


Pubblicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studioperlapace.it

Tesi di laurea

Reati di terrorismo internazionale. Prospettive di repressione.

D.ssa Maria Antonia Di Lazzaro

Publicato nel luglio 2001
su "Diritto & Diritti" <http://www.diritto.it>, al quale si rimanda per il ©

INDICE

PREMESSA

CAPITOLO I

Il concetto di terrorismo

- 1.1 Difficoltà di individuare una definizione corretta
- 1.2 Il quid pluris che rende un reato un atto di terrorismo
- 1.3 Il terrorismo di stato e le altre classificazioni dottrinali
- 1.4 Terrorismo in tempo di pace e in tempo di guerra
- 1.5 Terrorismo e guerriglia
- 1.6 Quando il terrorismo diventa internazionale: le fattispecie

CAPITOLO II

La repressione del terrorismo internazionale: origini e primi sviluppi

- 2.1 Considerazioni preliminari
- 2.2 Il problema della depoliticizzazione del terrorismo
- 2.3 La cd. clausola belga
- 2.4 La repressione del terrorismo in generale:
 - a) la convenzione di Ginevra del 1937
- 2.5 La prevenzione del terrorismo nell'accordo di Ginevra
- 2.6 La convenzione per la creazione di una corte penale internazionale
- 2.7 Continua: b) le Nazioni Unite e la lotta al terrorismo
- 2.8 Osservazioni conclusive
- 2.9 La repressione settoriale del terrorismo
- 2.10 Continua: a) il dirottamento di aeromobili
- 2.11 Condizioni di applicabilità della convenzione dell'Aia sulla capture illicite d'aeronefs
- 2.12 Continua: b) il sequestro di agenti diplomatici
- 2.13 Continua: c) il dirottamento di navi
- 2.14 Elementi comuni delle convenzioni

CAPITOLO III

La convenzione europea per la repressione del terrorismo

- 3.1 Considerazioni preliminari
- 3.2 Il procedimento di elaborazione
- 3.3 Un'osservazione critica
- 3.4 Le fattispecie di terrorismo depoliticizzate e il conseguente obbligo di estradare
- 3.5 Deroche ai precedenti trattati
- 3.6 La clausola di non discriminazione
- 3.7 La facoltà di apporre riserve all'obbligo di estradare
- 3.8 L'obbligo di iudicare in caso di mancata estradizione
- 3.9 L'obbligo di assistenza giudiziaria
- 3.10 L'ambito soggettivo di applicazione: il Consiglio d'Europa
- 3.11 L'accordo di Dublino (4 Dicembre 1979)

CAPITOLO IV

La ratifica della convenzione di Strasburgo da parte dell'Italia. Il problema del delitto politico

- 4.1 Considerazioni preliminari
- 4.2 Origini e ratio del divieto di estradizione per reati politici
- 4.3 La nozione costituzionale di reato politico
- 4.4 Il delitto oggettivamente politico
- 4.5 Il delitto politico in senso soggettivo
- 4.6 Alcune osservazioni critiche
- 4.7 Reato politico ed estradizione
- 4.8 Concezione sostanziale e processuale di reato politico
- 4.9 Reati politici, terrorismo, estradizione
- 4.10 Le peculiarità del delitto terroristico rispetto agli altri reati politici
- 4.11 Osservazioni conclusive
- 4.12 Sviluppi e prospettive recenti in ambito europeo in tema di estradizione, reati politici e terrorismo

CAPITOLO V

La repressione del terrorismo internazionale negli anni successivi alla convenzione di Strasburgo

- 5.1 L'impasse del Consiglio d'Europa
- 5.2 I provvedimenti immediatamente successivi alla convenzione di Strasburgo
- 5.3 Una conferenza sulla difesa delle istituzioni democratiche
- 5.4 Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa sul terrorismo negli anni '80
- 5.5 Il problema della sicurezza aerea
- 5.6 Il "rafforzamento" della convenzione di Strasburgo
- 5.7 Una risoluzione sull'organizzazione di una conferenza parlamentare per rafforzare le democrazie europee di fronte al terrorismo
- 5.8 Il summit del Consiglio d'Europa e la lotta al terrorismo
- 5.9 Tentativi di definizione del terrorismo
- 5.10 Il problema della prevenzione e repressione del terrorismo
- 5.11 Le recenti iniziative delle Nazioni Unite in tema di lotta al terrorismo
- 5.12 La convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici commessi con sostanze esplosive
- 5.13 Un progetto di convenzione contro il finanziamento del terrorismo

CAPITOLO VI

L'unione Europea e la lotta al terrorismo: gli atti del Parlamento e del Consiglio

- 6.1 Considerazioni preliminari
- 6.2 Le prime risoluzioni del Parlamento europeo relative al terrorismo internazionale
- 6.3 Un'attenzione particolare al problema dei dirottamenti aerei

- 6.4 L'Accordo di Dublino: rinvio
- 6.5 Le risoluzioni del Parlamento europeo sul terrorismo negli anni '80
- 6.6 Lo spazio giudiziario europeo
- 6.7 Le risoluzioni relative ai servizi segreti dell'Est
- 6.8 Intensificazione dell'attività del Parlamento europeo sul problema del terrorismo
- 6.9 Il problema della sicurezza dei trasporti aerei
- 6.10 La risoluzione sull'istituzione di Eurogol
- 6.11 Una risoluzione sul terrorismo e le sue conseguenze in Europa
- 6.12 La convenzione Europol: a) analisi introduttiva
- 6.13 Continua: b) le unità nazionali
- 6.14 Continua: c) il sistema informatizzato di raccolta di informazioni
- 6.15 Scambio di magistrati o di funzionari di collegamento
- 6.16 L'istituzione di un repertorio di conoscenze specialistiche nel settore dell'antiterrorismo
- 6.17 Modifiche al sistema di estradizione
- 6.18 La procedura semplificata di estradizione
- 6.19 La convenzione relativa all'extradizione fra gli stati membri dell'unione Europea
- 6.20 L'istituzione di un programma di sostegno per l'Autorità Palestinese
- 6.21 Un programma d'azione per la lotta alla criminalità internazionale
- 6.22 L'istituzione di una rete giudiziaria europea
- 6.23 Un patto di preadesione sulla criminalità organizzata tra gli stati dell'UE e alcuni paesi candidati
- 6.24 Lotta alla criminalità internazionale
- 6.25 Iniziative extraeuropee nella lotta al terrorismo
- 6.26 Il concetto di terrorismo
- 6.27 Catalogo di misure per la lotta al terrorismo
- 6.28 Il problema della natura politica del terrorismo
- 6.29 Osservazioni conclusive

APPENDICE

BIBLIOGRAFIA

Premessa

Negli ultimi decenni l'intensificarsi di manifestazioni terroristiche a livello internazionale ha posto l'esigenza di una sempre più stretta collaborazione fra i vari stati progressivamente coinvolti, onde cercare di ridurre un fenomeno che stava assumendo dimensioni veramente preoccupanti.

Oggetto della presente trattazione è, dunque, l'analisi degli strumenti penalistici - preventivi e repressivi - con cui la Comunità Internazionale ha affrontato il problema e cercato di tutelarsi.

Tuttavia, in primo luogo, sarà necessario chiarire il concetto stesso di terrorismo, individuarne fattispecie e classificazioni, mettendo anche in luce le divergenze e le difficoltà incontrate al riguardo dalla dottrina. Non esiste, infatti, attualmente, una definizione legislativa di terrorismo, e ben si comprende come elaborarne una sia tutt'altro che facile, potendo tale fenomeno concretarsi in una molteplicità di atti dalle caratteristiche estremamente variabili.

E' ben vero, del resto, che vi sono alcune fattispecie, le quali tradizionalmente fanno parte del terrorismo - pensiamo al dirottamento di aeromobili - ma, anche di fronte ad esse, non si può a priori escludere che possano essere commesse per finalità anche del tutto diverse.

Ciò che, dunque, rende un reato un atto di terrorismo non è agevole indicarlo: vedremo come la percezione stessa del fenomeno sia non solo soggettiva, ma anche mutevole a seconda del periodo storico e del contesto socio-politico in cui ci troviamo.

Per ciò che concerne, invece, gli strumenti elaborati dalla Comunità internazionale, ricordiamo il ruolo centrale della Convenzione di Strasburgo del 27 Gennaio 1977, primo approccio globale al problema. Già diversi anni prima, per la verità, gli Stati avevano iniziato la loro cooperazione in materia, ma, come vedremo meglio in seguito, nella maggior parte dei casi si trattò di convenzioni monografiche, occupandosi ciascuna di una singola fattispecie di reato e che, dunque, affrontarono la questione in modo settoriale ed inadeguato.

In epoca più recente sarà poi interessante analizzare la posizione e il ruolo dell'Unione Europea, concentrando in particolare l'attenzione sugli atti del parlamento e del consiglio relativi al problema del terrorismo, nonché sulle ultime iniziative elaborate, a questo riguardo, dal Consiglio d'Europa e dalle Nazioni Unite.

CAPITOLO I

Il concetto di terrorismo

1.1 Difficoltà di individuare una definizione corretta

Il terrorismo costituisce un fenomeno estremamente complesso, da anni oggetto di analisi dibattite dottrinali e congressi, ma del quale non è stata ancora elaborata una definizione soddisfacente e universalmente accettabile. Le difficoltà nascono principalmente dal fatto che le attività criminose in cui esso può concretarsi e le finalità cui può tendere sono molteplici ed eterogenee, per cui non è agevole individuarne gli elementi essenziali. Inoltre, i pur numerosi testi normativi che vi si riferiscono, non ci offrono un valido aiuto al riguardo, in quanto, o definiscono il fenomeno in termini tautologici, ed estremamente generici, o non lo definiscono affatto- atteggiamento, quest'ultimo che, se da un lato può essere vantaggioso, considerata l'estrema variabilità del fenomeno, di per sé difficilmente inquadrabile in una rigida e necessariamente restrittiva disposizione di legge, dall'altro e inevitabilmente, è fonte di numerose incertezze.

Tenteremo, dunque, in questo primo capitolo, di ripercorrere l'evolversi del concetto di terrorismo, che procede parallelamente all'insuccesso delle organizzazioni nazionali ed internazionali nell'offrire validi strumenti preventivi e repressivi.[1] Le manifestazioni terroristiche, infatti, spesso non esauriscono la loro portata all'interno di un unico ordinamento statale, ma assumono rilevanza internazionale, ciò che può dipendere o da fattori meramente eventuali- quali la fuga all'estero del reo-, o dal compimento di attività intrinsecamente dotate di carattere internazionale- pensiamo al sequestro di cittadini stranieri o al dirottamento di navi[2]. Tuttavia, prima di addentrarci in questa ulteriore, complessa questione, - quando e in che modo il terrorismo assume rilevanza internazionale -, è d'uopo chiarirne un'altra: quali sono, cioè, i fattori che influiscono sul reato conferendogli natura terroristica.

1.2 Il quid pluris che rende un reato un atto di terrorismo

Due appaiono, anzitutto, gli elementi costantemente presenti nel terrorismo: la politicità del fenomeno e il ricorso sistematico alla violenza organizzata.

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

Esso si caratterizza, inoltre, per una condotta particolarmente efferata, tale da indurre in uno stato di panico e di disarticolazione l'intero corpo 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, dunque, essere definito come un metodo di lotta politica fondato sul sistematico ricorso alla violenza[3], con particolari connotazioni oggettive e soggettive[4]. Dal primo punto di vista esso si distingue per la modalità della condotta, la qualità della persona offesa l'entità del danno e per il suo perdurante effetto nell'ambito dell'assetto sociale. Esso è, infatti, caratterizzato dalla capacità di colpire chiunque appartenga ad una data categoria sociale ed in qualunque momento, secondo imprevedibili logiche di clandestinità e segretezza[5]. 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[6].

Per quanto poi, più specificatamente, riguarda la condotta, si potrebbe 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 in quest'ultimo caso una connotazione particolare, trattandosi spesso di manifestazioni simboliche, quasi fini a se stesse, o comunque realizzate più per impressionare l'opinione pubblica, che per ottenere risultati concreti. Di qui l'importanza dell'uso 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 gesta, dando così adito a quella che è stata definita l'eterogenesi dei fini, per cui l'atto è compiuto non tanto per quello che realizza in sé, quanto perché la stampa ne parli ed esso si trasformi in un detonatore propagandistico dell'ideologia[7] [8].

Abbiamo così individuato un altro 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, al contrario del primo per cui la pubblicizzazione delle azioni compiute ha importanza determinante. In mancanza di ciò, l'atto rimarrebbe totalmente sterile[9].

1.3 Il terrorismo di stato e le altre classificazioni dottrinali

Fin qui abbiamo considerato il terrorismo commesso da singoli individui o da gruppi, ma non dobbiamo dimenticare che ne esiste anche un altro tipo: il terrorismo di stato, cioè un regime di terrore istituito da un determinato governo. Più in particolare, noi possiamo distinguere tre tipi di terrorismo di stato: un primo, governativo, si verifica quando uno stato usa metodi terroristici contro la popolazione per mantenere il potere o instaurare una dittatura. Un secondo, esterno, consiste nell'attuare rappresaglie ad azioni contrarie a leggi internazionali contro un altro stato per ritorsione ad azioni terroristiche che là sono state preparate. Una terza forma, più sottile, si esprime, infine, in complicità, da parte di alcuni governi nei confronti di atti terroristici[10].

Siamo così entrati nell'ambito di un'altra, complessa problematica, quella concernente le classificazioni del terrorismo elaborate dalla dottrina. In particolare, Sottile[11] ha inquadrato il fenomeno entro tre diverse categorie: dal punto di vista soggettivo egli distingue il terrorismo di diritto comune- atti in cui il metodo dell'esecuzione è il terrore, ma il cui movente non è politico o sociale -, il terrorismo sociale - che mira alla realizzazione di un'ideologia per l'organizzazione di una collettività o di un Paese -, e il terrorismo politico - in cui il movente e lo scopo sono di ordine politico, in quanto l'azione è diretta contro lo stato e i suoi organi.

Dal punto di vista esecutivo si distingue, invece il terrorismo diretto, che si verifica quando l'azione mira direttamente allo scopo, e indiretto, nel quale rientrano, ad esempio, le facilitazioni concesse al terrorista per raggiungere il luogo dell'attentato.

1.4 Terrorismo in tempo di pace e in tempo di guerra

Infine, è necessario tenere presente che il terrorismo non deve essere isolato dal contesto in cui è commesso, in particolare a seconda che ci si trovi in tempo di pace o di guerra. Di qui la distinzione tra terrorismo assoluto e relativo: nel primo caso si tratta di violazioni gravi dei diritti umani, come tali interdetti in entrambe i casi. Nel secondo caso si tratta invece di atti che rientrano nei normali costumi di guerra, dunque vietati solo in tempo di pace[12].

1.5 Terrorismo e guerriglia

Quest'ultima distinzione ci conduce ad un'ulteriore considerazione: il terrorismo non va confuso con la guerriglia. Si tratta, com'è intuitivo, di due fenomeni affini, spesso collegati, ma che occorre tenere ben distinti. In primo luogo il terrorismo non si uniforma ai costumi di guerra, potendo essere perpetrato anche da singoli individui o piccoli gruppi carenti di adeguata organizzazione. In ogni caso, anche quando, in ambito terroristico, si parla di

organizzazione, è ovvio che questa, per le sue già accennate caratteristiche di clandestinità e di segretezza, non può essere equiparata a quella presente in una guerra classica. Il terrorismo può, comunque, costituire la fase iniziale di una lotta armata, e trasformarsi, solo in un secondo momento, in guerriglia.

Confusioni tra i due termini, tuttavia ve ne sono state e ve ne saranno, con tutta probabilità, anche in futuro, ciò che dipende, in larga misura, dall'uso improprio che dei due termini viene fatto dai mass-media. In particolare, se, come spesso avviene, noi indichiamo con il termine terrorismo tutte le attività politiche che fanno ricorso a metodi estremamente violenti, esso cessa di essere un utile strumento di analisi, diventando piuttosto, a causa del suo forte impatto emotivo, un abile strumento di manipolazione dell'opinione pubblica[13].

1.6 Quando il terrorismo diventa internazionale: le fattispecie

Siamo così giunti alla seconda questione da affrontare in questo primo capitolo: chiarire quando e in che modo un atto terroristico assume rilevanza internazionale.

Il terrorismo internazionale è, generalmente, un reato di tipo politico, e, come tale, è 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[14].

E' 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 -, solo eventualmente dotate di rilevanza internazionale, in ragione della fuga all'estero del reo o della diversa cittadinanza tra soggetto attivo e passivo, si sono vieppiù diffuse nuove forme di terrorismo, dotate di un intrinseco rilievo internazionale. Pensiamo, in particolare, al dirottamento di aeromobili o di navi, o ancora, 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, ad esempio, ma gli interessi dell'intera Comunità internazionale alla sicurezza del trasporto aereo e marittimo e al buon funzionamento delle relazioni diplomatiche[15]. Si possono così individuare due distinti gruppi di fattispecie costituenti il terrorismo internazionale. Il primo comprende in pratica tutti o quasi i reati previsti dal nostro codice penale i quali, ricorrendone le condizioni, possono assumere rilevanza internazionale, mentre in caso contrario, e 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.

Note al I CAPITOLO

[1] PISAPIA, Terrorismo: delitto politico o delitto comune?, in Giust. Pen. 1975 p. 258 ss.

[2] PANZERA, voce Terrorismo, (dir.int), in Enc. Dir. vol. XLIV, p 370 ss..

[3] SPOLITI, Spunti sulla figura del delitto terroristico in Giust. Pen. 1980 p 310 ss.

[4] RONCO, voce Terrorismo in Nov.Dig.It. p 752 ss.

[5] BOUTHOU, La guerra, tr. it , Roma, 1975 Appendice terza: Il terrorismo, p. 173

[6] RONCO, op. cit p. 754 ss.

[7] FERRI, Il silenzio-stampa nei rapimenti e sulle operazioni terroristiche in Giust. Pen. 1979 p 502 ss.

[8] Sul ruolo dei mass-media per il terrorismo cfr. anche DE NIGRIS SINISCALCHI, Mass-media e terrorismo: problemi giuridici in Riv Pol. 1979 p 455 ss.

[9] PISAPIA, op. cit. p.263

[10] PISAPIA, op. cit.p. 261 ss.

[11] SOTTILE, Le terrorisme international, in Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1938 III pp 87 ss

[12] DAVID, Le terrorisme en droit international (Definition incrimination repression) in Reflexion sur la definition et la repression du terrorisme Actes du colloque de l'Université Libre de Bruxelles, 1974 p. 105 ss.

[13] JOXE IL terrorismo, concetto buono per ogni occasione Le Monde Diplomatique Aprile 1996

[14] PISAPIA, op.cit .p. 261 ss.

[15] PANZERA, op.cit.p. 371 ss

CAPITOLO II

La repressione del terrorismo internazionale: origini e primi sviluppi

2.1 Considerazioni preliminari

L'esigenza di adottare adeguati strumenti normativi per la repressione e prevenzione del terrorismo internazionale si sviluppò principalmente a partire dagli anni '70, quando la diffusione del fenomeno si fece estremamente preoccupante.

In questo capitolo ci occuperemo, dunque, dell'analisi di tali strumenti, di norma contenuti in trattati e convenzioni internazionali.

E' d'uopo, tuttavia, fin d'ora, precisare come questi testi possano essere classificati con modalità differenti, a seconda del parametro con cui vengono esaminati.

Così, dal punto di vista oggettivo, possiamo distinguere convenzioni speciali e convenzioni generali: le prime, relative a singole fattispecie di reato – quali il dirottamento di aeromobili o di navi o il sequestro di agenti diplomatici – sono monografiche e forse più tecniche, ma affrontano il complesso problema del terrorismo internazionale in modo settoriale e spesso inadeguato.[1]

Le convenzioni generali si occupano, invece, del fenomeno terroristico in tutta la sua vastità, ma la pretesa di completezza che ne è alla base non ha di certo eliminato dubbi e incertezze.

Dal punto di vista soggettivo possiamo, invece, distinguere i testi in esame a seconda dell'organizzazione più o meno estesa, più o meno tecnica nell'ambito della quale sono stati elaborati.

Così, da un lato, vi sono le risoluzioni delle Nazioni Unite, contenenti, per lo più, generiche dichiarazioni di principio, e che comunque hanno dato risultati alquanto deludenti, soprattutto a causa delle divisioni di carattere politico inevitabilmente presenti all'interno di un'organizzazione così estesa[2].

Dall'altro, vi sono le convenzioni elaborate all'interno di organizzazioni più ristrette e più tecniche, quali l'OACI (l'organizzazione dell'aviazione civile

internazionale), l'OSA (l'organizzazione degli Stati Americani) e soprattutto il Consiglio d'Europa.

2.2 Il problema della depoliticizzazione del terrorismo

La storia della repressione del terrorismo si intreccia fatalmente con il problema della depoliticizzazione dello stesso, risultato che è necessario raggiungere se vogliamo che la lotta a tale forma di criminalità non rimanga al livello di mere dichiarazioni.

Ciò può essere più agevolmente inteso ricordando due fondamentali principi: quello della territorialità della legge penale e quello del divieto di estradizione per reati politici.[3]

Il primo comporta che, salvo rare eccezioni, uno Stato può perseguire solo i reati commessi al suo interno, e non quelli perpetrati all'estero contro un altro Stato, neppure se l'autore venisse a trovarsi sul suo territorio. In questo caso, infatti, il legame che verrebbe ad instaurarsi tra lo Stato di rifugio ed il reo sarebbe troppo labile per consentire l'esercizio dell'azione penale nei suoi confronti.

Ora, è anche vero che il diritto penale internazionale conosce la procedura di estradizione, quale utile meccanismo per evitare, proprio in casi analoghi, che il colpevole rimanga impunito per il semplice fatto di essersi rifugiato all'estero.

Entra, tuttavia, in gioco, a questo punto, la consolidata regola tradizionale che vuole non sia concessa l'estradizione per i delinquenti politici. E, poiché di norma i terroristi sono considerati tali, rifugiandosi all'estero, vale a dire presso uno Stato diverso da quello in cui hanno commesso il crimine, potrebbero agevolmente sfuggire ad ogni sanzione penale.

Vediamo, dunque, in che modo la prassi internazionale ha cercato di colmare questa lacuna.

2.3 La cd. clausola belga

Un primo passo fu compiuto nel 1856, quando venne per la prima volta sancito il principio per cui non possono beneficiare dei privilegi comunemente accordati agli autori di reati politici – e quindi sono soggetti ad estradizione – i responsabili di attentati contro Capi di stati o di governi esteri nonché contro i membri delle relative famiglie[4]. Ora, benché non si faccia espresso riferimento alla finalità terroristica che, peraltro 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.

La clausola, originariamente contenuta nella costituzione belga – da cui prende il nome – fu poi inserita in numerosi trattati e convenzioni successive, tra cui, in anni relativamente recenti, la Convenzione europea di estradizione del 13 Dicembre 1957.

Negli anni successivi, la lotta al terrorismo si articola su due livelli: in generale e contro alcuni aspetti particolari di esso.[5]

2.4 La repressione del terrorismo in generale: a) la Convenzione di Ginevra del 1937

La Convenzione per la repressione e prevenzione del terrorismo adottata a Ginevra, nell'ambito della Società delle Nazioni, il 16 Novembre 1937, non entrò mai in vigore, così come la Convenzione per la creazione di una Corte penale internazionale, adottata contestualmente[6].

Entrambe, tuttavia rivestono notevole importanza, in quanto rappresentano il primo esempio di accordi multilaterali riguardanti il terrorismo[7]

In particolare, la prima, si apre ribadendo il principio di diritto internazionale per cui è dovere di ogni stato astenersi dal favorire attività terroristiche, nonché impedire gli atti che ne costituiscono la manifestazione (art.1 n.2).

Inoltre, e diversamente dalla più recente Convenzione di Strasburgo, contiene una, sia pur limitata e tautologica, definizione di atti di terrorismo, disponendo che con tale espressione si intendono tutti i reati diretti contro uno stato con il fine di provocare terrore (art.1 n.1).

Questa disposizione è poi integrata dal successivo art.2, contenente un elenco di illeciti quali attentati contro Capi di Stato o persone che rivestono pubbliche funzioni o contro i membri delle rispettive famiglie, nonché contro beni pubblici o destinati ad uso pubblico o ancora reati concernenti il traffico di armi e sostanze nocive. Tali reati assumono la qualifica di atti terroristici a condizione che rivestano le caratteristiche di cui all'art.1.

Da segnalare, fin d'ora, come tale enumerazione sia meno dettagliata rispetto a quella contenuta nella Convenzione di Strasburgo, ma come quest'ultima, tuttavia, manchi del riferimento alle sostanze nocive[8].

Le Parti contraenti si impegnano, dunque, a prevedere, nei propri ordinamenti interni, come reati, tali fatti di terrorismo, se commessi nel proprio territorio e diretti contro un'altra Parte contraente (art.2).

Vi è poi l'impegno ad incriminare comportamenti come l'associazione o l'intesa allo scopo di compiere atti di terrorismo, la partecipazione intenzionale ed ogni forma di aiuto prestato per il compimento di tali atti (art.3).

Da segnalare come tutti questi gruppi di reati hanno in comune il requisito dell'intenzionalità (*faits intentionnels*), laddove nell'Accordo di Strasburgo si parla di *infractions* o *acte grave*, essendo chiaro, comunque, sebbene non detto esplicitamente, che ne risultano esclusi i reati colposi[9].

Inoltre, rispetto a quanto stabilito nella Convenzione di Strasburgo, la previsione qui è più ampia, essendo espressamente prevista l'istigazione ad atti di terrorismo, mentre là è punita solo la partecipazione in veste di complice.

Riveste un certo interesse anche l'art. 7, il quale prevede la possibilità, per lo Stato leso dal reato, in caso di mancato accoglimento della propria richiesta di estradizione, di costituirsi parte civile presso lo Stato di rifugio, partecipando, così al procedimento, verificandone la regolarità e portando, al tempo stesso, tutte le prove necessarie.

Ora, la Convenzione di Strasburgo non prevede una simile ipotesi - sebbene contenga il principio *aut dedere aut iudicare* - e, se si considera che tra i motivi che sovente spingono a preferire l'extradizione al giudizio nello Stato di rifugio, vi è principalmente quello della scarsa fiducia nel rigore dei giudici di tale Stato, appare evidente come un meccanismo siffatto consentirebbe, infine, di superare ogni ostacolo[10].

Siamo così giunti al nodo cruciale della questione: verificare in che modo la Convenzione che stiamo esaminando ha risolto il problema dell'extradizione e della natura dei reati di terrorismo (artt.8,9,10).

Accanto al tradizionale principio *aut dedere aut iudicare*[11], si stabilisce che i reati di terrorismo elencati costituiscono automaticamente casi di estradizione, e sono, dunque, per ciò stesso inclusi in tutti i trattati di estradizione già conclusi o da concludere fra le Parti contraenti.

Tuttavia, l'obbligo di estradizione è subordinato alle restrizioni presenti nel diritto e nella pratica del Paese cui la domanda è rivolta.

In sostanza, lo Stato richiesto conserva la possibilità di considerare politici tali reati, rifiutando di concedere l'extradizione.

Tale rifiuto, tuttavia, subisce alcuni temperamenti, considerati dagli artt. 9 e 10: il primo, regolante la mancata estradizione del cittadino, stabilisce che quest'ultimo deve essere perseguito e punito come se il reato fosse stato commesso nello Stato richiesto, all'interno del quale egli attualmente si trova.

Ma tale norma non si applica quando, in un caso analogo, non è ammessa l'estradizione dello straniero. Quindi, qualora lo Stato di rifugio ritenga che il fatto per cui è richiesta la consegna costituisca reato politico, può rifiutarla senza dover obbligatoriamente procedere nei confronti del responsabile.

Infatti, tale articolo prevede l'obbligo del procedimento solo quando, l'estradizione, astrattamente concedibile, debba venir rifiutata a causa dello status di cittadino.

L'art. 10 prevede, invece, che lo straniero il quale abbia commesso all'estero un reato di terrorismo, sia soggetto a procedimento nello Stato richiesto qualora ricorrano le seguenti condizioni: che l'estradizione non sia stata accordata per una ragione estranea al fatto stesso e che la legislazione dello Stato di rifugio e di cittadinanza preveda la possibilità di instaurare il procedimento per reato commessi all'estero dallo straniero.

Ora, poiché la connotazione politica di un reato non può essere considerata una ragione estranea al fatto[12], si ritiene che non vi sia, in realtà, l'obbligo di instaurare il procedimento anche nel caso di mancata estradizione dello straniero.

2.5 La prevenzione del terrorismo nell'accordo di Ginevra

Come già accennato, scopo dell'Accordo di Ginevra è non solo la repressione, ma anche la prevenzione del terrorismo (artt. da 12 a 16), e in ciò possiamo cogliere un'altra differenza rispetto alla Convenzione di Strasburgo, la quale si occupa solo del momento repressivo.

Così, si stabilisce in primo luogo che è dovere di ogni Stato contraente adottare tutti i provvedimenti idonei per impedire attività terroristiche.

In ogni caso, si ricorda l'opportunità di regolare il porto, la detenzione e la circolazione di armi da fuoco, nonché la cessione la vendita o la distribuzione di esplosivi.

Tale problematica non ricorre nella Convenzione di Strasburgo, ma non è stata del tutto ignorata dal Consiglio d'Europa, che vi ha dedicato una Convenzione ad hoc, la Convenzione europea sul controllo dell'acquisto e della detenzione di armi da fuoco da parte dei privati, aperta alla firma il 28 Giugno 1978 ed entrata in vigore il 1 Luglio 1982.

Questa scelta, tuttavia, se, da un lato ha consentito di snellire l'Accordo di Strasburgo, dall'altro non ha mancato di suscitare riserve, soprattutto per la difficoltà con cui solitamente gli Stati recepiscono gli Accordi internazionali[13].

Altro punto fondamentale dell'Accordo di Ginevra è la previsione di un servizio di centralizzazione delle informazioni relative al terrorismo, che dovrà essere tenuto in contatto con le autorità di Polizia e i servizi similari istituito all'estero.[14]

In conclusione, possiamo notare come la Convenzione in esame abbia a fondamento lo stesso principio che ritroveremo anche in quella di Strasburgo: o si consegna il responsabile allo Stato richiedente, o lo si giudica. Tuttavia, quest'ultima, attua tale principio in modo più nitido, sancendo espressamente la depoliticizzazione dei reati di terrorismo.

Per contro, la Convenzione di Ginevra risulta più completa, occupandosi non solo della repressione ma anche della prevenzione del terrorismo.

2.6 La Convenzione per la creazione di una Corte penale internazionale

Si pone in una posizione di sussidiarietà rispetto a quella ora esaminata. La competenza di tale Corte è, infatti, limitata ai reati da questa previsti: in pratica quando lo Stato di rifugio non possa o non voglia concedere l'extradizione, ha la facoltà di sottoporre il responsabile a detta Corte, anziché a procedimento presso i propri giudici[15].

La Convenzione prevede due possibilità, a seconda della posizione dello Stato richiedente: se quest'ultimo non è parte all'Accordo, lo Stato di rifugio potrà rivolgersi alla Corte solo se, non concessa l'extradizione, sarebbe tenuto all'esercizio dell'azione penale. Se, invece, detto Stato è Parte contraente, quello di rifugio potrà rivolgersi alla Corte anche nel caso in cui dovrebbe concedere l'extradizione.

Senza addentrarci troppo nell'analisi di tale Convenzione, che contiene soprattutto norme procedurali per la formazione della Corte (numero dei giudici, loro elezione, durata della carica), ricordiamo come essa, sebbene mai entrata in vigore, costituisca un precedente degno di nota in una materia ancora oggi al centro di dibattiti e discussioni.

2.7 Continua: b) le Nazioni Unite e la lotta al terrorismo

Da questo momento in poi, bisogna attendere il 1972, anno dell'attentato alle Olimpiadi di Monaco[16], perché il terrorismo torni nuovamente al centro dell'attenzione, dapprima in seno alle Nazioni Unite, e successivamente - e con risultati più proficui - nell'ambito del Consiglio d'Europa.[17]

Per ciò che concerne le Nazioni Unite[18], occorre anzitutto ricordare come alcuni accenni al terrorismo siano contenuti nella risoluzione 2625/XXV, adottata dall'Assemblea Generale il 24 Ottobre 1970, e nella quale viene affermato il dovere di ogni Stato di astenersi dall'organizzare o dall'incoraggiare, fra gli altri, gli atti di terrorismo sul territorio di un altro Stato o di tollerare, sul proprio, attività organizzate per la realizzazione delle stesse, e, ancora, con riferimento al principio del non intervento, si ribadisce il dovere di tutti gli Stati di astenersi dall'incoraggiare attività sovversive o terroristiche, destinate a rovesciare con la forza o la violenza il regime di uno Stato, e, ancora, dall'intervenire nelle lotte interne di un altro Stato.

Tuttavia, il dibattito vero e proprio sul terrorismo internazionale trasse occasione dal già citato attentato di Monaco, in conseguenza del quale gli Stati Uniti presentarono, durante la XXVII sessione dell'Assemblea Generale, un progetto di risoluzione e un progetto di convenzione sul terrorismo.

Il primo rilevava come gli atti di terrorismo costituissero ormai una minaccia vera e propria per il sistema delle comunicazioni internazionali, specie nell'ambito dell'aviazione civile e delle relazioni diplomatiche, e come fosse compito dei governi garantire la sicurezza e l'ordine in entrambe questi settori.

Invitava, perciò, gli Stati a prendere parte, al più presto alle Convenzioni di Tokio, dell'Aia e di Montréal rispettivamente del 1963, 1971 e 1973, relative agli illeciti commessi a bordo di aeromobili (cfr. infra par. 10, 11 pagg 25 ss), a promuovere la cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione del terrorismo, ad impedire che il proprio territorio divenga base o rifugio per i terroristi, ed infine a convocare, per l'anno successivo, una conferenza di plenipotenziari per la formulazione di una Convenzione sul terrorismo internazionale.

Il secondo progetto conteneva, invece, le linee essenziali di una Convenzione con carattere residuale, che avrebbe cioè, dovuto riferirsi a quelle forme di terrorismo non ancora contemplate da alcun accordo internazionale, fissando, inoltre, alcuni criteri per l'attribuzione del carattere internazionale agli atti di terrorismo e contemplava, infine, misure preventive degli stessi.

Ora, sebbene questi progetti non discostassero eccessivamente, nella sostanza, da strumenti normativi già adottati, incontrarono forti opposizioni da parte degli Stati Arabi, di numerosi Paesi Afro-asiatici, e dell'Europa Orientale. La stretta connessione con la strage di Monaco fece sorgere, infatti, il sospetto, soprattutto nei primi, che si trattasse di una manifestazione di ostilità verso la causa palestinese e, più in generale, verso la lotta dei movimenti di liberazione nazionale all'interno dei territori occupati.

Dopo ampio dibattito, il 18 Dicembre 1972 l'Assemblea Generale adottò la Risoluzione 3034, la quale incontrò l'opposizione, questa volta, degli Stati Occidentali.

Essa pone anzitutto l'accento sulle cause del terrorismo, individuate "nella miseria, nelle frustrazioni e nella disperazione, che inducono certi individui o gruppi di essi a sacrificare vite umane per tentare di apportare mutamenti radicali". Ribadisce, poi, la legittimità della lotta dei movimenti di liberazione nazionale e si limita a condannare gli atti di terrorismo di stato compiuti da regimi coloniali o razzisti.

Da ciò si può, dunque desumere come l'Assemblea Generale abbia voluto giustificare e legittimare quelle forme di terrorismo individuale inquadrantesi nei movimenti di liberazione nazionale.

Questa Risoluzione, infine, contiene un invito, rivolto agli Stati, a presentare osservazioni e proposte al Segretario Generale[19], affinché questi le trasmetta al Comitato speciale per il terrorismo, contestualmente creato. Ciò che si rivelò, tuttavia, estremamente deludente date le divisioni e i contrasti subito insorti tra i componenti del Comitato stesso, circa le modalità per combattere il fenomeno.

2.8 Osservazioni conclusive

L'attività delle Nazioni Unite, nonostante gli innegabili limiti, conserva una sua utilità, avendo, se non altro, avuto il merito di porre l'accento su due aspetti in passato trascurati: il terrorismo di stato e le cause del terrorismo.

Sul primo punto ricordiamo brevemente la Risoluzione 3034/XXVII e la condanna, in essa contenuta, degli atti di terrorismo con cui i regimi coloniali privano i popoli del loro diritto di autodeterminazione e della loro indipendenza. In particolare, emerge la tendenza a conferire a questo tipo di terrorismo, una sorta di priorità, considerando quello individuale una mera reazione a politiche statali di oppressione. Ciò che, peraltro, è discutibile, in quanto l'esperienza quotidiana dimostra, come, al contrario, il terrorismo individuale sia diffuso anche all'interno di Stati democratici, che assicurano ampie garanzie alle minoranze, e spiega le opposizioni di taluni Stati occidentali alla Risoluzione.

Per ciò che, invece, concerne le cause, ricordiamo anzitutto lo studio del Segretario Generale del 2 Novembre 1972, ove si afferma che se, da un lato, la legittimità della causa può giustificare il ricorso a certe forme di violenza, ci si deve sforzare di eliminare le cause sottostanti, quali, in generale, le insoddisfacenti condizioni di vita in cui versano taluni popoli, a causa delle violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Le cause del terrorismo formano poi oggetto di analisi anche nella risoluzione 3034, nonché nelle discussioni del Comitato Speciale.

Tutto ciò, se, da un lato ha determinato il superamento della tradizionale prospettiva, consentendo finalmente di coordinare il problema del terrorismo ad altre importanti tematiche, quali la decolonizzazione, la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, ha dall'altro dilatato eccessivamente l'oggetto di indagine, fino a snaturarla. Non va, dunque, dimenticata l'impostazione tradizionale consistente nell'analisi di singole fattispecie delittuose ai fini della loro prevenzione e repressione[20].

2.9 La repressione settoriale del terrorismo

Le difficoltà sorte durante i lavori delle Nazioni Unite furono in parte superate quando il problema del terrorismo internazionale venne affrontato all'interno di organizzazioni dalla composizione più limitata ed omogenea.

Tra di esse segnaliamo il Consiglio d'Europa in seno al quale fu elaborata la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 27 Gennaio 1977.

Prima di addentrarci nell'analisi di questa, è tuttavia necessario ricordare come, negli anni immediatamente precedenti, furono elaborate, in risposta alla diffusione di nuove forme di terrorismo destanti particolare allarme nella Comunità internazionale, alcune Convenzioni che sotto alcuni aspetti, possono considerarsi la base dell'Accordo di Strasburgo[21].

2.10 continua: a) il dirottamento di aeromobili

Si tratta, in primo luogo, delle Convenzioni di Tokio (14 Settembre 1963),[22] dell'Aia (16 Dicembre 1970)[23] e di Montréal (26 Gennaio 1973)[24] relative al dirottamento di aeromobili ed elaborate nell'ambito dell'ICAO (l'Organizzazione per l'Aviazione civile internazionale).

Ricordiamo brevemente come tale forma di criminalità cominciò a diffondersi a partire dagli anni '60, acquistando subito precise connotazioni terroristiche.

Essa consiste nella minaccia o nell'uso di violenza da parte di uno o più passeggeri dell'aereo nei confronti dell'equipaggio o di altri passeggeri, così da imporre al pilota l'adozione di una rotta diversa da quella prevista nel piano di volo.[25]

La gravità del fatto è intuitiva, così come anche il carattere internazionale dello stesso, posto che, per le sue modalità oggettive, esso è in grado mettere a

repentaglio l'interesse dell'intera Comunità internazionale alla sicurezza del traffico aereo, nonché di coinvolgere una pluralità di Stati (quello della bandiera, quello nazionale dei dirottatori o degli altri passeggeri e così via).

La natura terroristica di questo reato venne a delinarsi gradualmente: invero, non mancano esempi di dirottamenti compiuti per finalità criminose di tipo comune o animate da motivi personali dell'autore, o, comunque, che non riguardano direttamente le relazioni internazionali fra gli stati, quali, ad esempio, il raggiungimento di un territorio di per sé difficilmente accessibile[26] [27].

Tuttavia, sono stati sicuramente più numerosi i casi ispirati da motivazioni politiche, fino a che questo reato divenne una delle più classiche manifestazioni terroristiche.

In risposta, quindi, l'ICAO, che già aveva curato la redazione della Convenzione di Tokio del 1963, relativa alle infrazioni e a determinati altri atti compiuti a bordo di aeromobili, predispose il testo di una nuova Convenzione, concernente la repressione della cattura illecita di aeromobili, adottata il 16 Dicembre 1970 da una Conferenza diplomatica riunitasi all'Aia.

Tale Convenzione si propone di ottenere la repressione degli atti di capture illecite d'aeronefs ed è stata conclusa per garantire, da un lato, la sicurezza delle persone, dei beni, e dei traffici aerei, dall'altro, la punizione dei soggetti responsabili del dirottamento[28].

All'interno di essa si realizza una notevole evoluzione rispetto a quella, precedente, di Tokio, soprattutto con riferimento alla valutazione dell'atto di illecito dirottamento aereo.

Esso, infatti, viene definito penalmente rilevante (art.1), ed il suo verificarsi comporta, in generale, a carico di ogni stato l'obbligo di punire il responsabile (art.2), e, in particolare, a carico dello stato nel cui territorio si trova l'autore, l'obbligo di prendere tutte le misure opportune per assicurarlo alla giustizia, iniziando, dunque, nei suoi confronti, la procedura di estradizione o un procedimento penale (artt.4 e 7).

Ora, se questa impostazione non prevede l'extradizione obbligatoria, né esclude la rilevanza del movente politico nella valutazione del reato sia per la condanna sia per l'extradizione, consente di superare, comunque, i problemi sorti con la precedente Convenzione di Tokio, perchè, da un lato, si garantisce l'effettivo esercizio della giurisdizione nei confronti degli autori, dall'altro si fissa una valutazione penale comune a tutti gli stati contraenti pur lasciando un certo margine di discrezionalità alle scelte legislative dei vari paesi progressivamente interessati al problema.

2.11 Condizioni di applicabilità della convenzione dell'Aia sulla capture illicite d'aeronefs

La prima concerne lo status giuridico dell'aeromobile: la convenzione non si applica agli aeromobili militari, di polizia e di dogana[29].

Occorre, poi, l'esistenza di un atto di capture illicite d'aeronef in volo, cioè un'azione violenta idonea a provocare il dirottamento dell'aeromobile, a bordo del quale essa è compiuta.

Sono, dunque esclusi gli atti di interferenza da terra e gli attentati perpetrati a bordo di un aereo verso un altro. Si precisa, inoltre, che la capture illicite consiste, non tanto in un'azione violenta finalizzata a turbare il normale uso del mezzo, ma semplicemente in tutti quegli atti idonei a provocarne il dirottamento.

Le disposizioni in esame, infatti, tutelano non già la proprietà o il possesso dell'aereo, ma la sicurezza della spedizione e del traffico aereo.

Infine, l'elemento spaziale: occorre che l'impossessamento del mezzo si sia verificato in occasione di un volo fornito anche di un minimo elemento di estraneità rispetto a quello dello Stato di cui l'aereo batte bandiera, cioè, in altre parole, che il luogo del decollo o dell'atterraggio effettivo si trovi al di fuori dello Stato di immatricolazione, mentre, diversamente da quanto stabilito nella Convenzione di Tokio, nessun rilievo ha il carattere nazionale o internazionale del volo.

L'Accordo in esame, tuttavia, si rivelò ben presto inidoneo a reprimere gli attentati contro aerei al suolo o contro installazioni portuali, o consistenti nella collocazione, a bordo di un aereo al suolo, di congegni destinati ad esplodere subito dopo il decollo.

Il ripetuto verificarsi di tali atti ha dunque indotto ancora l'OACI a predisporre il testo di una nuova Convenzione, questa volta adottata a Montréal, il 23 Settembre 1971[30], e relativa a tutti quegli atti di illecita interferenza con l'aviazione civile diversi dalla cattura illecita di aeromobili, quali atti di violenza contro una persona a bordo di un aereo in volo in modo da compromettere la sicurezza dell'aereo, distruggere o arrecare danni a un aereo in servizio in modo da renderlo inidoneo al volo, distruggere installazioni o servizi destinati alla navigazione aerea.

2.12 continua : b) il sequestro di agenti diplomatici

Altra tipica manifestazione di terrorismo al centro di apposite convenzioni - quella di Washington del 2 Febbraio 1971[31] e quella adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione n. 3166/XXVIII, il 14 Dicembre 1973 (Convenzione di New York) [32] - è costituita dal sequestro di agenti diplomatici o di persone che godono di speciale protezione internazionale[33].

Quando si parla di sequestro di agenti diplomatici, si fa, in realtà, riferimento ad un complesso di situazioni giuridiche spesso anche molto diverse fra loro. Vi sono, infatti, almeno tre elementi che possono variare: l'autore, anzitutto, può essere uno Stato, un gruppo politico, o un privato cittadino.

La vittima, poi, può essere un agente diplomatico vero e proprio, oppure un funzionario consolare, o altro tipo di rappresentante inviato in missione ufficiale.

Le circostanze del sequestro, infine, mutano a seconda che esso sia compiuto in tempo di pace o di guerra[34].

E' soprattutto in anni relativamente recenti che gruppi terroristici, al fine di ottenere da uno Stato determinate concessioni - quali la liberazione di detenuti politici o il pagamento di somme di denaro -, hanno proceduto, sempre più di frequente, alla realizzazione di questa fattispecie criminosa. Ciò che ha determinato, per lo Stato di soggiorno, il sorgere della seguente, problematica, alternativa: accogliere le richieste dei terroristi, o incorrere in responsabilità sul piano internazionale per non aver assicurato all'agente quella speciale protezione dovutagli in base a norme consuetudinarie[35] e convenzionali[36].

L'esame della prassi dimostra, peraltro, come ciò abbia contribuito ad incentivare la cooperazione internazionale in materia, portando, così, all'elaborazione dei due Accordi citati, i quali è ora opportuno, seppure brevemente, analizzare.

Il primo concerne la prevenzione e repressione degli atti di terrorismo concretantesi in delitti contro persone, nonché dell'estorsione che può esservi connessa, quando tali atti assumono rilevanza internazionale,[37] e prevede l'impegno degli Stati contraenti a cooperare in modo da contrastare tale fenomeno, spesso fonte di insicurezza nelle relazioni internazionali.

Esso, tuttavia, non è mai entrato in vigore perché alcuni Stati ritenevano che avrebbe dovuto riguardare il fenomeno terroristico nel suo complesso, o, ancora, che costituiva una minaccia per il diritto di asilo.

Per queste ed altre ragioni, nell'ambito delle NU, è stata elaborata la seconda Convenzione, a vocazione universale e con un ambito geografico di applicazione più esteso, non limitato ai soli USA, relativa alla prevenzione e repressione di

reati che godono di speciale protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici.

Sempre le NU, peraltro, dopo pochi anni si sono trovate nella necessità di estendere tale tutela anche alle persone che, di per sé, non godono di accresciuta protezione sul piano internazionale.

Si era infatti diffusa la tecnica del sequestro di persone che, pur non rivestendo pubbliche funzioni, erano dotate di una certa rinomanza o di un rilievo politico-economico.[38]

L'Assemblea Generale adottò, dunque, nel 1979, la Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi[39], che impone agli Stati contraenti di prevedere, come reato nei propri ordinamenti, il fatto di ogni persona che cattura e minaccia di uccidere, procurare lesioni o continuare a detenere un soggetto al fine di costringere un terzo – uno Stato, un'organizzazione internazionale, una persona fisica o giuridica – a fare o non fare qualcosa come condizione per il rilascio.

2.13 continua: c) il dirottamento di navi

A seguito del primo dirottamento di una nave, il transatlantico italiano Achille Lauro, di cui alcuni Palestinesi si impadronirono nell'Ottobre 1985, mentre era in viaggio tra Alessandria e Porto Said, la Comunità internazionale avvertì l'esigenza di un apposito strumento normativo, al fine di reprimere tale manifestazione terroristica.[40]

Su iniziativa dell'Organizzazione marittima internazionale fu, dunque, adottata la Convenzione di Roma del 10 Marzo 1988, relativa agli illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, quali il fatto di impossessarsi, con violenza o minaccia, di una nave al fine di compiere un atto di violenza contro un passeggero, di collocare, all'interno di essa, sostanze esplosive, etc[41].

Ora, sebbene questo Accordo sia stato elaborato in anni più recenti e quindi non possa essere considerato un precedente della Convenzione europea del 1977, presenta, tuttavia, uno schema uniforme a quelle precedenti, e può, dunque, essere tenuta presente nell'ambito di un discorso volto a mettere in luce i caratteri comuni della repressione e prevenzione del terrorismo prima dell'Accordo di Strasburgo.

2.14 Elementi comuni delle convenzioni

Possono essere individuati nel modo seguente: internazionalità del fenomeno, obblighi di prevenzione e repressione, clausola aut dedere aut iudicare[42].

In primo luogo, dunque, i fatti incriminati, per ricadere nell'ambito di applicazione degli accordi in questione, devono essere internazionali. Tale carattere è considerato *in re ipsa* nelle due Convenzioni relative alle persone internazionalmente protette, mentre nelle altre ipotesi è ribadito espressamente con formule, peraltro, spesso macchinose e imprecise. Così, ad esempio, nella Convenzione di Montréal, si richiede che i fatti incriminati siano commessi a bordo di un aereo durante un volo internazionale o nazionale e che il luogo reale o previsto del decollo o dell'atterraggio si trovi al di fuori del territorio dello Stato d'immatricolazione dell'aereo, o, ancora, che le installazioni aeree contro cui il fatto è commesso, siano utilizzate per la navigazione aerea internazionale[43].

In secondo luogo, tutte le convenzioni citate impongono agli Stati contraenti obblighi di prevenzione, anche se, nella maggior parte dei casi, si tratta di norme dal contenuto estremamente generico, in base alle quali si impone agli Stati l'adozione di tutte le misure necessarie al fine di mantenere l'ordine e la sicurezza nel traffico aereo, marittimo e nelle relazioni diplomatiche.

Sovente, poi, a questi obblighi ne sono collegati altri, concernenti scambi di informazioni o il coordinamento di attività amministrative.

In tutte queste Convenzioni, tuttavia, è sicuramente prevalente il complesso delle norme riguardanti la repressione dei crimini considerati.

Talune di esse hanno semplicemente carattere preliminare o sussidiario, come, ad esempio l'obbligo, per lo Stato sul cui territorio si trovi l'autore del crimine o il presunto tale, di adottare tutte le misure necessarie al fine di assicurare la presenza di esso fino a quando non sia instaurato un procedimento penale nello Stato medesimo o non sia instaurata la procedura di estradizione, ma ciò solo se le circostanze lo richiedono.

Nell'adempimento di questo obbligo lo Stato gode di un certo margine di discrezionalità circa la possibilità di vagliare la fondatezza dell'accusa rivolta all'autore del crimine o il pericolo che l'accusato fugga all'estero.

Se lo Stato decide di adottare tali misure, dovrà comunque consentire all'accusato di mettersi in contatto, al più presto, con il rappresentante dello Stato di cui è nazionale o che esercita la protezione diplomatica nei suoi confronti.

Tra le norme repressive, ricordiamo, poi, l'obbligo per gli Stati contraenti di immettere nei rispettivi ordinamenti interni, se già non vi siano, norme incriminatrici conformi a quelle previste nell'Accordo. Inoltre, tali fatti dovranno essere sanzionati con pene severe che tengano conto della gravità del reato.

Il principio fondamentale contenuto in tutti questi strumenti pattizi, è tuttavia, costituito dalla clausola *aut dedere aut iudicare*, ciò che significa che lo stato sul

cui territorio si trovi l'autore o il presunto tale, ove non lo estradi, dovrà sottoporre il caso alle proprie autorità per l'esercizio dell'azione penale.[44]

La prima possibilità offerta allo Stato territoriale è, dunque l'estradizione del soggetto allo Stato che ne faccia richiesta. Tuttavia, occorre considerare come su questo punto le disposizioni che troviamo contenute negli Accordi esaminati siano piuttosto sintetiche, anche perché si ricollegano a quanto stabilito nei trattati che più specificatamente, riguardano l'estradizione, i quali è ora opportuno richiamare brevemente.

In primo luogo, è d'uopo tener presente che – salvo rari casi – l'estradizione viene concessa da uno stato solo in presenza di un Accordo in tal senso con lo stato richiedente, per cui essa ha sempre natura convenzionale. Inoltre, occorre anche che il fatto per cui essa è richiesta sia previsto come reato in entrambe gli ordinamenti (principio della reciprocità). Infine, nel caso in cui venga concessa, il soggetto dovrà essere processato presso lo stato richiedente solo ed esclusivamente per i fatti indicati nella richiesta, né può essere comminata una pena maggiore di quanto ivi indicato. (principio della specialità).

Le deroghe principali all'estradizione sono costituite dalla natura politica del reato nonché dai divieti espressamente contenuti nelle norme interne, spesso costituzionali, di taluni stati[45].

E', dunque, alla luce di siffatti principi che vanno lette ed interpretate le disposizioni contenute negli accordi che stiamo esaminando: dal loro esame emerge, in primis, come i reati da essi contemplati dovranno, d'ora innanzi, essere considerati come casi d'estradizione, e, dunque, come automaticamente inseriti nei relativi trattati, nonché in quelli che, anche in futuro, verranno conclusi con riferimento alla *subiecta materia*.

Così, gli stati che subordinano l'estradizione all'esistenza di un trattato, se richiesti di estradare un soggetto da parte di uno stato con cui non ne sia stato concluso alcuno, potranno considerare direttamente queste convenzioni come fondamento giuridico per concederle.

Per contro, gli stati che non sono retti da tale principio, dovranno, nei loro vicendevoli rapporti, considerare questi reati come casi di estradizione, secondo quanto previsto dall'ordinamento interno dello stato richiesto.

Maggiore interesse solleva, indubbiamente, il problema della rilevanza, ai fini dell'estradizione, della natura, politica o comune del reato eventualmente addotta dal reo.

Rinviando per ora al prossimo capitolo la soluzione contenuta nella Convenzione di Strasburgo, possiamo affermare come l'inesistenza, nell'ambito degli accordi che stiamo esaminando, di una precisa presa di posizione al riguardo, faccia propendere per la mancanza di un obbligo pattizio di estradare gli autori di atti terroristici, ciò che significa, in altre parole, che la motivazione politica del reato costituisce una motivazione sufficiente per non estradare il soggetto.

Ora, se questo, da un lato, può suscitare perplessità, si deve comunque tener presente che mancata estradizione non significa necessariamente impunità per l'autore del crimine, poiché, in virtù del principio *aut dedere aut iudicare*, lo stato richiesto che rifiuti di estradare dovrà sottoporre il soggetto alle proprie autorità competenti.

Certo, questo non dà, di per sé, sicure garanzie di una giusta pena, anzi, lo stato in questione potrebbe instaurare il procedimento, ma non comminare alcuna sanzione[46].

Entra, tuttavia, in gioco a questo punto il principio della buona fede nell'esecuzione dei trattati e la considerazione che lo stato il quale cerchi in qualche modo di proteggere il terrorista incorre in un illecito internazionale.[47]

Note al II CAPITOLO

[1] PANZERA, voce Terrorismo (Dir. Int.) in Enc. Dir. Vol. XLIV p. 373

[2] FRAYSSE-DRUESNE, La Convention européenne pour la repression du terrorisme, in *Rèv. Gen. Dr. Int. Publ.* 1978 p 992, LABAYLE, Droit international et lutte contre le terrorisme, in *Ann. Franç Dr. Int. Publ.* 1986, p. 105 ss.

[3] FRAYSSE-DRUESNE, *op. cit.*, p.978 ss.

[4] COCHARD, Le terrorisme et l'extradition en droit belge, in *Reflexion sur la définition et la répression du terrorisme*, (Actes du Colloque, Université libre de Bruxelles, 19 et 20 Mars 1973), p.207 ss.

[5] FRAYSSE-DRUESNE, *op.cit.* p. 980

[6] Testi in *Rèv. Dr. Intern. Lèg. Comp.* 1938, rispettivamente pp. 62 ss. e 68 ss.

[7] MARCHETTI, Istituzioni europee e lotta al terrorismo, Padova, 1986 p. 118 ss., PANZERA, Attività terroristiche e diritto internazionale, Napoli, 1978 p. 22 ss.

[8] MARCHETTI, *op. cit.* p.120

[9] MARCHETTI, *ibidem*

[10] MARCHETTI, *op. cit.* p.122

[11] Significa che lo stato sul cui territorio viene a trovarsi l'autore – o il presunto tale – se non lo estrada, avrà, comunque, l'obbligo di attivare un procedimento penale nei suoi confronti (Cfr. *infra*, p. 35

[12] MARCHETTI, *op. cit.* p.124

[13] MARCHETTI, *op. cit.* p.126

[14] Sebbene datata, la Convenzione risulta in questo punto molto attuale *confr. infra* cap. VI, par. 14

[15] PANZERA, *op. cit.* p 24 ss.

[16] Si tratta dell'ormai tristemente nota strage di undici atleti israeliani, perpetrata nel Maggio 1972, da appartenenti all'Organizzazione palestinese Settembre Nero.

[17] FRAYSSE-DRUESNE, *op. cit.*, p. 981

[18] PANZERA, *op. cit.*, pp.112 ss.

[19] Allora si trattava di Kurt Waldheim

[20] L'attività delle Nazioni Unite in materia di terrorismo continua, negli anni successivi, ciò che sarà oggetto di analisi nei prossimi capitoli, *cfr. infra* cap. V, par. 12

[21] PANZERA, *op. cit.*, pp. 45 ss.

[22] *Riv. Dir. Int.* 1969 p.644 ss.

[23] *Riv. Dir. Int.* 1975 p.613 ss.

[24] *Riv. Dir. Int.* 1975 p.618 ss.

[25] PANZERA, *ibidem*

[26] CARBONE, Repressione della cd. pirateria aerea nei rapporti internazionali, in *Riv. Dir. Int. Priv. Proc.* 1971, p.534 ss.

[27] Questo stesso discorso, circa la frequente, ma non, di per sé, necessaria connotazione terroristica del reato in questione, vale, naturalmente, anche per le altre fattispecie al centro delle rispettive convenzioni

[28] CARBONE, op. cit. p. 540 ss.

[29] CARBONE, op. cit. p. 546

[30] MANKIEWICZ, La Convention de Montréal pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, in *Annuaire Français de Droit International*, 1971 p. 855 ss.

[31] *Rev. Gen. Dr. Int. Publ.*, 1972, p. 638 ss.

[32] *Riv. Dir. Int.*, 1974, p. 407 ss.

[33] Cfr. retro nota 27.

[34] JUIILLARD, Les enlevements de diplomates, in *Ann. Franç Dr. Int. Publ.*, 1971, p. 205 ss.

[35] Ricordiamo, in particolare, il tradizionale brocardo *Sancti habentur legati*

[36] PANZERA, La Convenzione sulla prevenzione e repressione di reati contro persone che godono di protezione internazionale, in *Riv. Dir. Int.* 1975 pp.80 ss.

[37] PANZERA, *Attività...cit.*,p.75

[38] Ricordiamo, a titolo di esempio, il sequestro del calciatore Di Stefano, avvenuto a Caracas nel 1963 .

[39] *Riv. Dir. Int.*1980 p.661 ss.

[40] Anche a questo proposito valgono, naturalmente, le considerazioni già fatte circa la possibile ma non indispensabile connotazione terroristica di tale fattispecie criminosa (cfr. retro nota 24)

[41] PANZERA, voce *Terrorismo*, (*Dir. int.*) in *Enc. Dir.* Vol. XLIV p. 373

[42] PANZERA, *Attività terroristiche e diritto internazionale*, p. 139 ss.

[43] Da segnalare, come, la Convenzione di Strasburgo, cautamente, non prenda posizione al riguardo.

[44] PANZERA, op. cit. p.145

[45] Cfr. artt. 10 e 26 Cost. italiana, (*infra* cap III pag.)

[46] Da segnalare come la clausola adottata è, infatti, *aut dedere aut iudicare*, e non già *aut dedere aut punire*

[47] PANZERA, *op. cit.* p159

CAPITOLO III

La Convenzione europea per la repressione del terrorismo

3.1 Considerazioni preliminari

L'insuccesso dei tentativi elaborati dalle Nazioni Unite nel corso degli anni '70 in materia di lotta al terrorismo internazionale ingenerò la necessità di progettare una strategia meno ambiziosa e, dunque, al tempo stesso, più facilmente realizzabile.

In particolare, ci si rese conto di come le maggiori difficoltà incontrate in quella sede derivassero principalmente dall'eccessiva ampiezza dell'organizzazione, nonché dalla mancanza di omogeneità tra gli stati che ne facevano parte.

In questa prospettiva, l'attenzione fu rivolta al Consiglio d'Europa, l'organismo che, solo, - si pensava - avrebbe potuto coordinare ed incanalare le azioni e le iniziative in materia di terrorismo quanto meno tra gli stati dell'Europa occidentale.

Ne seguì, dunque, un'intensa attività che, nel giro di pochi anni, portò alla elaborazione della Convenzione europea per la repressione del terrorismo[1], aperta alla firma il 27 Gennaio 1977, a Strasburgo.

Prima di procedere all'esame di questa, sarà, tuttavia, necessario analizzare il Rapport explicatif [2] che l'accompagna, in modo da ripercorrere, seppure brevemente, le tappe che portarono all'adozione dell'Accordo stesso.

3.2 Il procedimento di elaborazione

Prese inizio il 18 Ottobre 1972, quando, nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Commissione per le questioni politiche presentò all'Assemblea consultiva un progetto di raccomandazione che venne poi effettivamente approvato nel corso della XXIV sessione ordinaria.

Ne sortì la raccomandazione 684 (72) che, oltre a condannare gli atti di terrorismo e a sottolineare la necessità, in questo campo, di una stretta collaborazione tra gli stati membri, esortava il Comitato dei Ministri ad impedire che gli stati stessi utilizzassero ambasciate o missioni diplomatiche per la preparazione o la copertura degli atti di terrorismo, sul presupposto che il loro

successo dipendesse, in larga misura, proprio dall'appoggio che i terroristi ricevevano, più o meno direttamente, da taluni governi.

Infine, si invitavano gli organi del Consiglio d'Europa a non intrattenere rapporti con quelle organizzazioni che consideravano il terrorismo un mezzo di lotta legittimo.

Questa raccomandazione non sortì, tuttavia, l'effetto desiderato, così che l'Assemblea consultiva si trovò costretta a rinnovare al Comitato dei Ministri l'invito ad agire.

Venne, dunque, adottata la raccomandazione 703 del 16 Maggio 1973, che riprendeva, pur ampliandolo, il contenuto della precedente.

Di essa, in particolare, ricordiamo come contenesse l'invito, rivolto agli stati membri, di elaborare una definizione comune di delitto politico in modo da impedire che tale connotazione – impedendo di fatto l'estradizione - diventasse un comodo pretesto per non applicare alcuna sanzione penale nei confronti del reo, specie nelle ipotesi in cui l'atto avesse messo in pericolo la vita di persone innocenti.

Infine, si richiedeva la convocazione dei Ministri dell'interno degli stati membri al fine di predisporre adeguati strumenti di carattere preventivo in materia di terrorismo anche su base regionale.

A seguito di questa raccomandazione, il Comitato dei ministri adottò la Risoluzione (74) 3, contenente alcuni principi che, di lì a poco, avrebbero costituito la base dell'Accordo di Strasburgo. Il contenuto centrale di essa era, infatti, costituito, dall'esortazione, per gli stati membri, quando si trovassero di fronte a un atto di terrorismo, a prendere in considerazione in primo luogo la gravità del reato, senza lasciarsi condizionare o strumentalizzare dalla politicità del fatto. Ciò che significava, in sostanza, agevolare la procedura di estradizione anche per reati tradizionalmente considerati di natura politica[3].

Un atteggiamento ancor più risoluto caratterizzò, poi, la riunione dei Ministri della Giustizia degli Stati membri del Consiglio d'Europa che si svolse ad Obernai (Francia), nel Maggio 1975, durante la quale fu concordato *expressis verbis* il principio del rifiuto del diritto d'asilo per i terroristi politici, fu creato un Comitato di esperti governativi con il compito di studiare i problemi posti dalle nuove forme di violenza terroristica e infine, nella settimana tra il 17 e il 21 Maggio 1973 - in tempi, dunque, relativamente brevi - fu elaborato il testo della Convenzione di Strasburgo.

Essa si compone di 16 articoli, e, nonostante il titolo sia formulato in termini piuttosto generici, pone l'accento sull'extradizione, ravvisando in essa l'unico mezzo per evitare l'impunità degli autori di atti terroristici.[4]

In particolare, di fronte al rischio che la connotazione politica del reato, impedendo di fatto l'extradizione, possa assicurare l'impunità ai terroristi, la Convenzione adotta il criterio, meramente meccanicistico, consistente nell'esclusione, obbligatoria o facoltativa[5], per determinati fatti criminosi di matrice terroristica espressamente indicati, di ogni possibile qualificazione politica.

3.3 Un'osservazione critica

Prima di procedere all'esame delle singole norme, è opportuno, sin d'ora, anticipare[6] come fine della Convenzione sia, specificamente, la repressione del terrorismo non già in generale, bensì di un aspetto di esso in particolare, vale a dire il terrorismo politico diretto contro gli stati il quale, per usare i termini del preambolo alla convenzione stessa, suscitava una "crescente inquietudine". Risultano, dunque, esclusi dal suo ambito sia il terrorismo individuale, se le motivazioni non sono di carattere politico, sia il terrorismo di stato[7].

Alla base dell'accordo troviamo, poi, la distinzione fondamentale del diritto penale tra reati politici e reati comuni e, dunque, come già accennato, la limitazione della possibilità di invocare il carattere politico di un reato al fine di rifiutare la domanda di estradizione[8]. Per raggiungere questo risultato esso ricorre, come tosto vedremo, ad una serie di finzioni spingendo gli stati a considerare di diritto comune tutta una serie di fattispecie tradizionalmente ritenute di natura politica.

3.4 Le fattispecie di terrorismo depoliticizzate ed il conseguente obbligo di estradare

L'art. 1 della Convenzione contiene un primo elenco di reati i quali non dovranno più, d'ora innanzi, essere considerati come politici, o connessi a reati politici, o ancora ispirati da motivi politici[9].

Questo elenco fa, anzitutto, riferimento alle fattispecie criminosi previste dalle Convenzioni dell'Aia e di Montréal, relative, rispettivamente, alla repressione della pirateria aerea e alle azioni dirette contro la sicurezza dell'aviazione civile[10]. Tali reati, non depoliticizzati da questi precedenti accordi, lo divengono, dunque, inter se, per gli stati membri del Consiglio d'Europa che siano parti alla Convenzione di Strasburgo.[11]

Sorge, tuttavia, in tal modo, la questione della concorrenza tra trattati successivi riguardanti la stessa materia.

Gli stati si trovano, infatti, parti di convenzioni successive aventi lo stesso oggetto e caratterizzate da disposizioni, almeno in parte, contrastanti.

Entra, però, in gioco, a questo riguardo, il principio contenuto nella convenzione di Vienna sul diritto dei trattati: in sostanza, gli stati che hanno partecipato alla Convenzione europea daranno la priorità a quest'ultima, nei loro rapporti, mentre, nei loro rapporti con gli stati parti esclusivamente alle precedenti (Convenzioni dell'Aia e di Montréal), dovranno rispettare queste ultime.

Dopo questa breve, ma indispensabile digressione, torniamo alla nostra analisi: l'art.1, infatti, prevede successivamente quei reati gravi consistenti in attacchi contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici[12], i reati consistenti nella presa di ostaggi o in sequestri, quelli commessi mediante uso di bombe, granate, armi da fuoco, se vi è pericolo per le persone, infine il tentativo di commettere tali reati o la partecipazione ad essi in veste di coautore o di complice. Anche questi, dunque, oggetto di depoliticizzazione obbligatoria.

Per altro gruppo di fattispecie criminose, invece, l'art.2 si limita a stabilire non già l'obbligo, bensì la mera facoltà, per gli stati contraenti, di non tener conto, ai fini dell'estradizione, dell'eventuale natura politica[13].

Si tratta, in particolare, degli atti gravi contro la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone, e, ancora, degli atti gravi contro i beni, se hanno provocato un pericolo collettivo per le persone, nonché del tentativo di commettere gli stessi e, infine, della partecipazione in veste di complice o correo di una persona che compia o tenti di compiere uno di tali reati[14].

Ora, come è stato giustamente osservato[15], l'art.2 nulla aggiunge al già pacifico, generale potere dello stato di qualificare come politico o meno un determinato reato, disciplinando, di conseguenza, il trattamento del responsabile secondo il proprio ordinamento interno.

Si tratta, dunque, di una disposizione per certi versi superflua, posto che riafferma il potere dello stato di valutare, nel suo insindacabile esercizio di poteri sovrani, come politico o meno un determinato fatto criminoso, e che può trovare una sua concreta operatività solo nella limitata e marginale ipotesi in cui lo stato A, richiesto dallo stato B di estradare un cittadino di un terzo stato anch'esso parte della convenzione, si senta opporre da quest'ultimo, nel legittimo esercizio dei propri poteri di protezione nei confronti di un suo cittadino e, dunque, determinato ad impedirne l'estradizione, il carattere politico del reato, in contrasto con l'eventuale diverso orientamento dello stato A.

Ove, poi, dovesse ritenersi che, in un simile caso, l'intervento dello stato di cittadinanza costituisca una violazione del principio del non-intervento nelle materie riservate alla giurisdizione domestica dello stato, l'ipotesi, pur considerata, apparirebbe di dubbia legittimità, e l'articolo in esame perderebbe ogni importanza[16].

Si è voluto, tuttavia, introdurre questo regime di "doppio binario" che forse avrebbe avuto maggior senso se, quanto meno, l'art.2 avesse indicato ipotesi più specifiche e precise di fatti criminosi.

Un'ulteriore incertezza dell'art.2 deriva, poi, dal fatto che non è detto esplicitamente se tale libertà di apprezzamento debba essere manifestata una volta per tutte oppure di volta in volta, a seconda del manifestarsi di questi atti o dei rapporti tra stato richiesto e stato richiedente[17].

Altra osservazione di particolare rilievo[18] consiste nel fatto che la Convenzione europea non fa alcun riferimento all'obbligo o meno, per lo stato, di accogliere una richiesta di estradizione di un proprio cittadino imputato o condannato per uno dei reati di cui all'art.1.

Tale problema non perde di significato per il semplice fatto che la estradabilità del cittadino è rimessa all'autonoma determinazione dello stato richiesto e che la pressoché generale risposta negativa a tale ipotesi riflette un preciso orientamento di gran parte delle costituzioni degli stati a regime democratico: analoghe considerazioni potrebbero essere fatte anche a proposito della non estradabilità dello straniero per reati politici, per cui, al contrario, la convenzione in esame facilita la procedura di estradizione.

Tuttavia, nel silenzio, pur ambiguo, dell'Accordo, deve propendersi per la presunzione di non estradabilità del cittadino, in quanto soluzione più consona ai principi delle moderne garanzie costituzionali. E, se è vero che esso, da un lato, si ispira al principio di privilegiare, in vista dell'extradizione, la gravità del fatto rispetto alla sua eventuale connotazione politica, dall'altro, tale elemento non può comunque prevalere sul vincolo di cittadinanza che unisce la persona accusata allo stato richiesto.

3.5 Deroghe ai precedenti trattati

Come si può facilmente intuire, i principi contenuti nella convenzione che stiamo esaminando hanno rappresentato una innovazione radicale rispetto a quanto stabilito dai precedenti trattati che si occupavano di estradizione e principalmente dalla Convenzione europea del 1957, che in modo assai rigido escludeva l'extradizione ove lo stato richiesto ritenesse il reato di natura politica[19]. A spiegare tale mutamento di prospettiva concorrono, in particolare, due fattori di non scarso rilievo: l'accresciuto clima di reciproca fiducia fra gli

stati membri del Consiglio d'Europa nonché la preoccupante escalation dei crimini terroristici.

A completamento di questi principi, ricordiamo come l'art.3 stabilisca che tutti i precedenti trattati in materia di estradizione conclusi tra gli stati contraenti, ivi compresa la suddetta Convenzione del '57, si ritengono modificati nella misura in cui sono incompatibili con il presente Accordo. In particolare, risultano modificate anche quelle convenzioni di per sé aventi un ambito di applicazione più esteso rispetto al Consiglio d'Europa, quali gli accordi richiamati all'art.1 e che, pur sancendo il principio *aut dedere aut iudicare*, non danno la priorità alla prima alternativa.

Infine, l'art. 4 dispone che “ai fini della presente convenzione e nelle ipotesi in cui uno dei reati previsti dagli artt. 1 e 2 non figurino nella lista dei casi di estradizione di un trattato o in una convenzione di estradizione in vigore tra gli stati contraenti, essa è considerata come esservi compresa.”

3.6 La clausola di non discriminazione

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

In particolare, l'art.5 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 perseguire o punire il soggetto per la sua razza, religione, nazionalità, o per le sue opinioni politiche, oppure fondato motivo di credere che la situazione del soggetto in questione possa subire degli aggravamenti per uno di questi fattori[20].

Ora, mentre parte della dottrina si è limitata a prendere atto di tale norma, considerandola semplicemente un limite all'obbligo di cui all'art.1[21], altri l'hanno ritenuta illusoria se non addirittura ipocrita[22].

Tra questi ultimi è, infatti, opinione comune che l'art.5 non si riferisca ai reati di cui agli artt.1 e 2, poiché in tal modo vanificherebbe la convenzione stessa: tutti i reati ivi previsti, infatti, implicano valutazioni attinenti alla razza, alla religione o alle opinioni politiche[23].

Dunque, esso dovrebbe applicarsi solo nel caso in cui vi fosse una falsa motivazione, tesa ad ottenere l'extradizione di un soggetto che abbia commesso un reato non depoliticizzato, ad esempio un reato di opinione[24].

Altra parte della dottrina ha, inoltre, osservato come tale norma sia difficilmente applicabile 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[25].

Tuttavia, deve ritenersi che l'art.5, se 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, se vi sono fondati motivi per ritenere che la posizione del soggetto potrà essere aggravata per una delle ragioni contemplatevi.

Scopo della Convenzione è, infatti, da un lato, quello evitare che gli autori di determinati reati rimangano impuniti, ma dall'altro, anche quello di rispettare i principi che regolano il processo penale[26]. E ciò traspare anche dall'obbligo che lo stato richiesto ha di sottoporre a procedimento penale il soggetto che, ai sensi dell'articolo in esame, abbia rifiutato di estradare[27].

In altri termini, la convenzione tende a favorire l'instaurarsi del procedimento all'interno dello stato leso dal reato, ma se ciò potrebbe avere conseguenze negative per l'imputato – ad esempio non fosse rispettato il diritto di difesa - allo stato leso[28] si sostituisce lo stato richiesto. E non pare che solo per questo le relazioni fra i due stati debbano risultarne pregiudicate[29].

3.7 La facoltà di apporre riserve all'obbligo di estradare

A questo discorso si ricollega, poi, l'art.13[30], la cui analisi conviene qui anticipare. A norma di esso ogni stato, al momento della firma o del deposito dello strumento di ratifica, può riservarsi il diritto di rifiutare l'extradizione per ogni reato di cui all'art.1, qualora lo consideri come politico, connesso a un reato politico, o ispirato da motivi politici, purché si impegni a tenere in debito conto, al momento della valutazione della natura del reato, la particolare gravità dello stesso e, in particolare, se questo abbia costituito un pericolo per la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone, se abbia colpito persone estranee ai motivi che l'hanno ispirato o se sia stato commesso con mezzi crudeli o malvagi[31].

E' di tutta evidenza, comunque, che tale disposizione, data la sua ampiezza, non limita affatto la discrezionalità dello stato richiesto, prevedendo semplicemente una griglia attraverso cui deve passare il giudizio dello stato, né, d'altra parte, ciò accade per il correlativo obbligo di motivare il rifiuto di estradizione. Vi è, semplicemente, la raccomandazione di far buon uso del potere discrezionale[32].

Anche riguardo a questo articolo sono però sorte vivaci discussioni dottrinali, in quanto ad avviso di alcuni autori, esso, in realtà non limiterebbe affatto l'impegno derivante dall'art.1, trattandosi di una riserva condizionata, cioè inefficace al verificarsi della condizione stessa, e, data l'ampiezza di questa,

destinata ad incidere assai limitatamente, se non in modo totalmente nullo, sull'art.1[33].

Altri[34] ha invece sostenuto che, se la valutazione della politicità o meno di un reato è condizionata da una serie di elementi contenuti nella disposizione stessa, è anche vero che la sussistenza di essi non vincola affatto lo stato richiesto, poiché non ci troviamo di fronte ad una vera e propria imposizione di condizioni esterne alle leggi penali interne, ma semplicemente ad un impegno, per lo stato, a tener conto, al momento dell'esame della richiesta di estradizione, di alcuni aspetti particolarmente gravi del reato: fatto ciò, esso rimane libero di accordare o meno l'estradizione.

Dunque, la disposizione in esame sembra ridimensionare, e notevolmente, l'impegno di cui all'art.1[35].

Inoltre, poiché la politicità o meno di un reato viene normalmente stabilita in astratto, non sembra che il dover tenere in considerazione elementi particolari e concreti possa effettivamente incidere sulla natura del reato stesso. E ciò a maggior ragione in un ordinamento, quale il nostro, in cui vi è un'apposita norma contenente la definizione di reato politico (l'art.8 c.p.).

Non sembra, dunque, che un reato politico, per il mero fatto di essere stato realizzato con mezzi crudeli o malvagi, muti per ciò stesso la sua natura in reato comune. E lo stesso vale, naturalmente, anche per gli altri elementi di cui all'art.13.

Infine, ricordiamo che la riserva può essere anche parziale ed essere ritirata, con effetto dal momento in cui la relativa dichiarazione è ricevuta dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

All'ultimo comma dell'art.13 si prevede, ancora, che lo stato autore della riserva non possa, a sua volta, pretendere l'applicazione dell'art.1 da parte degli altri stati contraenti, i quali potranno, dunque, caso per caso, valutare se concedere o negare l'estradizione richiesta da quello stato[36].

3.8 L'obbligo di iudicare in caso di mancata estradizione

Nel caso in cui lo stato richiesto risponda negativamente alla domanda di estradizione, entrano in gioco gli artt.6 e 7[37].

Più precisamente, 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)[38], 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).

La formulazione dell'art. 7 ha suscitato qualche incertezza interpretativa in ambito dottrinale[39]: in primo luogo ci si è chiesti che cosa debba intendersi per "scoperta di una persona sospettata", se, cioè, sia sufficiente la presenza del soggetto o che questo si trovi in stato di arresto o di detenzione. Si è concluso per la prima ipotesi dati i termini generici utilizzati nel senso, cioè, di una mera correlazione temporale tra luogo e soggetto.

Altro problema riguarda il motivo per cui l'autore si sia venuto a trovare sul territorio di quello stato. Infatti, qualora vi abbia ottenuto asilo politico, pare una contraddizione obbligare lo stato di rifugio a perseguirlo penalmente.

La norma, tuttavia, non sembra lasciare alcuno spazio di discrezionalità allo stato di rifugio. In presenza di una richiesta di estradizione o si consegna il soggetto o lo si sottopone a procedimento penale.

Infine, ultimo aspetto problematico riguarda l'esercizio dell'azione penale, ci si chiede, cioè, se sia possibile per le autorità competenti – in questo caso il p.m. – chiedere l'archiviazione.

Ora, non è certo questa la sede per affrontare la spinosa questione se l'archiviazione costituisca o meno procedimento penale, ricordiamo solo brevemente che la tesi oggi prevalente in dottrina è di segno negativo, cioè l'archiviazione non è considerata esercizio dell'azione penale e, dunque, il p.m. dovrebbe promuovere l'azione penale e, poi, eventualmente, chiedere il proscioglimento dell'imputato.

Per completezza, ricordiamo comunque che, se si seguono i commentatori ufficiali della convenzione, l'art.7 imporrebbe semplicemente di sottoporre il caso all'autorità giudiziaria, restando, poi, il procedimento soggetto alle norme processuali in vigore nello stato richiesto.

3.9 L'obbligo di assistenza giudiziaria

L'art.8 sancisce l'obbligo di assistenza giudiziaria per i reati di cui agli artt.1 e 2 e, inoltre, dispone che tale obbligo non può venir meno per "il solo fatto di riguardare un reato politico o connesso ad un reato politico, o ispirato da motivi politici".

Si tratta di una norma che modifica radicalmente una prassi consolidata consistente nel rifiuto di assistenza giudiziaria per reati politici[40].

L'assistenza giudiziaria rappresenta un elemento di notevole importanza per la convenzione e non deve essere limitata alle sole ipotesi di cui agli artt. 6 e 7, ma costituisce un impegno più pregnante, poiché l'obbligo di iudicare in tutti i casi di rifiuto di dedere comporta, per lo stato di rifugio, anche l'obbligo di fornire al soggetto l'assistenza giudiziaria.

L'unica eccezione ricalca l'art.5: l'assistenza può essere rifiutata se vi sono fondati motivi per ritenere che la relativa richiesta sia stata inoltrata allo scopo di perseguire il soggetto per la sua razza, religione, nazionalità o credo politico.

3.10 L'ambito soggettivo di applicazione: il Consiglio d'Europa

Fra le altre disposizioni, meritano un cenno quelle volte a chiarire l'ambito soggettivo di applicazione dell'accordo, in particolare l'art.11, in base al quale esso è aperto alla firma e alla ratifica per i soli membri del Consiglio d'Europa, e, inoltre, la partecipazione ad esso è condizione imprescindibile per la sua applicazione, tanto che cessa automaticamente di produrre effetti nei confronti di uno stato che si ritiri o comunque cessi di essere parte di tale organizzazione (art.15)[41].

Brevemente, ricordiamo come il Consiglio d'Europa, creato nel 1949, abbia lo scopo di realizzare una sempre maggiore collaborazione tra i suoi membri e segnatamente nei campi economico-sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo, in modo, altresì, da garantire anche la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo[42].

Si tratta di un'organizzazione i cui membri, dalle caratteristiche sufficientemente omogenee, si ispirano ai principi delle democrazie parlamentari di tipo occidentale, per cui non sono sorte particolari difficoltà quando si è trattato di dare una disciplina unitaria ad un fenomeno, quale quello terroristico, presente – seppure con caratteristiche differenti[43]- all'interno di ognuno di essi.

3.11 L'Accordo di Dublino (4 Dicembre 1979)

Gli stati membri delle comunità europee, nell'intento di rafforzare, nei loro vicendevoli rapporti, la cooperazione giudiziaria e di lottare più efficacemente contro gli atti di violenza terroristica, in attesa della ratifica unanime e senza riserve della convenzione di Strasburgo, hanno concluso ed aperto alla firma, il 4 Dicembre 1979, l'Accordo di Dublino[44] [45].

Esso svolge una funzione che potremmo definire strumentale rispetto al precedente accordo europeo, la quale chiaramente emerge ove si consideri che il suo scopo è quello di disciplinarne l'applicazione tra coppie di stati comunitari che non l'abbiano ancora ratificata, oppure che l'abbiano ratificata con riserva.

La convenzione di Strasburgo, dunque, si applica proprio iure solo fra coppie di stati comunitari che vi abbiano aderito senza opporre alcuna riserva, mentre in tutti gli altri casi la sua applicazione risulta mediata dall'accordo in esame.

Queste situazioni sono, in particolare, prese in esame dall'art.2, il quale stabilisce appunto che, nelle relazioni tra due stati comunitari parti della Convenzione europea dei quali uno almeno abbia formulato delle riserve, l'applicazione di essa è regolata interamente dal presente trattato, mentre, nelle relazioni tra due stati comunitari di cui almeno uno non sia affatto parte, nemmeno con riserva, della predetta convenzione, l'applicazione degli articoli da 1 a 8 e dell'art.13 di essa è regolata da quanto stabilito nel presente accordo[46].

La disposizione centrale è comunque costituita dall'art.3 il quale prevede la possibilità che uno stato che abbia ratificato con riserva, oppure solo firmato la Convenzione di Strasburgo, aderisca all'accordo di Dublino rinunciando a valersi della riserva stessa. Si è, infatti, ritenuto che un contesto meno ampio rispetto a quello del Consiglio d'Europa potesse indurre alcuni stati a ritirare, in sede di Accordo di Dublino, le riserve già apposte all'Convenzione del '77, ovvero a non formularne affatto.

L'articolo prosegue, poi, contemplando una diversa ipotesi: ogni stato membro che non abbia firmato la Convenzione europea può comunque riservarsi la possibilità di rifiutare l'estradizione per qualsiasi reato di cui all'art.1 di essa qualora lo consideri politico o connesso ad un reato politico, o, ancora, ispirato da un movente politico, a condizione, però, di sottoporre il caso senza indugio a procedimento penale.

Come è stato osservato[47], tale disposizione non condiziona affatto, come invece l'art.13 della Convenzione europea che pure ricalca, il rifiuto di estradizione alla gravità del reato, limitandosi a sancire l'obbligatorietà del giudizio per lo stato richiesto.

Infine, ricordiamo come l'Accordo di Dublino specifichi che le uniche riserve ammesse sono quelle espressamente previste[48] al suo interno e nell'ambito della convenzione europea, mentre qualsiasi altra è priva di efficacia.

Tale previsione ha, tuttavia, suscitato alcune critiche da parte della dottrina[49] in quanto, essendo la facoltà di apporre riserve esercitabile solo al momento della firma o della ratifica, ci si è chiesti quale possibilità abbiano gli stati membri nel caso in cui, mutata la composizione della comunità, ritengano di non poter mantenere la scelta iniziale.

Note al III CAPITOLO

[1] Testo in Riv. Dir. Int. Priv. Proc. 1977 p. 469 ss.

[2] DE SCHUTTER, La Convention européenne pour la repression du terrorisme, in Journal des Tribunaux, 26 Mars 1978, pp.217 ss., MARCHETTI, Istituzioni europee e lotta al terrorismo, Padova, 1986 p.1 ss., MIGLIORINO, Iniziative europee nella lotta al terrorismo internazionale: la Convenzione di Strasburgo, in Riv. Dir. Int. Priv. Proc.1977 p. 469 ss. , MOSCONI, La Convenzione europea per la repressione del terrorismo, in Riv. Dir. Int , 1979 p. 303 ss., OSCHINSKI, Espace judiciaire européen et terrorisme, in Journal des Tribunaux, 3 Mai 1980, pp. 289 ss., PANZERA, Attività terroristiche e diritto internazionale, Napoli, 1978, pp.131 ss., RIZZO, in AA VV, Questioni in materia di ratifica delle Convenzioni di Strasburgo e di Dublino relative alla repressione del terrorismo, in Riv. Dir. Int. Priv. Proc., 1981, pp.653 ss., SALMON, La Convention européenne pour la répression du terrorisme, in Journal des Tribunaux, 24 Septembre 1977, pp.497 ss. SINAGRA, La cooperazione internazionale contro il terrorismo: La Convenzione di Strasburgo, in Il Tommaso Natale, 1979 p. 1413 ss. Inoltre, per un'analisi particolarmente dettagliata, articolo per articolo, della convenzione in esame, v.AA VV, L. 26/11/1985 n.719 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la repressione del terrorismo, aperta alla firma a Strasburgo il 27/1/77, in Legislaz. Pen. 1986, pp.433 ss. .

[3] In pratica, la politicità passava in secondo piano di fronte alla efferatezza del reato.

[4] MOSCONI, op. cit., p..307

[5] Cfr. artt. 1, 2 Conv. Strasburgo.

[6] VALLEE, La Convention européenne pour la répression du terrorisme, in Annuaire français de droit international, 1976, p.756 ss.

[7] Come, sotto altro aspetto, risulta del tutto escluso anche l'aspetto preventivo.

[8] Non si tratta, comunque, di una rottura isolata con il passato, essendo questa tendenza già, almeno in parte, emersa nelle convenzioni precedenti. Questa, tuttavia, se ne distingue perchè cerca di comprendere nel suo campo di applicazione il maggior numero possibile di atti di terrorismo e, in secondo luogo, perchè, pur contenendo il tradizionale principio aut dedere aut iudicare pone l'accento sulla prima alternativa cercando di favorirla rispetto alla seconda (primo dedere secundo iudicare).

[9] VALLEE, op. cit., pp.758 ss., MOSCONI, op. cit. pp.307 ss. FRAYSSE-DRUESNE, La Convention européenne pour la répression du terrorisme, in *Rèv. Gen. Dr. Int. Publ.*, pp.994 ss., SINAGRA, op. cit. pp.1423 ss., MARCHETTI, op. cit. pp.14 ss., MENGOZZI, Diritto internazionale, ordinamento italiano e violazioni dei diritti umani di tipo terroristico, in *Iustitia*, 1981, pp. 231 ss., PANZERA, op. cit. pp. 133 ss., RIZZO, in *Questioni...*, op. cit., pp.660 ss., SALMON, op. cit. pp. 500 ss., ZAGREBELSKY, in *L 26/11/85 n.719 – Ratifica...*, op. cit., pp.450 ss.

[10] Ricordiamo che i reati contemplati dalla convenzione dell'Aia (16 Dic. 1970) sono quelli di chi, trovandosi a bordo di un aereo in volo, se ne impadronisce illecitamente e con violenza o ne esercita il controllo, o, infine, tenta di compiere uno di tali atti. I reati contemplati dalla convenzione di Montreal (23 Sett. 1971) sono, invece, quelli di chi compie un atto di violenza contro una persona a bordo di un aereo in volo, qualora tale atto sia suscettibile di compromettere la sicurezza dell'aereo; di chi distrugge un aereo in servizio o causa ad esso danni che lo rendono inidoneo al volo o possono comprometterne la sicurezza in volo, di chi pone o fa porre su di un aereo in servizio, in qualsiasi modo, dispositivi o sostanze atti a distruggerlo o a causare ad esso danni tali da renderlo inidoneo al volo o da comprometterne la sicurezza in volo; di chi distrugge o danneggia impianti o servizi destinati alla navigazione aerea o ne perturba il funzionamento, qualora ciò sia suscettibile di compromettere la sicurezza di un aereo in volo, scientemente comunicando informazioni false. Cfr. retro Cap. II par. 10, 11 pagg. 25 ss.

[11] VALLEE, op. cit. pp. 759 ss.

[12] Vi è, a questo punto, un implicito riferimento alla Convenzione di New York del 14 Dic. 1973 (cfr. retro cap. II par. 12 pag. 30) relativa all repressione e prevenzione dei reati contro persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici. Il richiamo non è esplicito perchè questa non era ancora entrata in vigore al momento dell'apertura alla firma della Convenzione di Strasburgo.

[13] I due articoli in esame si distinguono, dunque per la obbligatorietà o facoltatività della depoliticizzazione.

[14] Alcuni autori hanno ritenuto eccessivamente ampia tale previsione, in grado, di per sé, di comprendere gran parte dei reati previsti all'interno dei codici penali degli stati membri del consiglio d'Europa. Così SINAGRA, op. cit. pp.1428 ss., FRAYSSE-DRUESNE, op. cit. pp.995 ss.

[15] SINAGRA, op. cit. pp. 1426 ss., MARCHETTI, op. cit. pp.41 ss.

[16] SINAGRA, *ibidem*

[17] VALLEE, op. cit., p.763

[18] SINAGRA, op. cit. pp.1429 ss.

[19] SINAGRA, op. cit. p. 1422 ss., DEL TUFO in L.26/11/1985 n. 719-
Ratifica... cit. pp.457 ss.

[20] Si intende, in tal modo, evitare il compimento di processi politici, sebbene appaia piuttosto remota la possibilità che ciò possa verificarsi all'interno degli stati membri del Consiglio d'Europa essendo tutti a regime democratico e già parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Cfr. MARCHETTI, op. cit. pp. 41 ss. ,MOSCONI, op. cit., pp.322 ss.

[21] DE SCHUTTER, op. cit. p. 220, MOSCONI, op. cit. p311, SINAGRA,op. cit. p.1437

[22] SALMON, op. cit.p.511

[23] VALLEE, op. cit. p.775

[24] MARCHETTI, op. cit. p. 42

[25] FRAYSSE-DRUESNE op. cit. pp.1015 ss.

[26] MARCHETTI.op. cit. p. 43

[27] FRAYSSE-DRUESNE, ibidem

[28] e richiedente l'estradizione

[29] MARCHETTI, ibidem

[30] DEL TUFO, in L.26/11/1985 n. 719 – Ratifica...cit. pp.460 ss.

[31] Sottolineiamo, fin d'ora, come, mentre l'art.5 consente il rifiuto di estradare per motivi soggettivi, l'articolo in esame concerne, invece, motivi oggettivi, legati, cioè, al tipo di reato e non all'autore, cfr. MARCHETTI, op. cit. p. 45

[32] Anticipiamo qui che l'Italia, al momento della ratifica – avvenuta con la l 719/85, si sia valsa di tale riserva.

[33] VALLEE, op. cit. 765 ss., SALMON, op. cit. 501 ss.

[34] MARCHETTI, op. cit. pp.45 ss.

[35] MARCHETTI, *ibidem*

[36] MOSCONI, *op. cit.* p.312

[37] GALANTINI, L26/11/85 n 719 – Ratifica...*cit.*pp.465 ss.

[38] Tali autorità decideranno come se si trattasse di un qualsiasi grave reato ai sensi della legge dello stato.

[39] MARCHETTI, *op. cit.* pp.49

[40] MARCHETTI, *op. cit.* pp.54 ss., MOSCONI, *op. cit.* pp. 313 ss., SINAGRA, *op.cit.* pp. 1441 ss.

[41] Si tratta, del resto di una della “clausole-tipo” che solitamente chiudono le convenzioni del Consiglio d’Europa.

[42] MOSCONI, *op. cit.* p.315 ss., MENGGOZZI, *op. cit.* pp. 228 ss.

[43] Per una breve, ma valida carrellata sui diversi terrorismi presenti in Europa e su come i vari stati hanno reagito al loro interno con propri strumenti normativi, cfr. ZINGALE, *Le strategie antiterrorismo nelle democrazie occidentali*, in *Democrazia e diritto*, 1980, p.467 ss.

[44] Testo in *Riv. Dir. Int. Priv. Proc.*,1981, pp.710 ss., mentre, per alcuni commenti, v. MOSCONI, *L’Accordo di Dublino, le Comunità europee e la repressione del terrorismo*, in *Legisl. Pen.* 1986, pp.543 ss., MARCHETTI, *op. cit.*, pp. 86 ss.

[45] Benché si tratti di uno dei primi , concreti tentativi di riaffrontare il problema della repressione del terrorismo in epoca successiva all’accordo di Strasburgo, ho ritenuto opportuno anticiparne qui, anziché rimandarla ai successivi capitoli, la pur breve analisi, data la stretta connessione tra i due testi.

[46] In questo secondo caso il riferimento è circoscritto ad alcuni articoli soltanto della Convenzione europea, evidentemente perché gli altri hanno una portata meramente formale.

[47] MARCHETTI, *op. cit.* p.88

[48] Cfr. art.13 conv. Strasburgo e art.3.3 acc. Dublino.

[49] MARCHETTI, *op. cit.* p. 89.

CAPITOLO IV

La ratifica della convenzione di Strasburgo da parte dell'Italia. Il problema del delitto politico

4.1 Considerazioni preliminari

Il momento della ratifica della convenzione di Strasburgo ha fatto sorgere vivaci discussioni in seno alle commissioni affari costituzionali, affari esteri e giustizia della camera[1].

La materia da affrontare è alquanto difficoltosa poiché la convenzione chiama in causa la corrispondenza di alcune sue disposizioni con i precetti della Costituzione italiana e, in particolare, pone l'esigenza di accertare se le disposizioni di cui agli articoli 1 e 2[2] siano o meno compatibili con il divieto di estradizione per reati politici di cui agli artt. 10 e 26 Cost.[3], riproponendo, quindi, la vexata quaestio dell'individuazione della categoria di tali reati, la cui definizione è momento essenziale per determinare l'ambito di applicazione delle norme costituzionali[4].

La questione è tanto più complessa ove si consideri che, se si dovesse accedere alla tesi secondo la quale gli artt. 1 e 2 della convenzione sono incompatibili con il dettato costituzionale, sarebbe giocoforza, ove si volesse ugualmente procedere alla ratifica, ricorrere ad una legge di revisione costituzionale.

4.2 Origini e ratio del divieto di estradizione per reati politici

In realtà, il problema della compatibilità o meno tra la costituzione e la convenzione di Strasburgo poggia le sue basi su una questione ben più complessa e profonda concernente i rapporti tra reati politici ed estradizione[5].

Su questo punto è, dunque, necessario soffermare preliminarmente la nostra attenzione onde comprendere quale sia l'effettiva ratio del tradizionale divieto di estradizione per reati politici, come esso si sia evoluto nel corso della storia e, in ultima analisi, se sia corretto mantenerlo con riferimento ai reati di terrorismo.

Per rispondere a quest'ultima domanda sarà, comunque, opportuno, in primo luogo, identificare i concetti di terrorismo e di reato politico, onde verificare se sia corretto istituire un rapporto di species ad genus tra i due termini. Ciò che è tutt'altro che agevole data la mancanza di riferimenti legislativi al riguardo e le conseguenti divergenze nella dottrina.

E', tuttavia, necessario procedere per ordine, ricordando, anzitutto, che il divieto di estradizione per reati politici trova riconoscimento con l'affermazione dello stato liberale e in diretta polemica con l'antico regime, il quale aveva riservato al crimen laesae maiestatis un trattamento di dura repressione, quando non propriamente persecutorio[6].

Riassumendo, si può dire che progressivamente alla regola di costante consegna del reo allo stato del locus delicti si sostituisce un trattamento di tutela del delinquente politico, nella convinzione che occorre evitare che la reazione al crimine da parte dello stato offeso possa degenerare in un giudizio parziale.

Ben presto, peraltro, l'ampia portata del divieto fa sentire la necessità di porvi qualche limite, così da tutelare, accanto alle esigenze di garanzia dell'individuo, l'esigenza di non favorire abusi in senso contrario a quelli che si volevano scongiurare.

D'altronde, la storia e la comparazione giuridica mostrano quanto sia difficile bilanciare i due diversi interessi, cioè percorrere la strada delle limitazioni al divieto di estradizione per i delinquenti politici volendo al tempo stesso evitare di vanificare la portata garantistica del divieto stesso.

Prova ne siano i diversi tentativi operati fin dall'ottocento per ritagliare certe, più o meno circoscritte, ipotesi destinate ad essere sottratte all'area del divieto.

Si pensi ad esempio, alla cd. clausola belga[7], per cui si escludono dal novero dei reati politici alcune fattispecie specificatamente individuate - meurtre, assassinat, empoisonnement -, in quanto realizzate nei confronti di un capo di stato straniero o i membri della sua famiglia.

Una svolta essenziale doveva, poi, aversi col fenomeno della pirateria aerea, la quale aveva raggiunto dimensioni tali da rendere improcrastinabili interventi sul piano della collaborazione tra vari paesi.

Si è, così, giunti alla convenzione dell'Aia del 1970 per la repressione della cattura illecita di aeromobili e alla convenzione di Montreal del 1971 per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile[8].

A fondamento di questi accordi vi è l'affermazione che una serie di delitti i quali, per la motivazione addotta, sarebbero giudicati politici e quindi risulterebbero esclusi dagli accordi di cooperazione fra i vari stati concernenti la lotta alla criminalità comune[9], presentano, tuttavia, aspetti di gravità tali - sia per

l'incidenza sulle normali relazioni tra i paesi coinvolti, sia per il fatto di mettere in pericolo persone innocenti- per cui è necessario fronteggiarli con una efficace collaborazione internazionale, unico strumento per combattere un fenomeno che spesso trascende i singoli paesi.

Se ora volgiamo lo sguardo alle convenzioni e agli accordi multilaterali che, riguardo a questo problema, sono stati conclusi in ambito europeo, ci si accorge subito del passaggio da un atteggiamento prevalentemente ispirato da preoccupazioni di garanzia per l'estradando, ad un atteggiamento preoccupato invece di non favorire certi tipi di criminalità[10].

Si mostra, invero, assai garantista la convenzione di Parigi del 1957[11] che esclude l'estradizione per ogni reato considerato dallo stato richiesto come politico o connesso ad un reato politico ed ammette quale unica deroga il principio della clausola belga, peraltro ridotta al minimo, cioè riferita alla sola ipotesi dell'attentato alla vita di un capo di stato o di un membro della sua famiglia (art.3.3).

Né si ferma qui lo scrupolo garantista, in quanto la convenzione enuncia, altresì, la cd. clausola di asilo, precisando che l'estradizione sarà rifiutata anche quando lo stato richiesto abbia seri motivi per ritenere che la domanda di estradizione sia stata presentata allo scopo di perseguire un soggetto per motivi di razza, di religione di nazionalità di opinioni politiche etc.

Lo scenario è già cambiato se si guarda alla clausola con cui si apre il primo protocollo addizionale alla convenzione di Parigi, aperto alla firma nel 1975 che, sempre con riguardo all'estradizione "europea", viene ad escludere tre categorie di crimini dal trattamento di favore del reato politico: si tratta dei crimini contro l'umanità - previsti dalla convenzione del 1948 contro il genocidio - , di una serie di fattispecie criminose relative al diritto bellico di cui alla convenzione di Ginevra del 1949 e di ogni altra violazione delle leggi di guerra vigenti al momento dell'entrata in vigore del protocollo.

Ben più radicata su questa linea è, tuttavia, la convenzione di Strasburgo, nel cui ambito diventa molto nutrita ed articolata la serie delle fattispecie escluse dal trattamento di favore dei reati politici (artt. 1,2), mentre l'art.13 si preoccupa di limitare gli effetti di eventuali riserve in materia sottoponendo ad una particolare condizione la dichiarazione con cui uno stato si riserva il diritto di rifiutare l'estradizione per qualsiasi reato di cui all'art.1 che esso consideri come politico: lo stato in questione deve, infatti, impegnarsi a tenere in debito conto la gravità del reato ed, in particolare, se esso ha costituito un pericolo collettivo per la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone totalmente estranee alle ragioni che l'hanno ispirato o, ancora, se sia stato commesso con mezzi crudeli o malvagi.

4.3 La nozione costituzionale di reato politico

Dopo questo breve excursus storico-giuridico è necessario tornare al nostro problema di fondo: verificare se le norme della convenzione di Strasburgo così come sono state elaborate, sono o meno compatibili con i principi degli artt. 10 e 26 cost.

A tal fine, è necessario procedere per ordine, individuando, in primo luogo, l'esatto confine dei reati politici e quindi l'effettivo contenuto degli artt. 10 e 26 della costituzione.

Ora, l'opinione a lungo sostenuta dalla giurisprudenza è nel senso che, per interpretare correttamente i precetti costituzionali, occorre far riferimento alla definizione di cui all'ultimo comma dell'art.8 c.p.[12]

Di conseguenza, è stato sostenuto che, anche ai fini dell'extradizione, un reato è politico quando offende un interesse politico dello stato ovvero un diritto politico del cittadino e che è da considerare politico anche il reato comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici[13].

Secondo l'impostazione del nostro codice penale, dunque, possono individuarsi due diverse categorie di reati politici: quelli che lo sono oggettivamente, per le caratteristiche intrinseche del bene che vanno ad offendere, e quelli che lo sono soltanto soggettivamente, in quanto reati comuni determinati, in tutto o in parte, da un movente politico.

A questo punto si pone, tuttavia, l'esigenza di approfondire l'esegesi della disposizione codicistica, onde verificare se essa possa essere correttamente utilizzata anche in sede di interpretazione delle norme costituzionali.

4.4 Il delitto oggettivamente politico

“Agli effetti della legge penale è delitto politico ogni delitto che offende un interesse politico dello stato ovvero un diritto politico del cittadino (...)”[14]

In base a questa definizione[15], dunque, il legislatore ha ritenuto sufficiente a dar vita a un delitto politico il fatto che il bene offeso, o meglio l'interesse tutelato, sia di natura politica. Due parametri sono presi in considerazione a tal fine: l'oggetto del reato, che deve essere un bene politico e il soggetto passivo, che deve essere lo stato in senso stretto[16] o un cittadino.

Oggi è, tuttavia, possibile dare un'interpretazione della norma più aderente all'attuale realtà sociale. Anzitutto, la concezione dello stato come ente politico in senso stretto, se può essere utile ad altri fini, è insufficiente per l'interpretazione

dell'art.8 c.p.: oggi il soggetto passivo del delitto oggettivamente politico può ben essere considerata l'intera società organizzata.

In ogni caso, poi, anche nel delitto politico in senso oggettivo deve essere presente la componente soggettiva: in ogni reato, infatti, si richiede la presenza del dolo e, poiché nel delitto politico il dolo si manifesta nella forma specifica di fine politico, solo la presenza di questo può qualificare politicamente un delitto che offenda un bene oggettivamente politico. E' infatti intuitivo che, ad esempio, l'uccisione di un capo di stato compiuta per fini assolutamente personali non ha nulla a che vedere con un delitto politico.

In conclusione, l'offesa di un interesse politico dello stato ovvero di un diritto pubblico del cittadino è da qualificare come reato politico solo se accompagnato, soggettivamente, dal dolo specifico di aver agito al fine di ottenere un risultato politico.

4.5 Il delitto politico in senso soggettivo

“(..). E' altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato in tutto o in parte da motivi politici”, così prosegue il testo dell'art. 8 c.p.

Ora, a questo riguardo dottrina e giurisprudenza hanno, anzitutto, sostenuto che, quando si parla di motivo, ancorché politico, ispiratore della condotta criminosa, si fa riferimento non già al semplice movente, inteso come spinta psicologica al fatto, bensì al motivo in senso proprio che si esteriorizza nell'azione e si compenetra col fine che si tende a realizzare[17].

Nonostante l'art.8 sembri riferirsi, con la dizione “motivi politici” al solo momento affettivo, al movente, cioè, sembra parimenti indiscutibile che nel delitto politico motivo e fine si avvicinano fino a confondersi, rappresentando l'uno il momento causale e l'altro il momento effettuale del medesimo impegno ideologico.

Da questo punto di vista, il dolo specifico, cioè l'aver agito per ottenere un fine politico, è componente ineliminabile anche nel delitto soggettivamente politico.

Del resto la dottrina è concorde nel ritenere che, qualora il motivo a delinquere sia consapevole – e un motivo politico che determina a delinquere non può non esserlo – la sua differenziazione dallo scopo diventa minima.

Premesso questo, dottrina e giurisprudenza fanno leva, per individuare la politicità del motivo, sul contrasto tra l'interesse personale e quello sociale: si

delinque nel ritenuto interesse generale della società, per fini che trascendono l'individuo, per realizzare i bisogni della società e così via.

Concludendo, il motivo non deve essere confuso con il mero pretesto politico, dato che il solo asserto dell'interessato non è sufficiente a qualificare come politico un delitto. Occorre, invece, che l'azione, per essere politicamente motivata, abbia quei caratteri concreti che valgono a farla riconoscere come tale, per cui costituiscono elementi rivelatori essenziali le modalità del delitto, le particolari condizioni di tempo e di luogo in cui lo stesso è stato realizzato, la figura del reo e quella della persona offesa.

4.6 Alcune osservazioni critiche

Com'è evidente, la disposizione contenuta nell'art. 8 c.p. rappresenta uno dei più tipici prodotti dell'impronta autoritaria del regime fascista[18].

In essa si coglie, infatti, una tutela esasperata degli interessi statali, non soltanto sotto il profilo dell'estensione della procedibilità – oltre i limiti segnati dai successivi artt. 9 e 10[19] – a fatti comuni purché sorretti da una motivazione anche solo in parte politica, ma anche, pur se in forma meno appariscente, per l'ampliamento della potestà giurisdizionale rispetto a quella già riconosciuta dal precedente art.7 con riferimento ai delitti contro la personalità dello stato: segno inequivocabile della volontà di coprire l'ambito di tutela degli interessi statali anche rispetto a quelle fattispecie che non risultassero eventualmente ricomprese nella pur fittissima rete repressiva del Titolo I, libro II, c.p[20].

L'articolo in esame continua, dunque, a sopravvivere per quanto ormai la necessità di modificarlo o di abrogarlo abbia trovato riconoscimento in svariati progetti di riforma del codice nonché in diverse prese di posizione della dottrina più sensibile ai problemi del delitto politico.

4.7 Reato politico ed estradizione

Preme ora richiamare l'attenzione su una questione che è venuta sempre più assumendo importanza in materia di delitto politico. Si tratta, come poc'anzi accennato[21], del problema concernente i rapporti tra reato politico ed estradizione e, più in particolare, della possibilità o meno di invocare la nozione di cui all'art.8 c.p. per ricostruire il significato del limite della politicità del reato nel contesto delle disposizioni degli artt. 10 e 26 Cost.[22]

I termini della questione hanno cominciato a delinearsi a partire da alcune, discutibili pronunce giurisprudenziali che hanno fatto ricorso alla nozione codicistica di reato politico – e, in particolare, alla categoria del delitto soggettivamente politico – per giustificare il rifiuto di estradizione di soggetti che avevano commesso il fatto nel perseguimento di ideali nazisti[23].

A tali pronunce fece immediatamente eco un nutrito coro di proteste da parte della dottrina: si sottolineò come il limite costituzionale del reato politico in materia di estradizione non potesse essere interpretato in modo tale da tradire lo spirito complessivo della carta fondamentale, la quale non poteva certo prevedere l'eventualità che quelle disposizioni potessero fornire una franchigia agli autori di crimini offensivi della stessa convivenza umana.

Ci si pose, dunque, il problema di stabilire quale fosse la nozione di reato politico effettivamente accolta dalla costituzione e, più in particolare, se, a tal fine, fosse corretto costituzionalizzare l'art. 8 c.p.

Secondo una prima, autorevole, opinione[24] sarebbe metodologicamente scorretto dedurre il contenuto di un principio costituzionale da una nozione fornita dal legislatore ordinario per di più dettata in ben diverso contesto storico-politico[25].

In realtà, il concetto di reato politico quale emerge dagli artt. 10 e 26 Cost. non può che essere ricostruito avendo ben presenti le norme fondamentali della costituzione in tema di responsabilità penale e, in particolare, l'art. 27 c. III, laddove si bandiscono i trattamenti contrari al senso di umanità e si afferma il principio della funzione rieducativa della pena.

Secondo questa tesi, dunque, gli artt. 10 e 26 Cost. rivelerebbero una stretta connessione con l'atteggiamento dello stato richiedente l'estradizione: questa dovrebbe essere negata allorché vi sia fondato motivo di ritenere che il processo e l'eventuale condanna in detto stato assumeranno un carattere persecutorio a causa dell'influenza di fattori ideologici o passionali[26].

Di conseguenza, per comprendere il divieto costituzionale di estradizione per reati politici, ci si dovrebbe spostare dai motivi del reato a quelli del processo. Un processo non giusto – sotto il profilo dell'adozione di regole diverse in funzione discriminatoria –, una condanna sproporzionata rispetto al fatto commesso per ragioni di persecuzione ideologica dovrebbero costituire gli unici motivi per rifiutare l'estradizione[27].

Ora, questa tesi non da tutti è condivisa[28], in quanto si fa notare che essa potrebbe essere valida solo se la costituzione avesse configurato il limite del reato politico in materia di estradizione in una prospettiva processuale, cioè nell'ottica

del giudizio che verrà instaurato nello stato richiedente. Al contrario, gli artt. 10 e 26 parlano espressamente di divieto di estradizione per reati politici per cui, chiaramente, si muovono nella logica della natura del reato e non già in quella delle caratteristiche del processo o della condanna.

Piuttosto, secondo questa opinione, il concetto costituzionale di reato politico deve essere individuato sul fondamento degli interessi che si assumono obiettivamente lesi, i quali devono riguardare, in particolare, la struttura dello stato, la forma di governo, gli atti dello stesso, i diritti politici dei cittadini e, in generale, il modo in cui una collettività esprime la sua sovranità interna ed internazionale.

Di conseguenza, il precetto costituzionale deve essere integrato con la norma codicistica, ma solo con la prima parte di quest'ultima, quella relativa ai delitti oggettivamente politici[29] .

Altra parte della dottrina ritiene, invece, che, de iure condito, appare ancora preferibile ancorare integralmente e non solo in parte, la nozione costituzionale al precetto codicistico, ciò che pare coerente con il principio sistematico che deve guidare l'interprete e che postula la coerenza del sistema normativo[30].

Tuttavia, l'idea prevalente è sempre stata nel senso che la costituzione non possa aver fatto propria la nozione del codice penale, neppure in parte. Troppo diverse sono, infatti, le funzioni e le origini delle due norme per consentirne una reciproca integrazione.

Infatti, mentre l'art.8 c.p. è, per la sua stessa origine storica, in funzione di un ampliamento della giurisdizione statale rispetto ai reati commessi all'estero, le norme costituzionali hanno, al contrario, la finalità di sottrarre all'extradizione determinati fatti, svolgendo, al tempo stesso, un ruolo protettivo dell'estradando.

Per questa ragione non è pensabile che la costituzione possa tutelare qualsiasi opposizione politica espressa in forma criminale, specie se contraria ai valori da essa stessa sanciti.

Ciò significa che solo i reati commessi per raggiungere finalità compatibili con i valori democratici espressi nella costituzione potrebbero essere considerati come politici dalla costituzione stessa e, quindi, portare ad una protezione dell'estradando [31].

Su questa stessa linea si muove chi, richiamando ancora una volta la totale diversità delle disposizioni costituzionali e di quelle codicistiche, fa riferimento, per individuare la nozione di reato politico ai fini dell'extradizione, al diritto d'asilo, sancito dalla costituzione allo stesso art.10, ma al comma precedente[32].

Tale disposizione, infatti, indica i valori che devono essere salvaguardati, sia per concedere l'asilo, sia per negare l'estradizione: le libertà democratiche garantite dalla costituzione italiana.

Il rispetto o meno di esse da parte dello stato richiedente, può, dunque, costituire un valido criterio per valutare se lo straniero sia meritevole di tutela da parte del nostro ordinamento, e cioè, se il suo reato possa o meno considerarsi politico.

In sostanza, il divieto costituzionale di estradizione per reati politici verrebbe a costituire, per questa impostazione, una sorta di corollario del diritto d'asilo. Lo straniero ha diritto d'asilo anche nei casi in cui egli, vivendo all'estero sotto un regime illiberale, abbia commesso reati determinati da tale situazione.

Da ciò deriva che sono tutelati dal divieto di estradizione i reati commessi all'estero in stretta connessione con il regime autoritario là vigente, cioè per far cessare quel regime o per far valere libertà non riconosciute: occorre, in sostanza, uno stretto rapporto di causalità fra il reato e il regime totalitario.

In ogni caso, esulano dalla tutela della norma tutti coloro che abbiano commesso reati contrari ai valori della costituzione, in quanto essa non è e non vuole essere neutrale ed indiscriminata, per cui si escludono i – pur politici - reati commessi sotto un regime democratico o certe categorie di delitti particolarmente odiosi o disumani, come, ad esempio, i crimini terroristici[33].

A fronte di siffatte interpretazioni “avanzate” della nozione costituzionale di reato politico non sono mancate, tuttavia, in dottrina, oltre a posizioni che si rifanno all'art.8 c.p., altre interpretazioni che, anche se evidenziano la necessità di giungere ad una più soddisfacente delimitazione di reato politico ai fini dell'estradizione, pongono, tuttavia, l'accento sull'opportunità di interventi normativi al riguardo[34].

4.8 Concezione sostanziale e processuale di reato politico

Nel dibattito in questione si sono inserite ulteriori considerazioni in seguito all'adozione di alcuni accordi internazionali[35], quali la convenzione europea di estradizione[36] e la convenzione europea per la repressione del terrorismo.

Nella prima abbiamo visto che il profilo della politicità del reato come deroga all'obbligo di estradare assume due diverse configurazioni: da un lato, infatti, si sancisce il tradizionale divieto di estradizione per reati politici, dall'altro si prevede una specifica clausola in virtù della quale si esclude l'estradizione qualora si abbiano fondati motivi per ritenere che la relativa domanda sia stata presentata

allo scopo di perseguire un soggetto per motivi di razza, di religione, di nazionalità, di opinioni politiche etc.

Clausola simile è, poi, ribadita anche nell'altro accordo, il quale, peraltro, si differenzia dal precedente in quanto, oltre a contenere questo stesso principio, eccezionalmente esclude la natura politica dei reati di terrorismo ai fini dell'estradizione.

Ora, la coesistenza, nelle convenzioni ricordate, di entrambe le prospettive, sostanziale e processuale, dell'elemento della politicità come limite all'estradizione, ha aperto nuove prospettive in dottrina ai fini dell'individuazione del concetto di reato politico in ambito costituzionale.

Si è, così, pervenuti a due impostazioni di ampio respiro: secondo la prima, negli artt. 10 e 26 cost. conviverebbero entrambi i profili, sostanziale e processuale, nel senso che l'estradizione dovrebbe essere negata sia in presenza di reati politici puri – caratterizzati esclusivamente dall'opposizione al sistema – o complessi – che violano anche interessi di carattere comune -, sia quando si tratti di reati solo soggettivamente politici allorché vi sia il rischio di persecuzione politica da parte dello stato richiedente[37].

Ad avviso della seconda impostazione, invece, la ratio del divieto costituzionale di estradare sarebbe determinata da un rapporto di interdipendenza funzionale tra il profilo sostanziale e quello processuale del reato politico. Quanto al primo si sottolinea la necessità di far riferimento all'art. 8 c.p., ma si afferma l'operatività del divieto costituzionale solo quando al carattere politico del reato si accompagni l'accertato pericolo di un processo persecutorio[38].

Ora, com'è agevole rendersi conto, il quadro dottrinale è estremamente complesso. Il dilemma di fondo consiste nella ricerca di una soluzione al problema che sia, al tempo stesso, sistematicamente coerente ed immune da obiezioni di tipo garantista: da un lato le norme costituzionali sembrano riferirsi esclusivamente alla natura del reato, escludendo ogni valutazione relativa al processo, dall'altro, tuttavia, a voler accogliere tale assunto, ci si dovrebbe disinteressare delle garanzie processuali che saranno accordate al soggetto estradato, contravvenendo al principio di "non discriminazione" che rappresenta, al contrario, un valore meritevole di tutela costituzionale.

Seguendo quest'ultima prospettiva, tuttavia, si otterrebbe il risultato di negare l'estradizione per qualsiasi reato, anche non politico, ove fosse presente il rischio, concreto, che il soggetto fosse discriminato.

E', quindi, evidente che il profilo sostanziale e quello processuale pongono di fronte a problemi del tutto differenti: mentre l'idea di una caratterizzazione sostanziale della politicità conduce a negare l'estradizione in ogni caso di reato politico – o nelle sole ipotesi di reato politico diretto ad affermare idealità conformi alla costituzione -, la prospettiva processuale si fonda unicamente

sull'analisi dell'atteggiamento dello stato richiedente, con la conseguenza che l'estradizione non potrà essere rifiutata quando, pur in presenza di un reato politico dal punto di vista sostanziale, si suppone che il giudizio instaurando sarà immune da motivi persecutori.

Da questa problematica si può, tuttavia, uscire se noi consideriamo che la cd. regola della non discriminazione costituisce un principio che permea in toto il nostro ordinamento costituzionale: invocarla ai soli fini estradizionali sarebbe una riduzione inammissibile ed insostenibile sul piano esegetico degli artt. 10 e 26 cost.[39]

Qualunque forma di reato, anche il più grave e disumano, merita di essere sottoposto ad un giudizio obiettivo ed imparziale e l'estradizione non deve essere concessa allorché si risolva nel collaborare di fatto a un trattamento discriminatorio.

Da ciò deriva che il riferimento alla politicità del fatto nel disposto costituzionale non può che assumere una portata più circoscritta, che dia - essa stessa - ragione della scelta costituzionale espressa in tali previsioni.

In altre parole, la costituzione non intende affatto mostrarsi neutrale nel valutare il comportamento dell'estradando: solo un reato commesso in opposizione a un regime illiberale può giustificare il rifiuto di estradizione: solo in questo - ed è un profilo sostanziale - consiste la politicità del reato. L'atteggiamento dello stato richiedente dovrà senz'altro essere preso in considerazione, ma in tutti i casi di estradizione, non solo per i reati politici.

4.9 Reati politici, terrorismo, estradizione

Individuate le diverse accezioni del reato politico ed in particolare quella che deve essere adottata ai fini dell'estradizione, sorge un'altra, spinosa, questione: se e fino a che punto, nel concetto di reato politico possano o meno farsi rientrare i crimini terroristici[40].

Una questione che, come si è visto[41], ha trovato una regolamentazione ad hoc nella convenzione di Strasburgo dove, ai fini dell'estradizione - e della repressione - è stata espressamente esclusa la natura politica di tali reati.

Tale convenzione, ratificata anche dallo stato italiano[42], vede, peraltro, tuttora apposta una riserva da parte di quest'ultimo fondata proprio sull'eventualità che i reati contemplati dal trattato possano considerarsi politici ai sensi degli artt. 10 e 26 cost.

In effetti, c'è il rischio che l'impegno convenzionale ad estradare possa risolversi in un contrasto con il tenore delle citate 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 che abbiamo scelto come costituzionalmente rilevante.

Ora, secondo parte della dottrina[43], dalle stesse disposizioni costituzionali dovrebbe dedursi l'esistenza di un limite, per così dire interno, all'ambito di estensione della categoria del reato politico e tale da escludere l'operatività del divieto allorché si tratti di azioni criminose che, per il loro carattere particolarmente violento e disumano, e per il fatto di dirigersi indiscriminatamente contro persone del tutto estranee agli obiettivi perseguiti – come accade, appunto, nelle forme più gravi di terrorismo – non possono non ripugnare ai principi più elementari di quello stesso regime democratico alla stregua del quale va considerato il fondamento costituzionale del divieto di estradare per reati politici[44].

Una prospettiva che, del resto, appare altresì accolta dalla dichiarazione di riserva effettuata dal governo italiano all'atto della ratifica: pur non negandosi formalmente la natura politica del terrorismo, vi si stabilisce che, nel decidere sulla domanda di estradizione, l'Italia si impegnerà a prendere in debita considerazione all'atto 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, se ha colpito persone estranee ai moventi che l'hanno ispirato o se è stato realizzato con mezzi crudeli o malvagi[45].

Ove si nutrisse il timore che tale scelta possa comunque risolversi in un aggiramento del limite costituzionale del reato politico, ma si fosse comunque convinti che i reati di terrorismo presentino un livello di gravità tale da rendere comunque ingiustificata una loro assimilazione ai reati politici, si potrebbe pur sempre ricorrere all'approvazione di una legge costituzionale per derogare a quanto di sposto dagli artt. 10 e 26 cost.

In ogni caso, sarebbero fuor di luogo eventuali preoccupazioni circa la possibilità di abusi persecutori nei confronti dei terroristi. Come per i reati volti a perseguire obiettivi contrastanti con i principi costituzionali, così anche per i reati terroristici, il venir meno del limite del reato politico non significa che l'estradizione debba essere concessa sempre e in ogni caso.

Anche a tali reati, infatti, dovrà applicarsi la clausola della non discriminazione la quale impedirà di estradare ove vi fosse il fondato timore di un giudizio discriminatorio da parte dello stato richiedente. Ciò che non significa, comunque, che agli autori di tali reati debba essere concessa l'impunità: entra, infatti, in gioco, a questo riguardo, la regola *aut dedere aut iudicare*.

4.10 Le peculiarità del delitto terroristico rispetto agli altri reati politici

Riguardo al tema specifico dell'extradizione per i reati di terrorismo, sorge una ulteriore questione: quali sono, cioè, le peculiarità di tali reati che contribuiscono a distinguerli dagli altri reati politici[46].

Questo esercizio di nomenclatura è, infatti, necessario per inserire – nei testi convenzionali - un'apposita previsione per depoliticizzare l'insieme degli specifici illeciti penali politici caratterizzati dall'intento del soggetto di creare – con la sua azione – un clima di insicurezza e di paura nella società o nei gruppi assunti come bersaglio[47], al fine di rendere possibile l'extradizione e, quindi, la punizione dei responsabili.

Ora, a questo riguardo, la dottrina fa solitamente riferimento al mezzo di esecuzione, o, che è lo stesso, al tipo di reato perpetrato[48].

Si dice così che il delitto terroristico è quel delitto politico che offende l'incolumità privata o pubblica o altri beni di primaria importanza oppure, con definizione ancora più generica, quel reato che desta un notevole allarme sociale per i mezzi con cui viene consumato.

E' stato, tuttavia, sottolineato come questo modus procedendi sia insufficiente e semplicistico. Insufficiente perché troppo generico, potendosi presentare una infinità di casi in cui si potrebbe discutere all'infinito se si sia in presenza di un reato di terrorismo senza arrivare ad una soluzione accettabile per tutti gli operatori giuridici; semplicistico perché, anche ammesso che sia possibile individuare nel mezzo di esecuzione o nel tipo di reato un valido criterio distintivo, si vengono ad accomunare fenomeni che sono, in realtà, estremamente differenti.

Infatti, riunire sotto la stessa denominazione di reati di terrorismo azioni che offendono beni pubblici ed azioni che ledono beni privati, significa non tenere presente il diverso valore sintomatico di tali atti: è chiaro che il disvalore di un delitto politico che offende direttamente un bene pubblico è minore, dal punto di vista sociale, di un delitto politico che offende un bene privato.

Solo, dal punto di vista penalistico e per intuibili ragioni, le posizioni si invertono. Di conseguenza dovrebbe essere considerato terroristico solo quel delitto soggettivamente politico che, non offendendo beni pubblici, ma al contrario beni assolutamente indeterminati ed indeterminabili, è in grado, proprio per la sua indeterminabilità, di destare un forte allarme sociale, così da indebolire le istituzioni e creare panico nell'intera comunità.

Terroristico, dunque, è solo quel delitto provocato dalla cd. strategia della tensione, e non un qualunque delitto politico, per grave che sia.

Nel terrorismo l'oggetto del reato e il soggetto passivo sono assolutamente indeterminati ed indeterminabili: strage, omicidio, danneggiamento, associazione a delinquere vengono alternativamente utilizzati senza alcun nesso immediato con il fine ultimo. Il fine, anzi, si frantuma, per così dire, e si moltiplica. Lo scopo raggiunto dal reato-mezzo diventa a sua volta strumento per un fine ulteriore.

4.11 Osservazioni conclusive

In conclusione, possiamo affermare quanto segue: se, da un lato, i reati di terrorismo presentano indubbie caratteristiche di politicità, dall'altro, per le caratteristiche di estrema violenza da cui normalmente sono accompagnati, si è ritenuto che non fossero passibili del particolare trattamento di favore tradizionalmente previsto per gli altri reati politici.

Essi, cioè, a causa delle modalità con cui vengono perpetrati – per il fatto di colpire persone innocenti, di usare mezzi di esecuzione particolarmente efferati etc. -, anche se volti a contrastare un regime illiberale o totalitario e, dunque, finalizzati ad affermare valori democratici, non possono beneficiare del divieti di estradizione. L'efferatezza del reato, in sostanza, passa in primo piano e "scavalca", se così si può dire, la politicità del fatto, poiché la loro mera esecuzione è già di per sé contraria ad ogni principio di convivenza umana. Salva, comunque, la clausola della non discriminazione[49] [50].

4.12 Sviluppi e prospettive recenti in ambito europeo in tema di estradizione, reati politici e terrorismo

Prima di concludere il presente capitolo è necessario gettare uno sguardo sulle più recenti iniziative europee relative ai rapporti tra estradizione e terrorismo.

Come abbiamo visto, infatti, l'ostacolo maggiore per una più incisiva la lotta al terrorismo, consiste nell'ineliminabile connotazione politica del fenomeno e nel tradizionale principio garantista che, proprio per questo, nella maggior parte delle costituzioni europee, vieta l'estradizione dei responsabili.

Dottrina e giurisprudenza hanno, tuttavia, cercato di superare tale ostacolo facendo leva sulla efferatezza dei reati di terrorismo quale utile elemento per giustificare un trattamento differenziato e più severo – tale, cioè, da non consentire l'estradizione - rispetto agli altri reati politici.

Questa posizione che, come abbiamo visto, non da tutti è condivisa, si accompagna, peraltro, alla presa di coscienza di un altro fattore destinato ad incidere sulla questione, quanto meno in ambito europeo, e concernente gli

ordinamenti giuridici dell'Unione: le loro oggettive caratteristiche di democraticità e l'accresciuto clima di reciproca fiducia nelle reciproche relazioni costituiscono, infatti, la base per nuove, avanzate modifiche al sistema di estradizione.

In particolare, ci riferiamo alla convenzione relativa all'extradizione tra gli stati membri dell'unione europea adottata, con atto del consiglio, in data 27 settembre 1996[51] .

Riservandoci nei prossimi capitoli un esame più dettagliato[52] della stessa, possiamo, però, ai fini che qui interessano, anticipare quanto disposto dall'art.5 il quale, relativo all'extradizione per reati politici, contiene un riferimento specifico ai reati di terrorismo.

Esso, in sostanza, facendo leva sulla somiglianza tra le concezioni politiche degli stati membri e sulla reciproca fiducia nel funzionamento dei rispettivi sistemi giudiziari in materia penale, dispone che, ai fini dell'extradizione, nessun reato potrà più essere considerato come politico e, pur ammettendo, per gli stati, la possibilità di formulare, al riguardo, delle riserve, precisa che esse, comunque, non potranno in alcun caso riguardare reati di terrorismo.

Per individuare tali fattispecie la norma ricalca la formulazione dell'art.1 della convenzione di Strasburgo senza, tuttavia, limitarsi a un elenco predefinito di reati ampliando, dunque, il contenuto del precedente accordo e mostrandosi, per ciò stesso, più efficace sul piano della repressione.

In conclusione, per gli stati membri dell'Unione, risultano modificate in tal senso le precedenti convenzioni europee, in particolare la convenzione europea di estradizione del 1957 nonché la convenzione di Strasburgo per la repressione del terrorismo e superati almeno alcuni dei problemi che per lunghi anni avevano occupato la dottrina.

Rimane sempre salva, tuttavia, la tradizionale clausola di non discriminazione, con la conseguente preclusione di compiere processi politici, cioè persecutori, nei confronti dei responsabili anche di crimini particolarmente efferati quali quelli di terrorismo.

Note al IV CAPITOLO

[1] La Camera dei deputati ha pubblicato una vasta documentazione sul problema col titolo Extradizione e reati politici. Il problema della convenzione

europea per la repressione del terrorismo, in Quaderni di documentazione del servizio studi, camera dei deputati, 1981.

[2] Ricordiamo, in breve, quanto sancito dall'art.1 della convenzione, cioè che non potranno più essere considerate come politiche o come legate a motivazioni politiche a) le infrazioni oggetto delle due convenzioni dell'Aia e di Montreal (pirateria aerea); b) le infrazioni gravi consistenti in aggressioni alla vita, all'integrità fisica, o alla libertà delle persone aventi diritto ad una protezione internazionale compresi gli agenti diplomatici; c) i rapimenti, le prese in ostaggio o i sequestri arbitrari; d) le infrazioni commesse mediante bombe, granate, razzi, armi da fuoco automatiche o lettere o colli con congegni da cui derivi un pericolo per le persone; e) il tentativo di tali atti o la compartecipazione ad essi (ipotesi, dunque, di depoliticizzazione obbligatoria) L'art.2 si riferisce, invece, agli atti gravi contro la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone e, ancora, degli atti gravi contro i beni se hanno provocato un pericolo collettivo per le persone, del tentativo di essi o della partecipazione come complice o correo di un soggetto che compia o tenti di compiere uno di tali atti. In questo secondo caso, peraltro e a differenza del precedente, lo stato ha la mera facoltà, non l'obbligo di considerare non politici i reati previsti. Cfr. retro Cap. III.

[3] Questi espressamente sanciscono il divieto di estradizione per reati politici rispettivamente per lo straniero e il cittadino (senza, peraltro, precisare quale sia la accezione di reato politico accolta, ciò che è fonte di numerose divergenze nella dottrina)

[4] Questioni in materia di ratifica delle convenzioni di Strasburgo e di Dublino relative alla repressione del terrorismo, in Riv. Dir. Int. Priv. Proc. 1981, pp. 653 ss., commenti di RIZZO, BALESTRACCI, CAVALIERI, CONSO, GIULIANO, RODOTA'

[5] CHIAVARIO, Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti, in Foro it., 1986, V, p. 267 ss., DEL TUFO, Estradizione e reato politico, Napoli, 1985, p. 1 ss., DE FRANCESCO, voce Reato politico in Enc. Dir. Vol. XXXVIII p. 897 ss., FERRARO, In tema di estradizione per reati politici, in Cass. Pen. Mass. 1983, p. 1112 ss., MANTOVANI, Il reato politico come limite all'extradizione, in Riv. Dir. Matr. 1968, p. 333 ss., MANZIONE, Vecchie e nuove prospettive nei rapporti tra reato politico ed estradizione, in Cass. Pen. Mass., 1985, p. 218 ss., MARINELLI, Il delitto politico, in Arch. Pen. 1976, p. 71 ss., MAZZACUVA, Reato politico e divieto di estradizione del cittadino nella costituzione, in Ind. Pen., 1980, p. 229 ss., MOSCONI, Spunti in tema di estradizione per reati politici, in Ind. Pen. 1972, p. 333 ss., PAGLIARO, La nozione di reato politico agli effetti dell'extradizione, in Riv. Ital. Dir. Proc. Pen., 1983, p. 807 ss., QUADRI, voce Estradizione (Dir. Int.) in Enc. Dir. Vol. XVI p. 1 ss., SPOLITI, Spunti sulla figura del delitto terroristico, in Giust. Pen. 1980, II, p. 310 ss., UBERTIS, reato politico, terrorismo, estradizione passiva in Ind. Pen. 1987, p. 255 ss.

[6] SBRICCOLI, *Crimen laesae maiestatis*, Milano, 1974, p. 11 ss.

[7] Cfr. retro cap. II par. 3

[8] *ibidem* par. 10, 11

[9] Cioè non sarebbero passibili di estradizione

[10] CHIVARIO, *op. cit.*, p. 268 ss.

[11] Si tratta della convenzione del 13 Dicembre 1957 ratificata dall'Italia con l. 10-1-1963 n.300

[12] Si tratta, del resto, dell'unica disposizione del nostro ordinamento che contiene una definizione di reato politico.

[13] DEL TUFO, *op. cit.*, p. 46 ss.

[14] Così, testualmente, dispone l'art.8, c.3 c.p., prima parte.

[15] MARINELLI, *op. cit.*, p. 80 ss., NUVOLONE, *Delitto politico e diritto d'asilo in Ind. Pen.* 1970, p. 172 ss.

[16] Ricordiamo che, nella logica fascista, lo stato è inteso in senso limitato, comprensivo delle sole istituzioni supreme, detentrici del potere politico in senso stretto. In altre parole, solo il corretto funzionamento del potere politico costituisce interesse politico dello stato.

[17] MARINELLI, *op. cit.* p. 82 ss., UBERTIS, *op. cit.*, p. 255 ss., NUVOLONE, *op. cit.* p. 173 ss.

[18] DE FRANCESCO, *op. cit.*, p. 898 ss.

[19] Questi, infatti, si riferiscono ai delitti comuni commessi all'estero rispettivamente del cittadino e dello straniero e subordinano la punibilità del colpevole al fatto che egli si trovi sul territorio dello stato.

[20] *Delitti contro la personalità dello stato.*

[21] Cfr. retro par. 1

[22] DE FRANCESCO, *op. cit.* p. 902 ss.

[23] Cass. sez. III penale sent. 5 Aprile 1961: "Si ha delitto soggettivamente politico quando il colpevole ha agito in concreto per fini che investono la collettività sociale, mediante agitazione di idee o attività pratiche rivolte a sostenere o a imporre determinate soluzioni di indole politica ed economico-sociale, e ciò indipendentemente dalla moralità dei fini che si è inteso raggiungere. Non può concedersi l'extradizione di un cittadino tedesco condannato dai giudici della Rep. Federale per oltraggio e profanazione della memoria dei defunti perché, discutendo della politica del regime hitleriano, commentava favorevolmente la lotta antiebraica", in Foro it. 1962, II, p. 68 ss. con commenti di SERENI Extradizione e reato politico, BRANCA, L'ideologia ebraica.

[24] QUADRI, op. cit., p. 1 ss., e, sulla stessa linea, BERTONI, Ordinamento italiano e collaborazione internazionale nella lotta alla criminalità, in Giust. Pen. 1981 p. 28 ss., CASSESE, Commento all'art.10 Cost. a cura di G. Branca, parte IV p. 551 ss., MAZZACUVA, op. cit., p. 260 ss., PAGLIARO, op. cit., p. 810 ss.

[25] DEL TUFO, op. cit. p. 50 ss.

[26] Cfr. Cass. Pen. Sez.I, 23-01-1990:"La nozione di reato politico quale limite all'extradizione può trarsi solo dal contesto costituzionale (...). Tra questi principi primeggia quello stabilito dall'art.27 c.III sull'essenza, natura e consistenza della pena, dal quale discende la conclusione che scopo delle norme costituzionali vietanti l'extradizione per reati politici è essenzialmente quello di vietare che lo stato italiano collabori a rendere possibile lo scatenarsi di vendette guidate da passioni di parte o da interessi privi di valore al di fuori di una determinata cerchia politica (...). Nell'individuazione della natura politica del reato devono confluire anche i valori fissati dalla costituzione per il riconoscimento del diritto d'asilo, in quanto integratori dello spirito della costituzione, in relazione alla tutela della personalità umana."

Nello stesso senso, anche Cass. Pen. Sez.I, 12-12-1990 n.3768:"Ai fini della individuazione dei limiti di operatività del divieto di estradizione per reati politici, la determinazione dei connotati del reato politico deve trarsi anche dal contesto costituzionale (...). Tra tali principi devono ricomprendersi anche quelli fissati dalle norme che ineriscono ai diritti fondamentali, quali la libertà di espressione del proprio pensiero, la libertà di associazione, nonché quelli sanciti negli artt. 24 e 27 cost., relativi al diritto di difesa ed alla natura e finalità della pena.

[27] Cfr. infra sulla distinzione tra concezione sostanziale e processuale di reato politico e DEL TUFO, op. cit. p. 52 ss.

[28] UBERTIS, op. cit. p. 263 ss., NUVOLONE, op. cit., p. 174 ss.

[29] Così NUVOLONE, op. cit. p. 180 ss.

[30] Così FERRARO, op. cit., p. 1117 ss.

[31] MANTOVANI, op. cit., p. 333 ss., CASSESE, op. cit. p.551 ss.

[32] CASSESE, I reati politici degli stranieri. In cerca di una definizione, in Pol. Dir.1975, p. 297 ss., DEL TUFO, op. cit. p. 55 ss.

[33] Cfr. Cass. Pen. Sez IV, 20-01-1993, in Foro it.Rep.1993, voce estradizione, n.8: "non è ipotizzabile il divieto di estradizione in ordine ai reati nei quali il cd. Motivo politico consista nella tendenza ad abbattere le istituzioni democratiche di uno stato e a disconoscere i diritti di libertà dei cittadini; il limite desunto dalla costituzione alla estradabilità dello straniero non può, infatti, rapportarsi se non al presupposto fondamentale del riconoscimento degli istituti democratici e dei diritti di libertà alla base del motivo politico, tanto che è previsto il diritto di asilo in favore dello straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio dei diritti; deve, pertanto, escludersi il divieto di estradizione per i delitti di terrorismo, implicanti le dette finalità eversive, contrastanti con lo spirito della costituzione.

[34] CHIAVARIO, op. cit. p.267, MAZZACUVA, in Commentario della costituzione a cura di G. Branca.

[35] DE FRANCESCO, op. cit. p. 905 ss.

[36] Si tratta della convenzione dei 13 Dicembre 1957 ratificata dall'Italia con l. 30-1-1963 n. 300

[37] PAGLIARO, op. cit. p. 817 ss., DEL TUFO, op. cit. p. 59 ss.

[38] DEL TUFO, op. cit., p. 158 ss.

[39] DE FRANCESCO op. cit. p. 911 ss.

[40] CHIAVARIO, La convenzione europea contro il terrorismo al giro di boa della ratifica (con riserva) in L. 26-11-1985, Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la repressione del terrorismo in Legisl. Pen. 1986, p. 433 ss., DE FRANCESCO, op. cit. p. 913 ss.

[41] Cap. III

[42] Con L. 719 del 26-11-1985 in GU n. 292 suppl. n. 21 del 12 Dic. 1985

[43] CASSESE, op. cit. p. 548 ss.

[44] In questo modo verrebbe esclusa alla radice qualsiasi incompatibilità fra i due testi.

[45] Cfr. Cass. Pen. Sez IV, 01-10-1996 in Foro it. rep. 1997, voce estradizione, n.21: "Non può qualificarsi come reato politico o come connesso ad un reato politico, o come reato ispirato a ragioni politiche e non può, quindi, essere oggetto di riserva ai sensi dell'art.2 della legge di esecuzione della convenzione di Strasburgo sulla repressione del terrorismo un reato che comporta un rapimento, la cattura di un ostaggio o un sequestro arbitrario o un reato che comporta il ricorso a bombe, granate, razzi, armi automatiche o plichi o pacchi contenenti esplosivi ove il loro uso rappresenti un pericolo per le persone.

[46] PANZERA, Attività terroristiche e diritto internazionale, p. 17 e 177 ss., PISAPIA, Terrorismo: delitto politico o delitto comune? in Giust. Pen. 1975, II, p. 260 ss.

[47] PANZERA, op. cit. p. 182

[48] MARINELLI, op. cit. p. 88 ss., SPOLITI, Spunti sulla figura del delitto terroristico, in Giust. Pen. 1980, p. 310 ss., PISAPIA, op. cit. p. 257 ss.

[49] Cfr. Cass. Pen. Sez.I 24-03-1992, n.767:" La nozione di reato politico ai fini estradizionali trova la sua definizione nel bilanciamento tra il valore insito nel principio costituzionale del rifiuto di consentire alla persecuzione dei cittadini e dello straniero per motivi politici e quello dei valori umani primari consacrati nella costituzione quando l'aggressione di tali valori abbia quei caratteri di gravità individuabili alla stregua dei criteri ora ricordati (pericolo collettivo per la vita, l'integrità fisica e la libertà delle persone, ovvero quando è stato realizzato con mezzi crudeli o malvagi)

[50] Per cui riguardo ad essi l'extradizione potrà essere negata solo nel caso in cui vi sia fondato pericolo di un trattamento discriminatorio da parte dello stato richiedente.

[51] GU n. C 191 del 23-6-1997 pp. 13 ss. , con relazioe esplicativa.

[52] Cfr. infra cap. VI

CAPITOLO V

La repressione del terrorismo internazionale negli anni successivi alla Convenzione di Strasburgo

5.1 L'impasse del Consiglio d'Europa

La Convenzione di Strasburgo non ebbe quell'efficacia deterrente che ci si era aspettata, poiché gli stati che pur l'avevano sottoscritta tardarono a ratificarla e, quando lo fecero, si servirono, nella maggior parte dei casi, della facoltà di apporvi riserve, sicché l'incisività dell'accordo risultò, almeno negli anni immediatamente successivi alla sua emanazione, notevolmente compromessa[1].

I terroristi, pertanto, continuarono ed anzi intensificarono le loro azioni, il cui bilancio, già all'inizio dell'anno seguente, risulta a dir poco impressionante.

Gli organi del Consiglio d'Europa non mancarono, tuttavia, di mettersi all'opera, cercando nuove risposte ad un fenomeno purtroppo ancora lungi dall'essere risolto.

Nel presente capitolo vedremo, dunque, in rapida carrellata, quali furono le iniziative adottate nell'ambito di tale organizzazione negli anni successivi all'elaborazione dell'accordo di Strasburgo.

Riservandoci alla fine il bilancio di siffatta attività, possiamo, però, sin d'ora, anticipare come si sia trattato, nella maggior parte dei casi, di raccomandazioni e risoluzioni contenenti, per lo più, generiche dichiarazioni di principio, e alle quali solo sporadicamente e in anni molto recenti seguirono iniziative concrete da parte degli stati membri.

5.2 I provvedimenti immediatamente successivi alla convenzione di Strasburgo

Nel 1978, la Commissione per le questioni politiche del Consiglio d'Europa elaborò un progetto di raccomandazione contenente alcune iniziative che, si riteneva, avrebbero potuto comportare una riduzione degli atti di terrorismo.

Tale progetto fu repentinamente approvato dall'assemblea consultiva attraverso la Raccomandazione n.852 del 31 Gennaio 1979, la quale condannava gli atti di terrorismo indipendentemente dalla motivazione che potevano avere alla loro base, in quanto ritenuti atti privi di qualsivoglia giustificazione all'interno di società democratiche, aperte, per loro stessa natura, al progresso e ai cambiamenti.

Si sottolineava, comunque, che la strategia da adottare per combattere tali manifestazioni criminose avrebbe dovuto essere assolutamente compatibile con quei principi democratici che si intendevano salvaguardare.

Nel testo si faceva, inoltre, riferimento alla opportunità di una vera e propria mobilitazione popolare in difesa delle istituzioni, in modo tale che i terroristi fossero completamente isolati, nonché all'obbligo, per i mass-media, di agire sempre con estrema cautela, così da bilanciare il diritto di informazione con il dovere, indefettibile, di non aiutare i terroristi attraverso un'eccessiva quanto inopportuna pubblicità[2] delle loro azioni.

Tutto ciò premesso, ci si rivolgeva al Comitato dei Ministri raccomandando di coordinare le posizioni degli stati membri, in primo luogo al fine di concludere, nel più breve tempo possibile, una convenzione sulla presa di ostaggi ed, in secondo luogo, per l'opportunità di sanzionare con più efficacia le eventuali violazioni degli accordi relativi alla pirateria aerea.

Tra le altre iniziative contemplate nel documento ricordiamo, poi, la necessità di esercitare pressioni contro quegli stati che, più o meno velatamente, fornivano aiuto – finanziario, logistico o politico - ai terroristi, nonché l'obbligo di una effettiva collaborazione tra i poteri giudiziari e di polizia degli stati membri.

In ultima analisi, si raccomandava di studiare la creazione di uno spazio giudiziario comune per i membri del Consiglio d'Europa, e di impedire che il territorio di uno stato venisse usato come base per la preparazione di atti di terrorismo da perpetrarsi altrove.

Dopo alcuni mesi, e precisamente in data 27 Giugno 1980, il Consiglio d'Europa adottò un'altra raccomandazione, la n. R (80), la quale, relativa alle misure contro il trasferimento e la messa al sicuro dei capitali di origine criminale si riferisce, a dire il vero, solo indirettamente al tema che stiamo trattando[3]: essa, in particolare, mirava ad instaurare un rigoroso controllo sui movimenti di capitale di una certa importanza, nonché sull'identità degli utenti dei servizi bancari[4].

Ora, l'importanza di tale raccomandazione ai fini della nostra analisi emerge, tuttavia, chiaramente non appena si consideri che le organizzazioni terroristiche necessitano, per il compimento delle loro attività criminali, di finanziamenti spesso cospicui e che, specificatamente a tale fine, realizzano reati-mezzo quali rapine o sequestri di persona a scopo di estorsione[5].

5.3 Una conferenza sulla difesa delle istituzioni democratiche

Nei giorni compresi fra il 12 e il 14 Novembre 1980, a Strasburgo, si tenne, organizzata dall'assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, una Conferenza sulla difesa della democrazia contro il terrorismo in Europa, al fine di poter discutere del problema nell'ambito di una cerchia più ampia di esperti.

I risultati di quell'incontro fluirono nella raccomandazione n.916 (80) che, comunque, riprende, seppure ampliandolo, il contenuto delle precedenti, testé esaminate.

Nel preambolo, infatti, si ribadiva come lo scopo principale del terrorismo fosse quello di contrastare gli ordinamenti democratici, i loro assetti parlamentari e pluralisti, nonché di impedirne ogni sviluppo politico, economico e sociale. Era, dunque, necessario elaborare adeguati strumenti repressivi, anche se sempre nel rispetto dei principi democratici e dei fondamentali diritti umani.

Ciò premesso, e dopo aver ancora richiamato l'attenzione sulla necessità di un'ampia e consapevole partecipazione popolare alla lotta al terrorismo, si sollecitava la formulazione di una definizione dei reati terroristici che fosse comune non solo agli stati membri, ma anche ad un più ampio contesto internazionale.

A questo proposito, ricordiamo che durante la conferenza stessa era emersa la tendenza ad eliminare il terrorismo dalla categoria del delitto politico senza, tuttavia, per questo, qualificarlo come delitto comune: la soluzione prospettata era, in sostanza, quella di rifiutare a tali reati i privilegi dei reati politici, prevedendo, al tempo stesso, delle aggravanti rispetto al reato comune.

Infine, data la scarsa incidenza, fino a quel momento, della convenzione europea per la repressione del terrorismo, si ravvisava l'opportunità di promuovere un'indagine al fine di accertare la possibilità di una solerte ratifica di essa da parte di tutti gli stati membri, nonché di esaminarne applicazione ed effetti dopo la sua entrata in vigore.

5.4 Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa sul terrorismo internazionale negli anni '80

Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa proseguiva la sua attività con riferimento al settore che ci interessa nel 1982, adottando la raccomandazione n. R (82) 1, di cui conviene ora segnalare alcuni punti di significativa rilevanza[6].

Anzitutto, nel preambolo si affermava che la prevenzione e la repressione degli atti di terrorismo erano indispensabili per mantenere le istituzioni democratiche dei paesi membri e che tutte le misure di cooperazione internazionale dovevano essere compatibili con la salvaguardia dei diritti dell'uomo e, in particolare, con i principi enunciati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'oggetto di questa raccomandazione viene, quindi, individuato in tutti quegli atti di terrorismo diretti contro la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone ovvero diretti contro i beni, allorché costituiscano un pericolo per le persone, ivi compreso – in conformità con la legislazione degli stati membri – il tentativo di tali atti oppure la minaccia degli stessi o la partecipazione ad essi come coautore o complice[7].

Premesso ciò, si invitavano gli stati membri ad accelerare il più possibile l'iter relativo alle richieste ed alle relative risposte di assistenza giudiziaria in materia penale, utilizzando una procedura d'urgenza o, più semplicemente, cercando di evitare i "tempi morti" che questo tipo di comunicazione avrebbe potuto comportare.

Inoltre, si richiedeva di migliorare e rinforzare gli scambi di informazioni tra gli stati membri[8]: a tal fine, le autorità competenti avrebbero dovuto, d'ora innanzi, avere la possibilità – se la legislazione interna non vi si fosse opposta – di scambiarsi le informazioni relative alle misure intraprese per perseguire il presunto terrorista (ad es. arresto, incriminazione), a tutte le procedure amministrative o giudiziarie avviate (ad es. condanna, decisione di estradizione), all'esecuzione della pena eventualmente stabilita (compresa la grazia e la liberazione condizionale) e, più in generale, relative alla persona in oggetto (ad es. espulsione, evasione, esecuzione della decisione di estradizione).

Tali informazioni dovevano essere inviate a tutti gli stati interessati, quale, ad esempio, quello in cui l'atto di terrorismo era stato commesso, quello competente a giudicare, quello di provenienza del reo, e così via.

In altri termini, attraverso questa raccomandazione si ponevano le basi per la costituzione di una vera e propria banca dati, ossia di una specie di casellario

sovrana nazionale allargato anche se, per il momento, ancora limitato allo scambio incrociato di unità informative.

Infine, erano stabilite anche alcune disposizioni di carattere procedurale, relative all'incriminazione e al giudizio sulle infrazioni aventi carattere internazionale: ovviamente si faceva presente che la sede migliore per affrontare tale problema era costituita dalla conclusione di accordi o trattati internazionali, ma fin da quel momento era parso opportuno rilevare che, accanto ai tradizionali criteri per individuare lo stato competente – quali il numero dei reati commessi nei singoli stati, la loro gravità, le prove disponibili, la situazione personale del presunto autore, ovvero, ancora la sua nazionalità e la sua residenza abituale - ve n'era un altro da prendere in considerazione, quello, cioè, relativo alle possibilità di reinserimento sociale del reo.

Due anni più tardi, e segnatamente nel 1982, il Consiglio d'Europa adottò un'altra raccomandazione[9], richiamando, tuttavia, anche in questo caso, i punti salienti delle precedenti[10].

Nel preambolo si ricordava, anzitutto, il continuo propagarsi del terrorismo non solo tra gli stati membri ma, ormai, in tutti i settori della vita sociale e si esprimeva la preoccupazione che ciò potesse influire negativamente anche sulle relazioni tra gli stati dell'Europa occidentale.

Si ribadiva, dunque, la necessità di una maggiore collaborazione a livello internazionale per la difesa della democrazia contro tale fenomeno e si auspicava l'elaborazione di un approccio giuridico e legislativo più adeguato, nonché una maggiore collaborazione dell'opinione pubblica e dei mass-media.

Si rilevava, inoltre, che alcuni stati membri non avevano ancora firmato la convenzione europea, mentre altri non l'avevano ratificata. Perciò, si raccomandava al Comitato dei Ministri di procedere ad un'indagine in tal senso, mentre si sottolineava come fosse necessario che alla lotta al terrorismo partecipassero non solo gli stati membri, ma anche, congiuntamente, gli Stati Uniti e il Canada.

Infine - ciò che costituisce un elemento di novità - si richiamava l'attenzione del Comitato dei Ministri sulla opportunità di fondare un vero e proprio centro di studi e di documentazione che si occupasse delle cause, della prevenzione e repressione del terrorismo.

Altra raccomandazione relativa al tema che ci interessa fu adottata dall'assemblea consultiva del Consiglio d'Europa nel 1984, in data 9 Maggio[11].

Al suo interno troviamo espressa[12], anzitutto, come già le precedenti che abbiamo esaminato, la necessità di combattere il terrorismo con efficacia ma sempre nel rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo, quindi, la profonda preoccupazione per l'ampiezza delle manifestazioni terroristiche e delle stragi perpetrate, nonché per l'abuso delle immunità diplomatiche da parte degli agenti di alcuni stati e, infine, la messa in luce della preoccupante facilità con cui armi, persone e aiuti finanziari per i terroristi attraversavano le frontiere degli stati membri.

Ancora, si prendeva atto delle difficoltà legislative o costituzionali che impedivano a diversi stati la ratifica della Convenzione di Strasburgo e, a tal fine, si esortava il Comitato dei Ministri in primo luogo ad invitare i governi perché convocassero una conferenza di capi di stato o di governo sui problemi della cooperazione internazionale contro il terrorismo, quindi a adoperarsi affinché gli stati membri firmassero e ratificassero le convenzioni internazionali in materia penale a suo tempo elaborate dal Consiglio d'Europa e, infine, a verificare con urgenza le reali possibilità di ratifica della convenzione di Strasburgo.

Il Consiglio d'Europa continua, poi, nella seconda metà degli anni '80 adottando altre raccomandazioni sul tema del terrorismo internazionale nelle quali, tuttavia, si limita a ribadire i principi già enunciati nelle precedenti[13].

Di esse ricordiamo, in particolare, la n. 1024 adottata nel 1986 sull'onda dei gravi attentati simultaneamente commessi, il 27 Dicembre 1985, negli aeroporti di Roma e Vienna.

Nel testo troviamo espressa ulteriore condanna per tali forme di criminalità con un nuovo invito, per gli stati membri, ad una concreta collaborazione.

Particolare attenzione veniva, poi, rivolta a quegli stati che fornivano, direttamente o indirettamente, aiuto – finanziario, logistico o con forniture di armi – ai terroristi, realizzando, in tal modo, un comportamento in pieno contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza alla comunità internazionale.

A tal fine era necessario, tra l'altro, agire nell'ambito di quelle organizzazioni internazionali particolarmente estese- quali le Nazioni Unite- che, sole, avrebbero saputo elaborare una strategia efficace, isolando, se necessario, economicamente e politicamente, quei governi[14].

Nello stesso anno vennero, poi, adottate altre due risoluzioni sul terrorismo, la n. 863 che presenta, in sostanza, il medesimo contenuto di quella testé esaminata e la n. 1044 intitolata, più genericamente alla criminalità internazionale.

Della prima è, tuttavia, opportuno ricordare come contenesse l'enunciazione di alcune misure concrete da adottarsi contro quei governi responsabili di recare aiuto ai terroristi: in particolare, la rottura delle relazioni diplomatiche, la

cessazione dei voli internazionali in direzione e in provenienza da quei paesi, la cessazione del commercio militare, nonché degli investimenti e dell'acquisto di materie prime e prodotti energetici; infine, e soprattutto nei confronti di determinati paesi dell'Africa e del Medio Oriente, la progressiva riduzione del commercio di armi.

Si chiedeva, infine, che gli stati membri non solo addivenissero ad una definizione comune degli atti di terrorismo, ma che li qualificassero come veri e propri crimini contro l'umanità e che dessero vita ad un gruppo di studio del fenomeno composto dai ministri competenti degli stati membri.

La raccomandazione n. 1044 si riferisce, invece, al tema più generale della criminalità internazionale la quale comprende, oltre al terrorismo, anche la pirateria aerea, il traffico internazionale di stupefacenti e di armi, nonché la tratta degli esseri umani.

Essa rivolge un'attenzione particolare al problema del finanziamento di tali manifestazioni criminose e alla necessità, quindi, di elaborare adeguate norme antiriciclaggio e di svolgere maggiori controlli sul traffico di armi[15].

5.5 Il problema della sicurezza aerea

Il problema, più specifico, del rafforzamento della sicurezza aerea è al centro di alcune raccomandazioni adottate dal consiglio d'Europa tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 a seguito della preoccupante escalation di attentati terroristici in tale settore.

Fu, in particolare, l'attentato al Boeing 747 della compagnia aerea statunitense Pan-Am, esploso in volo nei cieli di Lockerbie, in Scozia, nel Dicembre 1988 e che causò la morte di 270 persone, a spingere l'assemblea parlamentare ad occuparsi del problema.

L'anno successivo venne, dunque adottata la raccomandazione n. 1099 in cui il consiglio d'Europa prendeva atto, anzitutto, delle gravi carenze del sistema della sicurezza aerea ed esortava gli stati membri ad intervenire al più presto affinché episodi simili non avessero più a verificarsi.

Le regole già esistenti e che pur regolavano il settore, inoltre, non sempre venivano rispettate per cui occorreva inasprire i controlli e prevedere, in tali casi, adeguate sanzioni intensificando, al tempo stesso, la sorveglianza delle aree di stazionamento degli aeromobili nonché l'accesso ad esse.

Risale al 1991 la successiva raccomandazione relativa a questo stesso tema[16]: essa contiene, anzitutto, l'invito, per gli stati membri, ad organizzare un sistema europeo di trasporto aereo che sia competitivo, orientato verso il consumatore ed economicamente sano. Un'attenzione particolare deve, poi, essere rivolta agli interessi dei paesi dell'Europa orientale e centrale, affinché il loro sistema di trasporto aereo sia il più possibile integrato con quello del resto d'Europa, adoperandosi, al tempo stesso, per evitare un invecchiamento eccessivo dei mezzi aerei.

Infine, per completezza, ricordiamo che nel 1994 venne adottata un'ulteriore raccomandazione su questo problema, la n. 1033, relativa alle politiche europee dei trasporti aerei, ma il cui contenuto appare del tutto simile alle due precedenti.

5.6 Il "rafforzamento" della Convenzione di Strasburgo

Presenta un contenuto del tutto diverso da quello delle raccomandazioni esaminate finora, la n. 1170, adottata dall'assemblea generale nel 1991: essa, infatti, affronta il complesso problema del "rafforzamento" della convenzione europea per la repressione del terrorismo che, ricordiamo, fu adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa, nel 1977[17].

Ora, tale accordo, il cui obiettivo principale consiste nel rendere più agevole la procedura di estradizione per i terroristi, presenta ad avviso dell'assemblea generale, innegabili lacune che occorrerebbe eliminare quanto prima.

Esse vengono, in particolare, individuate nel modo seguente: l'omessa previsione, nell'elenco di fattispecie di cui all'art.1, dei casi in cui i reati ivi previsti vengano realizzati con l'utilizzo di armi da fuoco non automatiche; la previsione di cui all'art.2, relativa alla possibilità, per uno stato, di considerare i reati, pur gravi, ivi indicati, come fattispecie di natura politica con conseguente mancata estradizione del reo; infine, l'art.13, cioè la facoltà apporre riserve che, in pratica, annullano gli effetti della convenzione stessa[18].

A fronte di ciò, l'assemblea del consiglio d'Europa esortava gli stati che non avevano ancora ratificato la convenzione, ma che erano in procinto di farlo, di non formulare tali riserve e, a quelli che le avevano già formulate, a ritirarle.

Ricordiamo, infine, che l'anno seguente venne adottata una nuova raccomandazione relativa, più in generale, al problema del terrorismo[19]. Essa non contiene elementi di particolare novità, rivolgendo principalmente l'attenzione ai paesi dell'Europa centrale e del Medio Oriente, ritenuti

responsabili di recare sostegno alle organizzazioni terroristiche, nonché alla necessità, a questo riguardo, di applicare severe sanzioni alla Libia per il suo rifiuto di estradare i responsabili dell'attentato di Lockerbie.

5.7 Una risoluzione sull'organizzazione di una conferenza parlamentare per rafforzare le democrazie europee di fronte al terrorismo

Nel corso della seconda metà degli anni '90 le azioni terroristiche in Europa subirono una nuova, preoccupante escalation. La gravità della situazione era, in particolare, rappresentata non solo dall'intensificarsi del fenomeno dal punto di vista quantitativo, ma anche dal fatto che, progressivamente, esso andava raffinando, se così si può dire, le sue armi, rendendo, in tal modo, palesemente insufficienti i mezzi classici di prevenzione e repressione.

Queste nuove, gravi forme di terrorismo derivavano la loro pericolosità e la loro forza anche dall'appoggio finanziario, politico o logistico di governi compiacenti, nonché dalle innegabili lacune del diritto penale internazionale.

Per far fronte a questa preoccupante situazione due iniziative vennero elaborate nell'ambito del Consiglio d'Europa: in primo luogo l'assemblea decise di iscrivere la questione del terrorismo nel programma del secondo summit dei capi di stato e di governo dei paesi membri programmato per l'Ottobre 1997[20]; secondariamente, si decise di organizzare una conferenza parlamentare ad hoc in cui poter ampiamente discutere del problema con i maggiori esperti in materia.

5.8 Il summit del consiglio d'Europa e la lotta al terrorismo

Nei giorni 10 e 11 Ottobre 1997, a Strasburgo, si svolse il secondo summit dei capi di stato e di governo degli stati membri del Consiglio d'Europa al quale conviene rivolgere ora, seppur brevemente, la nostra analisi in quanto particolare attenzione fu rivolta al problema del terrorismo internazionale.

Si tratta, tuttavia, e com'è naturale in questi casi, di mere dichiarazioni di principio, la cui concretizzazione avrebbe dovuto essere realizzata dagli stati.

Il piano d'azione che venne elaborato in quell'occasione prevedeva, in particolare, quattro grandi campi cui era necessario rivolgere l'attenzione: democrazia e diritti umani, coesione sociale, sicurezza dei cittadini, valori democratici e differenze culturali[21].

Il terzo di essi comprendeva il riferimento al terrorismo: nel piano si richiedeva, infatti, a tale proposito, l'adozione di adeguate misure preventive – peraltro non specificate -, nella consapevolezza che un approccio meramente repressivo non sarebbe stato sufficiente ad arginare il fenomeno, nonché il rafforzamento della collaborazione internazionale nel costante rispetto dei diritti umani. Infine, venne espressa piena soddisfazione per la prossima apertura di una conferenza parlamentare dedicata esclusivamente al terrorismo.

5.9 Tentativi di definizione del terrorismo

Nei giorni dal 14 al 16 Ottobre 1998, a Strasburgo si tenne, organizzata dalla commissione delle questioni giuridiche e dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, la conferenza parlamentare *Démocraties européennes face au terrorisme*, la quale radunò più di 200 partecipanti tra capi di governo, ministri e studiosi del fenomeno terroristico[22].

Essa merita di essere segnalata in quanto ebbe, tra gli obiettivi principali, quello di cercare, con l'aiuto degli esperti, una definizione del terrorismo che fosse comune a tutti gli stati membri, ciò che è preliminarmente necessario[23] se si vuole realizzare un'efficace cooperazione internazionale contro tale forma di criminalità[24].

Ora, a livello mondiale non esiste, al riguardo, una definizione unica ed universalmente accettata, anzi il termine viene spesso utilizzato per indicare situazioni anche molto diverse fra loro, ciò che è fonte di numerosi equivoci.

A questo proposito, ricordiamo anche che le convenzioni internazionali già disciplinanti la materia, ivi compresa la convenzione di Strasburgo del 1977, si limitano ad enumerare serie di atti suscettibili di assumere, in determinate circostanze, tale connotazione, anche se, a dire il vero, questo *quid pluris* non è stato ancora individuato con precisione.

Un progresso in tal senso sembra, tuttavia, sia stato compiuto con la risoluzione del parlamento europeo del 30 Gennaio 1997, la quale contiene questa definizione: "costituisce atto di terrorismo ogni delitto commesso da singoli

individui o gruppi attraverso la violenza o la minaccia della stessa e rivolto contro un paese, le sue istituzioni, la sua popolazione in generale o contro specifici individui, il quale, motivato da aspirazioni separatistiche, da concezioni ideologiche estremiste o dal fanatismo, o ispirato a moventi irrazionali e soggettivi, mira a sottomettere i poteri pubblici, alcuni individui o gruppi sociali o, più in generale, l'opinione pubblica ad un clima di terrore”.

La conferenza sembra, dunque, aver accolto questa definizione, in unione alla convinzione che, in ogni caso, il metodo più corretto per definire il fenomeno del terrorismo consiste nel far riferimento alle finalità dello stesso, in quanto è normalmente diretto a prendere il potere, a perturbare l'attività governativa, a rovesciare le istituzioni democratiche imponendo, al tempo stesso, il proprio dominio.

Durante la conferenza di sottolineò, inoltre, che affinché la lotta al terrorismo sia efficace, è necessario avere un'idea precisa della sua natura, esaminarne le differenti forme, tracciarne una tipologia ed, infine, esaminarne le radici etniche, ideologiche o religiose.

Si rese noto, inoltre, come negli ultimi decenni il terrorismo avesse subito profonde trasformazioni strutturali ed ideologiche: non si tratta più di un terrorismo di estrema sinistra, neomarxista e anti-imperialista ma, piuttosto, fondamentalista, etnico e separatista.

Al tempo stesso la sua capacità di nuocere si è accresciuta in modo altamente preoccupante, attraverso l'utilizzo di nuove, raffinate tecnologie.

Durante la conferenza una particolare attenzione fu, poi, rivolta al cd. terrorismo etnico e separatista, tendente a svilupparsi in quei paesi in cui i diritti delle minoranze non vengono adeguatamente rispettati.

A questo proposito, lo strumento più efficace viene individuato nella necessità di garantire alle minoranze etniche una dignità, dei diritti e, più in generale, un riconoscimento istituzionale. In ogni caso, anche in mancanza di tali condizioni, gli atti di terrorismo non possono in alcun modo essere giustificati, per cui la rivendicazione di aspettative, anche di per sé pienamente legittime non può, in alcun caso, avvenire mediante l'uso della violenza.

5.10 Il problema della prevenzione e repressione del terrorismo

Massima attenzione, durante la conferenza, fu, poi, rivolta al problema della cooperazione internazionale per contrastare il fenomeno[25].

Le misure che, nel corso dei dibattiti, furono prospettate dai diversi relatori trovarono, a loro volta, concretizzazione nella raccomandazione n. 1426, del Settembre 1999, il cui contenuto conviene ora brevemente richiamare.

Essa contiene, anzitutto, il consueto invito, per gli stati membri, a realizzare al più presto una efficace collaborazione internazionale la quale dovrà, in primo luogo, comprendere rapidi scambi di informazioni sulle persone accusate o sospettate di atti di terrorismo, sulla loro detenzione, l'eventuale estradizione, nonché ad adoperarsi affinché vengano al più presto troncati i canali di approvvigionamento dei terroristi in particolare con riferimento alle forniture di armi, di esplosivi e di finanziamenti.

Inoltre, per prevenire le tensioni di carattere etnico o religioso, sovente causa di atti di attacchi terroristici, è necessario predisporre adeguate misure affinché venga rispettato il pluralismo sociale e politico, tenendo, al tempo stesso, in debita considerazione le aspirazioni legittime delle minoranze e le loro peculiarità culturali.

La prevenzione del terrorismo passa, poi, anche attraverso l'educazione ai valori democratici e alla tolleranza, nonché attraverso lo sviluppo di una cultura di pace fra tutti gli individui e i gruppi sociali.

Attenzione particolare è, poi, rivolta al ruolo dei mass-media: si riconosce, senz'altro, la loro libertà nell'ambito di una democrazia pluralista, ma si sottolinea altresì la loro responsabilità nel rendere conto delle azioni terroristiche e il loro dovere di non farsi strumentalizzare dai terroristi stessi.

Viene espresso ampio favore anche per la costituzione di Europol, un ufficio europeo di polizia con competenze specifiche, tra l'altro, in tema di terrorismo.

Un'attenzione particolare è rivolta anche alla convenzione di Strasburgo che al più presto dovrà essere modificata al fine di ricomprendere nella definizione degli atti di terrorismo anche gli atti meramente preparatori nonché l'appartenenza ad una associazione o il finanziamento o, ancora, l'appoggio logistico al fine di agevolare la commissione di tali reati.

Inoltre, dovranno essere considerati come atti di terrorismo non solo i reati contro le persone, ma anche contro i beni e si sottolinea la necessità di sopprimere l'art.13, istituendo, altresì, una procedura semplificata di estradizione[26].

Tra le altre misure che gli stati dovranno al più presto adottare, ricordiamo anche l'istituzione di un tribunale penale europeo per giudicare gli atti di terrorismo e

l'istituzione di un procedimento per cui un soggetto accusato di terrorismo possa essere sottoposto a procedimento anche in un luogo diverso da quello in cui abbia commesso il crimine.

Infine, onde evitare il propagarsi di idee estremiste e permettere, al contrario, la diffusione di valori democratici quali la tolleranza e il rispetto delle differenze altrui, si prevede l'adozione di un manuale di educazione civica in tutte le scuole europee.

5.11 Le recenti iniziative delle Nazioni Unite in tema di lotta al terrorismo

Prima di concludere il presente capitolo è opportuno ricordare come anche i lavori in seno alle Nazioni Unite in tema di terrorismo internazionale da noi interrotti, per ragioni sistematiche, agli anni '70, siano continuati fino ai nostri giorni[27].

Di tale attività è ora d'uopo far breve menzione in quanto, soprattutto negli ultimi tempi, è stata fonte di alcune, significative novità[28].

Ricordiamo brevemente che la questione del terrorismo internazionale fu discussa per la prima dalle Nazioni Unite nel 1972, durante la XXVII sessione[29]. I lavori dell'assemblea generale caddero, poi, in una fase di impasse rimanendo interrotti per tre sessioni: essi furono ripresi soltanto nel 1976.

Ora, la particolare complessità del fenomeno avrebbe dovuto suggerire all'assemblea generale un approccio di minore ampiezza, magari circoscritto ad un solo aspetto del terrorismo internazionale.

Su questa strada, del resto, si era già mossa la comunità internazionale riuscendo ad ottenere risultati più che soddisfacenti. Pensiamo, ad esempio, a quanto era stato fino ad allora prodotto per la cd. pirateria aerea (tre convenzioni ampiamente ratificate)[30] e al risultato, ugualmente soddisfacente, ottenuto in sede ONU, sulla questione della protezione dei diplomatici, con l'adozione della convenzione del 14 Dicembre 1973[31].

Nella sessione del 1976 i problemi del terrorismo internazionale furono considerati, oltre che nel quadro generale, anche da una differente e più limitata

angolazione, quella della presa di ostaggi, ciò che portò all'adozione di una convenzione in materia.

Le successive sessioni, tuttavia, furono dedicate al problema del terrorismo internazionale in generale senza che i lavori portassero all'approvazione di una convenzione in materia.

Significativa del cambiamento che nel frattempo era avvenuto nell'atteggiamento degli stati membri, per quanto riguarda l'approccio generale a questo problema, può essere considerata la nuova denominazione che aveva assunto nell'ordine del giorno dei lavori dell'assemblea il punto in parola[32].

Il titolo originale[33] sembrava porre l'accento sulla necessità di un'azione degli stati volta a prevenire il terrorismo internazionale, mentre il titolo con cui la questione fu iscritta all'ordine del giorno nella sessione del 1991 sembrava, al contrario, porre l'accento sulla necessità di un'azione volta ad "eliminare" tale forma di criminalità[34].

Tra i risultati più significativi raggiunti dalle Nazioni Unite in anni recenti è necessario ricordare la risoluzione approvata per consensus nel 1994, durante la XLIX sessione[35]. Essa che, in larga parte riprende il contenuto di quelle adottate negli anni precedenti[36], sembra costituire un buon punto di partenza per la conclusione di una convenzione internazionale in materia di terrorismo.

Come le precedenti, anche questa non contiene una definizione di terrorismo internazionale. È questo, infatti, un punto sul quale il dibattito alla Nazioni Unite si è a lungo soffermato senza, tuttavia, raggiungere risultati apprezzabili.

A questo proposito ricordiamo piuttosto che, nei primi anni in cui la questione fu discussa dall'assemblea generale, l'attenzione fu concentrata a lungo sull'alternativa tra terrorismo di stato e terrorismo di individui[37].

Questa contrapposizione permane nei dibattiti e nelle risoluzioni degli anni successivi, anche se da un attento esame dei testi appare evidente che l'attenzione andava progressivamente concentrandosi sul terrorismo di individui ed affievolendosi su quello di stato.

A conferma di ciò, è significativo che in tutte le risoluzioni adottate fino al 1979 compare una disposizione di condanna del terrorismo di stato, volto alla negazione del diritto all'autodeterminazione dei popoli, mentre nelle risoluzioni successive tale riferimento scompare e solo nel preambolo viene riaffermato il principio dell'autodeterminazione.

La dichiarazione del 1994 sulle misure ad eliminare il terrorismo internazionale non contiene neanche più nel preambolo un riferimento di questo tipo, risultando interamente rivolta al terrorismo di individui[38]. Essa, inoltre, non dice neppure a quali atti di terrorismo internazionale si applica facendo semplicemente

riferimento agli atti giuridici internazionali già esistenti e che vertono sui diversi aspetti del fenomeno[39].

Al suo interno sono, anzitutto, previsti alcuni obblighi per gli stati: l'obbligo di astenersi dall'organizzare o dal fomentare atti di terrorismo sul territorio di altri stati; l'obbligo di astenersi dall'aiutare chicchessia a commettere gli stessi o di parteciparvi, o di tollerare o incoraggiare sul proprio territorio attività dirette all'esecuzione di tali atti; infine, l'obbligo di rafforzare la cooperazione reciproca nel campo del terrorismo internazionale.

Circa la portata del primo di tali obblighi, occorre sottolinearne la portata meramente dichiarativa, nonché il fatto che è già contenuto nella carta delle Nazioni Unite nonché in altre convenzioni internazionali relative al terrorismo.

Per quanto concerne, invece, l'obbligo di rafforzare la cooperazione reciproca, la dichiarazione fa espresso riferimento alla necessità di rendere sistematico lo scambio di informazioni sulla prevenzione del terrorismo e sui mezzi per combatterlo, nonché di rendere operative, quanto prima, le convenzioni internazionali applicabili, concludendo, al tempo stesso, sul piano bilaterale, regionale e multilaterale, degli accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione.

Per quanto riguarda, invece, l'affermazione relativa all'obbligo degli stati di astenersi dall'organizzare o dal fomentare atti di terrorismo sul territorio di altri stati, di aiutare a commetterli o di parteciparvi, ricordiamo che una disposizione simile è presente in molte altre risoluzioni dell'assemblea generale concluse negli anni precedenti.

Numerose sono, poi, le misure che la dichiarazione raccomanda agli stati al fine di eliminare rapidamente e definitivamente il fenomeno. Essi sono anzitutto invitati ad astenersi dal facilitare, finanziare, incoraggiare o tollerare attività terroristiche e di prendere contromisure appropriate affinché il loro territorio non serva per installazioni o campi di addestramento dei terroristi né, tanto meno, alla preparazione o all'organizzazione di atti terroristici contro altri stati o i loro cittadini.

In secondo luogo, gli stati sono invitati a provvedere ad arrestare, portare in giudizio o estradare gli autori di atti di terrorismo, conformemente alle disposizioni del loro diritto internazionale.

Di particolare interesse è, infine, la raccomandazione rivolta agli stati di prendere le misure appropriate prima di accordare l'asilo, per assicurarsi che il richiedente non abbia commesso atti di terrorismo e, dopo averlo eventualmente concesso, per assicurarsi che lo statuto di rifugiato non sia messo a profitto per commettere atti di terrorismo[40].

Il primo profilo investe il delicato campo dell'asilo politico. Come noto, non esiste una norma di diritto internazionale generale che obblighi gli stati a concedere o a rifiutare l'asilo. La regola vigente in questa materia è quella della libertà, ciò che significa che gli stati, nell'esercizio di tale diritto, sono liberi di considerare a loro discrezione qualsiasi elemento riguardante il richiedente asilo: se abbia o meno svolto attività terroristiche, se sia o meno perseguitato per ragioni di religione, opinioni politiche etc.

Sotto questo profilo, la raccomandazione rivolta agli stati di accertarsi, prima di concedere l'asilo, che il richiedente non sia un terrorista è conforme al diritto internazionale consuetudinario[41].

Più complessa è, invece, la questione relativa alle misure che ciascuno stato dovrebbe prendere per assicurarsi che lo statuto di rifugiato non sia messo a profitto per preparare atti di terrorismo.

La dichiarazione sembra, infatti, riferirsi ad un'attività di vero e proprio controllo che lo stato ospite dovrebbe esercitare sul rifugiato per evitare che compia atti di questo tipo.

Ora, se questa è l'interpretazione corretta, la dichiarazione appare innovativa rispetto al diritto internazionale vigente. Infatti, la convenzione sullo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, non prevede una particolare attività di controllo da parte dello stato ospite sul comportamento del rifugiato legalmente presente sul suo territorio.

Essa attribuisce più semplicemente la facoltà per ciascuno stato di espellere solo per ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico, il rifugiato già presente sul suo territorio: un intervento, dunque, di carattere repressivo dello stato territoriale nei confronti di rifugiati che, per via del loro comportamento, costituiscono un pericolo per l'ordine pubblico dello stato stesso.

Al contrario, il controllo sistematico del comportamento del rifugiato da parte dello stato territoriale non sembra rientrare nello spirito della convenzione in parola e verrebbe, dunque, a costituire una radicale innovazione in questo settore[42].

5.12 La convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici commessi con sostanze esplosive

Negli anni successivi, i lavori delle Nazioni Unite in materia di terrorismo continuano su questa linea, anche se un'attenzione particolare viene progressivamente dedicata, nelle risoluzioni degli anni successivi, alla facilità con cui i terroristi riescono a procurarsi sostanze esplosive per commettere i loro, efferati, delitti[43].

E' solo di recente che, tuttavia, si sono registrate alcune, concrete iniziative.

Ci riferiamo, in particolare, alla convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici commessi con esplosivi, adottata il 15 Dicembre 1997 e aperta alla firma, presso la sede dell'organizzazione, dal 12 Gennaio 1998 al 31 Dicembre 1999[44]: attualmente[45] le firme apposte risultano 43[46], e 4 – Spagna, Panama, Sry-Lanka, Uzbekistan - le ratifiche

Tale accordo, in particolare, è volto a reprimere la condotta di chi, illecitamente e dolosamente, libera, posa o fa esplodere un congegno esplosivo o, comunque, mortale, in un luogo pubblico, di governo, in un mezzo di trasporto pubblico o in un'infrastruttura con l'intenzione di provocare la morte o gravi danni fisici o di causare ingenti distruzioni del luogo con pesanti conseguenze economiche.

E', parimenti, perseguita anche la condotta di chi, più semplicemente, tenta di commettere tali azioni o se ne rende complice, ne organizza la commissione o dà ordine ad altri o, più in generale, contribuisce in qualsivoglia modo, alla commissione di esse (art.2).

Tali manifestazioni criminose, per rientrare nel campo d'applicazione dell'accordo, devono, tuttavia, avere carattere internazionale: la convenzione, infatti, non si applica se esse esauriscono la loro portata all'interno di un unico stato, ciò che si verifica, ad esempio, se l'autore e le vittime sono cittadini di un unico stato e non vi sono ragioni per cui intervenga un altro al di fuori di quello direttamente colpito (art.3).

L'art.5 interessa particolarmente la nostra analisi in quanto riguarda l'eventuale connotazione politica di tali atti: dispone che ogni stato contraente dovrà adottare tutte le misure necessarie per assicurare che essi non possano, in alcun caso, essere giustificati da ragioni di natura politica, filosofica, ideale, etnica o religiosa, ed anzi, che le pene siano sempre proporzionate alla effettiva gravità del fatto[47].

A questo discorso si ricollega l'art.11, ai sensi del quale, ai fini dell'extradizione tra gli stati contraenti nessuno dei reati di cui all'art.2 può essere considerato di natura politica o come connesso a un reato politico, o come ispirato da un movente politico[48].

All'art. 8 è, poi, ricordato il tradizionale principio *aut dedere aut iudicare*, per cui, se lo stato richiesto, per qualsiasi altro motivo non estrada il responsabile o presunto tale, ha l'obbligo di sottoporlo senza indugio ed indipendentemente dal fatto che il reato sia stato commesso sul suo territorio, a procedimento penale.

Un'attenzione particolare è, comunque, rivolta al divieto di svolgere processi politici, cioè di perseguire un soggetto per la sua razza, la sua religione, la nazionalità o per le sue opinioni politiche: a questo riguardo l'art.12 ricalca, com'è evidente, il principio già contenuto nella convenzione europea per la repressione del terrorismo precisamente all'art.5[49].

Infine, non viene trascurato l'aspetto preventivo[50]: all'art.15 si stabilisce, infatti, che ogni stato contraente dovrà adottare tutte le misure necessarie per prevenire la preparazione dei reati di terrorismo destinati ad essere commessi sul suo territorio o su quello di altri stati, con particolare riguardo alle attività illegali a tal fine realizzate da individui o gruppi.

Inoltre, sempre nello stesso articolo, si fa riferimento alla necessità di effettuare scambi di informazioni tra gli stati contraenti, coordinando le misure amministrative già singolarmente intraprese a fini preventivi.

In ultima analisi, l'invito, per i governi, ad adottare, quanto prima e di comune accordo, adeguate misure che permettano una più rapida ed efficace identificazione degli esplosivi e della loro provenienza, in modo da ostacolarne il commercio clandestino e la libera circolazione.

5.13 Un progetto di convenzione contro il finanziamento del terrorismo

Si tratta, senza dubbio, della più recente iniziativa elaborata dalle Nazioni Unite in tema di lotta al terrorismo internazionale. Il testo in parola è stato predisposto dalla Francia ed ha trovato subito ampio sostegno anche da parte dell'Unione Europea e dei G8[51].

Alla base dell'iniziativa, la constatazione che il terrorismo rappresenta una minaccia permanente, le cui conseguenze sono a dir poco devastanti: destabilizzazioni di interi governi, pressioni sulle popolazioni, distruzione vera e propria degli "organi vitali" delle nazioni che vengono colpite[52].

Ora, la lotta a tale forma di criminalità è gravemente lacunosa per ciò che concerne l'aspetto del finanziamento delle azioni terroristiche: è infatti noto a tutti che tali azioni richiedono, per la loro stessa realizzazione, nella maggior parte dei casi, notevoli somme di denaro che i terroristi riescono agevolmente a procurarsi attraverso lo svolgimento di attività lecite – di carattere commerciale o industriale, ad esempio – o illecite – traffico di droga, racket, etc. –. In tal modo i terroristi hanno la possibilità di procurarsi armi ed esplosivi, di farsi conoscere e reclutare, così, nuovi proseliti.

La definizione di finanziamento è stata elaborata al fine di permettere una interpretazione la più estesa possibile: tutte le modalità di finanziamento del terrorismo sono parimenti vietate dalla convenzione, sia quelle di per sé lecite, sia quelle illecite.

I soggetti perseguiti sono tutti coloro che sono consapevoli dell'utilizzazione dei fondi da essi versati, in forma di denaro o attraverso prestazioni in natura, mentre risultano esclusi coloro che risultano essere stati in buona fede.

Per quanto riguarda, invece, gli atti finanziati, la convenzione si riferisce, in primo luogo, a tutti quelli già previsti dalle convenzioni anteriori relative al terrorismo[53] e se vi sono stati che sono parti solo di un limitato numero di esse, la presente farà riferimento solo a queste ultime.

In secondo luogo, l'accordo reprime tutti quegli atti destinati a provocare la morte o gravi danni fisici a una persona al di fuori di un conflitto armato, allorché, per le sue caratteristiche, tale atto costituisca un mezzo di intimidazione del governo o della popolazione civile.

E' parimenti perseguito il tentativo di commettere tali atti o la partecipazione ad essi in veste di coautore o di complice o la mera organizzazione di essi.

Ai fini della repressione ogni stato dovrà adoperarsi per prevedere tali atti come reati nella propria legislazione interna e, al tempo stesso, adeguate e severe sanzioni per chi se ne renda responsabile.

Inoltre, misure necessarie dovranno essere adottate per evitare che tali gravi manifestazioni di criminalità non siano in alcun caso giustificate da considerazioni di natura politica, filosofica, ideologica, etnica, religiosa o altro, e siano, anzi, passibili di pena sulla base della loro gravità.

Tra le misure suggerite agli stati, quelle necessarie per permettere l'identificazione e il "congelamento" dei fondi e degli altri mezzi utilizzati per il compimento di attività terroristiche.

Ricordiamo, infine, che anche alla base del presente accordo vi è il tradizionale principio aut dedere aut iudicare e, parimenti, il divieto di perseguire un soggetto per le opinioni politiche, la razza, la nazionalità o la religione.

Note al CAPITOLO V

[1] MARCHETTI, Istituzioni europee e lotta al terrorismo, Padova, 1986, pp. 58 ss.

[2] Cfr. su questo punto DE NIGRIS-SINISCALCHI, Mass-media e terrorismo: problemi giuridici, in Riv. Pol., 1979, p. 455 ss.. FERRI, Il silenzio stampa nei rapimenti e nelle operazioni terroristiche, in Giust. Pen. 1979, III c. 501 ss.

[3] Ricordiamo che, in anni più recenti, nell'ambito del Consiglio d'Europa fu elaborata la convenzione contro il riciclaggio di denaro sporco (1991)

[4] MARCHETTI, op. cit. p. 62 ss.

[5] In tale ottica si colloca anche la nostra l. 15/80, la quale prevede l'identificazione di chi effettui un'operazione bancaria superiore a £ 20.000.000, nonché altri controlli per evitare il fenomeno del riciclaggio.

[6] V. testo in Riv. Ital. Dir. Proc. Pen., 1982, pp. 1084 ss.

[7] L'importanza di ciò si comprende chiaramente ove si consideri che uno dei maggiori ostacoli per un'efficace repressione del terrorismo consiste principalmente nella sua corretta definizione.

[8] MARCHETTI, op. cit. p. 67 ss.

[9] MARCHETTI, op. cit. p. 68 ss.

[10] Si tratta, in particolare, della racc. n. 941

[11] Si tratta, precisamente, della n. 982 (1984)

[12] MARCHETTI, op. cit. p. 71 ss.

[13] Tali raccomandazioni, insieme alle precedenti e, più in generale ai documenti ufficiali del Consiglio d'Europa possono essere reperite sul sito internet dell'Assemblea parlamentare <http://stars.coe.fr>

[14] Cfr, infra par. 5.11

[15] Ricordiamo che l'anno seguente, fu adottata anche la racc. 886 che, dal contenuto estremamente generico, non fa che ribadire i principi delle precedenti.

[16] Si tratta della raccomandazione n. 964.

[17] Cfr. retro cap.III

[18] Cfr. retro cap. III par. 7 pag. 53

[19] Si tratta della racc. 1199 del 1992

[20] Cfr. racc. 1324 (1997) e risoluz. 1132 (1997)

[21] Cfr. PLAN D'ACTION, Annexe 3

[22] Una vasta documentazione in materia è reperibile sul sito ufficiale dell'assemblea parlamentare del consiglio d'Europa, cfr. retro, nota

[23] Doc. 7876, Rapport sur l'organisation d'une conference parlementaire pour renforcer les systèmes démocratiques en Europe et la cooperation dans la lutte contre le terrorisme. Rapporteur M. José Luis HENARES, 7 Juillet 1997

[24] Il presente paragrafo costituisce la rielaborazione del TEMA I della conferenza, Description de la nature, caractéristiques et buts du terrorisme en Europe, presidente BIRGER HAGARD (presidente della commissione delle questioni giuridiche e dei diritti umani), esperti: OLYVER ROY, RICHARD BLATH, PAUL WILKINSON, FRANCO TRITTO, JON JUARISTI, ENRIQUE HERZOG. Una vasta documentazione in materia è reperibile sul sito ufficiale del consiglio d'Europa, <http://stars.coe.fr>

[25] Ciò che costituisce il contenuto del TEMA III: Coopération internationale

[26] Cfr. a questo riguardo, le due convenzioni adottate dal consiglio europeo nel 1996 e 1997.

[27] I documenti ufficiali ci seguito citato possono essere reperiti sul sito ufficiale dell'organizzazione, <http://www.un.org>

[28] MIGLIORINO, La dichiarazione delle Nazioni Unite sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale, in Riv. dir. int. 1995, p. 962 ss.

[29] Cfr. retro cap. II par. 7 pag. 20 ss.

[30] Si tratta delle, già ampiamente citate ed esaminate, convenzioni di Tokio, del 14 Settembre 1963, dell'Aia, del 16 Dicembre 1970, e di Montréal del 23 Settembre 1971. Cfr. retro cap. II, parr. 9 ss.

[31] Si tratta della convenzione di New York cfr. retro cap. II par. p.

[32] MIGLIORINO, op. cit. p. 963 ss.

[33] “ Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étudies des causes sousjacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui

poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux”

[34] “Mesures visant à éliminer le terrorisme international”

[35] Ris. 49/60 del 9 Dicembre 1994 con testo in Riv. dir. int. 1995, p. 552

[36] Si tratta delle seguenti: ris. 3034(XXVII) del 18 Dicembre 1972; ris. 31/102 del 15 Dic. 1976; ris. 32/453 del 16 Dic. 1977, ris. 34/145 del 17 Dic. 1979; ris. 36/109 del 10 Dic. 1981; res. 38/130 del 19 Dic. 1983; ris. 40/61 del 9 Dic. 1985; ris. 42/159 del 7 Dic. 1987; ris. 44/29 del 4 Dic. 1989; ris. 46/51 del 9 Dic. 1991; ris. 48/411 del 9 Dic. 1993. Ricordiamo anche che le risoluzioni, per loro natura, non costituiscono atti giuridici vincolanti per gli stati, contenendo, piuttosto, delle esortazioni che non si discostano dalle norme consuetudinarie già esistenti nell'ordinamento giuridico internazionale.

[37] Ciò che era sinonimo di un'altra contrapposizione, quella tra terrorismo israeliano e terrorismo palestinese. Così, da una parte vi era l'intenzione degli stati occidentali di limitare il dibattito al terrorismo di individui, dall'altra, quella degli stati arabi ed afro-asiatici, che preferivano occuparsi del terrorismo di stato. Le intenzioni del Segretario Generale al riguardo, quando propose per la prima volta la questione nel 1972 era, tuttavia, senz'altro nel senso di limitare il dibattito al terrorismo di individui.

[38] Si legge, infatti nel par.3 della sezione I: “Les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier”

[39] Le convenzioni di Tokio, dell'Aia, di Montreal di New York, di Roma. Cfr. retro cap. II

[40] MIGLIORINO, op. cit. p. 971 ss.

[41] MIGLIORINO, op. cit. p. 970 ss.

[42] MIGLIORINO, ibidem

[43] Questo tema lo troviamo espresso, in particolare, nelle ris. 50/53 dell'11 Dicembre 1995 e 51/210 del 16 Gennaio 1997

[44] Ris. 52/164

[45] L'aggiornamento è del 30 Aprile 1999

[46] Essi sono, in particolare, Algeria, Argentina, Austria, Belgio, Brasile, Burundi, Canada, Comoros, Costa Rica, Costa d'Avorio, Cipro, Rep. Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Israele, Italia, Giappone, Lituania, Lussemburgo, Monaco, Netherlands, Norvegia, Panama, Filippine, Romania, Russia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Sri Lanka, Svezia, Macedonia, Togo, Turkmenistan, Regno unito, USA, Uruguay, Uzbekistan, Venezuela.

[47] Ciò significa che chi agisce con tali, efferati mezzi, è da condannare in ogni caso. Il ricorso alla violenza deve sempre essere perseguito, anche se alla base vi sono rivendicazioni legittime.

[48] Di conseguenza, una richiesta di estradizione per uno di tali reati non può essere rifiutata per il semplice fatto di ritenere il fatto di natura politica: la gravità di esso impone che si perseguano, senza indugio i responsabili.

[49] Cfr. retro cap. III

[50] Aspetto che manca nella convenzione di Strasburgo

[51] Il progetto di tale convenzione è stato presentato dalla Francia il 12 Marzo 1999 ed è tuttora all'esame degli stati.

[52] In precedenza, ricordiamo le ris. 52/165 del 19 Gennaio 1998 e 53/108 del 26 Gennaio 1999 che, oltre a ribadire i principi già contenuti nelle precedenti, contenevano alcuni riferimenti al problema del finanziamento del terrorismo e alla necessità di intensificare, a questo riguardo, la collaborazione internazionale.

[53] Si tratta delle convenzioni dell'Aia del 16 Dicembre 1970 sul dirottamento di aeromobili, della convenzione di Montreal del 23 settembre 1971 sulla repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, la convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione e repressione dei reati contro persone internazionalmente protette compresi gli agenti diplomatici, del 14 Dicembre 1973, della convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, del 17 Dicembre 1979, della convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, del 10 Marzo 1988, e della convenzione contro gli attentati terroristici commessi mediante esplosivi.

CAPITOLO VI

L'Unione Europea e la lotta al terrorismo: gli atti del parlamento e del consiglio

6.1 Considerazioni preliminari

Già negli anni precedenti la Convenzione di Strasburgo, anche la Comunità europea iniziò ad occuparsi del problema del terrorismo: risalgono, infatti, al 1975 le prime, peraltro ancora sporadiche, manifestazioni di interesse in tal senso da parte del parlamento europeo[1].

Da allora e, si può dire, fino ad oggi, tale interesse non è mai venuto meno, anche se gli stati non sempre hanno risposto in modo solerte alle pur numerose risoluzioni che nel corso degli anni si sono succedute: molte di esse, al contrario, non hanno ottenuto risposta sul piano della collaborazione internazionale e solo in anni molto recenti – a partire dal 1995 - si sono registrate alcune di quelle riforme da tempo auspiccate.

Prima di passare all'esame di queste ultime appare, tuttavia, opportuno passare in rapida rassegna anche quelle risoluzioni che per circa un ventennio – dal 1975 al 1995 – sono state emanate senza, in pratica, ottenere risposta poiché, quanto meno, ci sono testimoni di come si sia evoluta, in quegli anni, la lotta al terrorismo internazionale nell'ambito delle comunità europee[2].

6.2 Le prime risoluzioni del Parlamento europeo relative al terrorismo internazionale

Come già accennato, il parlamento europeo iniziò ad occuparsi di terrorismo internazionale a partire dal 1975, anno in cui emanò la “Risoluzione sul recente attentato terroristico perpetrato a Gerusalemme” [3].

Essa conteneva una severa condanna contro il ricorso alla violenza al fine di risolvere problemi politici ed evidenziava il grave pericolo rappresentato dagli atti di terrorismo sia per la pace, sia per la serenità delle relazioni euro-arabe.

L'anno seguente venne, invece, adottata la "Risoluzione sulla lotta contro il terrorismo internazionale" [4], in cui il parlamento affermava la necessità di combattere con maggiore decisione tale forma di criminalità, coordinando, a tal fine, in ambito comunitario, le misure più idonee e potenziando gli sforzi per concludere accordi di mutua assistenza in questo campo anche con paesi terzi.

Di maggior interesse appare, tuttavia, la "Dichiarazione sul terrorismo" adottata dal Consiglio europeo durante la riunione del 12 e 13 Luglio 1976 a Bruxelles[5], durante la quale si rimarcò come fosse interesse di tutti gli stati collaborare nella lotta contro il terrorismo, poiché nessun paese poteva ragionevolmente sperare di rimanere escluso da tali manifestazioni criminose e si esortarono gli stati membri affinché traducessero, il più rapidamente possibile, dinanzi ai tribunali o estradassero gli autori di tali atti[6].

Dopo alcuni mesi, e precisamente in data 16 Novembre 1977, venne adottata, ancora dal parlamento europeo, la "Risoluzione sugli atti di terrorismo nella comunità" [7], la quale conviene ora, seppur brevemente, analizzare in quanto contiene alcuni elementi di novità rispetto alle precedenti.

Anzitutto, nel preambolo, dopo aver constatato il preoccupante aumento degli atti di terrorismo, nonché la loro crescente internazionalizzazione, si ribadiva la necessità, per i governi degli stati membri, di intensificare gli sforzi comuni per contrastare il fenomeno, ma sempre rigorosamente rispettando i tradizionali principi democratici, quali la libertà di espressione e di attività politica.

Ciò premesso, si esprimeva severa condanna contro tutti gli atti di terrorismo, nonché verso le autorità di quei paesi che, più o meno velatamente, se ne rendevano complici e si invitavano, i governi degli stati membri ad utilizzare il più possibile i meccanismi comunitari di cooperazione politica già predisposti e di procedere all'effettiva applicazione degli accordi internazionali esistenti.

Ora, l'elemento di novità che caratterizzava questa raccomandazione rispetto alle precedenti era costituito principalmente dalla decisa condanna non solo per coloro - individui o gruppi di persone - che compivano atti di terrorismo, ma altresì per quei governi che, attraverso il loro operato, potevano agevolare o coprire tali attività[8].

L'anno seguente il parlamento europeo adottò una nuova risoluzione sul terrorismo[9], nella quale, auspicava, ai fini di una intensificazione della cooperazione europea, la realizzazione, quanto prima, di una "rete efficace,

rapida e sicura contro il terrorismo”, scopo che poteva essere raggiunto principalmente attraverso l’istituzione di collegamenti più efficaci tra le forze di polizia dei paesi membri.

6.3 Un’attenzione particolare al problema dei dirottamenti aerei

Il problema, più specifico, dei dirottamenti di aerei fu oggetto della “Risoluzione sulla pirateria aerea”, adottata il 16 Marzo 1979[10]: nel preambolo venivano anzitutto richiamate le Convenzioni di Tokyo, dell’Aia e di Montreal che, a causa del limitato numero di ratifiche, si erano dimostrate insufficienti ad arginare il fenomeno[11].

Il parlamento, dunque, dopo aver sollecitato una pronta ratifica di esse nonché della convenzione di Strasburgo, invitava gli stati membri ad inserire, nelle legislazioni interne, tutte quelle disposizioni che fossero necessarie per attuare un tale impegno.

Infine, esprimeva l’opportunità di adottare nuovi accordi in materia al fine di agevolare l’extradizione dei dirottatori o, quanto meno, che prevedessero severe sanzioni nei loro confronti.

Nello stesso anno, il 27 Settembre, venne adottata un’altra risoluzione relativa, questa volta, al problema, più specifico, dell’extradizione nel quadro della lotta contro la criminalità e il terrorismo internazionali[12]: attraverso di essa, il parlamento europeo, dopo aver duramente condannato gli atti di terrorismo, in quanto continuavano a provocare la morte di un numero sempre maggiore di persone, chiedeva ai governi degli stati membri di coordinare, in primo luogo, l’azione delle forze di polizia e dei servizi di sicurezza, e, quindi, di elaborare un sistema comune di estradizione volto ad agevolare la repressione del terrorismo e, più in generale, della criminalità internazionale[13].

6.4 L’Accordo di Dublino: rinvio

Il primo tentativo di realizzare concretamente le istanze manifestate dal parlamento europeo è rappresentato dall'Accordo di Dublino, concluso nel 1979 fra gli stati membri delle comunità europee e concernente le modalità di applicazione, nei loro vicendevoli rapporti, della convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977.

A proposito di esso, rinviamo, dunque, a quanto già detto in cap. III, par.11. pag. 59.

6.5 Le risoluzioni del parlamento europeo sul terrorismo negli anni '80

Nonostante le aspettative, neppure l'Accordo di Dublino riuscì a spronare gli stati verso una rapida ed efficace collaborazione, sicché il parlamento europeo, anche a causa del continuo aumento delle attività terroristiche, si trovò costretto a continuare le esortazioni in tal senso nei confronti degli stati membri.

Risale, infatti, al 17 Ottobre 1980 la "Risoluzione sulle aggressioni terroristiche in Europa" [14], la quale, simile sotto diversi aspetti a quelle che abbiamo già esaminato, conteneva, in primo luogo, la richiesta, rivolta ai governi degli stati membri, di adottare rapidamente adeguate misure di coordinamento nella lotta al terrorismo, nonché di impegnarsi seriamente per impedire i rischi di un rinascere del fascismo, dell'antisemitismo, del razzismo e della xenofobia.

Infine, si sottolineava la necessità di assicurare alla giustizia gli autori di siffatti reati, attraverso l'applicazione del tradizionale principio *aut dedere aut iudicare*.

L'anno successivo, e precisamente il 9 Luglio, venne adottata una nuova risoluzione il cui titolo, a dir la verità, rischia di trarre in inganno, in quanto fa riferimento alla prevenzione del terrorismo, mentre, al contrario, il suo contenuto è sostanzialmente identico a quelle finora esaminate[15]: nel preambolo, infatti, si manifestava ancora grande preoccupazione per gli atti di terrorismo e si sottolineava come la dimensione internazionale di esso contribuisse non poco al sorgere di difficoltà nella messa a punto di un'adeguata strategia repressiva.

Ciò premesso, il parlamento invitava i governi degli stati membri a creare al più presto uno spazio giudiziario europeo, facendo il possibile perché si giungesse, nel più breve tempo possibile, anche alla ratifica della convenzione di Strasburgo o dell'accordo di Dublino.

6.6 Lo spazio giudiziario europeo

A distanza di qualche tempo, il 9 Luglio 1982, venne adottata una risoluzione dal contenuto più articolato rispetto a quelle fin qui esaminate: essa, infatti, si occupa del problema dello “spazio giudiziario europeo” e costituisce il risultato di uno studio approfondito volto a verificare la compatibilità di simili iniziative con le finalità istituzionali della Comunità europea.

Risolto, dunque, positivamente tale primo interrogativo, ci si trovava a doverne affrontare un altro, quello, cioè, di conciliare i diritti dei cittadini della comunità, ed in particolare quello, imprescindibile, della loro libera circolazione entro i confini della stessa, con un'efficace azione di tutela e di repressione delle attività terroristiche.

A tal fine, si affermava che creare uno spazio giudiziario europeo comportava, in primo luogo, enunciare e garantire i diritti dei cittadini, definirne i doveri e, quindi, stabilire le modalità di collaborazione fra gli stati membri, in modo da assicurare il libero esercizio di tali diritti, l'osservanza dei doveri e la tutela dell'intero corpo sociale contro le attività terroristiche e criminali.

Inoltre, poiché il principio della libera circolazione delle persone comporta spesso la conseguenza di favorire, tra le altre, anche le attività di terrorismo consentendo agli autori di esse una facile impunità, sembrava improrogabile adottare adeguate misure in tal senso.

Perciò, a tal fine, si suggeriva di intensificare la cooperazione fra i servizi competenti, nonché di creare vere e proprie strutture specializzate per la raccolta, la centralizzazione e lo scambio delle informazioni.

Inoltre, almeno all'interno della Comunità, si riteneva necessario sopprimere, ai fini dell'extradizione, la natura politica del reato di terrorismo, ciò che, tuttavia, sollevò numerose obiezioni da parte di coloro che ritenevano la limitazione del diritto di asilo un vero e proprio attentato alle istituzioni democratiche degli stati.

Ricordiamo, infine, che nello stesso anno il parlamento europeo adottò altre due risoluzioni concernenti il tema che ci interessa[16].

La prima conteneva alcuni elementi di novità, rispetto alle precedenti, in quanto proponeva la creazione di un tribunale europeo competente a giudicare dei reati di terrorismo.

Si trattava, in sostanza, della ripresa di un tentativo già intrapreso circa cinquant'anni prima con la convenzione per la creazione di una corte penale internazionale del 16 Novembre 1937, tentativo che fallì nel giro di pochi anni, poiché l'accordo non venne ratificato da alcuno stato[17].

Anche questa la proposta non ebbe alcun seguito concreto, nonostante la ormai pacifica constatazione che la comunità europea fosse dotata di quella omogeneità politica e legislativa necessaria.

6.7 Le risoluzioni relative ai servizi segreti dell'Est

Un approccio di tipo diverso al fenomeno del terrorismo ci è offerto dalla “risoluzione sui tentativi di destabilizzazione dei servizi segreti dei paesi dell'Est sul territorio della comunità e nel mondo occidentale”, del 13 Gennaio 1983[18].

Essa si basava su quanto emerso nel corso delle indagini della magistratura italiana relativamente all'attentato al Pontefice Giovanni Paolo II.

Si sospettava, cioè, l'esistenza di una catena di complicità a livello internazionale che vedeva coinvolti anche alcuni servizi segreti, nonché di collegamenti tra terrorismo, traffico di armi e di droga: ciò che spinse il parlamento europeo ad occuparsi espressamente del problema, nel sospetto che molti attentati terroristici compiuti negli ultimi anni fossero da ricondurre alle iniziative dei servizi segreti dei paesi dell'Est che miravano alla destabilizzazione delle democrazie nei paesi liberi.

Sullo stesso problema, ricordiamo anche la “risoluzione sulle iniziative di destabilizzazione dei servizi segreti dei paesi dell'Est sul territorio della comunità e nel mondo occidentale”, del 13 Marzo 1984[19], adottata dopo sviluppi ulteriori delle indagini sull'attentato al Pontefice.

Il testo, questa volta, non venne però limitato al terrorismo, ma fu riferito, più in generale, alla cd. campagna di misure attive intrapresa dall'Unione sovietica al fine di “seminare discordia nei paesi della comunità e rompere le loro alleanze”.

6.8 Intensificazione dell'attività del parlamento europeo sul problema del terrorismo

L'attività del parlamento europeo, relativamente al fenomeno che ci interessa, prosegue, poi, nel 1984 con due risoluzioni, entrambe adottate il 25 Ottobre di quell'anno[20].

Nella prima, si rimarcava che il fine principale dei terroristi era quello di minare i governi democratici, ma che, per questi ultimi, il migliore sostegno era senza dubbio rappresentato dalla normale prosecuzione delle attività democratiche.

Inoltre, si deplorava la lentezza con cui, in ambito europeo, si cercava di realizzare un'efficace collaborazione nella lotta al terrorismo e si chiedeva ai governi degli stati membri di voler, finalmente individuare un "ambito comune", cioè norme uguali per tutti che rendessero più agevole ed efficace il perseguimento di tali reati.

Il tenore della seconda raccomandazione era simile a quello della precedente: vi era, infatti, semplicemente, la condanna degli atti di terrorismo, ritenuti un pericolo per le istituzioni democratiche e un ulteriore invito alla collaborazione per gli stati membri.

Anche queste iniziative rimasero, tuttavia, pressoché inascoltate ed anzi, tra la fine del 1984 e l'inizio del 1985 si verificò una vera e propria escalation di attentati terroristici che indusse il parlamento europeo ad occuparsi nuovamente e con urgenza del problema.

In particolare, nella seduta del 13 Febbraio 1985, ne venne approvato un gruppo di sei risoluzioni, i cui passi significativi possono essere così riassunti: anzitutto venivano evidenziati i legami internazionali esistenti tra i vari movimenti terroristici tendenti a destabilizzare i regimi democratici. Per far fronte ad un simile problema occorreva necessariamente realizzare quella cooperazione internazionale che, da sempre invocata, doveva ora scaturire sia da un vivace e pronto scambio di informazioni, sia dal coordinamento delle misure concrete che era necessario apprestare.

In ogni caso, la lotta al terrorismo doveva sempre svolgersi nel rispetto dei principi della democrazia e delle libertà individuali.

Infine, si poneva in luce come un uso distorto del diritto di asilo, conducesse, talvolta, all'impunità dei terroristi.

A questo gruppo di risoluzioni ne seguirono, a breve distanza di tempo, altre due: la "risoluzione sulla lotta al terrorismo", del 18 Aprile 1985 e quella "sui recenti attentati terroristici di Bruxelles e Lussemburgo", del 9 Maggio 1985[21].

In entrambe il parlamento europeo, oltre a rinnovare la condanna per simili atti e a porre l'accento sul legame internazionale dei movimenti terroristici, richiedeva, ancora una volta, che i ministri competenti decidessero le misure concrete da adottare in ambito comunitario e che il consiglio attuasse poi il necessario coordinamento tra le stesse.

6.9 Il problema della sicurezza dei trasporti aerei

Il mese successivo venne elaborata un'ulteriore risoluzione relativa, questa volta, al problema, più specifico, della sicurezza degli aeroporti e della navigazione aerea[22], ma il cui contenuto, a dire il vero, non si discosta molto da quelle precedenti finora esaminate: il parlamento europeo, infatti, sconvolto dall'ondata degli atti terroristici compiuti in quell'ultimo periodo contro i trasporti aerei, ricordando di aver più volte sollecitato presso i governi degli stati membri l'adozione di adeguate misure, rinnovò la sua condanna contro tali atti, nonché contro tutti coloro che li avessero in qualche modo sostenuti o incoraggiati, chiese l'integrale applicazione delle convenzioni esistenti contro il terrorismo nonché la preparazione di un piano di provvedimenti da parte degli stati interessati, con un coordinamento di tutti i servizi competenti.

Rilevò, inoltre, la necessità di sensibilizzare l'opinione pubblica in tal senso, richiamando, al tempo stesso, l'attenzione sui rischi di una propaganda indiretta del terrorismo quali potevano derivare da un uso improprio dell'informazione e da una strumentalizzazione dei mass-media[23].

Ancora, rimarcò che provvedimenti meramente tecnici non sarebbero stati sufficienti a risolvere un problema così grave e complesso quale quello del terrorismo, richiamando piuttosto l'attenzione sulla necessità di una maggiore solidarietà reciproca.

L'anno successivo, il parlamento tornò ad occuparsi della questione con la "risoluzione sul terrorismo" dell'11 Settembre 1986[24], nella quale, ancora una volta, evidenziava l'urgenza di una più efficace collaborazione fra i servizi e le forze di sicurezza dei paesi democratici, nonché la necessità di una rigorosa applicazione delle norme di estradizione e della creazione di un ufficio comunitario permanente per la lotta al terrorismo.

Infine, rivolto ai governi degli stati membri, chiedeva di agire in modo concreto per instaurare una cooperazione efficace in ambito internazionale associando anche tutti i paesi che lo desiderassero.

Di contenuto sostanzialmente identico appare la “risoluzione sugli attentati terroristici contro l’aviazione civile” del 10 Marzo 1988[25].

Appare, invece, più complessa la “risoluzione sui problemi relativi alla lotta contro il terrorismo” del 26 Maggio 1989[26], in cui il parlamento ribadiva, anzitutto, la convinzione che il terrorismo avesse come obiettivo di fondo quello di minare e distruggere la democrazia, nonché di indebolire dissolvere la presenza democratica nel mondo e soprattutto in Europa e, dopo aver considerato che esso rappresenta una minaccia diretta e immediata contro i fondamentali diritti dei cittadini e, ancora, che l’apertura delle frontiere europee presenta anche il rischio di offrire ai terroristi l’occasione di rifugiarsi in paesi diversi da quello in cui hanno commesso il crimine e, dunque, di ottenere l’impunità, oltre a condannare efficacemente gli atti di terrorismo, esortando una rapida e solerte collaborazione fra gli stati membri, chiedeva la creazione di un centro comunitario permanente per il coordinamento delle azioni relative alla prevenzione e alla repressione dei reati di terrorismo, formato da appartenenti alle forze di polizia degli stati membri.

Sottolineava, ancora, la necessità di facilitare la procedura di estradizione per i responsabili di tali manifestazioni criminose all’interno della comunità, suggerendo la creazione anche di un gruppo di coordinatori degli stati membri, che si occupasse dei problemi della criminalità internazionale e delle cui iniziative avrebbe dovuto essere sempre repentinamente informato.

Due anni più tardi – nel 1991 - venne adottata la “risoluzione sugli assassinii commessi dai terroristi nella comunità” [27], in cui il parlamento europeo, costernato per le manifestazioni terroristiche che non accennavano a diminuire e per la particolare gravità della situazione in Spagna e in Irlanda, dopo aver constatato che qualsiasi atto terroristico compiuto all’interno di uno stato si ripercuote inevitabilmente anche sugli altri, in quanto volto a destabilizzare le democrazie e ad attentare ai diritti fondamentali degli individui, espresse il suo sostegno nei confronti dei governi della comunità nella lotta contro tali manifestazioni criminose, esortando, ancora una volta alla collaborazione degli stati membri, ma sempre, naturalmente, nel pieno rispetto dei principi democratici.

6.10 La risoluzione sull’istituzione di Europol

Come si può agevolmente intendere, le risoluzioni del parlamento europeo che abbiamo visto succedersi copiose nel corso di questi lunghi anni non hanno fatto

altro che insistere incessantemente sui medesimi concetti: la necessità di una concreta collaborazione fra i governi degli stati membri nel rispetto dei principi democratici e delle libertà fondamentali dei cittadini, nella convinzione che, nel caso contrario, si sarebbero venute a giustificare proprio quelle attività criminose che, al contrario, era d'obbligo combattere; la necessità di creare uno spazio giudiziario europeo, cioè un sistema comune di estradizione per gli autori di tali reati; la collaborazione fra le forze di polizia.

A partire dal 1993, seppure con evidente ritardo, iniziano, dunque, a vedersi i primi, concreti risultati: risale, infatti, al 22 Gennaio di quell'anno la risoluzione sull'istituzione di un ufficio europeo di polizia, [28] denominato Europol.

Tale ufficio, tuttavia, non è chiamato ad occuparsi in modo esclusivo dei reati di terrorismo ma estende la sua competenza anche al narcotraffico e, più in generale, a tutte quelle forme della criminalità organizzata che trascendono i confini di un unico stato per assumere rilevanza internazionale.

Nella risoluzione in esame, il parlamento europeo considerava ormai assolutamente improrogabile una cooperazione fra i servizi di polizia, di dogana, e di sicurezza e, dopo aver sottolineato che comunque l'acquisizione, l'elaborazione e la trasmissione di informazioni relative a dati personali sarebbero sempre dovute avvenire nel rispetto dei diritti umani e che a tal fine sarebbero stati necessari costanti controlli giudiziari e di polizia, chiese alla commissione di presentare una proposta di regolamento sull'istituzione di Europol e ai parlamenti nazionali di collaborare per la definizione degli obiettivi, delle competenze e degli strumenti operativi di tale ufficio.

In particolare, i compiti da assegnarsi ad Europol, vennero individuati nel modo seguente: consulenza e supporto dei servizi di polizia nazionali, dei servizi doganali e di altri servizi o parti di servizi con funzionari aventi compiti di polizia; distacco di personale presso i servizi suddetti; trasmissione di informazioni alle istituzioni comunitarie a fini di controllo.

La relativa convenzione fu, dunque, adottata con atto del Consiglio in data 26 Luglio 1995.

6.11 Una Risoluzione sul terrorismo e le sue conseguenze in Europa

Prima di passare all'esame della Convenzione Europol, è opportuno ricordare ancora che, nell'anno precedente la sua emanazione, il parlamento europeo adottò la "risoluzione relativa al terrorismo e alle sue conseguenze in Europa" [29]: all'interno di essa si torna, anzitutto a ribadire che il terrorismo, quali che ne siano le motivazioni, rappresenta una vera e propria minaccia per la pace e la democrazia, nonché un grave problema all'interno degli stati membri dell'Unione europea, tanto più se si considera che esso supera le frontiere interne e quelle con i paesi terzi.

Peraltro, si sottolinea come l'auspicato obiettivo dell'integrazione giudiziaria europea sia ancora lontano dall'essere raggiunto e che, se da un lato i principi basilari dei sistemi giuridici degli stati europei sono tra di loro compatibili, le leggi fino a quel momento emanate non sono necessariamente identiche; in ogni caso si ricordano gli sforzi compiuti dalle polizie europee per realizzare un efficace coordinamento reciproco e, ancora, la costituzione delle prime strutture di Europol che senza dubbio avrebbero, di lì a poco, migliorato la lotta contro tutte le forme di criminalità internazionale e quindi anche contro il terrorismo.

Ancora, si ricorda il cd. "terzo pilastro" istituito dagli stati membri nel quadro dell'integrazione europea il quale, tra l'altro, consiste nella cooperazione giudiziaria in materia penale e nella cooperazione tra le forze di polizia in vista della lotta al terrorismo e, infine, si sottolinea come la convenzione di Strasburgo, ormai ratificata da tutti gli stati membri dell'Unione, rappresenti l'elemento centrale per la cooperazione e la lotta a tali forme di criminalità, anche se presenta evidenti lacune che sarebbe opportuno eliminare quanto prima[30].

Tra di esse, la principale viene senz'altro individuata nella possibilità, per gli stati contraenti, di formulare, al momento della firma, una riserva che permetta di rifiutare l'extradizione del colpevole qualora lo stato richiesto ritenga il reato di natura politica[31].

A tal fine si invita il consiglio a prendere adeguate misure per eliminare tale principio.

Infine, si ribadiscono ancora una volta i principi che abbiamo visto già enunciati nelle risoluzioni precedenti, ossia la condanna per tutte le manifestazioni terroristiche costituenti una grave minaccia per lo sviluppo armonioso delle società europee in quanto determinanti un rafforzamento dei controlli sulle persone e sui loro spostamenti in contrasto con gli obiettivi primari dell'Unione europea; si riconosce, comunque che tale forma di criminalità, sebbene non possa essere mai giustificata all'interno di una società libera e democratica, ha profonde radici storiche e non può essere sradicata facendo unicamente riferimento a misure di polizia; a tal fine si ritiene necessario risolvere tutte le tensioni politiche, etniche, sociali, ed ecologiche che possono fornire apparente giustificazione al fenomeno.

6.12 La Convenzione Europol: a) analisi introduttiva

La convenzione Europol venne adottata con atto del Consiglio il 26 Luglio 1995, si compone di 47 articoli suddivisi in 7 titoli e, come tosto vedremo, presenta un contenuto estremamente complesso e tecnico. E' tuttavia opportuno procedere per ordine, richiamando, in primo luogo, il titolo I che fra tutti è quello che ci interessa maggiormente, essendo dedicato all'istituzione e alle funzioni di Europol.

Vi si stabilisce, in primo luogo, che gli stati membri dell'Unione europea hanno creato, con tale accordo, un ufficio europeo di polizia denominato appunto Europol, il cui obiettivo consiste principalmente nel migliorare la cooperazione e l'efficacia dei servizi competenti degli stati membri al fine di prevenire e reprimere il terrorismo, il narcotraffico ed altre gravi forme di criminalità internazionale, purché esistano indizi concreti di una struttura o di un'organizzazione criminale e purché due o più stati membri risultino lesi da tali manifestazioni criminose in modo tale da richiedere, in considerazione dell'ampiezza, della gravità e delle conseguenze dei reati, un'azione comune degli stati membri (art.2, cpv.1).

A tal fine, Europol è incaricato, in un primo tempo, della prevenzione e repressione del traffico illecito di stupefacenti e di materie nucleari e radioattive, nonché di rivolgere l'attenzione alle organizzazioni clandestine di immigrazione, alla tratta degli esseri umani e al traffico di autoveicoli rubati.

In un secondo momento, ma comunque entro due anni dall'entrata in vigore della convenzione, dovrà occuparsi altresì dei reati di terrorismo che si configurano in attacchi contro la vita, l'integrità fisica la libertà delle persone e dei beni.

Il Consiglio, tuttavia, può autorizzare Europol ad occuparsi di tali reati di terrorismo anche prima della scadenza prevista, come anche può autorizzare l'ufficio ad occuparsi di altre forme di criminalità, ancorché non espressamente contemplate[32].

Ricordiamo, infine, che le competenze di Europol si estendono anche ai reati di riciclaggio di denaro connessi a tali forme di criminalità, nonché ai reati eventualmente connessi[33].

L'art.3 della convenzione definisce, poi, in modo specifico, le funzioni di Europol, individuate nel modo seguente: agevolazione nello scambio di informazioni tra gli stati membri; raccolta e analisi delle informazioni; comunicazione senza indugio ai servizi competenti degli stati membri delle informazioni che li riguardano; facilitazione delle indagini degli stati membri; gestione di raccolte informatizzate di informazioni.

Inoltre, al fine di agevolare l'attività e l'efficacia dei servizi competenti degli stati membri, Europol svolge le seguenti, ulteriori funzioni: approfondisce le conoscenze, già peraltro specializzate, dei servizi competenti degli stati membri nel quadro delle loro indagini, offrendo loro anche utili consigli; fornisce informazioni per consentire un impiego più razionale delle risorse nazionali disponibili per le attività operative; elabora relazioni generali sull'andamento dei lavori.

6.13 Continua: b) le unità nazionali

Per permettere lo svolgimento di tali, complesse, funzioni, sono istituite, in ciascuno stato membro, delle unità nazionali, cioè degli organi di collegamento tra Europol e servizi statali competenti.

Tali unità nazionali si occupano, in primo luogo, della fornitura di informazioni ad Europol, affinché quest'ultimo sia in grado di svolgere le proprie funzioni, nonché di un servizio di consulenza per rispondere alle richieste inoltrate dall'ufficio stesso.

In secondo luogo, esse hanno l'obbligo di tenere aggiornate le informazioni e quindi di utilizzarle e diffonderle a vantaggio dei servizi competenti.

Nessuna unità nazionale, tuttavia, è tenuta a trasmettere informazioni se in tal modo arreca pregiudizio alla sicurezza nazionale, compromette il successo di indagini già avviate, o si attenta alla sicurezza delle persone, o, infine, se vengono trasmesse informazioni riguardanti servizi o attività specifiche riguardanti la sicurezza dello stato.

6.14 Continua: c) il sistema informatizzato di raccolta di informazioni

Europol, ai sensi dell'art. 6 della convenzione che la istituisce, gestisce un sistema informatizzato per la raccolta delle informazioni, composto dai seguenti elementi: un sistema informatizzato, degli archivi di lavoro, un sistema di indice.

Il primo, di contenuto limitato e definito con precisione, consente di accertare rapidamente di quali informazioni dispongono gli stati membri ed Europol, ed è direttamente accessibile alla consultazione delle unità nazionali e dagli agenti di Europol debitamente autorizzati.

I dati introdotti, in particolare, riguardano persone sospettate di aver commesso un reato o di avervi partecipato, o che si presume, sulla base di determinati fatti gravi, possano, in futuro, commettere tali reati.

Gli archivi, al contrario, sono istituiti per una durata variabile, hanno la funzione di agevolare l'indagine criminale e riguardano, oltre i colpevoli o presunti tali, anche persone che potrebbero intervenire in qualità di testimoni, nonché le vittime stesse e le persone informate sui fatti.

Infine, è istituito il sistema di indice dei reati memorizzati in tali archivi, all'evidente fine di agevolarne la consultazione.

6.15 Scambio di magistrati o di funzionari di collegamento

Il Consiglio dell'unione Europea, al fine di migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli stati membri in ambito sia civile che penale, ha previsto, con azione comune[34] del 22 Aprile 1996[35], la possibilità di effettuare degli scambi, tra gli stati membri, di magistrati o funzionari esperti delle procedure riguardanti la cooperazione giudiziaria denominandoli, appunto, magistrati di collegamento.

Lo scopo principale dell'iniziativa consiste nella necessità di accrescere la rapidità e l'efficacia della cooperazione giudiziaria, nonché di rafforzare lo scambio di informazioni sui sistemi giuridici e giudiziari degli stati membri.

Si tratta, com'è evidente, di un'iniziativa che non concerne esclusivamente il terrorismo, ma che è opportuno ricordare in questa sede, in quanto, seppure indirettamente, facilita l'attività di repressione e prevenzione anche di tale forma

di criminalità.

6.16 L'istituzione di un repertorio di conoscenze specialistiche nel settore dell'antiterrorismo

Con azione comune del 15 Ottobre 1996[36] il Consiglio dell'Unione Europea ha disposto l'istituzione e il costante aggiornamento di un repertorio delle competenze, delle capacità e conoscenze specialistiche nel settore dell'antiterrorismo, al fine di facilitare la cooperazione tra gli stati membri nella lotta a tale forma di criminalità.

Nel testo del documento si ricorda, in primo luogo, che la cooperazione di polizia ai fini della repressione e prevenzione del terrorismo è questione di interesse comune per tutti gli stati membri, ed è perciò opportuno che venga sempre potenziata.

A tal fine, considerato che i servizi antiterrorismo nazionali hanno sviluppato capacità e conoscenze specialistiche le quali sarebbe più che opportuno mettere a disposizione di tutti gli stati membri, viene creato un repertorio che le raggruppi, al fine di permettere a tutti gli stati membri di disporre più tempestivamente di tutte le conoscenze opportune.

Sarà, in particolare, il Regno Unito a dover compilare, tenere aggiornato e, infine, divulgare tale repertorio: ad esso gli stati membri dovranno trasmettere i dati da inserire, indicando le competenze e le conoscenze specialistiche accumulate nel corso degli anni durante la lotta al terrorismo che reputano utile mettere a disposizione degli altri stati membri.

6.17 Modifiche al sistema di estradizione

In anni molto recenti hanno finalmente visto soluzione le istanze, più volte manifestate nell'ambito del parlamento europeo e di altre istituzioni dell'unione, relative alla creazione di un sistema comune e facilitato di estradizione per tutti gli stati membri.

Ora, tali provvedimenti ci interessano, a dire il vero, solo indirettamente in quanto entrano in gioco solo nel caso in cui lo stato sul cui territorio si sia rifugiato il reo o presunto tale, decida di rispondere positivamente alla richiesta di estradizione avanzata da altro stato, interessato e competente a perseguirlo.

Essi, tuttavia, conservano notevole importanza anche ai fini della nostra analisi perché, rendendo più semplice la procedura di estradizione, quanto meno tra gli stati membri dell'Unione, concorrono a realizzare una più rapida ed efficace repressione del reato, assicurando l'autore alla giustizia in tempi brevi[37].

6.18 La procedura semplificata di estradizione

Il Consiglio dell'Unione Europea ha, in primo luogo, concentrato la propria attenzione sui procedimenti nei quali il reo o presunto tale acconsenta egli stesso alla propria estradizione, prevedendo, in simili ipotesi, una procedura semplificata[38].

Tale accordo, adottato in data 10 Marzo 1995, è stato firmato da tutti gli stati membri ed ha lo scopo di agevolare, in simili casi, l'applicazione della precedente convenzione europea di estradizione del 1957[39].

Ora, non è questa la sede per addentrarci in un esame eccessivamente approfondito dei due testi, posto che si tratta di disposizioni di carattere meramente tecnico e procedurale.

Tuttavia, in breve, ricordiamo come tale recente convenzione abbia lo scopo di accelerare i tempi e di ridurre la documentazione richiesta, snellendo, dunque, i rapporti tra stato richiesto e stato richiedente, nonché le condizioni per la consegna e l'informazione della persona e, infine, l'assunzione del consenso e relativi termini.

6.19 La convenzione relativa all'extradizione tra gli stati membri dell'Unione Europea

In data 27 Settembre 1996, venne concluso, dagli stati membri dell'Unione europea, un nuovo accordo in materia di estradizione[40] volto, come il precedente, a semplificare la convenzione del '57, ma nelle ipotesi in cui il soggetto estradando non abbia prestato il proprio consenso alla procedura[41].

Quanto ai motivi che sono alla base di questo nuovo accordo, è sufficiente ricordare come il Consiglio dell'Unione avesse più volte sottolineato l'importanza dell'extradizione quale mezzo fondamentale per consentire l'esercizio, da parte degli stati membri, della giurisdizione penale, assicurando alla giustizia il reo che si fosse rifugiato all'estero.

Considerate, dunque, le significative affinità esistenti tra le politiche degli stati membri in materia penale, si ritenne opportuno procedere ad una revisione degli aspetti anche sostanziali dell'extradizione, quali le condizioni per estradare, i motivi dell'eventuale rifiuto, la regola della specialità etc. Solo un decisivo intervento in tal senso avrebbe potuto migliorare la cooperazione nei più importanti procedimenti penali, come quelli relativi a reati di terrorismo o alla criminalità organizzata[42].

Ai fini della nostra analisi non è naturalmente necessario esaminare in dettaglio le disposizioni dell'accordo, ma è sufficiente ricordare quanto stabilito dall'art.5 che, relativo ai reati politici, esprime il comune impegno degli stati membri a prevenire e combattere il terrorismo.

Come, infatti, si legge nella relazione esplicativa, in considerazione della somiglianza tra le concezioni politiche degli stati membri e della fondamentale reciproca fiducia nel funzionamento dei rispettivi sistemi giudiziari in materia penale, i tempi erano ormai maturi per procedere ad una nuova analisi circa la possibilità di continuare a sollevare l'eccezione della politicità dei reati di terrorismo ai fini del rifiuto di estradizione nei confronti del reo.

L'art.5 costituisce, appunto, il risultato di tale analisi disponendo, anzitutto, che, ai fini dell'extradizione, nessun reato potrà più, d'ora in poi, essere considerato come politico; in secondo luogo, pur ammettendo che si deroghi a questo principio mediante la formulazione di alcune riserve, precisa che comunque queste ultime non potranno in alcun modo riguardare i reati di terrorismo.

Si tratta, dunque, di una disposizione che innova e che, per così dire, porta alle estreme conseguenze i principi sanciti dalla risalente convenzione di Strasburgo[43].

In ogni caso, resta salvo quanto stabilito dall'art.5 della precedente convenzione europea, per cui lo stato membro può continuare a rifiutare l'extradizione se

scopo della domanda è quello di sottoporre la persona a procedimento penale per motivi di razza, confessione religiosa, nazionalità od opinione politica.

Ora, se l'eventualità che circostanze simili si verificano all'interno degli stati membri dell'unione europea è alquanto remota, tuttavia, poiché il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali è uno dei principi fondamentali che sono alla base del progresso che l'unione stessa intende conseguire anche con tale convenzione, si è comunque ritenuto che il testo non dovesse discostarsi dall'anzidetta regola tradizionale della tutela delle persone contro procedimenti penali viziati da discriminazione politica e che la validità di questa regola dovesse essere espressamente sottolineata.

L'art.5, come già accennato, prosegue, poi, stabilendo che ogni stato membro può comunque formulare una riserva che limiti l'applicazione del par.1, ma che queste non potranno in alcun modo riguardare a) i reati di cui agli artt.1 e 2 della convenzione di Strasburgo e b) i reati di cospirazione o associazione per delinquere per commettere i reati di cui sopra.

Infine, ciò che costituisce una significativa innovazione, le riserve formulate ai sensi dell'art.13 della convenzione di Strasburgo, non si applicano all'estradizione tra gli stati membri.

Prima di concludere la nostra analisi ricordiamo anche il principio contenuto nell'art.7, relativo all'estradizione dei nazionali.

Pochi stati membri, infatti, estradano propri cittadini: in alcuni di essi esistono veri e propri ostacoli costituzionali, in altri ciò è vietato dalla legge. Ricordiamo anche che l'art.6 della convenzione europea di estradizione del '57 prevede espressamente la facoltà per lo stato richiesto di rifiutare l'estradizione per motivi connessi alla nazionalità.

L'articolo che andiamo ad esaminare, al contrario, stabilisce il principio per cui l'estradizione non può essere rifiutata per il motivo che la persona oggetto della domanda è cittadino dello stato richiesto.

Ciò rappresenta, com'è evidente, un importante passo verso l'eliminazione di un tradizionale ostacolo all'estradizione tra gli stati membri. I motivi di tale modifica sono da ricercare, come sottolineato nella relazione esplicativa, nei valori condivisi, nelle tradizioni giuridiche comuni e nella reciproca fiducia nel corretto funzionamento dei sistemi giudiziari degli stati membri dell'Unione europea.

Il paragrafo 2 stabilisce, tuttavia, che si può derogare a tale principio: una facoltà di riserva al riguardo è stata considerata opportuna perché il divieto di estradare

cittadini è spesso sancito nelle costituzioni o in leggi nazionali basate su antiche tradizioni giuridiche la cui modifica appare questione complessa.

Tuttavia, il par.3 prevede un meccanismo che incoraggerà a riconsiderare le riserve formulate, in quanto prevede che la riserva è valida per cinque anni e potrà essere rinnovata per periodi successivi della medesima durata.

Durante tale periodo, ogni stato membro può, in ogni momento, sciogliere in tutto o in parte la riserva stessa.

6.20 L'istituzione di un programma di sostegno per l'Autorità Palestinese

In data 29 Aprile 1997, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato un'azione comune con il fine di istituire un programma triennale di sostegno a favore dell'autorità palestinese nei suoi sforzi per combattere il terrorismo nei territori sotto il suo controllo[44].

In particolare, ricordiamo che già in precedenza, e cioè nell'ottobre 1996, il Consiglio aveva emesso una dichiarazione con cui assicurava la disponibilità dell'unione europea a svolgere un ruolo attivo per promuovere il processo di pace in medio oriente.

Il presente documento, si riallaccia a quanto stabilito in quella sede, istituendo un programma di assistenza della durata di tre anni al fine di sostenere l'autorità palestinese nel suo ruolo di lotta al terrorismo, contribuendo, al tempo stesso, a rafforzare il processo di pace, e a fornire ai competenti servizi di sicurezza e di polizia un'ampia nozione in materia dei diritti dell'uomo.

Il programma comprende, in particolare, i seguenti elementi: formazione delle tecniche di sorveglianza, perquisizione e interrogatorio; istituzione di un ufficio tecnico per le indagini con competenze di polizia scientifica; formazione di personale specializzato per la lotta al terrorismo; approvvigionamento di attrezzature e servizi. Il tutto corredato di misure per il rispetto dei diritti umani.

Ora, è evidente che questo provvedimento ci interessa solo indirettamente, in quanto diretto a combattere il terrorismo mediorientale attraverso un sostegno fornito all'autorità palestinese.

Di esso, tuttavia, si è ritenuto opportuno fare un cenno, in quanto rende l'idea di come il problema del terrorismo si estenda ben oltre i confini della comunità europea.

A questo proposito, non dobbiamo dimenticare che, soprattutto negli ultimi anni, le manifestazioni più gravi di terrorismo in occidente sono da ricollegare alla cd. questione mediorientale la quale pare, ormai, destinata ad oltrepassare i tradizionali confini geografici per espandersi in modo assai preoccupante all'occidente[45].

6.21 Un programma d'azione per la lotta alla criminalità internazionale

Il consiglio dell'Unione Europea, in data 28 Aprile 1997, ha adottato un piano d'azione contro la criminalità internazionale[46] sulla base di uno studio precedentemente effettuato da un gruppo di alto livello al quale presero parte i maggiori esperti in tale campo a livello europeo.

Nel preambolo del documento troviamo, anzitutto espresso il principio per cui la lotta alla criminalità internazionale e al terrorismo costituisce uno sforzo incessante onde è necessario lottare strenuamente, anche se sempre nel pieno rispetto dei principi dello stato di diritto, della democrazia e dei diritti dell'uomo, poiché è proprio la difesa di questi valori a costituire la ragion d'essere della lotta alla criminalità[47].

I punti salienti della presente azione possono, comunque, essere individuati nel modo seguente: è, in primo luogo necessario realizzare il massimo interscambio fra coloro che redigono la legislazione di base e coloro che sono incaricati di imporne il rispetto, cioè polizia, dogana, autorità giudiziaria etc.

Quindi, si menziona la necessità di "conoscere il nemico", cioè individuare, sulla base di strategie comuni, le caratteristiche capaci di renderlo pericoloso o vulnerabile, nonché l'obbligo di procedere, quanto prima, alla ratifica degli strumenti legislativi già elaborati al riguardo ivi compresa la recente convenzione Europol.

La seconda parte del documento è, invece, dedicata agli orientamenti politici che dovranno, quanto prima, essere fatti propri dal consiglio dell'Unione. Tra questi ricordiamo, ad esempio, la necessità di adottare un'azione comune per poter

perseguire penalmente, nell'ordinamento politico di ogni stato membro, l'appartenenza di un soggetto, presente sul suo territorio, ad un'organizzazione criminale indipendentemente dal luogo in cui quest'ultima è situata, o, ancora, per evitare abusi e strumentalizzazioni del diritto d'asilo, nonché per la necessaria istituzione di un gruppo di studio permanente e pluridisciplinare nell'ambito del consiglio stesso al fine di meglio coordinare le iniziative dei singoli stati membri.

Particolare attenzione viene, poi, rivolta alle attività finanziarie spesso collegate alle manifestazioni criminose ed alla necessità, a questo riguardo, di istituire adeguati controlli, soprattutto per i movimenti di capitali sospetti.

Ai fini della prevenzione, si suggerisce, invece, di sviluppare una politica contro la corruzione, in modo da rafforzare la trasparenza nella pubblica amministrazione, nella convinzione che gran parte dei finanziamenti alle attività criminose siano da ricercarsi in questo senso.

6.22 L'istituzione di una rete giudiziaria europea

La necessità di migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli stati membri dell'Unione europea con riferimento al settore della criminalità internazionale che spesso realizza i propri scopi attraverso la costituzione di vere e proprie organizzazioni di carattere transnazionale, ha indotto il consiglio ad adottare una nuova iniziativa, considerato che la cooperazione giudiziaria richiede l'adozione di misure strutturali che, a loro volta, consentano adeguati contatti tra le diverse autorità.

A tal fine, con atto del 29 Giugno 1998, ha visto realizzazione una vera e propria rete di punti di contatto giudiziari tra gli stati membri[48].

Essa è composta dalle autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale, nonché da tutte le autorità che vantano conoscenze specifiche in alcuni, particolari, settori, quali il narcotraffico, la corruzione o il terrorismo.

La rete opera facilitando l'istituzione di adeguati contatti tra tali autorità, organizzando, ad esempio, riunioni periodiche o fornendo in tempi brevi, informazioni sempre aggiornate.

6.23 Un patto di preadesione sulla criminalità organizzata tra gli stati dell'UE ed alcuni paesi candidati

Si tratta di un documento[49] approvato dal consiglio dell'Unione a seguito della riunione del 28 Maggio 1998 svoltasi a Bruxelles tra i ministri della giustizia e dell'interno degli stati membri e dei paesi, già candidati all'adesione, dell'Europa centrale e orientale, inclusi gli stati baltici[50] e Cipro.

In quell'occasione venne ribadito il comune impegno della difesa delle istituzioni democratiche e dei principi dello stato di diritto, nella consapevolezza che la criminalità internazionale costituisce una grave minaccia per tali valori, poiché si radica nella società, nel mondo commerciale e finanziario corrompendone e contaminandone le strutture.

A fronte di ciò, si rendono necessari adeguati strumenti di lotta, quali un apparato di polizia articolato in modo funzionale, un apparato giudiziario capace di agire in modo adeguato, una sufficiente azione preventiva, controlli rigorosi nel commercio delle armi nonché, in generale, una maggiore collaborazione a livello internazionale che coinvolga, oltre agli stati già membri dell'Unione, anche i PECO e Cipro.

Il documento che andiamo ad esaminare contiene, dunque, l'enunciazione di misure concrete in tal senso.

Anzitutto si esprime soddisfazione per l'intenzione dei PECO e di Cipro di adottare alcuni trattati internazionali relativi alle forme più gravi di criminalità quali la convenzione per la repressione del terrorismo, adottata a Strasburgo il 17 gennaio 1977, la convenzione europea di estradizione del 1957, ed altri testi relativi al traffico internazionale di stupefacenti e al riciclaggio di denaro sporco, nonché il piano d'azione contro la criminalità internazionale[51].

Tra le misure previste, ricordiamo, anzitutto, l'istituzione di organismi centrali a livello nazionale con responsabilità per il coordinamento della lotta alla criminalità internazionale, punti di contatto nazionali per lo scambio di informazioni, nonché lo sviluppo, tramite Europol, di una strategia annuale comune per l'individuazione delle minacce più consistenti della criminalità organizzata cui tutti gli stati sono, in misura maggiore o minore, esposti[52].

Si riconosce, inoltre, l'importanza dello scambio di informazioni per fini di indagine nonché per fini operativi ed investigativi. A tal fine i PECO e Cipro dovranno, al più presto, attivarsi per istituire punti di contatto preposti alla cooperazione giudiziaria così da inserirsi nella rete europea. La gestione di tali

informazioni dovrà, comunque, sempre avvenire nella massima riservatezza, in modo da assicurare la protezione dei dati personali[53].

Viene anche conferita massima importanza al sostegno reciproco nelle indagini, il quale può comprendere: assistenza per formazione ed attrezzature, attività investigative congiunte, scambio di funzionari incaricati dell'applicazione della legge.

Infine, si sottolinea il ruolo di Europol e, a tal fine, si invitano i PECO e Cipro ad adottare tutte le misure necessarie per sottoscrivere la relativa convenzione e, in particolare, ad istituire le unità nazionali[54].

Ai fini dell'estradizione e perché il diritto di asilo non venga strumentalizzato, si richiamano le due convenzioni adottate in materia dall'Unione nel 1995 e 1996, la cui ratifica è quanto mai opportuna se si vuole evitare che gli autori di questi gravi reati traggano beneficio dalle differenze esistenti negli ordinamenti giuridici dei vari stati membri.

A questo riguardo, nel patto, si suggerisce di avvalersi il meno possibile, in sede di ratifica, delle facoltà di riserva previste da tali accordi e di adoperarsi affinché sia applicato il più rigorosamente possibile il principio *aut dedere aut iudicare*.

6.24 Lotta alla criminalità internazionale

Con azione comune del 21 Dicembre 1998[55], il consiglio dell'Unione ha espresso un nuovo invito affinché gli stati membri collaborino contro le forme più gravi della criminalità internazionale, specificando, tuttavia, in questo caso che cosa effettivamente debba intendersi per criminalità organizzata[56] e quali sono i reati da colpire.

Così, vengono menzionati il traffico di stupefacenti, il terrorismo, la tratta degli esseri umani, il traffico di opere d'arte, il riciclaggio di denaro sporco, le manifestazioni gravi della criminalità economica, le estorsioni e, più in generale, gli atti di violenza contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di una persona o comportanti un pericolo collettivo per le persone[57].

Inoltre, per organizzazione criminale si intende, ai fini del presente documento, l'associazione strutturata di due o più persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a 4 anni, o con una pena più grave, siano essi reati che costituiscono un fine in sé

ovvero un mezzo per ottenere profitti materiali e, se del caso per influenzare indebitamente l'operato delle pubbliche autorità, ivi compresi anche i reati già previsti dalla convenzione Europol punibili con una pena equivalente a quella menzionata[58].

Al fine di agevolare la lotta contro le organizzazioni criminali, ogni stato membro dovrà impegnarsi a perseguire non solo la condotta di chi, parte dell'organizzazione commetta tali, specifici reati, ma anche quella di chi, all'interno di essa sia addetto ad attività meramente materiali, di per sé non aventi una connotazione criminale, ma che, comunque, di fatto, agevolano il raggiungimento degli obiettivi illeciti "primari", a condizione, tuttavia, che tale partecipazione sia cosciente e che il soggetto sappia quali sono i veri obiettivi dell'organizzazione e anche se questi, poi, non vengono realizzati.

Ogni stato membro dovrà, quindi, impegnarsi affinché questi reati siano perseguiti con sanzioni esemplari, ma soprattutto affinché – ciò che costituisce elemento di grande novità – vengano perseguiti a prescindere dal territorio degli stati membri in cui l'organizzazione ha sede o svolge la sua azione criminale.

Per ciò che riguarda l'estradizione, l'azione comune non pregiudica, comunque, gli obblighi derivanti dalla convenzione del 27 Settembre 1996[59], che, tra l'altro, stabilisce che gli stati membri possono dare una definizione di condotta punibile più ampia di quella indicata dalla presente azione comune.

6.25 Iniziative extraeuropee nella lotta al terrorismo

Prima di concludere il presente capitolo è necessario ricordare che, poiché il fenomeno del terrorismo non si limita affatto all'Europa, ma estende il proprio campo d'azione a livello mondiale, il coordinamento delle azioni europee con le iniziative elaborate a livello mondiale costituisce una condizione imprescindibile se si vuole adottare una strategia che sia veramente efficace per combattere il fenomeno.

Brevemente, ricordiamo come in anni recenti gravi attentati terroristici sono stati diretti contro gli USA. Tra di essi, in particolare, l'attentato di Lockerbie che provocò la morte di 270 persone, nel Dicembre 1988, l'attentato al World Trade Center di New York, il 26 febbraio 1993, in cui persero la vita sei persone, l'attentato dinamitardo nel Terminal Olympia Park di Atlanta il 27 Luglio 1996

che causò due morti. Questi costituiscono, invero, soltanto alcuni degli episodi che negli ultimi tempi hanno turbato l'opinione pubblica mondiale.

Tale concentrazione di attacchi terroristici ha indotto gli Stati Uniti ad avviare ovvero a sostenere numerose iniziative con l'intento di intensificare la lotta congiunta a livello mondiale contro il terrorismo internazionale.

Uno dei risultati più significativi raggiunti in tale ambito è stato raggiunto durante la conferenza dei ministri degli esteri, degli interni e della giustizia dei Sette Paesi più industrializzati nonché della Russia svoltasi a Parigi, il 30 Luglio 1996: in quell'occasione il G7/P8 ha raccomandato ai governi di tutto il mondo 25 misure concrete per migliorare la lotta al terrorismo a livello nazionale ed internazionale.

Come meglio vedremo in seguito, particolare attenzione fu rivolta, in quell'occasione, al profilo della prevenzione e dello scambio di informazioni, nonché ad una coerente azione penale e ad una effettiva e rapida punizione dei responsabili e dei loro collaboratori, con la specifica previsione di numerosi miglioramenti nel settore della cooperazione di polizia e della giurisdizione.

Ora, tali misure, si rivelano particolarmente utili anche ai fini della nostra analisi in quanto sono state successivamente adottate e, per così dire, fatte proprie dall'Unione Europea, costituendo la base della risoluzione sulla lotta contro il terrorismo approvata dal parlamento in data 11 Novembre 1996.

Questo documento si differenzia, dunque rispetto ai precedenti finora esaminati non solo perché costituisce il risultato di un adattamento, nell'ambito dell'Unione europea, di principi elaborati in un più ampio contesto mondiale, ma anche perché rappresenta il punto d'arrivo di un vero e proprio studio del fenomeno terroristico effettuato nell'ambito della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni[60].

6.26 Il concetto di terrorismo

Un'attenzione particolare viene, anzitutto, dedicata al concetto stesso di terrorismo, ciò che già rappresenta una grande novità rispetto alle risoluzioni precedentemente esaminate.

In particolare, nel documento si legge che, nell'unione europea, il terrorismo va considerato alla stregua di "un'attività criminale che si prefigge di modificare, con la minaccia della violenza o il ricorso alla stessa, le strutture politiche, economiche e sociali degli stati di diritto, differenziandosi nettamente, dunque, dalle "azioni di resistenza" organizzate all'interno di stati terzi e rivolte contro strutture statali illiberali e dispotiche".

Ora, già questa affermazione riveste notevole importanza, in quanto contenente la differenza tra terrorismo e quelli che possono essere definiti come movimenti di

liberazione nazionali, cioè attività che, pur caratterizzate dal ricorso alla violenza, si propongono di rovesciare regimi non rispettosi dei diritti umani.

Gli atti di terrorismo, al contrario, sono diretti a violare le libertà fondamentali degli individui e tutte le conquiste dello stato di diritto.

Di conseguenza, per terrorismo deve intendersi ogni azione compiuta da singoli o gruppi con il ricorso alla violenza o alla minaccia della stessa nei confronti di un paese, delle sue istituzioni, ovvero contro singoli individui nell'intento di creare una situazione di paura presso le autorità pubbliche ovvero nell'opinione pubblica in generale per motivi di tipo separatistico, estremistico-ideologico, fanatico-religioso o soggettivo-irrazionale.

Secondo questa impostazione, dunque, a definire il terrorismo concorrono, in pratica, due fattori: il primo attiene alle caratteristiche del contesto socio-politico in cui l'attività viene perpetrata, a seconda, cioè, che sia democratico o illiberale. Nel primo caso avremo un'azione terroristica, nel secondo, un movimento di liberazione nazionale.

Il secondo elemento è, invece, costituito dalle motivazioni: un atto di terrorismo, infatti, per essere tale, deve essere sostenuto da un'ideologia di segno negativo, cioè estremistica e irrazionale.

Si prende atto, tuttavia, di come specialmente negli ultimi anni, si siano venute delineando forme nuove di terrorismo, diverse da quelle tradizionali quali il terrorismo informatico, consistente nel danneggiare sistemi di calcolo quali le banche-dati civili o militari, sistemi di telecomunicazioni ovvero nell'introduzione di virus nei computers al fine di destabilizzare uno stato.

A fronte di ciò, l'unione europea dovrà adoperarsi al fine di elaborare adeguate misure per una lotta coordinata e coerente contro tali forme di criminalità, che in alcun modo sono giustificabili all'interno di società democratiche.

Il catalogo di misure contenuto nella risoluzione si richiama, dunque, alle 25 elaborate durante la conferenza dei G7/P8 a Parigi, il 30 Luglio 1996, sviluppandole e approfondendole in numerosi punti.

Anzitutto, un'attenzione particolare è rivolta al momento preventivo, nonché all'esigenza di una maggiore informazione, di una coerente azione penale ed una più efficace punizione dei terroristi.

Notevole attenzione è, poi, rivolta anche alle vittime degli atti di terrorismo[61], che si ritiene abbiano bisogno di particolare sostegno, in quanto per loro un atto di terrorismo è causa di indicibili sofferenze per cui è necessario fornire

un'adeguata assistenza materiale e psicologica agevolando, in tal modo, il loro reinserimento nella vita sociale.

Inoltre, si ricorda la struttura democratica del processo decisionale degli stati membri dell'Unione europea che consente, in modo del tutto pacifico, il perseguimento e la realizzazione di importanti obiettivi politici nella formazione dell'opinione pubblica.

Il perseguimento di determinati obiettivi attraverso metodi terroristici non può, dunque, essere giustificato nemmeno parzialmente negli stati membri e va rifiutato con la massima decisione.

In conclusione, si segnala che nella lotta al terrorismo una elevata percentuale di responsabilità spetta ai mezzi di comunicazione di massa, in quanto uno degli obiettivi principali dei terroristi consiste nell'ottenere con il minore sforzo possibile la maggiore eco a livello nazionale o internazionale, per amplificare, in tal modo, l'effetto delle loro azioni.

A tal fine, si raccomanda la massima prudenza nella diffusione delle notizie, così da evitare pericolose strumentalizzazioni dei media e si richiede, al tempo stesso che i competenti organi di autoregolamentazione elaborino adeguate regole di deontologia professionale di cui assicurarne, poi, il più rigoroso rispetto.

6.27 Catalogo di misure per la lotta al terrorismo

Ai fini preventivi si richiede, in primo luogo, il rafforzamento delle norme di sicurezza dell'aviazione civile, posto che la tutela di merci e passeggeri trasportati per via aerea rappresenta una premessa imprescindibile per la libertà di circolazione.

Tra tali norme di sicurezza, rientra, in particolare, la dotazione in tutti gli aeroporti, della più moderna tecnologia per garantire un adeguato e coscienzioso controllo dei passeggeri, nonché un affidabile esame ai raggi del bagaglio a mano e delle merci.

Inoltre, dovranno essere migliorate le possibilità tecniche di individuazione degli esplosivi, tenuto conto dei rapidi sviluppi della tecnologia in tale settore.

Particolare attenzione è, poi, rivolta anche al cd. "livello di sostegno dei terroristi"; in tale ottica le misure preventive dovranno essere rivolte al fine di

vietare ogni partecipazione diretta o indiretta ad azioni terroristiche, quali aiuti finanziari, politici, logistici, o più semplicemente intellettuali.

Da segnalare, inoltre, il divieto della abuso di reti di dati e di telecomunicazioni a fini di terrorismo, per cui in ogni stato membro andrebbero creati meccanismi volti ad impedire l'immissione in Internet di istruzioni per la costruzione di bombe, nonché disposizioni per evitare l'accesso non autorizzato a banche dati civili o militari.

Infine, per evitare che esplosivi ed altri strumenti bellici aventi effetti devastanti su persone, animali, piante o beni possano venire nelle mani dei terroristi, deve essere garantito il severo rispetto di tutti gli obblighi internazionali al riguardo, accordando particolare attenzione alla funzionalità dei sistemi nazionali di controllo per ciò che concerne lo sviluppo, la produzione, il commercio, il trasporto, l'importazione e l'esportazione di tali armi.

Non meno importanti sono, tuttavia, la formazione e la specializzazione di esperti permanenti in materia di esplosivi, nonché di specialisti nel settore delle armi atomiche, biologiche e chimiche.

Altra misura suggerita ai fini della prevenzione consiste nell'appello, rivolto agli stati membri, a ridurre i conflitti politici, etnici, sociali o ecologici che si agitano al loro interno, potenziando il dialogo democratico, poiché, spesso, è proprio da situazioni di questo tipo che nascono propositi terroristici.

A tal fine si suggerisce a tutti gli stati membri di perseguire, in questi casi, una politica volta al dialogo democratico e all'integrazione, in modo da eliminare l'emarginazione sociale, economica e culturale.

E' necessario, inoltre, fornire alle autorità preposte ai procedimenti penali o alla sicurezza pubblica, tutte quelle possibilità tecniche che, si fini delle loro indagini, cono opportune per perseguire e punire gli autore di atti terroristici: tra di esse, ad esempio, altre alle tecniche per identificare la provenienza degli esplosivi o delle autovetture utilizzate in un'azione, anche le possibilità di allineamento automatizzato dei dati (ad esempio una verifica programmata di diverse categorie di dati al fine di individuare persone che rispondono a diversi criteri di verifica), nonché di controllo acustico ed ottico del comportamento pubblico e privato di persone attraverso l'uso di strumenti tecnici (microspie, apparecchi radiotrasmittenti, infrarossi etc.).

Inoltre, si dovrebbe pretendere dai produttori di telefono mobili la predisposizione delle premesse tecniche per il loro controllo.

Tutto ciò, naturalmente, sempre nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone e sotto un rigoroso controllo parlamentare e giurisdizionale.

6.28 Il problema della natura politica del terrorismo

Sulla base delle strutture decisionali e di formazione dell'opinione pubblica esistenti negli stati membri ed improntate alla democrazia ed ai principi dello stato di diritto, le attività di terrorismo motivate a livello politico vanno classificate giuridicamente nell'Unione europea non già come reati politici, ma esclusivamente come azioni criminali che violano inequivocabilmente le libertà dei cittadini.

Nessuno, quindi, che nell'ambito di un'attività terroristica uccida una persona, la ferisca, la minacci o la prenda in ostaggio potrà usufruire del particolare meccanismo di tutela previsto per i reati politici, ma dovrà essere considerato alla stregua di un qualsiasi altro criminale, e perciò essere trattato con metodi di polizia, sottoposto a procedimento penale, adeguatamente punito ed eventualmente estradato.

A fronte di ciò, gli ordinamenti giudiziari dei singoli stati membri dovranno prevedere specificamente la possibilità di consegnare a un altro stato membro anche un proprio cittadino, ovvero di perseguire penalmente un terrorista che venga a trovarsi sul proprio territorio anche se abbia agito in altro stato membro[62].

Nel settore della cooperazione giurisdizionale e di polizia è, inoltre, opportuno intensificare la cooperazione tra le singole autorità competenti in materia di sicurezza e di azione penale, anche al fine di garantire uno scambio rapido ed esaustivo di informazioni tra le sedi competenti a prescindere dai casi concreti.

In una prospettiva più a lungo termine si fa, invece, riferimento all'opportunità di realizzare un'armonizzazione a livello europeo del diritto penale con riferimento, in particolare, al settore della criminalità internazionale.

6.29 Osservazioni conclusive

Terrorismo, traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani, riciclaggio di denaro sporco, azioni di violenza contro la libertà delle persone: queste le grandi emergenze che l'Europa si trova oggi ad affrontare.

Di fronte all'aumentare di queste gravi forme della criminalità organizzata, l'Unione europea ha deciso di portare avanti con determinazione il processo di cooperazione giudiziaria e di mutua assistenza. Un processo che ha avuto le sue tappe fondamentali nel trattato di Maastricht e in quello di Amsterdam e che sta trovando di recente concreta attuazione nella sempre più proficua adozione di azioni comuni da parte degli stati membri.

Note al CAPITOLO VI

[1] MARCHETTI, Istituzioni europee e lotta al terrorismo, Padova, 1986, p. 75 ss.

[2] MARCHETTI, *ibidem*

[3] GU n. C 179 del 6-8-1975 p.32

[4] GU n. C178 del 2-8 1976 p. 30

[5] Boll CE 7/8 1976 p. 132 ss.

[6] Quello che è il tradizionale principio *aut dedere aut iudicare*

[7] GU n. C 299 del 12-12 1977 p.24 ss.

[8] In sostanza, era emerso il concetto di "stato sponsor" che più volte abbiamo ritrovato nei documenti ufficiali del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite. Inoltre, su questo tema, v. anche ZICCARDI CAPALDO, Terrorismo internazionale e garanzie collettive, Milano, 1990, p. 30 ss. PANZERA, Raids e protezione dei cittadini all'estero, in Riv. Dir. Int. 1978 p. 759 ss., LABAYLE, Driot international et lutte contre le terrorisme, in *Annuaire français de droit international public*, 1986, p. 105 ss.

[9] Si tratta, appunto, della "Risoluzione sul terrorismo" del 12-4-1978, v. testo in GU n. C 108 del 8-5 1978 p. 36 ss.

[10] GU n. C 93 del 9-4 1979 p.80 ss.

[11] Cfr. retro cap. II

[12] GU n. C 266 del 22-10 1979 p.43 ss.

[13] Iniziava a delinearci il problema del cd. spazio giudiziario europeo, che sarà oggetto di altre, più recenti risoluzioni cfr. infra par.6.6

[14] GU n. C 291 del 10-11-1980 p.91 ss.

[15] GU n. C 234 del 14- 9 1981, p.75

[16] GU n.C 267 dell'11-10 1982 p.44 ss.

[17] Cfr. retro Cap. II par. 6 pag. 19

[18] GU n. C 42 del 14-2-83 p.49

[19] GU n. C 104 del 16-4 1984 p. 44 ss.

[20] GU n. C 315 del 26-11-1984 p.46 ss.

[21] Rispettivamente in GU n. C 122 del 20-5 85 p. 109 e GU n. C 141 del 10-6 1985 p.455 ss.

[22] Risoluzione dell'11-7-1985 in GU n. C 229 del 9-9-85 p.89

[23] DE NIGRIS SINISCALCHI, Mass media e terrorismo: problemi giuridici, in Riv. Pol. 1979 p. 455 ss., FERRI, Il silenzio stampa nei rapimenti e sulle operazioni terroristiche, in Giust. Pen. 1979 III, c. 501 ss.

[24] GU n. C 255 del 13-10-86 p.135 ss.

[25] GU n. C 94 dell'11-4-88 p. 117 ss.

[26] GU n. C 158 del 26-6-89 p.394 ss.

[27] GU n. C 183 del 15-7-91 p.278 ss.

[28] GU n. C 42 del 15-2-93 p.250 ss.

[29] Risoluzione del 10 Marzo 1994, in GU n. C91 del 28-3-94 p.236 ss.

[30] Cfr. a questo riguardo, le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, retro, cap. V par.6 pag.107

[31] Si tratta della previsione dell'art.13

[32] Ciò che è effettivamente avvenuto , cfr., infatti, la Decisione del consiglio del 3 Dicembre 1998 che incarica Europol di occuparsi dei reati di terrorismo che si configurano in attacchi contro la vita, l'incolumità fisica la libertà delle persone e i beni in GU n. C 26 del 30-1-1999 p.22

[33] Ricordiamo che, ai sensi della presente convenzione si considerano connessi i reati realizzati al fine di procurarsi i mezzi per perpetrare gli atti che rientrano nelle competenze di Europol, quelli commessi per agevolare l'esecuzione o, infine, per assicurarsi l'impunità.

[34] Ricordiamo brevemente che l'azione comune è una delle maggiori decisioni che può assumere il consiglio dell'UE. Il trattato di Maastricht prevede, infatti, che i rappresentanti governativi degli stati membri possano decidere azioni comuni quando risulta evidente che, per conseguire determinati obiettivi, non sono sufficientemente efficaci singole misure nazionali. Ai fini della nostra analisi ricordiamo anche che un'azione coordinata sul fronte della lotta contro il terrorismo, o, più genericamente, la criminalità organizzata internazionale è quanto mai necessaria quando il fine è quello di evitare che quanti partecipano a tali azioni si sottraggano ad indagini e processi.

[35] GU n. L 105 del 27-4-1996 p.1 ss.

[36] GU n. L del 25-10-1996 p.1 ss.

[37] E' ovvio che la concessione dell'extradizione presuppone la soluzione del problema che sta a monte e che concerne la natura politica o comune del reato di terrorismo.

Sotto questo aspetto si rinvia a quanto già detto in Cap.II par. 2 pag. 12 , cap.III par. 4 pag. 45 e cap IV In ogni caso è d'uopo sottolineare che i provvedimenti che andiamo ad esaminare non riguardano esclusivamente il terrorismo, ma entrano, al contrario, in gioco, in tutti i casi di estradizione, per qualsiasi reato. Essi, dunque, non affrontano la questione circa la natura del reato di terrorismo. A questo riguardo cfr. CHIAVARIO, Reati politici, terrorismo, estradizione : sviluppi e prospettive recenti, in Foro It. 1986, V, p. 267 ss.; UBERTIS, Reato politico, terrorismo, estradizione passiva, in Ind. Pen. 1987, p. 255 ss., MANZIONE, Vecchie e nuove prospettive nei rapporti tra reato politico ed estradizione, in Cass. Pen. 1985, p. 218 ss.; PAGLIARO, La nozione di reato politico ai fini dell'extradizione, in Riv. Ital. Dir. E proc. Pen., 1983, p. 807 ss.; MARINELLI, Il delitto politico, in Arc. Pen. 1976, p. 71 ss.; PISAPIA, Terrorismo: delitto politico o delitto comune? in Giust. Pen. 1975, II, p. 257 ss.; QUADRI, voce Extradizione (Dir. Int.), in Enc. Dir. XVI p. 1 ss.

[38] GU n. C 78 del 30-3-1995 p.1 ss.

[39] Questa era stata conclusa nell'ambito del Consiglio d'Europa.

[40] GU n. C 313 del 23-10-1996 p. 11 ss.

[41] Circa l'opportunità di introdurre un sistema "europeo" di estradizione cfr. le perplessità di CHIAVARIO, op. cit. p. 273

[42] Cfr. Relazione esplicativa, I, osservazioni generali, cpv.6 in GU n. C 191 del 23-6-1997 p. 13 ss..Sotto quest'ultimo aspetto ricordiamo che la presente convenzione va a modificare alcuni accordi disciplinanti la materia, già in vigore tra gli stati membri ed in particolare, oltre alla convenzione europea di estradizione del '57, la convenzione di Strasburgo del '77, il trattato Benelux e la convenzione per l'applicazione dell'accordo di Schengen. Ciò significa che, d'ora innanzi, il sistema europeo di estradizione sarà costituito da un intreccio di svariate norme convenzionali, non tutte valide per ciascuno stato, nonché dalla combinazione di tali norme con le legislazioni nazionali.

[43] In particolare, l'art.5 ora esaminato ricalca l'art.1 Conv. Strasburgo senza, però, porre limiti all'elenco delle fattispecie già obbligatoriamente depoliticizzate.

[44] GU n. L 120 del 12-5-1997 p. 2 ss.

[45] Su questo punto cfr. ZICCARDI CAPALDO, Terrorismo internazionale e garanzie collettive, Milano, 1990.

[46]GU n. C 251 del 15-8-1997 p. 1 ss.

[47] Cfr. Introduzione ,Parte I n. 4

[48] GU n. L 191 del 7-7 1998 p. 4 ss.

[49] GU n. C 220 del 15-7-1998 p. 1 ss.

[50] D'ora in poi PECO

[51] Cfr. retro par. 6.12

[52] Principio III del Patto

[53] Principio V del Patto

[54] Principio VIII del Patto

[55] Doc. 98/733/GA1

[56] Quando si parla di criminalità organizzata deve intendersi anche il riferimento al terrorismo, posto che questo, per le sue stesse caratteristiche, necessita di un'organizzazione spesso anche molto complessa.

[57] Cfr. Introduzione cpv. III

[58] Art. 1

[59] Cfr. retro par.6.19

[60] Cfr. la Relazione sulla lotta al terrorismo dell'11 -11-1996

[61] Cfr. la convenzione europea sul risarcimento alle vittime dei reati violenti con testo in Riv. Ital dir. Proc. Pen. 1984 p. 775 ss. Con commento di PITTARO , e sullo stesso tema, CASAROLI, in Riv. Ital. Dir. Proc. Pen. 1986, I, p. 560 ss.

[62] Cfr., a questo riguardo, quanto stabilito dalla Convenzione sull'estradizione conclusa, tra gli stati membri dell'Unione europea il 27 Settembre 1996, retro par.6.18 e 6.19

Reati di terrorismo internazionale. Prospettive di repressione.
D.ssa Maria Antonia Di Lazzaro
pubblicato nel luglio 2001
su "Diritto & Diritti" <http://www.diritto.it>, al quale si rimanda per il ©

Bibliografia

AAVV, *Réflexion sur la définition et la répression du terrorisme, Actes du Colloque de l'Université libre de Bruxelles, 19 et 20 Mars 1973*, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 1974, pp. 292

AAVV, L.26-11-1985 N. 719. Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la repressione del terrorismo, aperta alla firma a Strasburgo, il 27-1-1977, in *Legisl. Pen.* 1986. P. 433 ss.

ALESSANDRINI E., CALOGERO P., VIGNA P.L., La minaccia del terrorismo allo stato libero di diritto, da *Critica sociale*, anno LXXI n. 10, 25 Maggio 1979, p. 38 ss., in *Quaderni di documentazione del servizio studi*, Camera dei Deputati, 1981, p. 268 ss.

BERTONI, RAFFAELE *Ordinamento italiano e collaborazione internazionale nella lotta alla criminalità*, in *La giustizia penale*, 1981, p. 15 ss.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Estradizione e reati politici. Il problema della convenzione europea per la repressione del terrorismo*, *Quaderni di documentazione del servizio studi*, 1981

CARBONE, SERGIO MARIA *Repressione della cd. pirateria aerea nei rapporti internazionali*, in *Riv. Dir. Int. Priv. Proc.*, 1971, p. 534 ss.

CASSESE, ANTONIO *I reati politici degli stranieri: in cerca di una definizione* in *Pol. Dir.* 1975, p. 227 ss.

CASSESE, ANTONIO, *Commento all'art.10 Cost.*, da *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, p. IV, p. 544 ss., in *Quaderni di documentazione del servizio studi*, Camera dei deputati, 1981, p. 297 ss.

CHIAVARIO, MARIO Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti, in Foro it. 1986, V, p. 267 ss.

DE FRANCESCO, GIOVANNANGELO voce Reato politico, in Enc. Dir. vol. XXXVIII p. 897 ss.

DELOGU, TULLIO L'extradizione passiva del cittadino, in Cass. Pen. 1979, p. 540 ss.

DEL TUFO, VALERIA Extradizione e reato politico, ed. Iovene, Napoli 1985, pp. XVI-170

DE NIGRIS SINISCALCHI, MARINELLA Mass-media e terrorismo: problemi giuridici, in Riv. Pol. 1979 p. 455 ss.

DE SCHUTTER, B. La convention européenne pour la répression du terrorisme, in Journal des tribunaux, 26 Mars 1977, p. 217 ss.

FERRARO, ANGELO In tema di divieto di estradizione per reati politici, in Cass. Pen. Mass. 1983, p. 1112 ss.

FERRI, NICOLA Il silenzio stampa nei rapimenti e sulle operazioni terroristiche, in Giust. Pen. 1979, III, p. 501 ss.

Reati di terrorismo internazionale. Prospettive di repressione.
D.ssa Maria Antonia Di Luzzaro
pubblicato nel luglio 2001
su "Diritto & Diritti" <http://www.diritto.it>, al quale si rimanda per il ©

FRAYSSE-DRUESNE, GHISLAINE La convention européenne pour la répression du terrorisme, in *Rév. Gén. Dr. Int. Publ.*, 1978, p. 969 ss.

JOXE, ALAIN Il terrorismo, concetto buono per ogni occasione in *Le monde diplomatique*, aprile 1996

JUILLARD, PATRICK Les enlèvements de diplomates, in *Ann. Franç. Dr. Int.*, 1971, p. 205 ss.

LABAYLE, HENRI Droit international et lutte contre le terrorisme, in *Ann. Franç. Dr. Int.* 1986, p. 105 ss.

MANKIEWICZ, R. H. La convention de Montréal (1971) pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile, in *Ann. Franç. Dr. Int.*, 1971, p. 855 ss.

MANTOVANI, FERRANDO Il reato politico come limite all'estradizione, in *Riv. Dir. Matr.* 1968 p. 333 ss.

MANZIONE, DOMENICO Vecchie e nuove prospettive nei rapporti tra reato politico ed estradizione, in *Cass. Pen. Mass.* 1985, p. 218 ss.

MARINELLI, ALDO Il delitto politico, in *Arch. Pen* 1976, p. 71 ss.

MARCHETTI, MARIA RICCARDA Istituzioni europee e lotta al terrorismo, Cedam, Padova, 1986 pp. XII-201

MAZZACUVA, NICOLA Reato politico e divieto di estradizione del cittadino nella costituzione, in *Ind. Pen.* 1980, p. 229 ss.

MIGLIORINO, LUIGI Iniziative europee nella lotta al terrorismo: la convenzione di Strasburgo, in Riv. Dir. int. Priv. Proc. 1977, p. 469 ss.

MIGLIORINO, LUIGI La dichiarazione delle Nazioni Unite sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale, in Riv. Dir. Int. 1995 p. 962 ss.

MENGOZZI, PAOLO Diritto internazionale, ordinamento italiano e violazione dei diritti umani di tipo terroristico, in Iustitia, 1981, p. 213 ss.

MOSCONI, FRANCO La convenzione europea per la repressione del terrorismo, in Riv. Dir. Int. 1979, p. 303 ss.

MOSCONI, FRANCO L'accordo di Dublino, le Comunità europee e la repressione del terrorismo, in Legisl. Pen. 1986, p. 543 ss.

MOSCONI, FRANCO Spunti in tema di estradizione per reati politici, in Ind. Pen. 1972, p. 333 ss.

NUVOLONE, PIETRO Delitto politico e diritto d'asilo, in Ind. Pen. 1970, p. 169 ss.

NUVOLONE, PIETRO Misure contro il terrorismo in Ind. Pen. 1979, p. 533 ss.

OSCHINSKY, SUSANNE Espace judiciaire européen et terrorisme, in Journal des Tribunaux, 3 Mai 1980, p. 289 ss.

Reati di terrorismo internazionale. Prospettive di repressione.
D.ssa Maria Antonia Di Lazzaro
pubblicato nel luglio 2001
su "Diritto & Diritti" <http://www.diritto.it>, al quale si rimanda per il ©

PAGLIARO, ANTONIO La nozione di reato politico agli effetti dell'extradizione in Riv. Ital. Dir. Proc. Pen. 1983, p. 807 ss.

PANZERA, ANTONIO FILIPPO Attività terroristiche e diritto internazionale, ed. Iovene, Napoli, 1978, pp. XII-196

PANZERA, ANTONIO FILIPPO Raids e protezione dei cittadini all'estero, in Riv. Dir. Int. 1978, p. 759 ss.

PANZERA, ANTONIO FILIPPO La convenzione sulla prevenzione e repressione di reati contro persone che godono di protezione internazionale, in Riv. Dir. Int. 1975, p. 80 ss.

PISAPIA, GIANVITTORIO Terrorismo: delitto politico o delitto comune? in Giust. Pen. 1975 II p. 257 ss.

QUADRI, ROLANDO voce Extradizione (dir. int.) in Enc. Dir. Giuffrè, vol. XVI p. 1 ss.

RONCO, MAURO voce Terrorismo, in Nov. Dig. Ital. P. 752 ss.

SALMON, JEAN La convention européenne pour la repression de terrorisme, in Journal des Tribunaux, 24 Septembre 1977, p. 497 ss.

SENESE, SALVATORE Implicazioni giuridiche e politiche della convenzione europea contro il terrorismo, da L'Europa tra integrazione economica ed egemonia politica, Milano, Franco Angeli ed., 1979, in Quaderni di documentazione del servizio studi, Camera dei Deputati, 1981, p. 253 ss.

SERENI, ANGELO PIERO Estradizione e preteso reato politico, in Foro It. 1962, II p. 68 ss.

SINAGRA, AUGUSTO. La cooperazione internazionale contro il terrorismo. La convenzione di Strasburgo, in Il Tommaso Natale, 1979, p. 1413 ss.

SPOLITI, DIONISIO Spunti sulla figura del delitto terroristico in Giust. Pen. 1980, II p. 310 ss.

UBERTIS, GIULIO Reato politico, terrorismo, estradizione passiva in Ind. Pen. 1987, p. 255 ss.

VALLEE, CHARLES La convention européenne pour la repression du terrorisme, in Ann.Franç Dr. Int. Publ. 1976, p. 756 ss.

VIGNA, PIERLUIGI I cosiddetti reati terroristici e l'extradizione da Critica giudiziaria, II, Nov.-Dic. 1978, p. 129 ss., in Quaderni di documentazione del servizio studi, Camera dei Deputati, 1981 p. 285 ss.

ZINGALE, ALBERTO Le strategie antiterrorismo nelle democrazie occidentali, in Dem Dir. 1980, p. 467 ss.

ZICCARDI-CAPALDO, GIULIANA Terrorismo internazionale e garanzie collettive, ed. Giuffrè, Milano, 1990, pp. X-187

Sentenze

Reati di terrorismo internazionale. Prospettive di repressione.
D.ssa Maria Antonia Di Luzzaro
pubblicato nel luglio 2001
su "Diritto & Diritti" <http://www.diritto.it>, al quale si rimanda per il ©

Cass. Pen. Sez.III, 05-04-1961 in Foro it. 1962, II p. 68 ss.

Cass. Pen. Sez I, 23-01-1990 n.3329

Cass. Pen. Sez.I 12-12-1990 n. 3768

Cass. Pen. Sez.I, 24-03-1992 n.767

Cass. Pen. Sez. VI, 20-01-1993 in Foro it. rep. 1993, voce estradizione, n. 8

Cass. Pen. Sez VI 01-10-1996 in Foro it. rep. 1997, voce estradizione, n. 21