzate molte critiche al governo per il fatto di non riconoscere apertamente che si trattasse di un intervento di matrice islamica e questo incise pesantemente sulle imminenti votazioni elettorali, avvenute tre giorni dopo gli attentati: le elezioni legislative spagnole del 14 marzo 2004 furono, infatti, vinte dal Partito Socialista Operaio Spagnolo, guidato da José Luis Rodríguez Zapatero, sconfiggendo il Partito Popolare guidato da Aznar. È del tutto evidente che il risultato elettorale fu influenzato dagli attentati dell'11-M. Il 27 maggio 2004 fu

²⁰² "*Euskadi Ta Azkatasuna*" (ETA-letteralmente "paese basco e libertà") è un'organizzazione armata terroristica il cui scopo è l'indipendenza del popolo basco.

creata una Commissione di Investigazione al fine di chiarire le circostanze sotto cui si produssero gli attacchi dell'11 marzo; questa nel marzo 2005 approvò le raccomandazioni da elevare al governo per l'adozione di nuove misure di sicurezza; inoltre, nelle conclusioni della Commissione si aggiungeva anche che il Partito Popolare aveva manipolato l'informazione con un chiaro obiettivo elettorale e che il governo Aznar non fu capace di prevenire in maniera adeguata la minaccia del terrorismo islamista radicale e tergiversò i dati sugli autori degli attentati insistendo nel parlare di Eta, quando ormai le investigazioni della polizia si allontanavano da questa ipotesi.

- Il terrorismo islamista ha continuato imperterrito ad uccidere, come è successo il 7 luglio 2005 nel cuore di Londra, in cui si verificarono una serie di esplosioni causate da attentatori suicidi (note con la sigla "7/7"). Furono colpiti tre treni della metropolitana e un autobus a due piani, uccidendo 52 persone e quattro attentatori, mentre 700 rimasero feriti. Dopo il primo scoppio la polizia disse che forse era stato un guasto, ma le esplosioni furono quattro, una dietro l'altra, per cui era chiaro che si trattasse di un attentato terroristico; tuttavia la polizia continuava a tacere per evitare il panico. Inizialmente si pensò che gli attacchi fossero riconducibili all'esercito repubblicano irlandese (IRA), ma successivamente in un sito Web di Al-Qaeda venne pubblicato un testo che rivendicava la responsabilità per gli attentati di Londra, come risposta al coinvolgimento britannico in Iraq e in Afghanistan. L'attacco, in effetti, presentava molte similitudini con quello sui treni a Madrid, per cui era facile ipotizzare che dietro a tutto questo ci fosse l'organizzazione terroristica di Al-Qaeda.

- Altri eventi disastrosi da ricordare sono gli attentati terroristici islamici del 26-29 novembre 2008 a Mumbai, città conosciuta come il centro finanziario dell'India. L'attacco è avvenuto nella sala d'aspetto della stazione ferroviaria, in cui uomini armati hanno sparato e lanciato

granate contro la folla, e in poco tempo i terroristi hanno preso d'assalto anche altri obiettivi, tra cui tre hotel di lusso (Oberoi, Trident e Taj Mahal, nel quale si sono registrate numerose esplosioni ed incendi). Il tutto è stato accompagnato dalla presa di numerosi ostaggi (oltre 600). Almeno 195 persone hanno perso la vita negli attacchi, tra cui moltissimi civili, alcuni agenti di polizia, personale ferroviario, 15 terroristi sono stati uccisi, mentre soltanto uno è stato catturato vivo. Testimoni hanno riferito che i terroristi cercavano persone con passaporto britannico o statunitense. L'operazione è stata rivendicata da un gruppo islamista sconosciuto prima degli attacchi di Mumbai, i Deccan Mujahideen, tramite un messaggio di posta elettronica spedito a varie agenzie giornalistiche. Il governo indiano ha indicato il Pakistan come Paese di provenienza dei terroristi e a rafforzare questa tesi è il ritrovamento di un telefono cellulare appartenente a uno di essi rimasto ucciso, che svela che è stata fatta una telefonata a Karachi (città pakistana) poco prima dell'inizio degli attentati; molti esperti sono comunque concordi nel ritenere che vi siano anche le mani di Al-Qaeda dietro a tutto questo. Gli attacchi sono terminati il 29 novembre, a circa 60 ore dall'inizio, quando gli ultimi tre terroristi asserragliati all'hotel Taj Mahal vengono uccisi, l'hotel è finalmente libero ed è la fine di tutte le operazioni.

- La mattina del 29 marzo 2010 si è verificato un attentato terroristico nella metropolitana di Mosca, portato a termine da due donne kamikaze e consistente in due esplosioni: la prima è avvenuta nella metropolitana della stazione di Lubyanka, in pieno centro della capitale russa; dopo poco più di 40 minuti si è verificata una seconda esplosione alla stazione di Park Kultury, causando in totale 41 vittime e circa 100 feriti. La responsabilità degli attentati è stata attribuita ai separatisti ceceni, i quali hanno rivendicato le operazioni su un sito degli islamisti attivi nel Caucaso. Esecutrici materiali dei fatti sono state due donne, aiutate da altre due complici, di età intorno ai 25 anni,

denominate “fidanzate di Allah”, vale a dire giovani donne legate al terrore di matrice caucasica e usate per compiere attentati suicidi. Entrambi gli esplosivi erano imbottiti di chiodi, bulloni e pezzi di ferro e si pensa fossero contenuti in zainetti collegati a dispositivi azionabili tramite telefono cellulare. Subito il leader comunista Ghennadi Ziuganov propose di ripristinare la pena di morte per i reati di terrorismo.

- Il 22 luglio 2011 in Norvegia si sono verificati gli unici due attacchi terroristici di matrice non religiosa: il primo consistette nell’esplosione di un’autobomba nel centro di Oslo, di fronte ai palazzi del governo, mentre il secondo attacco avvenne, meno di due ore dopo, sull’isola di Utoya, dove era in corso un campus organizzato dalla sezione giovanile del Partito Laburista norvegese, per mano di un uomo, vestito con una strana uniforme simile a quella della polizia e provvisto di documenti falsi, che aprì il fuoco sulla folla dei partecipanti al campus, uccidendone 69 e ferendone più di 100. Il responsabile di entrambi gli attacchi fu Anders Behring Breivik, un 32enne simpatizzante dell’estrema destra, arrestato in flagranza ad Utoya; in tribunale affermò di aver compiuto gli atti per mandare un messaggio forte al popolo, per fermare i danni del partito laburista e per fermare una decostruzione della cultura norvegese per via dell’immigrazione in massa dei musulmani.

- Il 24 maggio 2014 avvenne una sparatoria nel museo ebraico di Bruxelles, causando quattro morti. Il ministro dell’interno dichiarò, inizialmente, che si era trattato di un attacco antisemita, alla vigilia delle elezioni europee e politiche, ma fu comunque avvalorata la tesi di un atto terroristico. Ad agire è stato un uomo che è entrato nell’edificio e ha cominciato a sparare; il suo nome è Mehdi Nemmouche, un 29enne di origine algerina, egli fu riconosciuto da Nicolas Henin, giornalista francese di Le Point che era stato rapito in Siria il 22 giugno 2013 e

liberato nell'aprile 2014; dai suoi ricordi emerge la figura terrorizzante di Nemmouche, carceriere, torturatore dell'Isis. Egli fu arrestato durante un normale controllo doganale a Marsiglia una settimana dopo la strage; aveva con sé un kalashnikov, una bandiera con i simboli dello «Stato Islamico» e un video di quanto ha commesso.

- Un altro attentato terroristico si è verificato il 7 gennaio 2015 contro la sede del giornale satirico Charlie Hebdo, a Parigi. Charlie Hebdo è un periodico settimanale satirico francese che pubblica vignette e articoli irriverenti e dissacranti nei riguardi della politica, soprattutto di estrema destra, e di ogni tradizione religiosa, in particolare Cattolicesimo, Islam ed Ebraismo. Nel 2006 fu pubblicata una serie di caricature di Maometto del giornale Jyllands-Posten che scatenò forti proteste e nella notte tra il 1° e il 2 novembre 2011 la sede del giornale fu distrutta dal lancio di bombe molotov, appena prima dell'uscita del numero del 2 novembre dedicato alla vittoria del partito fondamentalista islamico nelle elezioni in Tunisia. In più il sito internet della rivista fu bersaglio di un attacco informatico. Dopo questi eventi, la sede del giornale è stata regolarmente controllata dalla polizia. La mattina di quel 7 gennaio 2015 due individui mascherati e armati di kalashnikov sono entrati negli uffici del giornale dichiarandosi affiliati di Al-Qaeda e intimando alla disegnatrice Corinne Rey, tenuta in ostaggio e poi rilasciata, di immettere il codice numerico per entrare nella sede di Charlie Hebdo. Successivamente, hanno aperto il fuoco contro i dipendenti, gridando "Allah Akbar" ("Allah è grande"), causando dodici vittime, tra cui il direttore Stephane Charbonnier, tre vignettisti e un agente di polizia. Gli autori della strage sono due fratelli jihadisti franco-algerini, Said e Cherif Kouachi, più un terzo complice dell'attacco, Hamyd Mourad, che avrebbe guidato le diverse auto durante l'operazione. L'ultimo post di Charlie Hebdo è stata una vignetta sul leader dello Stato Islamico, Abu Bakr al-Baghdadi, in cui è raffigurato il califfo che augura buon anno e buona "salute" a tutti.

Il giorno seguente, 8 gennaio 2015, si è verificato un altro attentato a Montrouge, ad opera del trentaduenne Amedy Coulibaly, che armato di mitra ha aperto il fuoco contro la polizia, chiamata per un incidente stradale, causando la morte di una poliziotta, Clarissa Jean-Philippe, e il ferimento di un altro agente. Inizialmente è stato smentito ogni collegamento tra i due attacchi, in realtà è stato successivamente rilevato che Coulibaly era legato ai fratelli Kouachi. Coulibaly è fuggito e il giorno successivo si è barricato in un supermercato kosher, prendendo alcuni ostaggi e chiedendo per il loro rilascio la liberazione dei fratelli Kouachi, nel frattempo asserragliatisi in una tipografia.

Tutti e tre i terroristi sono stati uccisi il 9 gennaio. La compagna di Coulibaly, indiziata di aver partecipato alle operazioni, è stata immediatamente ricercata per essere interrogata come persona informata sui fatti, ma si è poi scoperto della sua partenza il 2 gennaio per la Turchia con destinazione finale la Siria. L'11 gennaio, per le strade di Parigi, si è spiegata una manifestazione di oltre due milioni di persone per esprimere solidarietà alle vittime degli attentati e ai loro familiari, alla quale hanno partecipato anche i premier delle nazioni europee e altri leader politici. Possiamo notare che mentre gli attacchi di Madrid nel 2004 e Londra nel 2005 sono ascrivibili a moventi politico-militari in risposta alle invasioni in Afghanistan e in Iraq, quanto è successo a Parigi somiglia piuttosto a un terribile attacco ai principi di libertà; per quanto estrema fosse la satira di Charlie Hebdo, la società democratica offre canali di espressione del dissenso alternativi alle armi, percorsi da molti in passato, attaccando il settimanale per i suoi eccessi; l'irriverenza del giornale è, infatti, incorsa più volte in critiche pesanti, ma comunque civili.

- Opera del terrorismo islamico è stato anche l'attentato del 18 marzo 2015 al Museo Nazionale del Bardo, a Tunisi. Due terroristi armati di kalashnikov e bombe a mano e con indosso cinture esplosive hanno inizialmente tentato di infiltrarsi nel Parlamento tunisino, dove era in

corso un'audizione delle forze armate sulla legge antiterrorismo, ma sono stati bloccati dalla sicurezza. Allora, si sono diretti verso il vicino Museo del Bardo dove hanno aperto il fuoco contro un pullman di escursionisti appena scesi da una nave da crociera, uccidendo 21 turisti e un agente di polizia. I terroristi si sono poi asserragliati all'interno del museo prendendo in ostaggio molte persone, ma poco dopo le autorità tunisine hanno effettuato un blitz nel museo e hanno ucciso i terroristi. L'attentato è stato rivendicato dallo Stato Islamico, che si è dichiarato responsabile anche di un altro attacco avvenuto solo due giorni dopo, a Sana'a, in Yemen, provocando 142 vittime.

Il 28 marzo il governo tunisino ha annunciato l'uccisione di Khaled Chaib (alias Lokman Abou Sakhr) capo della cellula terroristica Okba Ibn Nafaâ, affiliata di Al-Qaeda nel Maghreb islamico e di cui facevano parte i due terroristi del museo del Bardo. Il 29 marzo si è svolta una marcia nelle strade tunisine per sfilare contro il terrorismo, alla quale hanno partecipato anche alcuni capi di stato stranieri.

- Di matrice islamica è stato anche il recentissimo attacco avvenuto a Dallas, in Texas, il 4 maggio 2015. Quel giorno era in corso una mostra di vignette satiriche sul profeta Maometto, quando due uomini armati hanno aperto il fuoco contro una guardia, ferendola ad una gamba. All'evento era presente anche il politico olandese Geert Wilders, famoso per le sue teorie anti-Islam e per queste inserito nella lista di Al-Qaeda delle persone da colpire. Fortunatamente non ci sono state tragiche conseguenze, sono rimasti uccisi solo i due aggressori e l'unica persona ferita è stata la guardia. La sparatoria è stata rivendicata dall'ISIS sul social network Twitter, come riporta "Site", il centro di monitoraggio dei siti internet islamisti; infatti, in data 3 maggio sono stati pubblicati una serie di tweet sul profilo di Abu Hussain al Britani (che secondo Site è il nome del militante jihadista britannico dell'ISIS, Junaid Hussain) in cui era stato affermato "due nostri fratelli hanno aperto il fuoco contro l'esposizione artistica del profeta

Maometto in Texas”. Gli aggressori si erano precedentemente autoproclamati “*mujaheddin*” (cioè, combattenti jihadisti): si tratta di Elton Simpson, cittadino americano dell’Arizona, già indagato in passato per terrorismo; l’altro era il suo coinquilino, Nadir Soofi. L’FBI ritiene, inoltre, che Simpson abbia annunciato l’attacco su Twitter con un messaggio diffuso mezz’ora prima con l’hashtag “#texasattack”.

L’esposizione delle vignette era stata organizzata da Pamela Geller, presidente dell’organizzazione American Freedom Defence Iniziative (AFDI), che precedentemente aveva promosso alcune campagne pubblicitarie anti-Islam, ed era stata presentata come un evento a favore della libertà di espressione.

Questo attacco a Dallas giunge 4 mesi dopo l’assalto dello scorso 7 gennaio alla sede del settimanale satirico Charlie Hebdo a Parigi, noto per le sue vignette su Maometto, in cui sono rimaste uccise 12 persone, e dopo l’assalto del 14 febbraio a Copenaghen, dove un uomo armato ha sparato ad un incontro al quale partecipava il vignettista svedese Lars Vilks che nel 2007 aveva sollevato ampie polemiche per aver pubblicato dei disegni che ritraevano il profeta come un cane.

4.3 Terrorismo islamista

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

più estrema della “*sharia*”, la legge islamica.

Tale fenomeno agisce attraverso varie organizzazioni, in alcuni casi direttamente sponsorizzate da servizi segreti nazionali (come nel caso della Inter-Services Intelligence pakistana che ha sostenuto i Talebani in Afghanistan). Le modalità con cui queste portano avanti i loro obiettivi sono cambiate radicalmente negli ultimi 70 anni, così come sono cambiati gli strumenti utilizzati dagli Stati per combatterle.

È possibile stimare qui di seguito una classifica delle organizzazioni terroristiche attualmente più attive e pericolose:

- **Stato Islamico (ISIS o IS)**: è oggi il gruppo jihadista più temuto, si è affacciato ufficialmente sulla scena mondiale il 29 giugno 2014, giorno in cui si è reso indipendente proclamando la nascita di un califfato islamico, alla cui guida è stato nominato Abu Bakr al-Baghdadi. La creazione di un califfato islamico è obiettivo condiviso dalla maggior parte delle organizzazioni terroristiche islamiche attive nel mondo; questo ha addirittura coniato una sua moneta (il Dinaro), seppure non riconosciuta a livello internazionale, così come non lo è lo Stato Islamico stesso.
- **Al-Qaeda**: è una rete terroristica mondiale panislamica²⁰³ capeggiata da Osama Bin Laden, maggiormente conosciuta dopo gli attentati dell’11 settembre negli Stati Uniti. Il suo scopo dichiarato è la creazione di un califfato islamico e l’eliminazione di qualunque influenza occidentale nei paesi musulmani; per questi motivi, infatti, mira ad utilizzare la jihad per difendere l’Islam dal Cristianesimo, dal Sionismo, dall’Occidente secolarizzato e dai governi musulmani filo-occidentali. Nonostante la morte di Bin Laden (ucciso da un commando

²⁰³ Il “panislamismo” è un pensiero politico e religioso che auspica l’unione politica di tutti i popoli islamici in un’unica istituzione statale, cioè la *Dār al-Islam* (letteralmente “Casa dell’Islam”). La forma di stato più proposta è il califfato.

americano nel corso dell'operazione "Lancia di Nettuno"), Al-Qaeda ha proseguito nella sua attività terroristica, basata su attacchi omicidi e suicidi. Il suo leader attuale è Ayman al-Zawahiri. La pericolosità di questa organizzazione dipende essenzialmente dal fatto che questa, a differenza degli altri gruppi terroristici, è attiva e presente in tutto il mondo.

- **Hamas**: tradotto significa "Movimento di resistenza islamica"; è un'organizzazione che opera sulla "striscia di Gaza" e si ispira esplicitamente alla Fratellanza Musulmana per la Palestina, allo scopo di cancellare lo Stato di Israele e di creare, al suo posto, uno Stato islamico palestinese. La sua qualificazione come organizzazione terroristica non è unanime, è ritenuta tale dall'Unione europea, dagli Stati Uniti, dal Canada, dal Giappone e dalle Nazioni Unite.
- **Talebani**: il termine "talebani" viene impropriamente utilizzato per definire i gruppi islamici estremisti operanti in Afghanistan, il cui scopo è la creazione di uno Stato islamico basato sulla *sharia*; in realtà la parola "talebano" ha origine antica, veniva utilizzata per indicare gli studenti delle scuole coraniche incaricati della prima alfabetizzazione basata sui testi sacri islamici. Organizzati inizialmente come movimento politico, ottennero potere in Afghanistan nel 1996 attraverso la creazione dell'Emirato Islamico dell'Afghanistan, definito Stato, ma riconosciuto a livello internazionale solo dal Pakistan, dagli Emirati Arabi Uniti e dall'Arabia Saudita. Questo Emirato venne distrutto dagli americani nel 2001, in risposta all'attentato alle Torri Gemelle, a causa della loro alleanza con Al-Qaeda e perciò ritenuti responsabili degli attacchi. Dopo di che, i Talebani si sono riorganizzati con l'obiettivo di combattere l'esercito americano e rovesciare il nuovo governo afgano, guidato dal presidente Hamid Karzai.

- **Boko Haram**: è un'organizzazione jihadista attiva in Nigeria; letteralmente significa “l'educazione occidentale (*boko*) è peccato (*haram*)”, che evidenzia chiaramente la dura opposizione all'Occidente, inteso come corruttore dell'Islam. È organizzata come movimento clandestino d'ispirazione islamico-fondamentalista ed ha come obiettivo l'abolizione del sistema secolare e l'imposizione della *sharia* nel paese. Nel 2015 si è alleata con lo Stato Islamico (ISIS).
- **Al Shabaab**: è un gruppo insurrezionale islamista attivo in Somalia; letteralmente significa “la gioventù”. È la cellula somala di Al-Qaeda, formalmente riconosciuta come organizzazione terroristica nel 2012 da numerosi governi occidentali. Scopo primario di Al-Shabaab è la creazione di uno Stato islamico basato sulla *sharia*. Il suo leader supremo è il capo di Al-Qaeda, Ayman al-Zawahiri.

I gruppi islamisti sopra citati sono inseriti nella lista “nera” delle organizzazioni terroristiche creata con la posizione comune assunta dal Consiglio dell'Unione europea il 27 dicembre 2001²⁰⁴, secondo la quale sono considerate organizzazioni terroristiche “quei gruppi o quelle entità che sono state riconosciute dall'Unione europea come controllate direttamente o indirettamente da persone che commettono, o tentano di commettere, atti terroristici, partecipano a questi o ne facilitano l'esecuzione” e contro le quali è predisposto il congelamento dei beni. Anche Hamas venne inserita in questa lista, ma lo scorso dicembre 2014²⁰⁵ la Corte di Giustizia ha tolto questo movimento islamico palestinese dal catalogo delle organizzazioni terroristiche, per “motivi procedurali”, anche se ne mantiene temporaneamente in vigore gli effetti per garantire il congelamento

²⁰⁴Posizione comune 2001/931/PESC.

²⁰⁵ Con sentenza del 17 dicembre 2014.

dei beni. Hamas venne inserita nella lista “nera” nel 2003, ma l’inserimento non avvenne secondo le procedure europee richieste e non si basava su fatti giuridicamente rilevanti, ma su accuse fattuali tratte dalla stampa e da Internet. Contro questa decisione si è scagliata la Commissione dell’Unione europea, che il 19 gennaio 2015 ha presentato un ricorso contro la sentenza del 17 dicembre, con lo scopo di ridefinire immediatamente Hamas come organizzazione terroristica. Nonostante attuale l’incertezza dell’iscrizione di Hamas nella lista nera, è importante sottolineare che, comunque, l’Unione europea continua a considerare Hamas un’organizzazione terroristica.

4.3.1 Stato Islamico

L’Islam afferma di essere una religione universale, in grado di coprire ogni aspetto della vita quotidiana, dunque ha come obiettivo ultimo la costituzione di uno Stato Islamico. La religione islamica divide il mondo in due sfere: la «Casa dell’Islam» dove il territorio è controllato da musulmani e viene applicata la *sharia* (legge divina), e la «Casa della guerra» che include le zone sotto controllo altrui. Per i jihadisti queste entità sono destinate a restare in costante conflitto fino all’unificazione, sotto la legge di Allah, in uno Stato Islamico denominato «Califfato» che domina su tutti, musulmani e non. In questa ottica, il Califfo è il leader supremo, che ha il compito di far rispettare la *sharia* in una società dove non c’è posto per i legislatori, amministratori o governanti di altro genere. Di qui l’idea che sia una sorta di viceré di Allah sulla Terra, vero e proprio successore di Maometto²⁰⁶.

Il 29 giugno 2014 viene dichiarata la nascita di un nuovo Stato Islamico dell’Iraq e della Siria (c.d. ISIS, poi denominato solo IS), sotto la guida

²⁰⁶ Cfr. MOLINARI MAURIZIO, *Il califfato del terrore*, Rizzoli – 2015, p.37.

del Califfo Abu Bakr al-Baghdadi, che attrae come una calamita i jihadisti di tutto il mondo nel nome della *sharia* con l'obiettivo primario di creare una società perfetta, generare musulmani nuovi capaci di "purificare la Terra". Prima di al-Baghdadi, anche altre organizzazioni hanno tentato l'edificazione di uno Stato jihadista, come Hamas nella "striscia di Gaza", i Talebani in Afghanistan, gli Shabaab somali nel Mogadiscio, ma si trattava di progetti delimitati sul territorio, ridotti a semplici intenti e che mai evocavano il califfato. Lo Stato Islamico è assai più ambizioso: vuole cancellare Stati esistenti, abolire i confini geopolitici da Tangeri a Giacarta e riproporre l'unità dei musulmani del tempo di Maometto, eliminando fisicamente la scissione sciita. A muovere al-Baghdadi è la convinzione che la *jihad* può risvegliare, unificare e potenziare l'intera comunità dei musulmani (detta "*umma*") consentendole di imporsi a livello globale contro nemici interni e rivali esterni²⁰⁷.

Lo Stato Islamico conduce oggi una rivoluzione violenta nel mondo arabo, perseguitando in modo feroce le minoranze, uccidendo gli oppositori e adoperando ogni strumento, militare o civile, per ottenere obbedienza assoluta. Il Califfo non esita a ricorrere a decapitazioni, schiavismo e preghiere obbligatorie nella corsa al raggiungimento di precisi obiettivi: unificare l'Islam sotto il dominio sunnita, eliminare gli sciiti, conquistare Roma e imporre, ovunque, il più rigido rispetto della legge islamica.

I suoi piani rivoluzionari attirano migliaia di volontari arabi, turchi, africani, americani, europei, asiatici e australiani accomunati dalla fede per l'Islam sunnita e dalla scelta di partecipare a una guerra santa contro gli odiati nemici sciiti, i regimi corrotti del mondo arabo, gli ebrei, le minoranze cristiane, la Russia, l'Europa e gli Stati Uniti.

²⁰⁷ Cfr. *ibidem* p.12.

Le origini di questo gruppo risalgono ad Al-Qaeda in Iraq, rinominata poi Stato Islamico in Iraq (fino al 2013), fondata da Abu Mus'ab al-Zarqawi nel 2004 per combattere l'occupazione americana dell'Iraq e il governo iracheno sciita sostenuto dagli Stati Uniti dopo il rovesciamento di Saddam Hussein. Nel 2013 ha cambiato il suo nome in Stato Islamico dell'Iraq e della Siria (ISIS) e nel 2014 ha espanso il proprio dominio in territorio iracheno proclamando la nascita del Califfato e distaccandosi definitivamente dalla rete terroristica di Al-Qaeda, dapprima sua alleata.

Fulcro del potere del Califfo è Raqqa: città siriana da due anni amministrata dall'ISIS, in cui l'autoproclamato Califfo, leader dello Stato Islamico, Abu Bakr al-Baghdadi, ha fondato la prima entità statale dell'organizzazione. La prima misura imposta agli abitanti rimasti a Raqqa è stata, non a caso, la pratica rigorosa della religione; per fare ciò, l'ISIS ha preso il controllo di tutte le moschee, imposto ai "fedeli" di pregare cinque volte al giorno, ai commercianti di chiudere i negozi durante gli orari di preghiera e ha "invitato" i cittadini a partecipare ai numerosi incontri religiosi e di propaganda organizzati negli edifici della città trasformati in centri di preghiera e di propaganda²⁰⁸. La città è interamente amministrata dall'organizzazione terroristica, compresa scuola, elettricità, sanità, economia, forze di polizia e telecomunicazioni. Viene applicata una rigida interpretazione salafita della legge islamica, in base alla quale le donne hanno l'obbligo di indossare il *niqab*, cioè il velo integrale che lascia scoperti soltanto gli occhi, mentre gli uomini non possono indossare magliette con sopra stampati dei disegni, pena l'accusa di idolatria; è inoltre bandito il fumo di sigarette, narghilè o altro genere. L'ISIS ha imposto un ulteriore divieto per le donne con età inferiore a 45 anni di lasciare la città; lo scopo di tale divieto è costringere le ragazze di Raqqa a sposare i combattenti

²⁰⁸ Articolo, *Raqqa, la capitale dello Stato Islamico tra sharia e affari*, pubblicato su La Repubblica (21 aprile 2015).

dell'organizzazione, perché le donne di Daesh (ISIS) sono di loro proprietà quindi devono cominciare a pensare di sposarsi con i loro membri e combattenti – è così che l'ISIS ha spiegato il perché del nuovo divieto. Non molte famiglie di Raqqa hanno accettato di dare in spose le figlie ai combattenti, ma quelle che lo hanno fatto hanno ottenuto molti privilegi; le famiglie che invece non hanno accettato sono state punite per il minimo errore²⁰⁹.

Secondo le testimonianze, le donne di *Al-Khansa*, cioè la brigata femminile di ISIS creata dai jihadisti, stanno diventando sempre più spietate, terrorizzando e torturando le siriane di Raqqa. Come se non bastassero le lapidazioni, gli stupri e le violenze commesse dai «*daash*», cioè gli uomini di ISIS come vengono chiamati dai loro nemici, queste donne girano per le strade della città armate e completamente velate per andare a caccia di concittadine che non portano il velo o che non indossano i guanti; alcune di esse sono anche straniere, mogli dei cosiddetti *foreign fighters*²¹⁰.

È difficile misurare con esattezza il sostegno sociale di cui l'IS gode a Raqqa perché i cittadini rimasti in città (la stragrande maggioranza sono musulmani sunniti) non hanno avuto altra scelta che giurare fedeltà ad al-Baghdadi.

Per rafforzare il controllo sulla città, l'IS ha iniziato lo scorso anno a intensificare le intimidazioni nei confronti degli attivisti locali per indurli al silenzio; questi ultimi, per sfuggire alle restrizioni della libertà d'espressione, hanno lasciato Raqqa alla volta della Turchia: sono, infatti, questi “giornalisti improvvisati” a rappresentare la principale fonte d'informazione per i media occidentali su quanto sta accadendo

²⁰⁹ Articolo, *Umiliate e stuprate: così l'ISIS tratta le donne a Raqqa*, pubblicato sulla rivista Panorama (21 gennaio 2015).

²¹⁰ Articolo di M.SER., *Torture e abusi: la brigata femminile di Isis semina terrore a Raqqa*, pubblicato sulla rivista Il Corriere (4 gennaio 2015).

nella città²¹¹.

Creando un territorio governato da una rigidissima applicazione della *sharia*, lo Stato Islamico realizza un paradiso salafita come Al-Qaeda in Afghanistan aveva solo sognato di fare. Alle radici della capacità di al-Baghdadi di farsi seguire c'è la convinzione mistica che creando un Califfato nella giusta maniera i musulmani confluiranno naturalmente sotto il suo dominio.

4.3.2 Il Califfato

L'autoproclamato Califfo del nuovo Stato Islamico è Abu Bakr al-Baghdadi; il suo nome di nascita è Ibrahim Awad Ibrahim al-Badry. Vice-esecutore di Allah sulla Terra, il Califfo Ibrahim sceglie il nome di battaglia di Abu Bakr, come il primo successore di Maometto, e vi aggiunge al-Baghdadi per sottolineare le radici irachene.

Da febbraio a dicembre del 2004 è stato detenuto nelle carceri militari americane di Camp Bucca, nel sud dell'Iraq, come internato civile, e rilasciato nel dicembre perché considerato dagli americani "non troppo pericoloso". Dall'ottobre 2011 è inserito nella lista nera dei terroristi da eliminare e su di lui gli Stati Uniti hanno posto una taglia di 10 milioni di dollari. Il 1° novembre 2012 ha parlato per la prima volta, in un audio messaggio, a proposito dell'esigenza di una rinascita di uno Stato Islamico, incitando i suoi combattenti (tra cui figurano molti veterani di Camp Bucca e di altre prigioni militari Usa) a continuare la lotta in Siria e in Iraq ed è così che è nato formalmente l'ISIS. Tra gli attori del conflitto siriano la sua visibilità è cresciuta velocemente: nel gennaio 2014 si è verificata la rottura con l'organizzazione affiliata di Al-Qaeda attiva in Siria (*Al-Nusra*). Poi il 29 giugno 2014 ha pronunciato per la prima volta la parola "Califfo", divenendo così leader dello Stato

²¹¹ Articolo, *Chi ha paura del Califfo*, pubblicato su Limes, volume 3/2015.

Islamico e autoproclamandosi Califfo di tutti i musulmani e principe dei fedeli. Il mese successivo, luglio 2014, è comparso in pubblico in un video dalla moschea di Mosul, città conquistata dalle sue milizie, in cui ha pronunciato il suo discorso affermando di aver ricevuto l'autorità sui fedeli dall'esoterico e impenetrabile Consiglio della Shura (composto da sei membri di cui si ignora l'identità); in questo modo ha chiamato all'obbedienza tutti i musulmani del mondo, poiché egli è il "*Khalifa*", che, d'altra parte, significa "successore di Maometto" e in quanto tale può chiedere fedeltà assoluta a tutti i musulmani. Da allora nessun'altra immagine del leader è stata più pubblicata.

Troviamo differenze significative tra le figure di al-Baghdadi (leader del nuovo Stato Islamico) e Osama Bin Laden (capo supremo dell'organizzazione terroristica Al-Qaeda): l'11 settembre 2001 Bin Laden ha attaccato l'America obbligando le democrazie occidentali a battersi contro il terrorismo islamico; il 29 giugno 2014 al-Baghdadi ha annunciato la nascita di uno Stato assolutista, così da una jihad da esportazione la cui priorità è combattere e uccidere i nemici esterni, si è passati a una jihad totalitaria intesa come forma di governo destinata a essere sovrana su un territorio sempre più vasto. L'obiettivo di Bin Laden era sconvolgere l'America per spingerla a ritirarsi dal Medio Oriente, mentre al-Baghdadi aspira a trasformare la guerra santa in uno Stato vero e proprio, con cui tutti dovranno fare i conti. Per Bin Laden la priorità era attaccare gli Stati Uniti e i suoi alleati, causando loro ferite profonde e dolorose, infatti ha colpito il cuore di New York; al-Baghdadi, invece, intende edificare dal nulla un sistema dispotico, retto dal potere assoluto della *sharia* nel nome del successore di Maometto. Ciò che accomuna Al-Qaeda allo Stato Islamico è la matrice jihadista, nella convinzione che la guerra totale contro i musulmani apostati, l'Occidente corrotto e gli infedeli sia la missione da portare a termine²¹².

²¹² Cfr. MOLINARI MAURIZIO, *Il califfato del terrore*, Rizzoli – 2015, p.12.

La creazione dal nulla di uno Stato retto dalla *sharia* nella sua versione più originale ed estrema è l'ambizioso traguardo perseguito dall'ISIS e che lo distingue non solo da Bin Laden e Al-Qaeda, ma anche dalle altre falangi della guerra santa mondiale: al-Nusra punta a controllare aree più vaste in Siria, Boko Haram (che aderisce all'ISIS) a spazzare via i cristiani dalla Nigeria del Nord, i Talebani puntano a tornare a controllare Kabul, mentre gli *shabaab* somali combattono per il Mogadiscio. Ciò che accomuna tali intenti è la volontà di conquistare territori per creare entità statuali. Per questo lo Stato Islamico riassume la nuova stagione della *jihad*²¹³.

Il consenso dal basso per al-Baghdadi si è sviluppato anche con il ricorso sistematico alla violenza più sanguinaria; tra gli strumenti più utilizzati dall'organizzazione spiccano le decapitazioni, che terrorizzano i nemici, attirano volontari jihadisti e aiutano il Califfo a consolidare il potere. Aron Zelin, esperto di gruppi jihadisti del Washington Institute, sostiene che «le decapitazioni giovano ai terroristi che le praticano», è così che l'ISIS è riuscita a conquistare facilmente la città di Mosul, perché gli iracheni che la proteggevano sono fuggiti temendo crocifissioni, esecuzioni di massa, amputazioni e ogni altro tipo di violenza brutale che ormai contraddistingue le milizie di al-Baghdadi.

Il Web è oggi pieno di video agghiaccianti di esecuzioni capitali effettuate dai membri dell'organizzazione, che mostrano macabri resoconti della brutalità islamista dello Stato Islamico, in chiaro segno di minaccia all'Occidente e ai cristiani che vivono nelle terre africane dominate dai miliziani fedeli al Califfo.

I terroristi hanno iniziato col dirottamento di aerei, hanno continuato con gli attacchi kamikaze e ora hanno trovato le decapitazioni come firma dell'ISIS, riuscendo a massimizzare lo shock fra i nemici e il

²¹³ Cfr. *ibidem* p.35.

sostegno nelle regioni nelle quali esercitano il loro dominio; la ragione di questa violenza inaudita sta nel fatto che la decapitazione ha un impatto dissacrante e feroce assai più agghiacciante di un'autobomba. A Raqqa l'ISIS sta volgendo la massima attenzione alle nuove generazioni: gli addestratori stanno formando i bambini e i giovani ragazzi (detti "leoncini") alla dottrina islamica salafita e all'uso delle armi; in particolare, nella provincia di Raqqa, vi sono tre principali campi di addestramento ideologico e militare, nei quali i bambini vengono addestrati anche a decapitare le vittime.

Se questa è la cornice nella quale opera al-Baghdadi, la conseguenza per gli Stati a cui appartengono i suoi ostaggi è l'impossibilità di trattare; infatti, l'ISIS oggi non appare interessato a scendere ad alcun compromesso.

4.3.3 Foreign Fighters

Un fenomeno che merita una certa considerazione è la diffusione dei cosiddetti "*foreign fighters*", vale a dire cittadini con passaporti europei che vanno ad ingrossare le fila delle milizie dello Stato Islamico; letteralmente sono i "combattenti stranieri", talvolta detti anche "volontari stranieri". Si tratta oggi di un esercito in crescita, sono ormai più di tremila gli europei che si sono uniti ai jihadisti dell'ISIS in Siria e in Iraq, come ha denunciato il coordinatore europeo contro il terrorismo, Gilles De Kerchove. Cresce il numero dei reclutati e quello dei Paesi da cui provengono: in Europa, soprattutto da Francia, Belgio, Olanda, Gran Bretagna, Finlandia, Norvegia, Irlanda, Danimarca. Molti di loro si addestrano nel Medio Oriente per poi fare ritorno nel vecchio continente, pronti a colpire nel nome di una rivoluzione jihadista, capace di sovvertire l'ordine esistente²¹⁴.

²¹⁴ Articolo di DE GIOVANNANGELI UMBERTO, *Foreign fighters, chi sono i 3000 cittadini*

Questi viaggi, compiuti da militanti europei per combattere all'estero tra le file di milizie che utilizzano metodi terroristici in conflitti non convenzionali, non sono un fenomeno del tutto nuovo, anzi già negli anni '80-'90 i Servizi antiterrorismo europei documentarono l'esistenza di una vasta attività di reclutamento finalizzata ad istradare giovani *mujaheddin* (cioè "combattenti impegnati nel *jiḥād*") verso zone caratterizzate da conflitti etnici o religiosi. Ciò che risulta veramente nuova è la dimensione numerica raggiunta dal fenomeno: su un totale di 30-40.000 miliziani (ma secondo i *peshmerga*²¹⁵ curdi sarebbero oltre 200.000) quasi 20.000 sono arabi provenienti da territori e Stati non controllati, e almeno 3.000 sono occidentali (europei, nordamericani e australiani)²¹⁶. Si tratta della legione straniera più poderosa e meglio addestrata mai vista nella storia, che si caratterizza essenzialmente per l'identikit di questi volontari occidentali: appartengono in gran parte alla seconda generazione di immigrati arabi, integrata nei Paesi di nascita ma portatrice di un odio estremo contro gli infedeli. Al-Baghdadi, dunque, possiede quel serbatoio di reclute, europee e qualificate, che Bin Laden sognava per sfidare dall'interno l'Occidente nemico e puntare a conquistare Roma. La conquista di Roma è, infatti, uno degli obiettivi principali cui mira lo Stato Islamico, così come ha riferito il portavoce del Califfo sulla rivista dello Stato Islamico in lingua inglese «*Daqib*», Muhammad al-Adnani: «Prenderemo Roma, spezzeremo le sue croci, renderemo schiave le sue donne, e se non saremo noi a farlo, ci riusciranno i nostri figli o i

europei che si sono uniti agli jihadisti dell'Isis, pubblicato su L'Huffington Post, (27 settembre 2014).

²¹⁵ In lingua curda indica letteralmente un combattente guerrigliero che intende battersi fino alla morte.

²¹⁶ Articolo di GALZERANO CLAUDIO, *Foreign Fighters*, pubblicato sulla rivista Polizia Moderna, il mensile ufficiale della Polizia di Stato, (marzo 2014).

nostri nipoti, vendendo sui mercati degli schiavi i figli di Roma»²¹⁷.

È evidente, dunque, che per al-Baghdadi, l'Occidente rappresenti una preziosa fonte di risorse a cui attingere per consolidare ed estendere il Califfato, ponendo le basi per raggiungere i suoi scopi attaccando dall'interno, in questo caso conquistare la nostra capitale.

Fonti di intelligence occidentali hanno dichiarato che la costante crescita di questa nuova leva di *foreign fighters* desta particolare preoccupazione per il fatto che sia più difficile da individuare, posto che l'avvicinamento alla *jihad* globale non avviene attraverso la frequentazione delle moschee nel nostro continente, poste sotto controllo dai servizi di sicurezza occidentali, ma piuttosto avviene oggi nelle carceri, nelle palestre e per canali più sfuggenti e meno tradizionali. Ma ciò che maggiormente preoccupa l'Unione europea è il ritorno nei Paesi d'origine dei reduci dalle zone di conflitto, poiché portano con sé un bagaglio di esperienze e capacità organizzative significativamente accresciuto, e questo rappresenta, senza dubbi, una minaccia per l'Occidente²¹⁸.

A confermare la brutalità dei metodi utilizzati dallo Stato Islamico, è il fatto che negli ultimi mesi questa organizzazione ha giustiziato almeno 120 dei suoi militanti, quasi tutti combattenti stranieri che cercavano di tornare a casa. Questo è quanto ha riferito l'Osservatorio siriano per i diritti umani in una dichiarazione al quotidiano *The Independent*, tuttavia dalle loro fonti possiamo ritenere che il numero dei combattenti uccisi sia superiore a 200; si tratta solo di una piccola percentuale delle innumerevoli persone assassinate dall'ISIS da quando l'organizzazione terroristica ha annunciato la nascita del Califfato, tra cui anche donne e bambini²¹⁹.

²¹⁷ Cfr. MOLINARI MAURIZIO, *Il califfato del terrore*, Rizzoli – 2015, p.19.

²¹⁸ Articolo di BUCCHIERI ANNALISA, *La legione straniera di Allah*, pubblicato sulla rivista *Polizia Moderna*, il mensile ufficiale della Polizia di Stato (marzo 2014).

²¹⁹ Articolo, *IS giustizia 120 dei suoi combattenti stranieri, volevano andare a casa*,

Da non sottovalutare è anche la presenza di donne combattenti, attive nelle milizie di ISIS: spesso reclutate in rete e provenienti dall'Europa o dagli Stati Uniti, queste ragazze si sono unite alla *jihād* e hanno giurato fedeltà al Califfato. Caso emblematico che ha fatto il giro del Web è quello di Khadijah Dare, 22 anni, che nell'agosto 2014 ha dichiarato su Twitter di voler essere la prima jihadista donna ad uccidere un britannico o un americano, e ha inneggiato alla morte. È una delle prime *foreign fighters* di cui si ha notizia. Il suo profilo è tipico dei *foreign fighters*, giovani, istruiti, nati e cresciuti all'estero; nei suoi interventi in rete invita altre donne ad unirsi all'ISIS. La sua storia fa il giro del mondo dopo un servizio di Channel 4 che la ritrae mentre si esercita ad usare il kalashnikov e va a fare la spesa armata. Studi rivelano che le jihadiste donne rappresentano il 10 per cento della forza complessiva di ISIS e hanno in media tra i 16 e i 24 anni²²⁰.

4.4 L'intervento italiano: il Decreto Antiterrorismo

Ultima tra tutti i governi dell'Unione europea, scossi dai recenti avvenimenti sanguinari avvenuti ad opera delle organizzazioni terroristiche, in particolare dall'ISIS, finalmente anche l'Italia è riuscita a promuovere un pacchetto di misure per contrastare il terrorismo islamico. Il 18 febbraio 2015 il nostro Consiglio dei Ministri ha approvato un decreto legge antiterrorismo²²¹, convertito con

pubblicato sulla rivista ufficiale La Repubblica (dicembre 2014).

²²⁰ Articolo di SERAFINI MARTA, *Velo e kalashnikov: chi sono le «foreign fighters» di ISIS*, pubblicato sulla rivista del Corriere della Sera, (23 febbraio 2015).

²²¹ Recante "Misure urgenti il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione", (GU Serie Generale n.41 del 19/2/2015).

modificazioni nella legge 17 aprile 2015, n°43 (in GU n.91 del 20/4/2015).

Il nuovo provvedimento prevede, sul piano penale:

- L'introduzione di una **nuova figura di reato** destinata a punire chi organizza, finanzia e propaganda viaggi per commettere condotte terroristiche, pena la reclusione da 3 a 6 anni, prevedendo addirittura un'aggravante qualora questi reati vengano commessi via web e comportando l'obbligo di arresto in flagranza: ora andare a combattere all'estero come *foreign fighters* diventa reato, mentre prima era reato solo reclutare combattenti, come ha sottolineato il nostro ministro dell'interno, Angelino Alfano, chiarendo che non verranno puniti coloro che, eventualmente, decidessero di andare a combattere contro ISIS;
- La punibilità del soggetto reclutato con finalità di terrorismo anche fuori dai casi di partecipazione ad associazioni criminali operanti con le medesime finalità: attualmente l'art. 270 *quater* c.p.²²² sanziona solo il reclutatore.
- La **punibilità di coloro che si auto-addestrano** alle tecniche terroristiche (i cc.dd. "lupi solitari"), pena la reclusione dai 5 ai 10 anni: oggi è punito solo colui che viene addestrato da un terzo (art. 270 *quinquies* c.p.²²³);
- L'introduzione di specifiche sanzioni, penali ed amministrative, destinate a punire le violazioni degli obblighi in materia di controllo della circolazione di sostanze che possono essere impiegate per costruire ordigni con materiali di uso comune (i cd.dd. "precursori di esplosivi").

Sul piano della prevenzione, invece, si prevede:

- La possibilità di applicare la misura di sicurezza di sorveglianza speciale ai potenziali "*foreign fighters*";

²²² Cfr. *infra* par. 2.14.2.

²²³ Cfr. *idem*.

- La facoltà del questore di ritirare il passaporto e i documenti validi per l'espatrio ai soggetti indiziati di terrorismo;
- L'introduzione di una nuova figura di reato che punisca chi contravviene agli obblighi conseguenti al ritiro del passaporto e alle altre misure cautelari disposte durante il procedimento di prevenzione.

Inoltre, lo schema del decreto si incarica di aggiornare gli strumenti di contrasto all'utilizzazione della rete Internet per fini di proselitismo e agevolazione di gruppi terroristici, in particolare vengono previsti:

- Aggravamenti delle pene previste per i delitti di apologia e di istigazione al terrorismo commessi attraverso strumenti telematici;
- La possibilità per l'autorità giudiziaria di ordinare agli *internet provider* di **inibire l'accesso ai siti utilizzati per commettere reati con finalità di terrorismo**, i quali sono elencati in una *black list* costantemente aggiornata dal Servizio Polizia Postale e dalle Telecomunicazioni della Polizia di Stato; questi siti Web verranno prontamente oscurati;

Infine, ulteriori misure riguardano:

- L'istituzione di una **Procura Nazionale Antiterrorismo**, come estensione della Procura Nazionale Antimafia, alla quale appunto saranno attribuite funzioni di coordinamento delle indagini relative a procedimenti penali e di prevenzione in materia di terrorismo.
- La proroga dell'”Operazione strade sicure” fino al 30 giugno 2015, con un rafforzamento del contingente messo a disposizione nelle strade italiane dalle Forze Armate, che passa da 3.000 a 4.800 unità, di cui 600 nella sola Milano in occasione dell'Expo 2015.
- La possibilità per le agenzie di intelligence di effettuare, fino al 31 gennaio 2016 e previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria,

colloqui con soggetti detenuti o internati al fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.

Si tratta, come vediamo, di un provvedimento destinato a punire più severamente i *foreign fighters* (con reclusione 3-6 anni) e i “lupi solitari” (con reclusione 5-10 anni), cioè coloro che si auto-addestrano all’uso di armi ed esplosivi, come gli attentatori della redazione di Charlie Hebdo. Inoltre, con l’istituzione di una Procura Nazionale Antiterrorismo, è stata affermata la possibilità di applicare, nei confronti dei sospettati di attività terroristiche, le stesse regole previste per i sospettati di mafia²²⁴. Una novità del nuovo decreto consiste anche nella possibilità per la polizia di intercettare le reti informatiche e accedere «da remoto» ai pc degli italiani; il pubblico ministero potrà conservare i dati di traffico fino a 24 mesi²²⁵.

Infine, la nuova legge interviene anche con riguardo ai cacciatori: con la modifica al Testo Unico di Pubblica Sicurezza dovranno ora essere denunciati alle autorità di pubblica sicurezza i caricatori delle armi lunghe che possono contenere più di cinque colpi (e quelli superiori a 15 per le armi corte), integrando la propria denuncia di possesso di armi entro il 4 novembre 2015, altrimenti scatterà una sanzione penale. In più, la legge modifica anche l’elenco dei mezzi idonei ad esercitare la caccia, escludendo le armi da fuoco che appartengono alla categoria europea B7, ovvero quelle semiautomatiche che copiano armi da fuoco automatiche solitamente di tipo militare. Oltre a non poter più essere impiegate nella caccia, queste diventano adesso “armi comuni” e quindi non potranno più essere detenute in numero superiore a 3. La

²²⁴ Articolo, *Terrorismo, il decreto del governo: “foreign fighters come i mafiosi”*, pubblicato sulla rivista “L’Huffington Post” (10 gennaio 2015).

²²⁵ Articolo, *Decreto antiterrorismo, la polizia potrà accedere ai pc degli italiani*, pubblicato sulla rivista del Corriere della Sera, (25 marzo 2015).

legge, tuttavia, non andrà ad influire sulle situazioni preesistenti la sua entrata in vigore²²⁶.

4.5 Emergenza immigrazione: una minaccia per l'Italia?

Il Consiglio dei Ministri, su proposta del presidente della Regione Lombardia, nonché ex ministro, Roberto Maroni, ha dichiarato lo “stato di emergenza immigrazione” su tutto il territorio nazionale a causa del persistente ed eccezionale afflusso di extracomunitari, al fine di potenziare le attività di contrasto e di gestione del fenomeno. Tale dichiarazione di emergenza si collega, in questo caso, ad un inasprimento dei meccanismi di contrasto dell’immigrazione clandestina, previsti dalle leggi Turco-Napolitano e poi dalla Bossi-Fini²²⁷, le quali hanno prodotto, nel loro complesso, una normativa centrata sulla considerazione dell’immigrazione come un fenomeno negativo, un accidente, una questione di ordine pubblico e di sicurezza nazionale, da limitare e controllare con misure repressive.

L’immigrazione in Italia è un fenomeno relativamente recente, ha iniziato a svilupparsi negli anni '70, per poi crescere sempre di più e diventare un segno caratterizzante della demografia italiana nei primi anni del XXI secolo. L’immigrazione illegale è alimentata innanzitutto dai cosiddetti *overstayers*, cioè tutti quegli stranieri che, entrati nel nostro Paese regolarmente, vi restano dopo la scadenza del visto o dell’autorizzazione al soggiorno. Ma soprattutto il problema cruciale sono i continui sbarchi di profughi che ogni giorno invadono le nostre coste. L’accoglienza dei migranti si fa sempre più problematica: pieni i

²²⁶ Articolo di LDDC *Il decreto antiterrorismo è legge: cosa cambia per i cacciatori*, pubblicato sulla rivista “La dea della caccia”, (20 aprile 2015).

²²⁷ La Turco-Napolitano è la legge 6 marzo 1998, n°40.

La Bossi-Fini è la legge 30 luglio 2002, n°189.

centri siciliani, voli charter stanno distribuendo i nuovi arrivati in diverse province del Paese, ma crescono le proteste dei cittadini.

Nel 2014 abbiamo sfiorato la quota di 30.000 arrivi. La cronaca è ormai un bollettino quotidiano di centinaia e centinaia di stranieri soccorsi dalle navi della missione “Mare Nostrum”²²⁸ su imbarcazioni sempre più fatiscenti. Il sistema d’accoglienza è al collasso, non abbiamo più luoghi dove portarli e le popolazioni sono indispettite dal continuo arrivo di stranieri.

Secondo le ultime osservazioni, sarebbero tra 500.000 e un milione i migranti in attesa di essere caricati su un barcone. Dall’inizio del 2015 circa 31.500 persone hanno intrapreso traversate marittime per raggiungere il nostro Paese: “l’Italia sta portando un fardello enorme per conto dell’Europa, non deve essere lasciata sola” – queste le parole dell’Alto rappresentante per la politica estera dell’Unione europea, Federica Mogherini²²⁹.

Soprattutto sull’onda dell’ultimo terribile naufragio nel Mediterraneo, ha cominciato a farsi sentire la solidarietà internazionale: Gran Bretagna, Belgio e Norvegia, infatti, sono già pronte a fornire navi per evitare nuove tragedie nelle nostre acque.

In data 20 aprile 2015 è stato presentato dalla Commissione Ue ai ministri Esteri e Interni europei riuniti a Lussemburgo, un piano sull’emergenza immigrazione; la questione è stata discussa nei giorni seguenti dal Consiglio europeo straordinario (giovedì 23 aprile). Il piano comprende 13 punti essenziali, tra i quali spicca l’esigenza di effettuare

²²⁸ L’Operazione Mare Nostrum è stata una vasta missione di salvataggio in mare dei migranti che cercavano di attraversare il Canale di Sicilia dalle coste libiche verso l’Italia e Malta; è stata attuata dall’ottobre 2013 al 1° novembre 2014, all’indomani della strage di migranti a Lampedusa, dalle forze della Marina Militare e dell’Aeronautica Militare italiane.

²²⁹ Articolo di SCAVO NELLO, *Sbarchi continui, allarme per i minori soli*, pubblicato sulla rivista L’Avvenire (16 aprile 2015).

una missione militare da parte dell'Unione europea al fine specifico di **sequestrare e distruggere le imbarcazioni** utilizzate dagli scafisti per trasportare i migranti dalle coste dell'Africa verso l'Europa, nonché far svolgere alle nostre forze di polizia un efficace monitoraggio dei confini, sia marittimi che terrestri, per controllare realmente i flussi migratori, sostituendosi alle autorità locali, spesso corrotte e conniventi con i gruppi criminali che speculano sulle tratte di esseri umani. Solo in questo modo sarà possibile arginare gli sbarchi²³⁰.

In particolare l'Italia, per mezzo del suo capo del Governo, Matteo Renzi, chiederà all'Europa di assumere una posizione comune forte, da portare anche in seno alle Nazioni Unite, e presenterà sul tavolo europeo un piano in cinque punti fondamentali:

- 1) Un rafforzamento sul versante finanziario dell' "Operazione Triton"²³¹;
- 2) Un irrobustimento dell'azione di polizia, con un contributo da parte di tutti i Paesi dell'Unione, contro i trafficanti di esseri umani – su questo fronte sono importanti anche azioni di intelligence, magari anche con l'uso di droni spia;
- 3) La creazione di centri di raccolta in loco, nei Paesi da cui i migranti partono;
- 4) La richiesta di modificare le regole di "Dublino 3"²³², le quali prevedono che coloro che chiedono asilo siano registrati nel Paese di primo approdo a prescindere da quello cui sono diretti;

²³⁰ Articolo di FRANCALACCI NADIA, *Sbarchi degli immigrati: la soluzione possibile*, pubblicato sulla rivista Panorama, (21 aprile 2015).

²³¹ L'Operazione Triton è un'operazione di sicurezza delle frontiere dell'Unione europea condotta da Frontex, con l'obiettivo di monitorare le frontiere nel Mar Mediterraneo.

²³² "Dublino 3" è in vigore dal 1° gennaio 2014, stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

- 5) Una forte sollecitazione a risolvere la questione in Libia, soprattutto sul piano politico (resta per ora escluso l'intervento militare).

Il documento in tredici punti presentato in sede europea è in sintonia con quanto chiede l'Italia, dal momento in cui prevede, tra l'altro, la cattura e la distruzione dei barconi dei trafficanti. Dobbiamo solo sperare che la conclusione della discussione in seno al vertice dell'Unione non comporti alcuna retromarcia, nessun cedimento, poiché l'unica condizione affinché l'intervento sia efficace è che sia forte²³³.

Ma ciò che ci preme sottolineare in questa sede, è la necessità di un intervento immediato per salvaguardare il nostro Paese sul fronte della lotta al terrorismo, dal momento in cui è stato ampiamente ribadito dagli esponenti del Califfo al-Baghdadi, che uno degli obiettivi primari dello Stato Islamico sia la conquista di Roma. Questo ci fa ben pensare alla possibilità che tra i migliaia di profughi che ogni giorno sbarcano sulle coste siciliane, vi sia anche la presenza di affiliati all'organizzazione terroristica, i quali, in questo modo, potrebbero approdare in Italia con tutta facilità. Come ha, infatti, recentemente dichiarato il nostro premier Matteo Renzi al New York Times “non tutti i passeggeri sui barconi dei trafficanti sono famiglie innocenti, almeno il 90 per cento di essi passa attraverso la Libia, paese che opera con lo Stato Islamico, dunque il nostro sforzo per combattere il terrorismo nel nord Africa si deve evolvere per superare anche questa minaccia, che crea terreno fertile per il traffico di uomini e interagisce pericolosamente con esso. Anche per questi motivi, dunque, dobbiamo continuare i nostri sforzi politici e diplomatici per la ricostruzione della

²³³ Articolo di MATTERA SERENELLA, *Immigrazione: ecco il piano dell'Italia in cinque punti*, pubblicato su www.ansa.it (21 aprile 2015).

Libia”²³⁴.

Serve una risposta immediata per colpire gli **scafisti**, che, appunto, “finanziano il terrorismo” – come ha affermato il ministro degli esteri, Paolo Gentiloni: l’Italia esige un sostegno politico internazionale per intraprendere azioni mirate di contrasto ai trafficanti di esseri umani che operano, in particolare, nel sud-ovest della Libia. Il loro business criminale vale ormai il 10 per cento del Pil libico.

È necessario sì un rafforzamento dell’impegno europeo sul monitoraggio e salvataggio, ma c’è da dire che l’ultima tragedia è avvenuta nelle nostre acque, appena pochi giorni fa, non perché mancassero i soccorsi, ma perché i trafficanti avevano letteralmente “ammassato” un numero elevatissimo di persone su un’imbarcazione decisamente non in condizione di sopportare un viaggio per mare.

Il Governo italiano si è adoperato al riguardo presentando un emendamento al decreto antiterrorismo²³⁵, il quale è stato approvato prima in commissione poi alla Camera, prevedendo **l’obbligo di arresto in flagranza per gli scafisti**: la norma vale per i promotori, organizzatori e finanziatori, nonché per coloro che materialmente provvedono al trasporto degli immigrati. La modifica approvata prevede, inoltre, **benefici per chi collabora con la giustizia**: vale a dire che coloro che materialmente provvedono al trasporto dei clandestini, o compiono altri atti diretti a procurarne illegalmente l’ingresso nel territorio nazionale, possano godere dei benefici penitenziari soltanto se si rendono disponibili a collaborare con la giustizia.

²³⁴ Articolo, *Matteo Renzi: helping the migrants is everyone’s duty*, in un’intervista rilasciata al New York Times (22 aprile 2015).

²³⁵ V. *infra* par. 4.4

4.6 Il concetto di terrorismo e quello di eversione alla luce del nostro codice penale

Passiamo adesso a concludere il nostro studio riprendendo i punti principali sui quali abbiamo focalizzato la nostra trattazione.

Il fenomeno del terrorismo internazionale è fra quelli che da tempo hanno interessato maggiormente la comunità internazionale. Soprattutto a seguito degli attentati perpetrati negli Stati Uniti nel 2001, tale fenomeno ha suscitato un interesse di rilievo, tanto per la gravità degli attacchi posti in essere, quanto per la necessità avvertita dai singoli Stati di adottare misure atte a reprimerli.

Sin dalle prime occasioni in cui la questione del terrorismo internazionale è stata affrontata nell'ambito delle Nazioni Unite, è apparso subito chiaro quale fosse lo scalino più difficile da superare: vale a dire trovare una definizione del fenomeno che fosse globalmente condivisa da tutta la comunità internazionale. Le profonde divergenze in merito alla definizione del terrorismo internazionale sono ancora oggi attuali. In particolare, gli Stati si sono trovati a discutere su quali atti dovessero essere considerati come terroristici, e più precisamente se tale nozione comprendesse solo il terrorismo effettuato da singoli soggetti ma sovvenzionato dallo Stato, o anche il terrorismo di Stato, vale a dire atti di aggressione posti in essere da organi statali, anzitutto contro quei popoli che lottavano per la propria autodeterminazione, legittimamente sulla base del diritto internazionale. Tali divergenze hanno peraltro determinato l'impossibilità di trovare un accordo generale e universale per la predisposizione di strumenti giuridici che, condannando il terrorismo internazionale, prevedessero misure per la sua prevenzione e repressione. I recenti tentativi, avvenuti in seno alle Nazioni Unite, di stipulare una Convenzione globale contro il terrorismo,

a carattere universale, per il cui scopo l'Assemblea Generale ha istituito un Comitato *ad hoc* nel 1996, mostrano le difficoltà di raggiungere risultati univoci relativamente alla definizione di terrorismo internazionale proprio a causa del mancato accordo sulla distinzione tra atti di terrorismo e atti violenti realizzati in virtù del diritto all'autodeterminazione dei popoli, cioè atti di resistenza contro le potenze occupanti o atti di liberazione nazionale. Anche a livello di diritto internazionale non esistono documenti ufficiali che espressamente condannino gli atti compiuti nell'ambito di simili lotte in quanto terroristici.

Tuttavia, possiamo affermare che la maggior parte degli Stati sembra aver trovato una base di consenso in merito alle caratteristiche essenziali che il concetto di terrorismo internazionale deve avere. L'opinione diffusa è che oggi il terrorismo internazionale debba essere inteso nel senso di atti di indiscriminata violenza compiuti da reti transnazionali, cioè non localizzabili spazialmente e distaccate da qualsiasi Stato, che non agiscono per conto di esso né sotto la sua protezione, ma piuttosto che utilizzano il suo territorio per esigenze logistiche e di spostamento, solitamente diretti contro obiettivi civili, ma talvolta anche militari o governativi, al fine specifico di sovvertire e/o destabilizzare l'ordine mondiale, e non singoli Stati. Sono questi tre elementi che caratterizzano, sinteticamente, come dobbiamo intendere oggi il terrorismo internazionale: violenza indiscriminata, autori che non rispondono ad alcuno Stato, e scopo perseguito consistente nella destabilizzazione dell'ordine mondiale, così come inteso dalla generalità degli Stati.

Anche la normativa nazionale si è evoluta nel corso del tempo, come è successo nell'ordinamento italiano, in cui il nostro codice penale, originariamente, non prevedeva reati di terrorismo. È solo con lo Stato democratico che si è provveduto a reprimere il fenomeno, introducendo nuove disposizioni, quali l'art. 270 *bis* c.p., e più recentemente gli artt.

270 *ter*, *quater*, *quinquies* e *sexies* c.p., con lo scopo di reprimere, rispettivamente, l'associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico, assistenza agli associati, arruolamento e addestramento ad attività con finalità di terrorismo, ed infine l'ultima norma (art. 270 *sexies* c.p.) provvede a risolvere la questione del significato da attribuire alla finalità di terrorismo penalmente rilevante, che appunto è il fulcro delle incriminazioni, descrivendone le condotte. A tali considerazioni di diritto penale sostanziale dobbiamo aggiungere numerose disposizioni di natura processuale, apportate dalle leggi dell'emergenza, le quali hanno introdotto per un verso un trattamento differenziato, marcatamente repressivo, per i fatti di terrorismo ed eversione, e per altro verso ipotesi di premialità, riconoscendo forti attenuazioni di pena o addirittura la non punibilità, per coloro che recedono dall'associazione criminosa e prestano attiva collaborazione con la giustizia.

Il nuovo art. 270 *bis* c.p. deve, necessariamente, esser messo a confronto con il preesistente art. 270 c.p. («associazione sovversiva»), del quale sembra, apparentemente, una mera duplicazione. In particolare, quest'ultima norma è stata al centro di un forte dibattito che ha investito tutto il fenomeno associativo criminale, posto che gli artt. 2 e 18 Cost. promuovono e garantiscono l'associazionismo e lo considerano una delle manifestazioni più idonee ad arricchire la personalità del singolo, nell'ambito del contesto sociale. Il problema, perciò, è quello di individuare il limite tra ciò che è permesso e garantito e ciò che, invece, è vietato.

Nessun dubbio, può, certamente, porsi con riferimento alla piena giustificazione dell'incriminazione delle associazioni per delinquere di tipo comune e, ancor più, per quelle di stampo mafioso. Mentre, per quanto concerne le associazioni che si prefiggono la diffusione di programmi di carattere istigatorio, apologetico di certe ideologie, anche

contrastanti con quelle dell'attuale sistema governativo o democratico, queste non potrebbero, a rigore, considerarsi suscettibili di incriminazione, posto che il principio democratico della possibilità del mutamento del regime è la base della democrazia stessa, purché attuato con metodi democratici.

Il problema, allora, si è posto proprio in riferimento all'art. 270 c.p., considerando, soprattutto, che l'obiettivo cui mirava il legislatore dell'epoca fosse quello di considerare vietate dalla legge quelle organizzazioni di carattere associativo che avessero una matrice anarchica o che professassero ideologie politiche contrastanti con quelle allora vigenti. Da qui l'esigenza di verificare la legittimità costituzionale di questa fattispecie: la Consulta ha salvato, entro certi limiti, la portata della norma in questione, prendendo in considerazione il programma di lotta politica che ne è alla base: pertanto, un programma ideologico contrastante con quello governativo può ritenersi lecito solo se, ed in quanto, l'attività rimanga a livello propagandistico e non sia attuata con mezzi violenti. Entro questi limiti può, dunque, considerarsi ancora valida la *ratio* dell'incriminazione ex art. 270 c.p.

Tale norma fu per lo più disapplicata dai giudici subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, ma a partire dagli anni '70 è stata "rispolverata" per contrastare il fenomeno del terrorismo. In questa ottica è nato, appunto, l'art. 270 *bis* c.p., il quale sembra essere la riedizione dell'art. 270 c.p. epurato dalle "scorie" del regime fascista. Secondo parte della dottrina, infatti, l'art. 270 *bis* c.p. costituirebbe una sorta di interpretazione autentica, aggiornata, dell'art. 270 c.p. In realtà, in queste nuove misure antiterroristiche emerge come l'intento del legislatore sia stato non quello di abrogare l'art. 270 c.p., ma di affiancare ad esso l'art. 270 *bis* c.p., che, anzi, doveva servire a colmare le lacune dell'ordinamento, stante la formulazione riduttiva dell'art. 270 c.p. Nelle ipotesi prese in considerazione dalle due norme,

si dovrà trattare di fenomeni associativi dotati di una certa organizzazione di persone e di mezzi, nonché di un programma criminale connotato dal ricorso alla violenza, finalizzato al sovvertimento dell'assetto ordinamentale e costituzionale dello Stato. Sono, inoltre, reati di pericolo concreto, per cui deve accertarsi l'idoneità di questa compagine organizzativa a tradurre il programma prefigurato in atto; le strutture dell'associazione devono, cioè, essere concretamente idonee a realizzare il programma criminale, che è criminale non in sé, ma per il mezzo che utilizza, cioè la violenza.

Nella sua originaria formulazione l'art. 270 *bis* c.p., incriminava unicamente le associazioni che agivano con una finalità di eversione, intesa come capovolgimento di quel complesso di principi ed istituti nei quali si esprime la forma democratica dello Stato; dunque, la finalità di eversione, oltre a connotare in modo esclusivo il profilo soggettivo della fattispecie, circoscriveva il bene giuridico tutelato dalla norma ad una dimensione solo nazionale. Originariamente, quindi, era assente, a dispetto della rubrica (che recitava «associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico») ogni riferimento alla finalità di terrorismo. Nonostante l'opinione contraria di buona parte della dottrina (tra cui De Francesco) e della giurisprudenza, già prima della riformulazione dell'art. 270 *bis* c.p., esisteva un orientamento minoritario che insisteva nel ricavare la rilevanza penale della finalità di terrorismo attraverso la contestazione dell'aggravante prevista all'art. 1 della legge 15/1980, anch'essa considerata unicamente in una dimensione nazionale. In questo modo, restava problematica la perseguibilità penale delle associazioni costituite ed operanti nel territorio nazionale per finalità di terrorismo internazionale. Successivamente, accanto alla finalità di eversione, è apparsa la finalità di terrorismo (anche internazionale).

In particolare nell'art. 1 della legge 15/1980, con la quale è stato introdotto l'art. 270 *bis* c.p., viene stabilito, anzitutto, un aggravamento

di pena per tutti i reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico; in tal modo, si viene a configurare una nuova circostanza aggravante «comune» che va ad aggiungersi a quelle contemplate dall' art. 61 c.p., con la sola differenza che, mentre queste ultime comportano l'aumento di pena fino ad un terzo, l'aggravamento stabilito dalla nuova disposizione è in misura fissa, vale a dire della metà rispetto alla pena-base. La circostanza in esame può essere applicata solo quando essa non sia considerata come elemento costitutivo di una particolare figura criminosa, analogamente al disposto dell' art. 61 c.p., proprio al fine di evitare che un medesimo elemento possa essere addossato più volte a carico del colpevole con evidente violazione del principio del *ne bis in idem* sostanziale, il quale esclude la possibilità di valutare due volte un medesimo fatto. Circa il significato da attribuire alla circostanza, non sembra esatta l'opinione che tende a risolvere lo scopo terroristico nella finalità eversiva, ritenendo sempre presente nei reati terroristici la sussistenza di uno scopo di eversione. In realtà, dobbiamo sottolineare che, per quanto riguarda il riferimento al terrorismo, esaminando l'elemento obiettivo, dobbiamo ammettere che il terrorismo non esiste come figura criminosa unitaria, poiché le singole attività terroristiche spesso si presentano tra loro differenti. Per questi motivi, nella ricerca dell'essenza unitaria del fenomeno terroristico, occorre guardare proprio al *fine* perseguito dall'agente, consistente – per l'appunto – nello spargere il panico nella collettività o presso determinati gruppi. Diverso è, invece, il contenuto del fine di eversione dell'ordine democratico. In proposito, è stato attentamente sottolineato che la locuzione in esame debba essere interpretata alla luce del vigente sistema costituzionale, pertanto «ordine democratico» non può significare altro che «ordine costituzionale», inteso come quel complesso di principi e istituti nei quali si esprime la forma democratica dello Stato secondo la Costituzione. È possibile, dunque, comprendere

per quale ragione la finalità di terrorismo non implichi sempre la finalità eversiva dell'ordine democratico. Infatti, se è vero che il fine terroristico sia spesso strumentale rispetto al fine ultimo, costituito dall'auspicata realizzazione di determinati programmi politici, tra i quali, evidentemente, anche l'eversione dell'ordine democratico, è anche vero, però, che tale rapporto non si realizzi sempre e comunque: può accadere, infatti, che allo scopo di spargere il terrore tra la collettività, non si accompagni il fine ultimo di sovvertire l'ordine costituzionale; per converso, chi agisce con questa finalità eversiva, può anche considerare non essenziale il fine dello spargimento del terrore. Notiamo, quindi, che la norma in esame (art. 1 l.15/1980) solleva alcuni problemi, non tanto di natura interpretativa, quanto di natura politico-criminale. Lascia perplessi l'applicabilità dell'aggravante a qualsiasi tipo di reato, purché commesso con la finalità di terrorismo o di eversione. Un tale aggravamento di pena rischia di risolversi nella repressione di tendenze meramente soggettive, prive di riscontro nella materialità dei fatti, colpendo più gravemente gli autori di reati in funzione di atteggiamenti che, soprattutto con riguardo alla finalità eversiva, potrebbero anche identificarsi con un mero dissenso politico, il quale anche se espresso attraverso un reato, può non risultare di un'offensività tale da giustificare l'applicazione dell'aggravante.

In definitiva, l'applicabilità dell'aggravante dovrebbe essere limitata a quei soli fatti che possano realmente provocare un turbamento nella tranquillità pubblica o un pericolo concreto alla sicurezza e all'integrità dello Stato. Si tratta, tuttavia, di una limitazione che non emerge affatto dalla norma²³⁶. Ma non solo, l'art.1 comma 2 stabilisce, inoltre, che la circostanza aggravante, di cui al comma 1, oltre ad essere superiore rispetto al tetto massimo fissato per le altre circostanze (la metà, rispetto ad un terzo), debba essere applicata per prima qualora essa

²³⁶ Cfr. DE FRANCESCO GIOVANNANGELO, *Commento all'art.1 l.15/1980*, in L.p. 1981, pp.37-38.

concorra con altre circostanze autonome. Infine, l'art. 1 comma 3, esclude che la rilevanza aggravatrice della finalità di terrorismo o di eversione possa essere annullata dalla presenza di circostanze attenuanti ritenute equivalenti o prevalenti da parte del giudice; dunque, la circostanza in questione deve produrre *in ogni caso* i suoi effetti. Tuttavia tale disciplina di particolare rigore solleva non poche perplessità²³⁷.

Possiamo, dunque, affermare che oggi la sovversione dell'ordine costituzionale è cosa diversa dal terrorismo (nazionale ed internazionale). Ci si è resi conto che se è vero che la destabilizzazione dell'ordine democratico e costituzionale richiede una struttura associativa particolarmente attrezzata, l'attività terroristica può essere realizzata anche attraverso i singoli, senza necessità di una struttura organizzativa, anche se certamente presenta maggiore pericolosità quando venga realizzata attraverso una compagine associativa con solida struttura organizzativa. Non a caso, tra i soggetti che per legge appaiono idonei ad integrare le fattispecie tipizzate, oltre agli organizzatori, promotori e capi, il nuovo art. 270 *bis* c.p. presenta anche la figura dei finanziatori, cioè coloro che sono chiamati a sovvenzionare, direttamente o indirettamente, queste strutture associative deputate a spargere il terrore in ambito nazionale ed internazionale.

Il fenomeno del terrorismo e quello dell'eversione dell'ordine democratico, benché posti l'uno a fianco dell'altro, possono, dunque, non coesistere ed essere realizzati indipendentemente l'uno dall'altro; e il nuovo art. 270 *bis* c.p. coglie bene questo profilo quando parla di terrorismo nazionale ed internazionale, scindendo il concetto di terrorismo da quello di eversione, e chiarendo che il primo può avere rilevanza interna ed esterna, mentre l'eversione ha solo rilevanza

²³⁷ Cfr. *ibidem* p.40.

interna perché ha un ambito esclusivamente nazionale.

In linea di massima l'art. 270 *bis* c.p. si pone come norma speciale (ex art. 15 c.p.) rispetto all'art. 270 c.p. Il profilo differenziale dell'art. 270 c.p. rispetto all'art. 270 *bis* c.p. oggi emerge chiaramente: un conto è la violenza, un altro è la violenza terroristica, pertanto l'aver previsto in termini specifici il ricorso alla violenza per finalità di terrorismo amplia la sfera di applicazione dell'art. 270 *bis* c.p. rispetto all'art. 270 c.p.

A differenza della destabilizzazione dell'ordine costituzionale, che può avvenire anche pacificamente, il terrorismo non può prescindere dagli atti di violenza, perché sia che si tratti di violenza sia che si tratti di minaccia, comunque il terrorismo si fonda su una strategia di violenza che presenta una tale estensione ed una tale efferatezza da incutere timore su una collettività indeterminata di soggetti; un timore che nasce dal fatto che il programma terroristico non è rivolto direttamente verso soggetti determinati, può cogliere chiunque, ed è proprio l'efferatezza e l'estensione di questo programma di violenza a generare il terrorismo quando la collettività si rende conto dell'incapacità degli organi dello Stato di poter far fronte al fenomeno terroristico.

La legislazione antiterroristica, riformata nel 2001 e nel 2005, ha comportato l'introduzione di nuove fattispecie criminose, quali gli artt. 270 *ter*, *quater*, *quinquies* e *sexies* c.p., deve però esser sottoposta ad un'interpretazione conforme alla Costituzione, essendo costellata di incriminazioni di atti preparatori con momenti finalistici che devono essere armonizzati con i principi costituzionali. In particolare l'art. 270 *bis* c.p., che incrimina l'associazione con finalità di terrorismo anche internazionale, va letta in maniera conforme al principio di offensività, per cui deve trattarsi di un'associazione strutturata in modo da essere concretamente pericolosa per la vita e l'incolumità fisica delle potenziali vittime degli atti di violenza; pertanto vi deve essere la prova che quanti compongono l'associazione criminale non si limitino soltanto a

progettare le imprese criminose, ma devono iniziare concretamente un'attività di preparazione di quelle imprese, almeno predisponendo i mezzi e le strutture organizzative idonee alla loro esecuzione in futuro, altrimenti si finirebbe per punire la mera intenzione. Analogamente si potrà configurare il reato di arruolamento con finalità di terrorismo, previsto dall'art. 270 *quater* c.p., solo nei casi di avvenuto inserimento in una struttura militare, per ciò stesso altamente pericolosa per i beni giuridici protetti. Del pari, le condotte di addestramento e fornitura di istruzioni sulla preparazione e sull'uso di materiale esplosivo, armi ecc., incriminate dall'art. 270 *quinquies* c.p., dovranno consistere in condotte realmente idonee a consentire l'esecuzione di attentati, e, quindi, di informazioni tecniche che consentano il compimento di simili azioni. Anche la partecipazione all'associazione esige molto più di una serie di contatti tra il singolo e il gruppo, molto più del mero desiderio di aderire al gruppo: occorrerà la prova dell'organico inserimento nell'associazione, che ne abbia rafforzato il sodalizio e la sua pericolosità per i beni giuridici alla cui lesione è oggettivamente finalizzato. Alla luce di queste osservazioni, le incriminazioni di atti preparatori previste dalla nuova disciplina antiterroristica possono avere cittadinanza nella cornice della nostra Costituzione.

Nell'ordinamento italiano il reato terroristico è considerato, essenzialmente, un reato di tipo politico, e come ben sappiamo sussiste il divieto di estradizione per motivi politici. Tuttavia ci siamo soffermati a descrivere le ragioni per le quali i reati terroristici siano esclusi da quel trattamento privilegiato riservato ai delitti politici, proprio in virtù di quelle connotazioni di estrema violenza che solitamente accompagnano un reato di terrorismo, le quali fanno sì che questo sia avvertito come un delitto particolarmente dotato di disvalore, pertanto non può operare la garanzia del divieto di estradizione. Sussiste, dunque, una sorta di "depoliticizzazione" dei delitti, sia pure politici, ma commessi con metodo terroristico, al fine precipuo di sottoporre i loro

autori alla disciplina dell'extradizione e del mandato d'arresto europeo. L'efferatezza del reato passa così in primo piano scavalcando la politicità del fenomeno. Resta salva, comunque, la clausola di non discriminazione.

Ma il nostro studio non si è limitato semplicemente a cercare di individuare una possibile definizione del fenomeno in oggetto o a descriverne la normativa vigente a livello nazionale ed internazionale. Abbiamo evidenziato anche come il reato di terrorismo sia, in realtà, accompagnato da una componente psicologica che non dobbiamo trascurare. Nonostante l'aspetto psicologico del fenomeno non sia ampiamente studiato, dobbiamo precisare che esso ha come obiettivo finale il suscitare nelle persone avversarie delle emozioni negative come la paura, l'angoscia, l'inibizione delle attività e la riduzione dei comportamenti sociali; è un modo, quindi, per condizionare, controllare, bloccare il comportamento altrui attraverso la suggestione emotiva della paura. Da sempre la violenza e la paura, sia espresse con attentati sia minacciate dalla propaganda, sono utilizzate come tecniche di pressione sulla popolazione avversaria. Ed è proprio questo ciò che attualmente sta facendo lo Stato Islamico.

L'Isis, ad oggi, è la rete terroristica più temuta e temibile. Essa diffonde il terrore avvalendosi anche della rete virtuale, mandando periodicamente in onda video agghiaccianti di decapitazioni ed esecuzioni di ostaggi, le cui vittime sono spesso giornalisti di altri Paesi inviati in Siria e in Iraq o cristiani che si trovano sui territori governati dalle milizie fedeli al Califfato. Tutto questo contribuisce, senza dubbio, ad incrementare il senso di terrore e di angoscia nella popolazione mondiale, che ogni giorno assiste inerte all'esecuzione di civili innocenti. La rete virtuale serve alle organizzazioni terroristiche non solo per rivendicare i propri attacchi o per avere la massima risonanza possibile, ma anche, e soprattutto, per reclutare giovani adepti: lunga è infatti la lista dei *jihadisti* che in Europa sono stati attivati ed educati

attraverso Internet, e questo comporta notevoli rischi per la sicurezza, dal momento in cui non è facile per i servizi antiterrorismo scovare ed impedire la formazione di cellule terroristiche, apparentemente dormienti, spesso composte da musulmani di seconda generazione che non si sono integrati nella comunità in cui vivono. Importanti studi hanno, infatti, dimostrato come i social networks vengano utilizzati sia per reclutare nuovi militanti, come i foreign fighters, sia per diffondere immagini e messaggi di sicuro effetto. È, dunque, chiaro che la duplice funzione di proselitismo finalizzato all'arruolamento e all'attività di propaganda rendono la rete Web un mezzo indispensabile per i terroristi. Il "cyber spazio" è lo strumento ideale per lo svolgimento di attività con finalità di terrorismo. Per questi motivi è intervenuto il nuovo Decreto Antiterrorismo, permettendo alla polizia di accedere liberamente alla rete e ai dati contenuti nei sistemi informatici degli italiani, nonché di poter richiedere l'autorizzazione all'intercettazione preventiva sulle reti informatiche.

Attualmente l'Italia sta vivendo un periodo di grave emergenza immigrazione, ciò che sta accadendo nel Mediterraneo è senza precedenti, per questo serve una risposta immediata, eccezionale e coordinata. Questo è il tema centrale su cui si stanno concentrando i dibattiti in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nella prospettiva di una risoluzione Onu che dia il via al piano elaborato dall'Unione europea, comprendente anche, e soprattutto, missioni contro gli scafisti, i trafficanti e le loro imbarcazioni, perché il flusso dei migranti non è solo un'emergenza umanitaria, ma è anche una crisi di sicurezza. L'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza europea, Federica Mogherini, ha recentemente dichiarato che il Consiglio di Sicurezza condivide il "senso di urgenza" dell'Unione europea nella crisi dei migranti; smantellare il traffico di esseri umani nelle nostre acque è un modo per salvare vite umane. Al via, dunque, l'intervento europeo (che ad oggi non ha incontrato resistenza da parte

di alcuno Stato membro) tra le cui priorità troviamo, appunto, l'abbattimento dei barconi nei porti libici attraverso un'operazione di polizia internazionale, al fine specifico di fermare i trafficanti che portano i migranti verso le coste italiane. Non si tratta, quindi, di una guerra, ma di azioni mirate, volte al porre fine a questo nuovo modello di business di vite umane. Spetterà ai servizi di Federica Mogherini, di qui al prossimo vertice di giugno, mettere a punto la cornice legale e ottenere la copertura delle Nazioni Unite, che sarà necessaria dato che l'operazione verrà effettuata lungo le coste della Libia. È stato più volte specificato che l'iniziativa si svolgerà con mezzi aerei e navali; nessuno sbarcherà sulle coste. Inoltre, è stato rivisto anche il ruolo di Europol, che dovrà provvedere alla rimozione dal Web dei contenuti e dei materiali che i trafficanti utilizzano per attrarre i migranti. L'obiettivo è, letteralmente, «rendere la loro vita impossibile».

Bibliografia

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

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

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

BARBERINI R., *La definizione di terrorismo internazionale e gli strumenti giuridici per contrastarlo*, in *Rivista Per Aspera ad Veritatem* n°28 – 2004.

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

CADOPPI A., CANESTRARI S., MANNA A., PAPA M., *Trattato di diritto penale - I delitti contro la personalità dello Stato: materiali, bibliografia, fonti*, UTET Giuridica, Editing Elena Marchisio – Torino – 2008.

CAPOLUPO S., CARBONE M., BATTAGLIA S.M., STURZO G., *Antiriciclaggio, obblighi per professionisti, intermediari e altri soggetti – IV Edizione*, IPSOA, Gruppo Wolters Kluwer, 2012.

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

DE FRANCESCO G., *Commento all'art.1 della l.15/1980*, in L.p. 1981.

- DE VIDO S., *Riciclaggio, corruzione e finanziamento al terrorismo* – Libro dell'anno del Diritto Treccani 2014.
- DE STEFANI P., *La normativa penale internazionale per violazione dei diritti umani. Il caso dei crimini contro le donne*, Research Papers n.1/2000.
- DI STASIO C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè Editore – 2010.
- KOSTORIS R.E., ORLANDI R., *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli Editore – 2006.
- MASARONE V., *Argomenti in favore di un'interpretazione costituzionalmente orientata del delitto politico: il divieto di estradizione per reati politici e la depoliticizzazione del terrorismo*, Diritto Penale Contemporaneo.
- MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane – Napoli – 2013.
- MILLAR A., ROSAND E., *Allied against terrorism: what's needed to strengthen worldwide commitment*, Century Foundation Press – 2006.
- MOLINARI M., *Il califfato del terrore* – Rizzoli, 2015.
- PADOVANI T., *Diritto penale*, Giuffrè Editore – 2012.
- PELLISSERO M., *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, Giappichelli Editore – 2010.
- PELLISSERO M., *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Jovene – 2000.

SANTORI V., *Misure del Consiglio di Sicurezza contro il terrorismo internazionale*, Editrice il Sirente Società Cooperativa a r.l. – Fagnano Alto (AQ) – 2007.

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

STURZO GASPARE, CAPOLUPO SAVERIO, CARBONE, MICHELE, BATTAGLIA SERGIO MARIA, *Antiriciclaggio. Obblighi per professionisti, intermediari ed altri soggetti*, Hoepli – 2008.

VIGANÒ F., *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270 bis c.p.*, in Cass. pen. 2007, p.3953 e ss.

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

Articoli di quotidiano

BERNARD E., EL KHOURI SELWAN, *Raqqa, la capitale dello Stato Islamico tra sharia e affari*, La Repubblica, 21 aprile 2015.

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

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

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

NANJI A., *Ground Zero Forensic Work Ends*, CBSNEWS, 23 febbraio

2005.

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

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

DI MARZO L., *Corte di Giustizia Ue cancella Hamas dalla lista delle organizzazioni terroristiche*, Il Giornale, 17 dicembre 2014.

FRANCALACCI N., *Sbarchi degli immigrati: la soluzione possibile*, Panorama 21 aprile 2015.

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

LDDC, *Il decreto antiterrorismo è legge: cosa cambia per i cacciatori*, La dea della caccia, 20 aprile 2015.

MATTERA S., *Immigrazione: ecco il piano dell'Italia in cinque punti*, Agenzia Ansa, 21 aprile 2015.

RAME S., *Ok al decreto antiterrorismo: stretta sui foreign fighters*, Il Giornale, 10 gennaio 2015.

REDAZIONE ONLINE, *Decreto antiterrorismo, la polizia potrà accedere ai pc degli italiani*, Il Corriere della Sera, 25 marzo 2015.

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

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

SELVATICI A., *La cyber-jihad si combatte in rete*, Il Tempo, 25 marzo 2015.

SER. M., Torture e abusi: la brigata femminile di Isis semina il terrore a Raqqa, Il Corriere della Sera, 4 gennaio 2015.

SERAFINI M., *Velo e kalashnikov: chi sono le «foreign fighters» di Isis*, Il Corriere della Sera, 23 febbraio 2015.

SCAVO N., *Sbarchi continui, allarme per i minori soli*, L'Avvenire, 16 aprile 2015.

Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa, Dipartimento del Tesoro, febbraio 2012.

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

VENTURA M., *Gentiloni: gli scafisti finanziano il terrorismo islamico*, Il Mattino, 21 aprile 2015.

Sitografia

www.affariinternazionali.it

www.altalex.com

www.associazionemagistrati.it

www.bancaditalia.it

www.centrostudiperlapace.it

www.cesdis.it

www.dirittoonline.it

www.dt.tesoro.it

www.eur-lex.europa.eu

www.gazzettaufficiale.it

www.gpo.gov.com

www.huffingtonpost.it

www.ilcorriere.it
www.ilfattoquotidiano.it
www.ilgiornale.it
www.iltempo.it
www.ilpost.it
www.iusletter.com
www.larepubblica.it
www.normattiva.it
www.penalecontemporaneo.it
www.poliziamoderna.it
www.un.org/terrorism/index/html