

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II**

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

TESI DI DOTTORATO IN DIRITTO INTERNAZIONALE
XVII CICLO

**La nozione di terrorismo
nel diritto internazionale**

Candidata
Raffaella Nigro

Coordinatore
Chiar.mo Prof. Benedetto Conforti

INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	P. 1
---------------------------	------

PARTE I

TERRORISMO DI STATO E “STATE SPONSORSHIP OF TERRORISM”

CAPITOLO I

TERRORISMO DI STATO

1. Premessa.	4
2. Terrorismo di Stato: i dibattiti nell’ambito delle Nazioni Unite.	5
3. La prassi internazionale.	8

CAPITOLO II

“STATE SPONSORSHIP OF TERRORISM”

1. Il concetto di “State sponsorship of terrorism”.	11
2. <i>Segue</i> : la prassi degli Stati.	18
3. <i>Segue</i> : la giurisprudenza statunitense in materia di “State sponsorship of terrorism”.	21

PARTE II

LA DEFINIZIONE DI TERRORISMO INTERNAZIONALE NEL DIRITTO CONVENZIONALE

CAPITOLO I

LE CONVENZIONI A CARATTERE UNIVERSALE

1. Premessa.	25
2. Le convenzioni internazionali adottate nell’ambito di istituti specializzati delle Nazioni Unite.	27
3. Le convenzioni internazionali adottate nell’ambito delle Nazioni Unite.	30
4. <i>Segue</i> : La Convenzione contro la cattura di ostaggi, la Convenzione contro la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, inclusi gli agenti diplomatici: la questione dei movimenti di liberazione nazionale.	31
5. <i>Segue</i> : La Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici dinamitardi e la Convenzione internazionale per la repressione del	

finanziamento del terrorismo: la definizione di terrorismo internazionale in esse contenuta.	35
6. Considerazioni conclusive.	36

CAPITOLO II

LE CONVENZIONI A CARATTERE REGIONALE

1. Le convenzioni adottate in ambito europeo.	38
2. Le convenzioni adottate nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati americani.	39
3. Le convenzioni regionali che distinguono il terrorismo internazionale dalle lotte di liberazione nazionale.	40
4. Considerazioni conclusive.	41

CAPITOLO III

IL PROGETTO DI UNA CONVENZIONE GENERALE CONTRO IL TERRORISMO INTERNAZIONALE

1. I tentativi di predisporre un progetto di convenzione generale contro il terrorismo internazionale nell'ambito delle Nazioni Unite.	42
2. Il testo predisposto dall'India.	44
3. Il problema della definizione di terrorismo internazionale: l'art. 18, par. 2.	45

CAPITOLO IV

LA PRASSI APPLICATIVA DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI E LA DEFINIZIONE GIURIDICA DI TERRORISMO INTERNAZIONALE

1. Premessa.	48
2. La prassi applicativa delle convenzioni internazionali: il caso <i>Yunis (no. 2)</i>	49
3. <i>Segue</i> : il caso <i>Georgescu</i>	51
4. Il caso <i>S.H.T.</i>	51
5. Il caso <i>Ekanayake</i>	52
6. L'eccezione di reato politico: il caso <i>Antonin L.</i>	53
7. Conclusioni.	54

PARTE III

LA DEFINIZIONE DI TERRORISMO INTERNAZIONALE NEL DIRITTO CONSUETUDINARIO

SEZIONE I

TERRORISMO DI INDIVIDUI E AUTODETERMINAZIONE DEI POPOLI

CAPITOLO I

LA DISTINZIONE TRA ATTI TERRORISTICI E LOTTE DI LIBERAZIONE NAZIONALE NELLA PRASSI DELLE NAZIONI UNITE PRIMA E DOPO L'11 SETTEMBRE 2001

1. Premessa.	56
2. Il tradizionale criterio di identificazione degli atti terroristici.	58
3. L'evoluzione del principio di autodeterminazione dei popoli e la questione dell'uso della forza da parte dei movimenti di liberazione nazionale.	61
4. Il rapporto tra autodeterminazione e terrorismo nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite	64
5. La prassi degli Stati: i dibattiti nell'ambito delle Nazioni Unite sugli interventi militari israeliani in risposta a presunti attacchi terroristici palestinesi.	69
6. <i>Segue</i> : La questione dell'indipendenza della Namibia.	72
7. <i>Segue</i> : Gli attacchi militari del Portogallo nei villaggi di Senegal e Guinea.	74
8. La questione della definizione di terrorismo nei dibattiti nell'ambito dell'Assemblea Generale in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001.	75
9. <i>Segue</i> : e nell'ambito del Consiglio di Sicurezza.	77
10. <i>Segue</i> : il parere della Corte Internazionale di Giustizia del 9 luglio 2004.	81

CAPITOLO II

IL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO E LA NOZIONE DI TERRORISMO INTERNAZIONALE

1. Premessa.	84
2. Il diritto internazionale umanitario e il divieto di atti terroristici.	85
3. <i>Segue</i> : la posizione degli Stati Uniti sul Protocollo I dell'8 luglio 1977 addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949.....	88
4. <i>Segue</i> : le opinioni della dottrina.	91
5. <i>Segue</i> : Il Protocollo I e la distinzione tra atti terroristici e attacchi contro civili: il caso <i>Galic</i>	98
6. Considerazioni conclusive.	103

CAPITOLO III

LA GIURISPRUDENZA STATALE

1. Premessa.	106
2. La definizione di terrorismo internazionale alla luce della prassi relativa al rapporto fra reato politico e atti di terrorismo.	107
3. <i>Segue</i> : l' <i>incidence test</i> nella giurisprudenza anglo-americana.	110
4. <i>Segue</i> : il caso <i>Eain v. Wilkes</i>	112
5. Il caso <i>Quinn</i>	114
6. Il caso <i>Atta</i>	119
7. <i>Segue</i> : le sentenze della Corte distrettuale e della Corte d'appello.	120
8. Il caso <i>T. v. Home Secretary</i>	122
9. <i>Segue</i> : la sentenza della <i>House of Lords</i>	126
10. Le opinioni espresse in dottrina.	128
11. I casi <i>Yousef e Tel Oren</i> innanzi ai giudici statunitensi.	134
12. Considerazioni conclusive.	138

SEZIONE II

IL TERRORISMO INTERNAZIONALE: RETE GLOBALE E DETERRITORIALIZZATA

1. Premessa.	141
2. Le opinioni degli Stati espresse nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul carattere globale del terrorismo.	145
3. La questione del terrorismo internazionale affrontata nell'ambito del Consiglio di Sicurezza.	147
4. <i>Segue</i> : a) il caso della Libia.	148
5. <i>Segue</i> : b) il caso del Sudan.	150
6. Le sanzioni contro Al Qaeda prima dell'11 settembre 2001.	153
7. La reazione del Consiglio di Sicurezza agli attentati dell'11 settembre 2001.	154
8. La risoluzione 1373 (2001) e la questione sollevata in dottrina sul potere "legislativo" del Consiglio di Sicurezza.	158
9. <i>Segue</i> : Le opinioni degli Stati.	162
10. I rapporti del Comitato istituito dal Consiglio di Sicurezza sul terrorismo globale.	166
11. Il rapporto della <i>National Commission on Terrorist Attacks upon the United States</i>	170
12. Il rapporto d'informazione sulla cooperazione internazionale contro il terrorismo della Commissione affari esteri in Francia.	172

13. I rapporti inviati dagli Stati al Comitato contro il terrorismo.	173
14. La giurisprudenza inglese in materia di terrorismo globale.	175
15. La condanna del terrorismo globale in alcune organizzazioni regionali.	184
16. Le caratteristiche del terrorismo globale oggetto della condanna generale degli Stati.	186
CONCLUSIONI.	192
BIBLIOGRAFIA	194

INTRODUZIONE

Il fenomeno del terrorismo internazionale è fra quelli che hanno da tempo interessato la comunità internazionale ma che, in particolare, a seguito degli attentati perpetrati negli Stati Uniti nel settembre 2001, ha suscitato un interesse di rilievo tanto per la gravità di tali attentati, quanto per la necessità avvertita nella comunità internazionale di adottare misure atte a reprimerli.

La questione forse più controversa relativa al terrorismo internazionale concerne la sua definizione giuridica. Definire oggi il terrorismo internazionale sembra piuttosto rilevante soprattutto se si considerano le misure adottate, in seguito all'11 settembre 2001, dagli Stati e, a livello internazionale, dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per prevenire e reprimere gli autori di atti terroristici. Quanto agli Stati, è noto come alcuni di essi abbiano adottato misure restrittive delle libertà personali, derogando ad obblighi assunti in base al diritto internazionale, al fine di rafforzare la sicurezza nazionale di fronte all'emergenza determinata dal terrorismo internazionale.

A livello internazionale, il Consiglio di Sicurezza per la prima volta ha adottato alcune decisioni vincolanti per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, in relazione ad una fattispecie generale ed astratta, quale il terrorismo internazionale, e senza limiti di tempo, al punto che in dottrina si è parlato dell'esercizio di un "potere legislativo" da parte del Consiglio.

Constatando dunque il carattere eccezionale delle misure adottate, ci sembra rilevante la nozione di terrorismo internazionale, cioè degli atti in risposta ai quali certe misure, che non sarebbe consentito adottare sulla base del diritto internazionale in presenza di illeciti comuni, possano trovare una legittimazione in quanto siano adottate in risposta ed al fine di prevenire atti di terrorismo internazionale.

Le ragioni della difficoltà di rintracciare una definizione giuridica che sia accettata dalla gran parte degli Stati della comunità internazionale sono note. Sin

dalle prime occasioni in cui la questione del terrorismo internazionale è stata affrontata nell'ambito delle Nazioni Unite, per limitarsi al secondo dopoguerra, è apparso chiaro quali fossero le profonde divergenze in merito alla sua definizione, peraltro ancora oggi attuali. Il dibattito, prevalentemente nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, si concentrò all'inizio essenzialmente su quali atti dovessero essere considerati terroristici, e più precisamente se tale nozione comprendesse solo il terrorismo di individui "sponsorizzato" da Stati o anche il terrorismo di Stato. Sin da allora si delineò una spaccatura nella comunità internazionale fra gli Stati occidentali, i quali intendevano circoscrivere il dibattito al terrorismo di individui "sponsorizzato" da Stati, e gli Stati afro-asiatici, ed in particolare gli Stati arabi, che miravano ad estendere il dibattito anche e soprattutto al terrorismo di Stato, in quanto forma di aggressione compiuta dallo Stato medesimo attraverso propri organi. Un ulteriore motivo di scontro emerse circa la volontà, manifestata dal gruppo degli Stati afro-asiatici, di non confondere gli atti terroristici con le azioni dei popoli che legittimamente sulla base del diritto internazionale lottassero per la propria autodeterminazione.

Il nostro studio si concentrerà essenzialmente sulla questione del terrorismo di individui o gruppi di individui.

Nella *prima parte* del nostro lavoro ci soffermeremo brevemente sulle nozioni di terrorismo di Stato e di "State sponsorship of terrorism" per escludere che il primo rientri in una fattispecie autonoma di diritto internazionale. Vedremo piuttosto che nella prassi degli Stati, il terrorismo di Stato venga in realtà ricondotto alla violazione di altre norme del diritto internazionale. Quanto al secondo, il terrorismo di individui sponsorizzato da Stati, ci chiederemo cosa si intenda giuridicamente per terrorismo internazionale al fine di comprendere in che modo gli Stati commetterebbero un illecito internazionale qualora lo sostenessero. In tal senso allora dovrà essere affrontata la questione, cui si è fatto cenno, della distinzione fra atti terroristici e atti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione. In relazione a tale distinzione, analizzeremo, nella *seconda parte* del nostro lavoro, il diritto convenzionale esistente in materia di terrorismo internazionale per dimostrare come, in questo specifico ambito, la suddetta

questione non sia stata risolta, avendo semmai rappresentato un'occasione per accentuare i punti di disaccordo tra gli Stati. Ci chiederemo allora se una soluzione del problema sia rintracciabile nell'ambito del diritto internazionale generale, che sarà oggetto della *terza parte* del nostro studio. Cercheremo di dimostrare come, soprattutto in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, sia possibile individuare il consenso generale degli Stati su una diversa definizione di terrorismo internazionale, in particolare su una nozione che trascende l'obiettivo degli atti terroristici, tradizionalmente identificati in attacchi contro la popolazione civile, e che sembra in realtà trovare una base di consenso sulla causa perseguita attraverso tali atti.

PARTE I

TERRORISMO DI STATO E “STATE SPONSORSHIP OF TERRORISM”

CAPITOLO I

TERRORISMO DI STATO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Terrorismo di Stato: i dibattiti nell’ambito delle Nazioni Unite. — 3. La prassi internazionale.

1. *Premessa.*

In questa prima parte del nostro lavoro ci proponiamo di esaminare sinteticamente i concetti di terrorismo di Stato e di “State sponsorship of terrorism” al fine di dimostrare come il dibattito sulla nozione giuridica di terrorismo internazionale riguardi essenzialmente gli atti compiuti da gruppi di privati. Vedremo infatti come il termine terrorismo di Stato, benché sia ricorrente nella prassi di alcuni Stati, sia in realtà utilizzato per indicare la violazione di altre norme di diritto internazionale. Al contrario, il termine “State sponsorship of terrorism” viene utilizzato per indicare una fattispecie giuridica in cui lo Stato viene in rilievo in quanto sia coinvolto in atti terroristici perpetrati comunque da gruppi di privati, più che per indicare una condotta illecita dello Stato nell’ambito del proprio territorio o al di fuori di esso. In altri termini, l’idea di terrorismo, seppur storicamente legata all’azione dello Stato,¹ ha assunto, nel diritto

¹ Storicamente il termine terrorismo è stato utilizzato per designare atti di governo caratterizzati da una indiscriminata violenza per garantire la sottomissione della popolazione alla volontà del governo medesimo. Il termine *terrorism*, infatti, fu usato per la prima volta, per qualificare il Regno del Terrore in Francia durante la Rivoluzione e fu associato agli atti intimidatori del governo al potere fra il 1789 ed il 1794. Analogamente Trotsky criticava il terrorismo instaurato da Stalin esercitato contro il partito e contro la classe operaia per proteggere i propri interessi economici e politici. Hitler si propose di eliminare ogni tipo di opposizione diffondendo il terrore e creando i campi di concentramento in nome dell’ideologia nazista. Per un’analisi più

internazionale contemporaneo, caratteristiche differenti per indicare azioni i cui autori materiali sono essenzialmente gruppi di privati ma nel cui contesto gli Stati assumono rilievo in quanto adottino misure per sostenerli o si astengano dall'adottare misure idonee a reprimerli. Tuttavia in questa seconda ipotesi occorrerà stabilire con precisione quali siano gli atti compiuti da privati e definibili terroristici, il che comporterà l'analisi del problema relativo alla distinzione fra atti terroristici e atti compiuti in un contesto di autodeterminazione.

2. *Terrorismo di Stato: i dibattiti nell'ambito delle Nazioni Unite.*

Uno degli elementi fondamentali della definizione giuridica di terrorismo internazionale sul quale si è manifestato il maggior dissenso fra gli Stati, soprattutto nell'ambito dei dibattiti tenutisi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sin dai primi anni in cui la questione del terrorismo internazionale è stata iscritta all'ordine del giorno, riguarda gli autori degli atti terroristici ovvero la possibilità di circoscrivere il termine terrorismo solo agli atti di privati o gruppi di privati o anche agli atti di uno Stato.

Nel settembre 1972 il Sesto Comitato per le questioni legali dell'Assemblea Generale incaricò il Segretario Generale di predisporre uno studio sul problema del terrorismo, incluse le origini di tale fenomeno.²

Nel rapporto del Segretario Generale si legge: “the ordinary meaning of the word terrorism has undergone an evolution since it first came into use at the end of eighteenth century, and has been differently interpreted according to the different types of acts which were uppermost at the time in the minds of those discussing the subject. While at first it applied mainly to those acts and policies of Governments which were designed to spread terror among a population for the purpose of ensuring its submission to and conformity with the will of those Governments, it now seems to be applied to actions by individuals, or groups of individuals.”³

approfondita sul terrorismo di Stato nella storia, cfr. GUILLAME, *Terrorisme et droit international* in *Recueil des Cours*, 1989, p. 297.

² Cfr. A/C.6/414 (27 settembre 1972).

³ Cfr. A/C.6/418, p. 6, (2 novembre 1972).

Nell'ambito del Comitato *ad hoc* per il terrorismo internazionale istituito dall'Assemblea Generale con la risoluzione 3034 (XXVII) del 18 dicembre 1972, le dichiarazioni degli Stati mostrarono da subito le divergenze circa l'inclusione del terrorismo di Stato nei lavori che il Comitato avrebbe dovuto svolgere per l'eliminazione del problema del terrorismo internazionale.⁴

Nel senso che il terrorismo di Stato, in quanto forma di violenza maggiormente pericolosa, dovesse essere un obiettivo prioritario nello studio del problema del terrorismo internazionale, si espresse la Siria: “c'est ce terrorisme criminel qui se trouve à la base de la tragédie et des souffrances de millions d'innocent sans défense en Asie, en Afrique et en Amérique latine. La communauté internationale civilisée n'oubliera pas le terrorisme pratiqué par l'impérialisme américain et ses agents, avec une barbarie sans précédent, contre le peuple du Viet-Nam qui aspire à la liberté et à l'unité. La communauté internationale doit s'unir afin de mettre fin au terrorisme sioniste pratiqué par Israël contre le peuple de Palestine et contre les Etats arabes, dont une partie du territoire est occupé par Israël.”⁵

Tra gli Stati che, al pari della Siria, insistettero sulla necessità di includere il terrorismo di Stato nello studio del Comitato *ad hoc*, assume rilievo l'Algeria, la quale fece espressamente riferimento alle manifestazioni del terrorismo di Stato. In particolare, a suo avviso, gli Stati ricorrono alla violenza ed al terrorismo quando intendono sottomettere una popolazione alla propria volontà o quando intendono utilizzare il territorio e le risorse per scopi contrari agli interessi della popolazione medesima, in altri termini quando praticano “a policy of expansionism and hegemony.”⁶

Tali fattori, ad avviso dell'Algeria, contraddistinguono varie situazioni fra cui il dominio coloniale, l'occupazione straniera di un territorio, l'applicazione di una politica di discriminazione razziale e di *apartheid*, l'aggressione punitiva

⁴ Cfr., MANI, *International Terrorism, is a definition possible?*, in *Indian Journal of International Law*, 1978, p. 206 ss.; MUSHKAI, *Technical Impediments on the way to a Universal Definition of International Terrorism*, in *Indian Journal of International Law*, 1980, p. 448 ss.

⁵ A/AC.160/1, p. 34 (10 aprile 1973).

⁶ Report of the ad Hoc Committee on international terrorism, GAOR, 28th session, Supplement No. 28 (A/9028), 1973, p. 24.

(“punitive aggression”) di uno Stato contro un altro Stato ed in genere l’uso della forza armata in circostanze diverse da quelle previste dal diritto internazionale.⁷

A simili dichiarazioni risposero i delegati di alcuni Stati occidentali, ad avviso dei quali, il riferimento al terrorismo di Stato avrebbe, per così dire, offuscato la vera natura del problema del terrorismo internazionale. Il rappresentante statunitense, in particolare, sostenne che “such an approach had to be rejected because it mixed two distinct problems in such a manner as to ensure that no meaningful action would be taken with regard to either.”⁸ In un successivo dibattito, tenutosi nell’ambito del Comitato *ad hoc*, sempre il delegato degli Stati Uniti sostenne che uno dei principali ostacoli all’eliminazione del terrorismo internazionale era l’argomentazione, sostenuta da alcuni Stati, secondo cui non sarebbe stato possibile perseguire individui terroristi se non si fossero predisposte misure adeguate contro i Governi che terrorizzano gli individui attraverso politiche repressive. Aggiunse poi che “there were too many injustices in the world for it to be possible to condition the solution of one of them upon the solution of all of them. Moreover, an established body of rules governing the conduct of States already existed, e.g., the United Nations Charter, the Definition of Aggression and the Universal Declaration of Human Rights. It was necessary now to formulate rules applicable to individual action.”⁹

In termini analoghi si espresse il delegato del Regno Unito, il quale dichiarò che “acts of States seeking to deprive citizens of their fundamental rights and freedoms were a source of concern and, consequently, it is essential to include the last sentence, which reflected the fact that for many years the United Nations had adopted provisions to protect individuals against arbitrary acts of States, whether they took the form which Algeria called State terrorism or whether they took any other form.”¹⁰

⁷ Opinioni analoghe a quelle qui riportate sono state espresse dallo Yemen, in A/AC.160/1/Add.1 (12 giugno 1973), p. 27 e dalla Tunisia, in Report of the ad hoc Committee on international terrorism, GAOR, 32th session, Supplement No. 37 (A/32/37), 1977, p. 31.

⁸ In GAOR A/C.6/SR 1581, (4 dicembre 1975), p. 282.

⁹ Report of the ad hoc Committee on international terrorism, GAOR, 32th session, supplement No. 37, (A/32/37), 1977, p. 24.

¹⁰ *Ibidem*, p. 46.

In sintesi, da un lato gli Stati arabi e afro-asiatici sollecitavano l'inclusione del terrorismo di Stato nella disciplina del divieto del terrorismo internazionale e dall'altro, gli Stati occidentali, pur non escludendo in principio tale fattispecie, ritenevano tuttavia che ad essa si applicassero altre norme del diritto internazionale.

3. *La prassi internazionale.*

Nella prassi internazionale risulta che in tutti i casi in cui un'azione materialmente posta in essere dallo Stato e contraria al diritto internazionale è stata condannata da altri Stati come atto terroristico, ci si è riferiti ad azioni la cui disciplina rientra in norme del diritto internazionale *distinte* da quelle che condannano il terrorismo internazionale.

Dalla prassi più recente, in particolare, possono rilevarsi conferme in tal senso. Il 5 ottobre 2003 le forze aeree israeliane lanciarono missili nel villaggio di Ein Saheb, in Siria, ritenuto sede di un campo di addestramento di gruppi terroristici. Nei dibattiti svoltisi nell'ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, convocato d'urgenza dalla Siria, la gran parte degli Stati ha condannato l'attacco israeliano in flagrante violazione del diritto internazionale. La Siria, in particolare, ha sostenuto che "this Israeli aggression targeting a Syrian village is a true and precise embodiment of Israeli terrorism," che si era trattato di "acts of aggression committed against the sovereignty and territorial integrity of a State member of the Security Council and of the United Nations," e che "we might now have an opportunity to stop such aggression and an aggression that has been exercising State terrorism."¹¹

Il rappresentante della Lega degli Stati Arabi, in qualità di osservatore permanente presso le Nazioni Unite, ha osservato che "Israeli is fully responsible for all consequences that may result from such aggression. We call for the cessation of State terrorism."¹²

¹¹ Cfr. S/PV. 4836, p. 3.

¹² *Ibidem*, p. 14.

Altri Stati, durante i dibattiti, hanno associato l'aggressione armata di Israele nei confronti della Siria al terrorismo di Stato israeliano.¹³ Tali dichiarazioni confermano, da un lato, la condanna del terrorismo di Stato, e dall'altro la sua identificazione con atti dello Stato il cui divieto è sancito da norme internazionali distinte dal divieto di atti terroristici.¹⁴

Anche nella prassi meno recente è possibile rintracciare elementi a conferma di ciò. Si consideri, ad esempio, il bombardamento del reattore nucleare *Osirak* in territorio iracheno da parte di Israele nel 1981.¹⁵

La gran parte degli Stati, nell'ambito dei dibattiti tenutisi al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha condannato l'attacco israeliano considerandolo una manifestazione di "State terrorism." Tuttavia gli Stati hanno ritenuto che l'atto in questione comportasse la violazione di norme del diritto internazionale *distinte* da quelle che condannano specificamente il terrorismo internazionale. In tal senso può leggersi la dichiarazione della Repubblica Democratica Tedesca che, definendo l'attacco israeliano "a brutal act of aggression", sostenne che "it is evident that the aggravation of the international situation by the most aggressive circles of imperialism has encouraged the aggressor to escalate its policy of *State terrorism* to a dangerous extent."¹⁶ In termini sostanzialmente analoghi si espresse il delegato sudanese secondo il quale "those developments are an

¹³ L'Arabia Saudita, ad esempio, ha affermato che "Israel's violation of Lebanese and Syrian air spaces and its aggression against Syrian territory is a blatant contravention of international law and norms, confirming the aggressive, terrorist nature of the Israeli Government," *ibidem*, p. 20, e ancora l'Iran, in riferimento all'attacco di Israele, ha dichiarato: "it clearly represent Israeli persistence in the pursuit of a policy of State terrorism. No justification or pretext can be accepted for such a policy of reckless recourse to armed aggression," *ibidem*, p. 21.

¹⁴ Gran parte della dottrina è concorde nel ritenere che il terrorismo di Stato rientri in norme distinte di diritto internazionale. È stato infatti osservato che il termine terrorismo di Stato è spesso utilizzato nella prassi in relazione all'uso della forza nelle relazioni internazionali, al fine di esprimere una condanna politica di certi interventi armati. Tuttavia, dal punto di vista giuridico, è in relazione alle norme che vietano l'uso della forza, in particolare l'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, che occorre valutare la liceità degli interventi armati, non assumendo alcun rilievo, quanto meno giuridicamente, l'ulteriore qualificazione di tali interventi in quanto manifestazione del terrorismo di Stato. Si veda in tal senso, GUILLAUME, *Terrorisme et droit international*, in *Recueil des Cours*, 1989, p. 291 ss. Cfr., inoltre, MURPHY, *Defining International Terrorism: A Way Out of the Quagmire*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 1989, p. 13 ss; SKUBISZEWSKI, *Definition of terrorism*, *ibidem*, p. 39 ss; BASSIOUNI, *Legal Control of International Terrorism*, in *Harvard International Law Journal*, 2002, p. 83 ss; TIEFENBRUN, *A Semiotic Approach To a Legal Definition of Terrorism*, in *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 2003, p. 357 ss.

¹⁵ U.N. Doc. Scor., 2282th Meet., 15 June 1981.

¹⁶ *Ibidem*, p. 6.

ominous indication of the fact that we are on the verge of institutionalising *State terrorism*”, condannando “the Israeli aggression and premeditated violation of the national sovereignty, territorial integrity and security of Iraq.”¹⁷

Pertanto, sebbene il terrorismo di Stato esista come fattispecie giuridica vietata dal diritto internazionale, la sua disciplina ricade essenzialmente nelle norme internazionali che vietano l’uso della forza o nelle norme che vietano agli Stati azioni suscettibili di minacciare il rispetto dei diritti umani. Tale considerazione sembra confermata non solo dagli Stati che hanno da sempre condannato il terrorismo di Stato chiedendo che fosse compreso nella definizione di terrorismo internazionale, come ad esempio proprio la Siria alla luce dei dibattiti svoltisi nell’ambito delle Nazioni Unite, ma anche dagli Stati che, al contrario, vi si sono sempre opposti e che tuttavia non hanno negato, in principio, l’esistenza del terrorismo di Stato, sostenendo piuttosto che la sua disciplina fosse compresa in altre norme del diritto internazionale.

¹⁷ U.N. Doc. Scor., 2280th Meet., 12 June 1981, p. 18. Cfr. inoltre le dichiarazioni di Tunisia e Giordania, in *ibidem*, rispettivamente p. 14 e p. 19, e le dichiarazioni di Jugoslavia, Vietnam e Zambia, in U.N. Doc. Scor., 2283th Meet., 15 June 1981, rispettivamente p. 5, p. 13 e p. 17.

CAPITOLO II

“STATE SPONSORSHIP OF TERRORISM”

SOMMARIO: 1. Il concetto di “State sponsorship of terrorism”. — 2. *Segue*: la prassi degli Stati. — 3. *Segue*: la giurisprudenza statunitense in materia di “State sponsorship of terrorism”.

1. *Il concetto di “State sponsorship of terrorism”.*

Diversamente dall’ipotesi del terrorismo di Stato, nell’ambito della quale lo Stato commetterebbe atti terroristici attraverso *propri organi*, si parla di “State sponsorship of terrorism” per indicare l’ipotesi in cui lo Stato partecipa alla commissione di atti terroristici materialmente compiuti da gruppi di privati e per il comportamento dei quali in principio non risponderebbe. Senonché proprio la circostanza di fornire un qualche sostegno ai gruppi in questione farebbe insorgere la responsabilità dello Stato. Viene in rilievo, in tal senso, l’art. 8 del Progetto adottato in seconda lettura il 3 agosto 2001 dalla Commissione di diritto internazionale sulla responsabilità internazionale degli Stati, il quale prevede i criteri di imputabilità allo Stato di atti di privati, in particolare qualora quest’ultimo abbia loro impartito istruzioni relativamente all’atto, oppure abbia esercitato direzione o controllo dell’atto medesimo.

In dottrina si è sostenuto che l’art. 8, insieme all’art. 11, del Progetto del 2001, il quale disciplina l’ipotesi del comportamento di individui riconosciuto e adottato dallo Stato come proprio, se applicabile anche nelle ipotesi di atti terroristici comporterebbe una ristretta serie di ipotesi in cui uno Stato può rispondere per atti di terrorismo compiuti da privati e che, al contrario, il fenomeno del terrorismo internazionale richiede una certa flessibilità per distinguere varie forme di responsabilità dello Stato. In tal senso si è proposto di distinguere fra “State sponsorship” e “State support” per indicare due diverse forme di coinvolgimento dello Stato in atti terroristici, le quali darebbero luogo a

differenti forme di responsabilità dello Stato medesimo.¹⁸ Il termine “State sponsorship” indicherebbe le ipotesi in cui atti terroristici sono imputabili ad uno Stato in presenza di uno dei requisiti previsti dall’art. 8 del Progetto della Commissione di diritto internazionale. Al fine di ovviare alla rigidità dei criteri ivi impiegati, si farebbe poi ricorso al concetto di “State support” per individuare tutte le altre forme di coinvolgimento dello Stato in atti di terrorismo diverse da quelle inquadrabili nel concetto di “State sponsorship” il quale, come si è detto, riflette i criteri del Progetto. Così impostata, tale dottrina, sembrerebbe individuare forme di coinvolgimento dello Stato che, seppur al di fuori di quelle individuabili per il tramite dell’art. 8, consentirebbero comunque l’imputazione degli atti terroristici allo Stato.

In realtà, il termine “State support” sarebbe impiegato per indicare tre differenti ipotesi, alcune delle quali farebbero sorgere una responsabilità dello Stato diversa da quella derivante dall’imputabilità allo stesso dell’atto terroristico. La prima concerne il caso in cui uno Stato “actively supports international terrorism” e la responsabilità dello Stato in tale circostanza, deriverebbe logicamente dalla complicità dello Stato medesimo nell’atto terroristico.¹⁹ La seconda ipotesi riguarda il caso in cui uno Stato viola l’obbligo di prevenire atti di terrorismo internazionale e comporta che lo stesso eserciti la *due diligence* al fine di adottare tutte le misure necessarie per prevenire, nell’ambito del proprio territorio, l’organizzazione di atti terroristici. Infine, l’ultima ipotesi si riferisce al caso in cui uno Stato viola l’obbligo di perseguire o estradare gli autori degli atti terroristici, obbligo che sembrerebbe formare il contenuto di una “emerging norm.”²⁰ Riguardo alle ultime due ipotesi di “State support” è chiaro che, secondo tale dottrina, una responsabilità dello Stato potrebbe sorgere nella misura in cui esso non adotti le misure di cui dispone per prevenire atti terroristici o qualora rifiuti di perseguire o estradare presunti terroristi, ma tale responsabilità non deriverebbe dalla circostanza che l’atto terroristico sia imputabile allo Stato.

¹⁸ Cfr. MALZAHAN, *State Sponsorship and Support of International Terrorism: Customary Norms of State Responsibility*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 2002, p. 83 ss.

¹⁹ *Ibidem*, p. 103.

²⁰ *Ibidem*, p. 113.

In altri termini lo Stato non sarebbe responsabile per atti commissivi dei propri organi ma semmai per atti omissivi degli stessi.

Diversa sembrerebbe, invece, la prima ipotesi, laddove il sostegno attivo fornito da uno Stato ad un gruppo terroristico, lo renderebbe complice dell'atto da quest'ultimo compiuto, facendo presupporre che tale atto sia imputabile allo Stato. Benché non sia sufficientemente spiegato in cosa consista il sostegno attivo fornito da uno Stato ad un gruppo terroristico, tale concetto appare chiarito, seguendo tale dottrina, attraverso il caso della responsabilità del regime dei Talebani per gli attentati terroristici perpetrati negli Stati Uniti nel 2001 dall'organizzazione terroristica Al Qaeda. Si sostiene, infatti, che, se da un lato non ci sono prove che il suddetto regime abbia controllato o diretto gli attentati, escludendo pertanto che si applichino i criteri individuati nell'art. 8 del Progetto della Commissione di diritto internazionale, neppure esistono prove che i Talebani abbiano fornito ad Al Qaeda armi, finanziamenti o altro sostegno materiale ("material support"). Si potrebbe presumere allora che, secondo tale dottrina, sia questo sostegno materiale a rendere lo Stato complice dell'attentato terroristico, benché nel caso di specie non sia stato ritenuto sufficientemente confermato.²¹ La responsabilità dei Talebani per gli attentati dell'11 settembre 2001 deriverebbe piuttosto dalla circostanza che, pur essendo a conoscenza della minaccia di Al Qaeda, essi non hanno adottato le misure idonee a prevenire i suddetti attentati, oltre che dal rifiuto del regime dei Talebani di perseguire o estradare i membri dell'organizzazione, *in primis* Bin Laden, di cui da tempo gli Stati Uniti richiedevano l'estradizione per il sospetto che fosse coinvolto negli attentati del 1998 alle ambasciate statunitensi di Nairobi e Dar es-Salam.²²

Altri autori, in dottrina, hanno discusso di "State-sponsored terrorism" individuando talune forme di sostegno attivo e passivo degli Stati a gruppi terroristici. In particolare, da un lato, è stata evidenziata l'ipotesi in cui uno Stato "actively sponsors, controls or directs" atti terroristici, oppure incoraggia la

²¹ Nel senso della difficoltà di provare che il regime dei Talebani abbia esercitato un controllo su Al Qaeda, sulla base dei criteri individuati all'art. 8 del Progetto della Commissione di diritto internazionale, cfr. SCHMITT, *Counter-Terrorism and the Use of Force in International Terrorism*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 2002, p. 91 ss.

²² *Ibidem*, p. 112-114.

commissione di tali atti attraverso l'addestramento, l'equipaggiamento ed il finanziamento di gruppi terroristici e, dall'altro, l'ipotesi in cui uno Stato si limiti a tollerare la presenza di gruppi terroristici, nel senso cioè di tollerare che il proprio territorio venga utilizzato come base operativa per tali gruppi, oppure abbia difficoltà nel respingere la minaccia terroristica nell'ambito del proprio territorio.²³ Tale dottrina, che, a nostro avviso, ha il merito di chiarire il concetto di sostegno attivo dello Stato a gruppi terroristici,²⁴ non chiarisce tuttavia se in tale ipotesi, l'atto terroristico sia imputabile allo Stato ed eventualmente in cosa la responsabilità che ne deriverebbe potrebbe essere distinta da quella derivante da forme di sostegno passivo dello Stato, quali la tolleranza dell'uso del proprio territorio da parte di gruppi terroristici ovvero l'incapacità di smantellare basi terroristiche ivi presenti.²⁵

Vi sono poi altre opinioni espresse in dottrina, le quali spiegano in termini più precisi in quali ipotesi un atto terroristico è imputabile allo Stato, al di fuori dei criteri previsti agli articoli 8 e 11 del Progetto della Commissione di diritto internazionale.

²³ Cfr. TRAVALIO, *Terrorism, International Law, and the Use of Military Force*, in *Wisconsin International Law Journal*, 2000, p. 145; COHAN, *Formulation of a State's response to Terrorism and State-sponsored Terrorism*, in *Pace International Law Review*, 2002, p. 77 ss.

²⁴ Per sostegno attivo si intende, secondo tale dottrina, l'ipotesi in cui uno Stato "provides weapons, technical advice, transportation, aid and encouragement to terrorists on a substantial scale." Peraltro, ci sarebbe consenso nella comunità internazionale nel ritenere che il mero supporto logistico, l'addestramento o anche il fatto di garantire che il proprio territorio venga usato come base operativa per gruppi terroristici, sia sufficiente a costituire un sostegno attivo da parte dello Stato; in TRAVALIO, cit., p. 144; COHAN, cit., p. 91.

²⁵ In dottrina è stato sostenuto che, qualora uno Stato non riesca a prevenire la presenza di gruppi terroristici nell'ambito del proprio territorio e gli attacchi di tali gruppi diretti contro Stati terzi, non può impedire allo Stato terzo, vittima dell'attacco, di agire in legittima difesa in risposta all'attacco armato sferrato dai terroristi. In altri termini, lo Stato, nell'ambito del cui territorio l'attacco terroristico è stato organizzato, non può opporsi all'esercizio della legittima difesa contro i terroristi che lo Stato vittima dell'attentato ha il diritto di esercitare. Nel caso in cui lo Stato nel cui territorio l'attacco è stato organizzato, si opponga all'esercizio della legittima difesa da parte dello Stato vittima, ne deriverebbe una complicità del primo Stato nell'attacco terroristico. Cfr. MÜLLERSON, *Jus ad Bellum and International Terrorism*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 2002, p. 47. Tale teoria non sembra tener conto delle caratteristiche essenziali della legittima difesa, ovvero che essa è ammessa, da parte di uno Stato che abbia subito un attacco armato da parte di un altro Stato e non da parte di individui. Del resto tale principio è stato ribadito, da ultimo, dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere emesso il 9 luglio 2004 a proposito della legittimità del muro costruito da Israele per difendersi dagli attacchi palestinesi. Ipotizzare, poi, una complicità dello Stato in atti terroristici, qualora non consenta l'esercizio della legittima difesa da parte dello Stato che li abbia subiti, sul presupposto che non sia riuscito ad evitarli, sembra quanto meno azzardato e certamente non corrispondente alla prassi.

Secondo una prima impostazione, il diritto internazionale consuetudinario avrebbe subito un'evoluzione rispetto ai principi enunciati nella giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia a proposito della imputabilità ad uno Stato di atti di terrorismo, in particolare nelle sentenze sul caso del *Personale diplomatico e consolare statunitense detenuto a Teheran* e sul caso *Nicaragua c. Stati Uniti*. Di tale evoluzione, peraltro, non avrebbe tenuto conto la Commissione di diritto internazionale nel Progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati, adottato nel 2001, precisamente agli articoli 8 e 11. Secondo tale teoria, la reazione della comunità internazionale alle azioni militari condotte contro Stati che sponsorizzano il terrorismo internazionale, la quale sarebbe cambiata significativamente a partire dal 1986, indicherebbe una chiara volontà di attribuire gli atti terroristici allo Stato che li sponsorizza.²⁶ In particolare, rilevando che in occasione della reazione militare statunitense contro la Libia, ritenuta responsabile dell'attentato in Germania nella discoteca La Belle contro cittadini statunitensi, la comunità internazionale reagì condannando l'attacco statunitense, anche attraverso una risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite,²⁷ con l'accrescersi della minaccia del terrorismo internazionale, la comunità internazionale sarebbe diventata più tollerante nei confronti di reazioni militari contro Stati sostenitori del terrorismo. Ciò sarebbe dimostrato, ad esempio, dalla reazione militare statunitense, nel 1993, contro l'Iraq, ritenuto responsabile del fallito attentato contro l'allora Presidente degli Stati Uniti in visita in Kuwait, e, in particolare, dalla circostanza che le obiezioni all'uso della forza da parte degli Stati Uniti, furono assai limitate. Un'ulteriore conferma sarebbe poi individuabile nella reazione della comunità internazionale all'uso della forza da parte degli Stati Uniti contro il Sudan e l'Afghanistan, ritenuti responsabili degli attentati alle ambasciate statunitensi di Nairobi e Dar es-Salam. Ancora una volta le critiche a tale uso della forza sarebbero state limitate. Infine, gli attentati dell'11 settembre 2001 e la reazione militare degli Stati Uniti in Afghanistan, la quale non ha suscitato alcuna critica, avrebbero consolidato la

²⁶ Cfr. TRAVALIO and ALTENBURG, *State Responsibility For Sponsorship of Terrorist and Insurgent Groups: Terrorism, State Responsibility, and the Use of Military Force*, in *Chicago Journal of International Law*, 2003, p. 97 ss.

²⁷ UN Doc A/RES/41/38 (1986).

tendenza evolutiva nel senso di imputare gli atti terroristici allo Stato che li sponsorizza. La conclusione sarebbe che il diritto internazionale consente l'uso della forza militare contro lo Stato che sostenga il terrorismo internazionale e che in base al livello di sostegno fornito, sarebbero individuabili taluni criteri da seguire, in particolare, nel caso in cui uno Stato si limiti a consentire che i terroristi usino il proprio territorio senza peraltro prevedere alcun sostegno materiale ad essi. In tal caso l'uso della forza sarà consentito solo nella misura in cui sia necessario a respingere la minaccia terroristica, nel qual caso gli obiettivi possibili sarebbero esclusivamente i terroristi e le loro infrastrutture. Nell'ipotesi in cui, invece, lo Stato fornisca un sostegno logistico al gruppo terroristico, "those personnel and facilities directly engaged in providing the support should be subject to attack to the extent necessary to eliminate or limit the support."²⁸ Al di là della legittimità dell'uso della forza per combattere il terrorismo internazionale, il punto che qui interessa rilevare è che, la suddetta dottrina, parte dal presupposto che tanto il sostegno attivo da parte dello Stato a gruppi terroristici, quanto il fatto di consentire che il proprio territorio sia utilizzato da tali gruppi, consente che gli atti di terrorismo siano in tali casi imputabili allo Stato. Al fine di dimostrare tale principio, è stato seguito un ragionamento che, a nostro avviso, appare criticabile. Partendo dal presupposto che i casi *Iran* e *Nicaragua* non possono considerarsi adeguati a spiegare la responsabilità dello Stato per la specifica categoria degli atti terroristici, avendo la Corte Internazionale di Giustizia sancito criteri vevoli in principio per gli illeciti in generale, se ne potrebbe, in ogni caso, ammettere l'applicabilità alle ipotesi di atti di terrorismo in quanto comunque rientranti nella categoria di atti compiuti da privati. In base a tale considerazione, è possibile notare che la dottrina che stiamo esaminando, nell'analizzare l'evoluzione della prassi nel senso dell'imputabilità degli atti terroristici allo Stato che li sponsorizza, ha fatto riferimento al caso della reazione militare statunitense contro l'Iraq per il coinvolgimento nell'attentato dell'allora presidente statunitense. Ora, è opportuno notare che tale caso non può, a nostro avviso, farsi rientrare nella prassi relativa all'imputabilità allo Stato di atti di privati, in quanto, in realtà,

²⁸ *Ibidem*, p. 112.

rientrante nell'ipotesi dell'imputabilità allo Stato di atti di propri organi. Infatti, gli Stati Uniti, hanno espressamente dichiarato che il fallito attentato nei confronti del proprio Presidente era da considerarsi un atto di "State terrorism", in quanto era imputabile a membri dell'intelligence irachena, che avevano agito su precisi ordini dell'Iraq.²⁹ Per quanto attiene alla reazione degli Stati Uniti in seguito agli attentati alle ambasciate statunitensi di Nairobi e Dar es-Salam, a parte la circostanza che se è vero che diversi Stati occidentali espressero comprensione per la reazione militare statunitense contro il Sudan e l'Afghanistan,³⁰ altri Stati protestarono significativamente,³¹ è opportuno rilevare che gli stessi Stati Uniti, proprio a partire da questi attentati, dichiararono che la minaccia terroristica proveniva essenzialmente "from groups and loosely-knit network with fewer ties to government."³²

Inoltre, anche dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, si è cercato di chiarire, proprio negli Stati Uniti, tutte le responsabilità relative agli attentati e la *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, istituita a tal fine, ha chiaramente sostenuto che non vi è alcuna prova di finanziamenti o altre forme di sostegno fornito ad Al Qaeda da parte di Stati.³³ In definitiva, a noi sembra che un'eventuale evoluzione nel senso di una maggiore tolleranza da parte della comunità internazionale verso l'uso della forza contro il terrorismo internazionale non potrebbe essere spiegata sul presupposto del consenso circa l'imputabilità allo Stato di atti terroristici in quanto la prassi sembra deporre in senso contrario.

²⁹ Cfr. in tal senso le dichiarazioni degli Stati Uniti nell'ambito dei dibattiti tenutisi al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 27 giugno 1993, in UN Doc. S/PV. 3245, 27 June 1993, pp. 3-9.

³⁰ In *American Journal of International Law*, 1999, p. 165.

³¹ Il Sudan definì i bombardamenti statunitensi come atti di aggressione e, insieme al gruppo degli Stati africani e alla Lega degli Stati arabi, chiese al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, di inviare una missione di inchiesta per verificare la veridicità delle accuse statunitensi. Contro l'uso della forza da parte degli Stati Uniti, protestarono, inoltre, l'Iran, l'Iraq, il Pakistan, l'Eritrea, lo Yemen, l'Egitto, la Libia, la Russia e la Repubblica Federale di Jugoslavia, in UN Doc. S/1998/780, 791, 794.

³² Si vedano le dichiarazioni del Coordinatore per l'antiterrorismo del Dipartimento di Stato americano del 2 novembre 1998, v. *infra*, p. 153.

³³ Vedi *infra*, p. 170 ss.

2. *Segue: la prassi degli Stati.*

Se appare criticabile il riferimento alla prassi che ha condotto la dottrina ad individuare le ipotesi di “State sponsorship” o “State support” di atti terroristici e finanche le misure da adottare contro tali Stati, neppure ci sembra rilevante la prassi degli Stati nell’ambito del cui territorio erano stati perpetrati presunti atti terroristici, i quali hanno deciso di adottare contromisure e/o ritorsioni contro Stati che si riteneva fossero coinvolti in tali atti. Come vedremo, tale prassi oltre ad essere parziale, ovvero di un limitato gruppo di Stati, rivela che le misure adottate in risposta a presunti atti di terrorismo presupponevano in realtà la convinzione del coinvolgimento di organi dello Stato contro il quale le stesse sono state adottate piuttosto che il sostegno fornito a gruppi di privati.

Si pensi, ad esempio, al fallito attentato al jumbo israeliano della El Al all’aeroporto londinese di Heathrow avvenuto il 24 ottobre 1986. Durante il processo a carico di Hindaoui, cittadino giordano sospettato di essere responsabile dell’accaduto, dinanzi al tribunale penale di Old Bailey a Londra, emerse che l’ordigno utilizzato era stato introdotto in Gran Bretagna in una valigia diplomatica, che esso era stato poi confezionato nell’ambasciata siriana di Londra e che Hindaoui era stato reclutato a Damasco da un agente siriano che gli aveva fornito un passaporto siriano sotto falso nome.³⁴ Il governo britannico ha deciso, subito dopo il processo, la rottura delle relazioni diplomatiche con la Siria, ha annunciato il 28 ottobre che avrebbe opposto il veto a qualsiasi aiuto economico della CEE alla Siria ed il 14 novembre il Parlamento europeo ha votato l’annullamento degli aiuti finanziari alla Siria. La Gran Bretagna sperava che anche altri Stati interrompessero le relazioni diplomatiche con la Siria, il che non avvenne, ma il 27 ottobre fu adottata una dichiarazione della CEE a Lussemburgo, che solo la Grecia si rifiutò di firmare, in cui si espresse solidarietà con le misure adottate dalla Gran Bretagna e si decise di non autorizzare più la vendita di armi alla Siria nonché di sospendere le visite in tale Stato.³⁵

³⁴ Cfr. ZICCARDI CAPALDO, *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, Milano, 1990, p. 57 ss.

³⁵ In *Revue Générale de Droit International Public*, 1987, p. 594.

Analogamente, nel novembre 1986 davanti al tribunale penale di Moabit, fu celebrato il processo di due cittadini giordani accusati di aver partecipato agli attentati commessi il 29 marzo 1986 contro una società arabo-tedesca di Berlino e il 5 aprile contro una discoteca berlinese frequentata da soldati americani. Nel corso del processo emerse che l'esplosivo per l'attentato era stato loro fornito da un agente siriano, colonnello dell'esercito presso l'ambasciata siriana di Berlino Est. A seguito di tali rivelazioni il governo della Repubblica Federale Tedesca ordinò il 27 novembre l'espulsione di tre agenti diplomatici siriani e decise di sospendere gli aiuti finanziari accordati alla Siria. Il governo di Bonn decise inoltre la sospensione dell'esecuzione dei programmi di sviluppo della Siria, in precedenza con essa concordati e rifiutò di nominare un ambasciatore a Damasco in sostituzione di quello richiamato a Bonn alcuni giorni prima del processo. Il portavoce della cancelleria, F. Host, a proposito delle misure adottate, sottolineò che il governo federale considerava come violazione delle norme internazionali la partecipazione di organi siriani agli attentati terroristici compiuti in territorio tedesco.³⁶

Si consideri, inoltre, che gli Stati occidentali, sempre in quegli anni, adottarono una serie di dichiarazioni in cui prevedevano l'adozione di misure contro gli Stati che avessero fornito aiuto a gruppi terroristici. Si pensi, ad esempio, alla Dichiarazione di Bonn del 17 luglio 1978, firmata da Stati Uniti, Canada, Repubblica Federale Tedesca, Giappone, Francia, Gran Bretagna e Italia in cui si prevedeva una strategia comune contro gli Stati che avessero prestato aiuto ai terroristi. Si prevedeva, inoltre, l'interruzione delle comunicazioni aeree da e per i Paesi che rifiutassero di estradare o di punire i dirottatori di un aereo e/o non restituissero l'aereo dirottato, auspicando che anche altri Stati si unissero all'iniziativa.³⁷

Al *summit* economico di Ottawa 1981 fu adottata la Dichiarazione di Montebello fra gli Stati industrializzati, nell'ambito della quale si decise l'applicazione concreta di sanzioni contro l'Afghanistan riconducendole

³⁶ ZICCARDI CAPALDO, cit., p. 52.

³⁷ *Ibidem*, p. 51.

espressamente all'appoggio fornito da tale Stato al terrorismo ed alla conseguente violazione di norme internazionali.

L'atto prevedeva sanzioni nei confronti del governo di Kabul per il coinvolgimento nel sequestro di un aereo della *Pakistan International Airlines*, dirottato da un cittadino pakistano e fatto atterrare a Kabul nel marzo 1981. Il governo afgano, nonostante le autorità pakistane avessero chiesto di non consentire il decollo, aveva autorizzato la partenza dell'aereo, poi atterrato a Damasco. Il Pakistan accusò le autorità afgane di avere rifornito di armi e di avere aiutato i dirottatori nei giorni di permanenza. Gli Stati riuniti a Montebello, constatata la violazione di norme internazionali fondamentali e degli impegni assunti con la Convenzione dell'Aja per la repressione del sequestro illecito di aeromobili, del 16 dicembre 1970, decisero di sospendere i voli da e per l'Afghanistan, fino a quando il Paese non avesse adottato le misure idonee ad adempiere ai propri obblighi internazionali.³⁸

E ancora, nel maggio 1986 fu adottata la Dichiarazione di Tokyo dei sette paesi più industrializzati (USA, Canada, Gran Bretagna, Francia, Italia, Germania occidentale e Giappone), in cui si condannava il terrorismo in tutte le sue forme, in particolare l'uso di esso come strumento di politica di governo, si sanciva la responsabilità internazionale dello Stato che ad esso avesse fornito sostegno e in concreto si proponevano sanzioni contro la Libia.³⁹

Tale prassi risulta, a nostro avviso, non idonea a rilevare un comportamento generalizzato degli Stati. È infatti evidente che si tratta di decisioni adottate da un gruppo di Stati, precisamente gli Stati occidentali sulla base di atti da essi subiti e da essi definiti terroristici. Peraltro, gli Stati occidentali adottarono sanzioni contro Stati che si riteneva fossero coinvolti in tali atti, talvolta sul presupposto di prove sufficientemente chiare del loro coinvolgimento, ma spesso anche sulla base di assai generiche accuse di connivenza con il terrorismo internazionale senza peraltro che fosse chiaro cosa intendessero con tale espressione.

³⁸ In *International Legal Materials*, 1981, p. 956.

³⁹ *Ibidem*, 1986, p. 1005.

3. *Segue: la giurisprudenza statunitense in materia di “State sponsorship of terrorism”.*

Nell’ambito del fenomeno relativo agli Stati considerati sponsorizzanti il terrorismo internazionale, è opportuno soffermarsi sulla recente prassi dei giudici statunitensi i quali, in applicazione di un emendamento alla legislazione del 1976, il *Foreign Sovereign Immunities Act*, in base al quale, conformemente al diritto internazionale consuetudinario, è stata prevista l’immunità giurisdizionale per gli Stati stranieri, e precisamente l’*Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* adottato nel 1996, hanno esercitato e continuano ad esercitare la propria giurisdizione nei confronti di Stati stranieri ritenuti *sponsor* del terrorismo internazionale contravvenendo ad un principio fondamentale di diritto internazionale, ovvero alla uguaglianza sovrana fra gli Stati, dal quale deriva l’importante conseguenza dell’immunità degli Stati dalla giurisdizione. Né la considerazione che uno Stato abbia in qualche modo sponsorizzato un atto terroristico, restando peraltro da chiarire il significato di tale termine, nel senso cioè di circoscrivere le ipotesi in cui possa eventualmente ritenersi che uno Stato sia giuridicamente responsabile, rappresenta nella prassi attuale un’eccezione alla suddetta immunità.

La legislazione statunitense del 1996 prevede che a certe condizioni gli Stati stranieri possano essere sottoposti alla giurisdizione dei giudici statunitensi venendo meno così il riconoscimento dell’immunità ad essi spettanti sulla base del diritto internazionale. In particolare è stato previsto il potere dei cittadini statunitensi di convenire in giudizio uno Stato nella misura in cui essi abbiano subito, da parte di quest’ultimo, un danno materiale causato da un atto di tortura, un’uccisione extragiudiziale, un atto di sabotaggio aereo, una presa di ostaggi ovvero dall’aver predisposto “material support” per la commissione di uno di tali atti

È necessario inoltre che il ricorrente o la vittima dell’atto terroristico sia un cittadino statunitense e che lo Stato convenuto in giudizio rientri nella lista degli

Stati qualificati dal Dipartimento di Stato americano come Stati *sponsor* del terrorismo internazionale.⁴⁰

Dunque a partire dal 1996, anno di approvazione dell'emendamento al FSIA, i giudici statunitensi hanno esercitato la giurisdizione nei confronti di Stati che, in base alla lista predisposta dal Dipartimento di Stato, risultavano *sponsor* del terrorismo internazionale. Molti sono stati i ricorsi presentati da cittadini statunitensi contro Stati ritenuti responsabili di atti terroristici, ovvero di aver finanziato o in altro modo fornito aiuto ai gruppi terroristici materiali autori di tali atti.⁴¹ Si consideri che tali cittadini hanno ottenuto un risarcimento per i danni subiti e che tale risarcimento è stato reso materialmente possibile in quanto gli Stati Uniti hanno previsto l'esecuzione materiale sui beni, rientranti nella giurisdizione statunitense, degli Stati condannati.

La giurisprudenza statunitense è stata fortemente criticata dagli Stati ai quali, in virtù dell'applicazione della legge del 1996, non è stata riconosciuta l'immunità giurisdizionale, in particolare dall'Iran e da Cuba. L'Iran ha peraltro previsto a sua volta una legislazione che consente il ricorso dinanzi ai giudici nazionali dei cittadini iraniani che abbiano subito danni derivanti da una qualsiasi ingerenza da parte degli Stati Uniti, con particolare riferimento ai cittadini iraniani che abbiano subito danni durante la guerra tra Iran e Iraq dal 1980 al 1988.⁴²

La giurisprudenza statunitense è stata inoltre oggetto di critiche da parte della stessa dottrina americana.⁴³ Si è in generale criticato il fatto che nella prassi più recente le autorità giurisdizionali abbiano iniziato ad esercitare la propria

⁴⁰ Gli Stati che attualmente figurano nella lista del Dipartimento di Stato sono: Cuba, Iran, Iraq, Libia, Corea del Nord, Siria e Sudan.

⁴¹ Per un'analisi dei casi in cui i giudici statunitensi non hanno riconosciuto l'immunità giurisdizionale a Stati ritenuti *sponsor* del terrorismo internazionale, cfr. SEALING, *State Sponsors of Terrorism is a Question, not an Answer: The Terrorism amendment to the FSIA makes less sense now than it did before 9/11*, in *Texas International Law Journal*, 2003, p. 119 ss.

⁴² Cfr., TAYLOR A., *Another Front in the War on Terrorism? Problems with Recent Changes to the Foreign Sovereign Immunities Act*, in *Arizona Law Review*, 2003, p. 533 ss.

⁴³ GARTENSTEIN-ROSS D., *A Critique of the Terrorism Exception to the Foreign Sovereign Immunities Act*, in *Journal of International Law and Politics*, 2002, p. 887 ss; HOYE W.P., *Fighting Fire with...Mire? Civil Remedies and the New War on State Sponsored Terrorism*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2002, p. 105 ss; TAYLOR A., *Another Front in the War on Terrorism? Problems with Recent Changes to the Foreign Sovereign Immunities Act*, cit.

competenza nella lotta al terrorismo internazionale prerogativa, in passato, dell'esecutivo che ha adottato sanzioni economiche contro gli Stati che si riteneva sponsorizzassero il terrorismo. Le sentenze statunitensi sono state criticate sia in quanto incompatibili con il diritto internazionale, sia in quanto sostanzialmente inefficaci a combattere il terrorismo internazionale. In base al primo degli aspetti individuati, sul presupposto della singolarità della giurisprudenza statunitense, nel senso proprio di essere l'unico Stato ad aver adottato una simile legislazione, ne è stata dichiarata l'incompatibilità con il principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati e dell'immunità giurisdizionale ad essi riconosciuta. Si è in particolare sottolineato che tale immunità può venir meno solo nell'ipotesi in cui lo Stato in questione vi rinunci espressamente non potendosi ritenere una rinuncia implicita la commissione di violazioni dei diritti umani, come più volte sottolineato dagli stessi giudici statunitensi, neppure nell'ipotesi in cui si tratti di violazioni di norme di *jus cogens*.

Trattandosi delle uniche sentenze in materia, è stato sottolineato, il rischio è che esse risultino politicizzate e difettino del fondamentale requisito dell'imparzialità. Ne è stata inoltre dichiarata l'incompatibilità con la dottrina dell'*Act of State*, sebbene si tratti di una dottrina che non ha un proprio fondamento nel diritto internazionale ed inoltre con il principio di cortesia internazionale della reciprocità.

In secondo luogo, si è rilevata l'inefficacia di tale prassi a combattere il terrorismo internazionale nella misura in cui essa non si applica evidentemente agli attori non statali, quali Al Qaeda, da cui proviene in realtà la principale minaccia terroristica.

In definitiva, ciò che a noi interessa rilevare è che il concetto di "Stato che sponsorizza il terrorismo", a parte le questioni giuridiche, ovvero le misure che gli Stati hanno il potere di adottare contro gli Stati che commettano tale illecito e pur constatando l'evidenza della contrarietà al diritto internazionale vigente delle sentenze statunitensi, presuppone una chiara e precisa definizione di quali atti siano giuridicamente definibili terroristici. In altri termini è necessario stabilire cosa si intenda giuridicamente con il termine terrorismo per comprendere in che modo gli Stati commetterebbero un illecito internazionale qualora lo sostenessero.

Dovrebbero altresì individuarsi in concreto le ipotesi in cui un eventuale sostegno a gruppi terroristici, giuridicamente definiti, sia tale da configurare un illecito internazionale dello Stato.

Procederemo pertanto con la questione dell'individuazione degli atti terroristici dal punto di vista del diritto internazionale al fine di capire se esistano e quali siano le ipotesi specifiche in cui uno Stato può dirsi *sponsor* del terrorismo internazionale o se, al contrario e proprio alla luce degli sviluppi più recenti della prassi internazionale, la nozione di "State sponsor of terrorism" sia in realtà incompatibile con la stessa nozione giuridica di terrorismo internazionale condivisa dalla generalità degli Stati nella comunità internazionale.

PARTE II

LA DEFINIZIONE DI TERRORISMO INTERNAZIONALE NEL DIRITTO CONVENZIONALE

CAPITOLO I

LE CONVENZIONI A CARATTERE UNIVERSALE

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Le convenzioni internazionali adottate nell'ambito di Istituti specializzati delle Nazioni Unite. — 3. Le convenzioni internazionali adottate nell'ambito delle Nazioni Unite. — 4. *Segue*: La Convenzione contro la cattura di ostaggi e la Convenzione contro la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, inclusi gli agenti diplomatici: la questione dei movimenti di liberazione nazionale. — 5. *Segue*: La Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici dinamitardi e la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo: la definizione di terrorismo internazionale in esse contenuta. — 6. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa.*

Nelle pagine precedenti si è visto come il dibattito, nell'ambito delle Nazioni Unite, circa la nozione giuridica di terrorismo internazionale, si sia concentrato essenzialmente sugli autori di tali atti. Oltre al problema di includere nella suddetta nozione gli atti di indiscriminata violenza compiuti da organi dello Stato, si è anticipata un'ulteriore questione, sollevata dagli Stati arabi e afro-asiatici, nel senso di escludere che gli atti violenti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione, la cui legittimità è riconosciuta dal diritto internazionale, fossero qualificabili come atti terroristici.

L'analisi del diritto convenzionale in materia di terrorismo internazionale, che sarà oggetto di questa parte del nostro lavoro, ha l'obiettivo di mostrare come le divergenze emerse nei dibattiti alle Nazioni Unite, proprio sulla distinzione fra atti terroristici e atti compiuti dai *freedom fighters* nell'ambito delle lotte per

l'autodeterminazione, hanno determinato l'impossibilità di trovare un accordo generale e/o universale per la predisposizione di strumenti giuridici che, condannando il terrorismo internazionale, prevedessero misure per la sua prevenzione e repressione. Una conferma di ciò è il quadro giuridico alquanto frammentato che risulta dalle varie convenzioni internazionali stipulate in questa materia.

Da un lato, sono state stipulate convenzioni a carattere universale che si limitano a disciplinare *singoli* reati tradizionalmente associati al terrorismo internazionale, con ciò eludendo il problema di una definizione generale di terrorismo, e dall'altro, convenzioni a carattere regionale che, pur prevedendo una definizione del fenomeno in termini *generali*, sono limitate quanto alla loro efficacia soggettiva.

Riguardo al rapporto fra terrorismo e autodeterminazione dei popoli, la prassi convenzionale comprende, come vedremo, le convenzioni a carattere universale, di cui ci occuperemo tra breve, alle quali sono state apposte dichiarazioni o riserve da parte degli Stati afro-asiatici e arabi nel senso che tali convenzioni non si applicano nei casi di lotte per l'autodeterminazione dei popoli, e le convenzioni a carattere regionale, di cui ci occuperemo nel Capitolo II, le quali, quanto meno quelle stipulate fra gli Stati afro-asiatici e gli Stati arabi, pur condannando il terrorismo internazionale, lo distinguono dalle lotte di liberazione nazionale.

I più recenti tentativi di adottare una convenzione generale a carattere universale, per il cui scopo l'Assemblea Generale ha istituito un Comitato *ad hoc* nel 1996, ancora oggi mostrano, per le medesime ragioni di cui si è detto, le difficoltà di raggiungere risultati univoci relativamente alla definizione di terrorismo internazionale.

Vedremo infine come la prassi applicativa delle convenzioni in vigore non risolve il problema di una definizione generale di terrorismo internazionale in quanto il più delle volte i casi di tale prassi si riferiscono a reati comuni piuttosto che agli atti di terrorismo.

È opportuno precisare che l'analisi delle convenzioni internazionali sarà limitata alle sole definizioni o progetti di definizione degli illeciti in esse

disciplinati proprio al fine di dimostrare come esse non chiariscano e non risolvano la questione di una definizione generale di terrorismo internazionale condivisa dalla gran parte degli Stati.

2. *Le convenzioni internazionali adottate nell'ambito di Istituti specializzati delle Nazioni Unite.*

Dagli anni Sessanta ad oggi sono stati elaborati diversi accordi, a carattere universale, tendenti ad istituire una cooperazione interstatale per la prevenzione e la repressione di *singole* attività considerate espressione del terrorismo internazionale.⁴⁴ In effetti delle dodici convenzioni concluse, solo due contengono l'espressione "terrorismo",⁴⁵ e solo tre esprimono nel Preambolo profonda preoccupazione per gli atti terroristici che sono poi oggetto della disciplina della convenzione o dichiarano, ma sempre nel Preambolo, che gli atti oggetto della convenzione sono espressione del terrorismo internazionale.⁴⁶

Indicativo del carattere settoriale delle suddette convenzioni è altresì la circostanza che la gran parte di esse sono state concluse nell'ambito di Istituti specializzati delle Nazioni Unite. Si tratta in particolare dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO), dell'Organizzazione marittima mondiale (IMO) e dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (IAEA).

Procederemo con la distinzione di tali convenzioni da quelle concluse nell'ambito delle Nazioni Unite per due motivi. In primo luogo, mentre nessuna delle Convenzioni concluse nell'ambito degli istituti specializzati si riferisce espressamente al terrorismo internazionale, le più recenti convenzioni adottate nell'ambito delle Nazioni Unite menzionano esplicitamente tale fenomeno. In

⁴⁴ Sulle convenzioni in materia di terrorismo internazionale, v. TRAHAN, *Terrorism Conventions: existing gaps and different approaches*, in *New England International and Comparative Annual*, 2002, p. 215 ss.

⁴⁵ Si tratta della Convenzione internazionale per la repressione di atti terroristici dinamitardi (New York, 15 dicembre 1997) e della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (New York, 9 dicembre 1999).

⁴⁶ Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi (New York, 17 dicembre 1979); Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (Roma, 10 marzo 1988); Convenzione sulla marcatura degli esplosivi ai fini del rilevamento (Montreal, 1° marzo 1991).

secondo luogo, è proprio nell'ambito delle convenzioni concluse nell'ambito delle Nazioni Unite, o più precisamente in alcune di esse, che si è posto il problema di distinguere gli atti terroristici dagli atti compiuti dai *freedom fighters*.

Una categoria di atti considerata espressione del terrorismo internazionale riguarda l'aviazione civile internazionale.

Nell'ambito dell'ICAO sono state concluse in particolare la Convenzione sui reati e taluni altri atti compiuti a bordo di aeromobili, firmata a Tokyo il 14 settembre 1963 ed entrata in vigore il 4 dicembre 1969,⁴⁷ la Convenzione per la repressione del sequestro illecito di aeromobili, firmata a L'Aja il 16 dicembre 1970 ed entrata in vigore il 14 ottobre 1971,⁴⁸ e la Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, firmata a Montreal il 23 settembre 1971 ed entrata in vigore il 26 gennaio 1973.⁴⁹

Tali convenzioni disciplinano atti che possono compromettere la sicurezza di aeromobili *civili* e delle persone o dei beni in essi presenti, e prevedono come reato la commissione, da parte di chiunque ("any person"), di atti diretti al sequestro di un aeromobile, illecitamente e con violenza o minaccia di violenza (art. 1 della Convenzione del 1970) e inoltre di atti di violenza a danno di persone che si trovino a bordo di aeromobili se tali atti possono compromettere la loro sicurezza in volo (art. 1 della Convenzione del 1963 e art. 1 della Convenzione

⁴⁷ In *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism*, United Nations, New York, 2001, p. 2.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 13. Sulla Convenzione del 1970, cfr. in dottrina, GUILLAUME, *La Convention de La Haye du 16 décembre 1970 pour la repression de la capture illecite d'aéronefs*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1970, p. 35 ss; CARBONE, *Repressione della c.d. pirateria aerea nei rapporti internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1971, p. 534 ss; KOJANEK, *Il dirottamento di aeromobili nella recente disciplina internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 1971, p. 266 ss; GLASER, *Quelques observations sur le détournement d'aéronef. En marge de la Convention du 16 décembre 1970 sur la répression de la capture illicite d'aéronefs*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1972, p. 12 ss; EMANUELLI, *Etude sur les moyens de prévention et de sanction en matière d'actes d'interférence illicite dans l'aviation civile internationale*, *ibidem*, 1973, p. 577 ss; ABRAMOVSKY, *Multilateral Conventions for the suppression of unlawful seizure and interference with aircraft. Part I: the Hague Convention*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1974, p. 381 ss.

⁴⁹ *Ibidem* p. 21. Sulla convenzione del 1971, cfr. in dottrina, MANKIEWICZ, *La Convention de Montréal (1971) pour la repression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1971, p. 855; THOMAS, KIRBY, *The Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1973, p. 163 ss; ABRAMOVSKY, *Multilateral Conventions for the suppression of unlawful seizure and interference with aircraft. Part II: the Montreal Convention*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1975, p. 268 ss.

del 1971). È altresì prevista come reato la complicità nella commissione dei suddetti atti (art. 1, lett. *b*, della Convenzione del 1970 e art. 1, par. 2, lett. *b* della Convenzione del 1971). In particolare in tutte le convenzioni citate è stata prevista una disposizione che esclude dall'ambito di applicazione delle stesse gli aeromobili utilizzati per scopi militari, doganali o di polizia (art. 1, par. 4, della Convenzione del 1963, art. 3, par. 2, della Convenzione del 1970 e art. 4, par. 1, della Convenzione del 1971).

Per completare la disciplina convenzionale in materia occorre ricordare il Protocollo, firmato a Montreal il 24 febbraio 1988 ed entrato in vigore il 6 agosto 1989, per la repressione di atti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale.⁵⁰

Un'ulteriore categoria di atti considerata espressione del terrorismo internazionale e disciplinata dal diritto convenzionale riguarda la sicurezza della navigazione marittima. Vengono in rilievo la Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, firmata a Roma il 10 marzo 1988 ed entrata in vigore il 1° marzo 1992,⁵¹ ed il Protocollo annesso per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate nella piattaforma continentale.⁵² Anche tale Convenzione considera reato la commissione da parte di chiunque, di atti diretti, illecitamente ed intenzionalmente, ad impadronirsi di una nave o ad esercitarvi il controllo con la violenza o con la minaccia di violenza e ancora di atti di violenza nei confronti di una persona che si trovi a bordo di una nave se tale atto è di natura tale da pregiudicare la sicurezza della navigazione della nave. Anche la Convenzione di Roma prevede come reato la complicità nella commissione di uno degli atti disciplinati (art. 3, par. 2, lett. *b*) ed esclude espressamente dal proprio ambito di

⁵⁰ *Ibidem* p. 63.

⁵¹ *Ibidem*, p. 68. Sulla Convenzione di Roma, cfr. in dottrina, ALBERSTAM, *Terrorism on the high seas: the Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety*, in *American Journal of International Law*, p. 269 ss; FRANCONI, *Maritime terrorism and international law: the Rome Convention of 1988*, in *German Yearbook of International Law*, 1988, p. 278 ss; MOMTAZ, *La Convention pour la repression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1988, p. 595 ss; PANZERA, *Gli accordi di Roma per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima e delle installazioni fisse collocate sulla piattaforma continentale*, in *La Comunità internazionale*, 1988, p. 421 ss.

⁵² *Ibidem*, p. 82.

applicazione le navi da guerra e le navi adibite a servizi doganali o di polizia (art. 2).

Infine, nell'ambito dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica, è stata conclusa la Convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare, firmata a Vienna il 26 ottobre 1980 ed entrata in vigore l'8 febbraio 1987,⁵³ la quale considera come reato la ricettazione, la detenzione e l'uso del materiale nucleare senza averne alcun titolo e che possa provocare la morte o il ferimento grave di persone o il danneggiamento di beni.

3. *Le convenzioni internazionali adottate nell'ambito delle Nazioni Unite.*

Nell'ambito delle Nazioni Unite sono state concluse, come nell'ambito degli Istituti specializzati, convenzioni settoriali che disciplinano singole fattispecie associate tradizionalmente al terrorismo internazionale. Tuttavia negli anni più recenti sono state adottate convenzioni che fanno riferimento al terrorismo internazionale in termini espliciti e generali. Quanto alle prime, si tratta della Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, inclusi gli agenti diplomatici, firmata a New York il 14 dicembre 1973 ed entrata in vigore il 20 febbraio 1977,⁵⁴ e della Convenzione contro la cattura di ostaggi conclusa a New York il 17 dicembre 1979, ed entrata in vigore il 3 giugno 1983.⁵⁵ Quanto alle seconde, ci riferiamo alla Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici dinamitardi, conclusa a New York il 15 dicembre 1997 ed entrata in vigore il 23 maggio 2001,⁵⁶ ed alla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo,

⁵³ *Ibidem*, p. 48.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 30. Sulla Convenzione del 1973, cfr. in dottrina, WOOD, *The Convention on the prevention and the punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1974, p. 791 ss; NOTE, *The Convention on the prevention and the punishment of crimes against diplomatic agents and other internationally protected persons: an analysis*, in *Vanderbilt Journal of International Law*, 1974, p. 705 ss; PANZERA, *La Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro persone che godono di protezione internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, p. 80 ss.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 38. Sulla Convenzione del 1979, cfr. in dottrina, LAMBERT, *Terrorism and hostages in international law*, 1990; PANZERA, *Qualche considerazione in merito alla Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, p. 885 ss.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 99.

firmata a New York il 9 dicembre 1999 ed entrata in vigore il 10 aprile 2002.⁵⁷ Come già accennato, le prime due convenzioni sono particolarmente rilevanti per quanto riguarda il problema della distinzione tra terrorismo internazionale e autodeterminazione dei popoli emerso nel corso della predisposizione dei rispettivi testi.

4. *Segue: La Convenzione contro la cattura di ostaggi e la Convenzione contro la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, inclusi gli agenti diplomatici: la questione dei movimenti di liberazione nazionale.*

Durante la predisposizione della Convenzione del 1973 alcuni Stati proposero che la medesima non fosse applicabile ai movimenti di liberazione nazionale. I delegati di ben 37 Stati proposero di inserire nel testo della Convenzione un articolo in base al quale “no provision of the present articles shall be applicable to peoples struggling against colonialism, alien domination, foreign occupation, racial discrimination and apartheid in the exercise of their legitimate rights to self-determination and independence.”⁵⁸

In realtà la Convenzione non prevede alcuna disposizione relativa a tale questione, tuttavia è interessante notare la soluzione di compromesso cui si pervenne fra gli Stati che avevano proposto di escludere dall’ambito di applicazione della Convenzione i movimenti di liberazione nazionale e gli Stati che, al contrario, sostenevano che nessuna eccezione dovesse essere prevista nella stessa. Si tratta della risoluzione 3166 adottata all’unanimità dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nella quale è annessa la Convenzione in questione laddove è stato previsto, al paragrafo 4 che “the provisions of the annexed Convention could not in any way prejudice the exercise of the legitimate right to self-determination and independence... by peoples struggling against colonialism, alien domination, foreign occupation, racial discrimination and apartheid.” Nel commento al progetto di risoluzione predisposto nell’ambito del Sesto Comitato,

⁵⁷ *Ibidem*, p. 113.

⁵⁸ UN GAOR 28th Sess., A/9407, 10 dicembre 1973, p. 50.

può leggersi peraltro che il suddetto paragrafo 4 “was proposed as a substitute for the 37-Power draft additional article.”⁵⁹ Inoltre e significativamente fu precisato che la stessa risoluzione, “whose provisions are related to the annexed Convention, shall always be published together with it.” Nell’ambito dei dibattiti svoltisi nell’Assemblea generale in seguito all’adozione del testo della Convenzione del 1973, gli Stati espressero le proprie opinioni sul paragrafo 4 della risoluzione 3166. Alcuni di essi sostennero che la risoluzione non poteva e non doveva essere considerata come base di legittimità per la commissione di crimini disciplinati nella Convenzione in nessun caso, né in quanto attività lecita da parte di un popolo nell’esercizio del proprio diritto all’autodeterminazione.⁶⁰ Altri Stati sostennero chiaramente che la Convenzione adottata non dovesse “impair the struggle of peoples against colonialism, foreign domination and racist regimes.”⁶¹

Il Burundi ha apposto una riserva alla Convenzione del 1973 secondo cui non avrebbe applicato le disposizioni relative all’obbligo degli Stati di prevedere pene adeguate per i reati disciplinati dalla convenzione (art. 2, par. 2), e di processare o estradare i presunti colpevoli di tali reati (art. 6, par.1), nell’ipotesi in cui tali atti fossero stati compiuti da un movimento di liberazione nazionale, riconosciuto dal Burundi o da un’organizzazione internazionale di cui il Burundi fosse membro, in quanto azioni di lotta per la propria autodeterminazione. Gli Stati che obiettarono a tale riserva, in particolare Germania, Gran Bretagna, Israele e Italia, sostennero che la stessa fosse contraria all’oggetto e allo scopo della Convenzione e aggiunsero che non avrebbero potuto considerare il Burundi parte ad essa fino a quando tale riserva non fosse stata revocata. Da un lato è opportuno considerare che le suddette obiezioni non sono state formulate con una chiara affermazione che la Convenzione non dovesse ritenersi applicabile nei rapporti con lo Stato riservante, e, dall’altro che gli Stati obiettanti non si sono limitati a dare alla riserva formulata dal Burundi una *propria* interpretazione ma hanno ritenuto in

⁵⁹ *Ibidem*, p. 61.

⁶⁰ Cfr. in particolare le dichiarazioni di Canada e Regno Unito, in UN GAOR, 28th Sess. 2202nd meeting, 14 dicembre 1973, rispettivamente p. 21 e p. 24.

⁶¹ Cfr. in particolare le dichiarazioni di Algeria, Cuba e Bulgaria, *ibidem*, rispettivamente p. 27, 32 e 33.

termini ben più generali e secondo dichiarazioni la cui legittimità è assai dubbia, pretendendo di rappresentare la volontà di tutti gli Stati parti alla Convenzione, di poter considerare il Burundi come Stato non parte alla stessa fino a quando non avesse ritirato la propria riserva.

La questione del rapporto terrorismo e lotte di autodeterminazione si è riproposta in occasione della predisposizione della Convenzione contro la presa di ostaggi.

Nell'ambito della prima sessione in cui si riunì il Comitato incaricato di predisporre la suddetta Convenzione si delineò il problema di distinguere la presa di ostaggi in quanto reato ordinario dalla presa di ostaggi compiuta nell'ambito di lotte di liberazione nazionale. Alcuni Stati, cioè, sottolinearono che gli atti compiuti dai *freedom fighters*, in quanto differenti, "by definition", da quelli compiuti dai terroristi, dovevano chiaramente essere esclusi dall'ambito di applicazione della Convenzione. Il delegato siriano, ad esempio, affermò che "acts perpetrated by criminals under ordinary law could not be placed on an equal footing with the struggle of the national liberation movements which, by their very nature and their objectives, were entirely different."⁶²

Il delegato della Tanzania propose che nella Convenzione fosse inclusa una clausola in base alla quale "for the purposes of this Convention, the term taking of hostage shall not include any act or acts carried out in the process of national liberation against colonial rule, racist and foreign regimes, by liberation movements recognized by the United Nations or regional organizations."⁶³ Gli Stati occidentali erano dell'avviso che non dovessero prevedersi eccezioni nella Convenzione basate sulla causa politica della presa di ostaggi. Il rappresentante statunitense dichiarò che "the question of whether there were circumstances in which oppressed peoples could resort to force to obtain their fundamental rights, including their right to self-determination, was not at issue" e che piuttosto non era possibile, anche in nome delle cause più nobili, ammettere certi atti quali la presa di ostaggi.⁶⁴

⁶² UN Doc. A/32/39, p. 36. Simili dichiarazioni furono espresse inoltre da Nigeria e Tanzania e anche da Jugoslavia, Unione Sovietica, Polonia e Bielorussia.

⁶³ UN Doc. A/AC.188/L.5 (1977).

⁶⁴ First Report of the Hostages Committee, pp. 83-84.

Il compromesso fu raggiunto con l'introduzione dell'art. 12 della Convenzione, grazie ad una proposta del delegato del Messico, in base al quale sono esclusi dall'ambito di applicazione della medesima i casi di cattura di ostaggi commessi durante i conflitti armati, così come definiti nelle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e nei relativi Protocolli dell'8 luglio 1977, ivi compresi i conflitti armati, di cui al paragrafo 4 dell'articolo 1 del primo Protocollo, nei quali i popoli lottano contro il dominio coloniale, l'occupazione straniera ed i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione, sancito dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione relativa ai principi del diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite.

Diverse dichiarazioni furono formulate in riferimento all'art. 12 della Convenzione, particolarmente da parte di Belarus, Bulgaria, Cile, Francia, Israele, Repubblica Dominicana e Jugoslavia, nel senso che la cattura di ostaggi dovesse essere sempre proibita anche nelle ipotesi di cui all'art. 12. È opportuno notare che l'art. 12 si limita a prevedere che le ipotesi di cattura di ostaggi commesse durante i conflitti armati, ivi comprese le lotte dei popoli per l'autodeterminazione, non sono disciplinate dalla Convenzione del 1979, nella misura in cui siano applicabili le Convenzioni di Ginevra ed i Protocolli addizionali, il che non significa che intenda escludere la condanna della cattura di ostaggi compiuta durante i conflitti armati. Tuttavia, è presumibile che le dichiarazioni contenute nel Preambolo della Convenzione e la stessa formulazione dell'art. 12, abbiano suscitato, in taluni Stati, alcune perplessità circa il rapporto tra la cattura di ostaggi considerata espressione del terrorismo internazionale e la cattura di ostaggi compiuta da un popolo che lotta per l'autodeterminazione, nel senso cioè che tale distinzione non fosse sufficientemente chiara nell'ambito della Convenzione.

Del resto è significativa in tal senso la dichiarazione del delegato iraniano a proposito dell'adozione dell'art. 12 secondo il quale, "even the proponents of safeguards for the rights of national liberation movements had maintained that they were in no way suggesting that these movements should be granted an open

license to take hostages. However, it had been pointed out that a clear distinction should be drawn in the convention between genuine activities of national liberation movements and acts of terrorists which had nothing in common with them.”⁶⁵

5. *Segue: La Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici dinamitardi e la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo: la definizione di terrorismo internazionale in esse contenuta.*

Diversamente dalle convenzioni sin qui menzionate, le quali, come si è detto, non fanno espressamente riferimento al terrorismo internazionale se non quando in alcuni casi dichiarano, peraltro nel Preambolo, che gli atti disciplinati sono una manifestazione del terrorismo internazionale, vi sono due convenzioni che si riferiscono al terrorismo in termini espliciti e generali. Si tratta della Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici dinamitardi, conclusa a New York il 15 dicembre 1997 ed entrata in vigore il 23 maggio 2001,⁶⁶ il cui art. 2 prevede che commette reato chiunque intenzionalmente ed illecitamente consegna, collochi o faccia detonare un esplosivo o altro ordigno letale contro un luogo di utilità pubblica, una struttura statale o governativa, un sistema di trasporto pubblico, con l'intento di provocare morte o gravi lesioni fisiche. È interessante poi l'art. 19 della stessa convenzione che esclude dal proprio ambito di applicazione, da un lato le attività delle forze armate durante un conflitto armato nel senso attribuito a tale termine dal diritto internazionale umanitario, e dall'altro, le attività intraprese dalle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle proprie funzioni ufficiali nella misura in cui tali attività siano disciplinate da altre norme del diritto internazionale.

⁶⁵ Cfr. VERWEY, *The international hostages convention and national liberation movements*, in *American Journal of International Law*, 1981, p. 77.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 99. Sulla Convenzione del 1997, cfr. in dottrina, WITTEN, *The International Convention for the suppression of terrorist bombings*, in *American Journal of International Law*, 1998, p. 774 ss.

A tale Convenzione il Pakistan ha formulato una dichiarazione in base alla quale nessuna disposizione dovesse applicarsi alla lotta per l'autodeterminazione contro un'occupazione straniera in conformità alle norme del diritto internazionale. Il Pakistan peraltro ha dichiarato che la propria dichiarazione fosse compatibile con l'art. 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 in base al quale un trattato che sia incompatibile con una norma di *jus cogens*, come nel caso di specie è il diritto dei popoli all'autodeterminazione, è da considerarsi nullo.

Si consideri da ultimo la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, firmata a New York il 9 dicembre 1999 ed entrata in vigore il 10 aprile 2002,⁶⁷ il cui art. 2, par. 1, definisce atti terroristici quegli atti volti a provocare morte o gravi lesioni fisiche a civili o a qualsiasi altra persona che non prenda attivamente parte alle ostilità in una situazione di conflitto armato, quando lo scopo di tale atto è di intimorire una popolazione, o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un atto qualsiasi. Inoltre è considerato reato ai sensi della medesima Convenzione la partecipazione, l'organizzazione o il favoreggiamento di attività volte alla commissione dei reati di cui all'art. 2 (art. 2, par. 5, lett. *a, b, c*).

6. *Considerazioni conclusive.*

Il diritto convenzionale sin qui esaminato consente di evidenziare due elementi. Anzitutto, si è visto che le convenzioni internazionali a carattere universale si limitano a disciplinare singole fattispecie di reato le quali si contraddistinguono in quanto reati diretti contro obiettivi civili. In tal senso è stato messo in evidenza come la gran parte delle convenzioni analizzate escludano dal proprio ambito di applicazione le ipotesi in cui i reati disciplinati siano diretti contro obiettivi militari. Peraltro è altresì significativo notare che tali convenzioni non contengono elementi utili a distinguere i reati comuni dai reati di terrorismo

⁶⁷ *Ibidem*, p. 113.

internazionale. Nella definizione dei reati disciplinati, infatti, non vengono in rilievo le specifiche finalità, terroristiche o meno, perseguite dagli autori.⁶⁸

Il secondo elemento rilevabile dalle convenzioni esaminate, mostra come, anche quando taluni Stati abbiano deciso di aderire alle convenzioni a carattere universale sulla condanna di *singoli* atti illeciti considerati espressione del terrorismo internazionale, vi hanno apposto dichiarazioni o riserve per escludere l'applicazione di certe disposizioni delle Convenzioni qualora gli atti in esse disciplinati fossero stati perpetrati nell'ambito di una lotta di liberazione nazionale, e che pertanto il tentativo di includere tali illeciti commessi nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione nella condanna del terrorismo internazionale in quanto disciplina distinta di diritto internazionale è contrastata da un numero consistente di Stati.

⁶⁸ Cfr, in tal senso, GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 17.

CAPITOLO II

LE CONVENZIONI A CARATTERE REGIONALE

SOMMARIO: 1. Le convenzioni adottate in ambito europeo. — 2. Le convenzioni adottate nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati americani. — 3. Le convenzioni regionali che distinguono il terrorismo internazionale dalle lotte di liberazione nazionale. — 4. Considerazioni conclusive.

1. *Le convenzioni adottate in ambito europeo.*

Nell'ambito del Consiglio d'Europa è stata adottata il 27 gennaio 1977 la Convenzione europea per la repressione del terrorismo la quale è entrata in vigore il 4 agosto 1978. Come è noto, la Convenzione europea fu adottata al fine di facilitare l'extradizione di presunti terroristi precludendo agli Stati la possibilità di considerare i reati di terrorismo alla stregua di reati politici non estradabili. Tale convenzione, da un lato considera reati le *singole* fattispecie disciplinate dalle convenzioni a carattere universale e, dall'altro sembra contenere una definizione residuale di terrorismo.

L'art. 2 della Convenzione, infatti, prevede il potere, ma non l'obbligo, degli Stati parti di non considerare reati politici ai fini dell'extradizione, oltre ai reati di cui all'art. 1, anche qualsiasi altro grave atto di violenza diretto contro la vita, l'integrità personale o la libertà delle persone, nonché qualsiasi altro grave atto contro i beni quando esso crea un pericolo collettivo per le persone. I reati di cui all'art. 1 della Convenzione europea sono stati "aggiornati" con il Protocollo di emendamento adottato il 15 gennaio 2003, nel senso che tale Protocollo, benché non ancora in vigore, contempla tutte le fattispecie di reato previste nelle convenzioni adottate a livello universale, anche quelle che evidentemente non erano state ancora disciplinate nel 1977 quando la Convenzione europea fu adottata. Quanto all'art. 2 della Convenzione europea, esso è rimasto pressoché invariato nel Protocollo di emendamento.

Si è osservato in dottrina che la definizione residuale di terrorismo contenuta nella Convenzione europea è formulata in termini piuttosto ampi al punto da non consentire in alcun modo di distinguere tra atti terroristici e reati comuni, a parte la necessità che si tratti di atti “gravi”.⁶⁹

2. *Le convenzioni adottate nell’ambito dell’Organizzazione degli Stati americani.*

Anche nell’ambito dell’Organizzazione degli Stati americani è stato seguito l’approccio settoriale che contraddistingue le convenzioni a carattere universale. Il 2 febbraio 1971 è stata adottata la Convenzione per la prevenzione e la repressione degli atti di terrorismo consistenti in reati contro le persone e atti di estorsione di importanza internazionale. La convenzione, entrata in vigore il 16 ottobre 1973, si riferisce esclusivamente ai reati commessi contro gli agenti diplomatici e le persone ad essi assimilate.

Analogamente, la Convenzione interamericana contro il terrorismo, adottata il 3 giugno 2002 ed entrata in vigore il 7 ottobre 2003, benché conclusa allo scopo di rafforzare la prevenzione e la repressione del terrorismo generalmente inteso, più che definire il terrorismo internazionale, si limita ad elencare i singoli reati disciplinati dalle convenzioni universali.⁷⁰ Ed è significativa, in tal senso, la dichiarazione dell’Ecuador, al momento della firma della Convenzione, nella quale si deplora il fatto che “the member States have not been able to reach a consensus on the definition of terrorism and its classification as a crime against humanity.”⁷¹

⁶⁹ Cfr. GIOIA, cit., p. 21.

⁷⁰ Il testo della Convenzione può leggersi in http://www.oas/xxxiga/english/docs_items/Agdoc41oo_o2.htm.

⁷¹ *Ibidem*.

3. *Le convenzioni regionali che distinguono il terrorismo internazionale dalle lotte di liberazione nazionale.*

Al contrario delle convenzioni regionali sin qui riportate, ve ne sono alcune che definiscono il terrorismo internazionale in termini generali e che distinguono tale fenomeno dagli atti compiuti dai popoli che lottano per l'autodeterminazione.

Fra queste, la Convenzione Araba per la repressione del terrorismo internazionale adottata a Il Cairo il 22 aprile 1998, ed entrata in vigore il 7 maggio 1999, prevede come reato di terrorismo, ai sensi dell'art. 1, par. 2, "any act or threat of violence, whatever its motives or purposes, that occurs for the advancement of an individual or collective criminal agenda, causing terror among people, causing fear by harming them, or placing their lives, liberty or security in danger, or aiming to cause damage to the environment or to public or private installations or property or to occupy or seize them, or aiming to jeopardize a national resource."⁷² Tuttavia l'art. 2 della medesima Convenzione stabilisce che "all cases of struggle by whatever means, including armed struggle, against foreign occupation and aggression for liberation and self-determination, in accordance with the principles of international law, shall not be regarded as an offence."⁷³

Analogia disposizione è prevista nella Convenzione dell'Organizzazione della Conferenza Islamica per la repressione del terrorismo internazionale, adottata ad Ugadugu il 1° luglio 1999,⁷⁴ e nella Convenzione dell'Organizzazione dell'Unione Africana per la prevenzione e la repressione del terrorismo internazionale, adottata ad Algeri il 14 luglio 1999.⁷⁵

⁷² *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism, United Nations*, New York, 2001, p. 153.

⁷³ *Ibidem*, p. 154.

⁷⁴ L'art. 2, prevede infatti che "people's struggle including armed struggle against foreign occupation, aggression, colonialism, and hegemony, aimed at liberation and self-determination in accordance with the principles of international law shall not be considered a terrorist crime", in *International Instruments*, cit., p. 190.

⁷⁵ Sulla base dell'art. 3, par. 1, "the struggle waged by peoples in accordance with the principles of international law for their liberation or self-determination, including armed struggle against colonialism, occupation, aggression and domination by foreign forces shall not be considered as terrorist acts", in *International Instruments*, cit., p. 213.

4. *Considerazioni conclusive.*

L'analisi dei reati disciplinati nelle convenzioni regionali, le quali diversamente dalla gran parte delle convenzioni universali, fanno espressamente riferimento al terrorismo internazionale, ripropone comunque il problema di una definizione generalmente accettata dalla comunità internazionale nel suo insieme. In altri termini, accanto alle convenzioni regionali che si limitano a richiamare la lista dei reati oggetto della disciplina delle convenzioni universali riproponendo la difficoltà di rintracciare una definizione generale e specifica, in quanto distinguibile dai reati comuni, di terrorismo internazionale, vi sono altre convenzioni regionali che, pur contenendo una definizione precisa di terrorismo internazionale, prevedono che tale fattispecie debba essere distinta dalle attività compiute nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione. In sostanza permane il problema di individuare a livello generale una distinzione fra atti terroristici e atti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione e proprio tale questione determina le difficoltà attuali degli Stati di concludere una Convenzione *generale* sul terrorismo internazionale nell'ambito dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che ha previsto, a tal fine, l'istituzione di un Comitato *ad hoc*.

CAPITOLO III

IL PROGETTO DI UNA CONVENZIONE GENERALE CONTRO IL TERRORISMO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. I tentativi di predisporre un progetto di convenzione generale contro il terrorismo internazionale nell'ambito delle Nazioni Unite. — 2. Il testo predisposto dall'India. — 3. Il problema della definizione di terrorismo internazionale: l'art. 18, par. 2.

1. *I tentativi di predisporre un progetto di convenzione generale contro il terrorismo internazionale nell'ambito delle Nazioni Unite.*

Se si comparano i dibattiti svoltisi negli anni '70 nell'ambito del Comitato *ad hoc* istituito nel 1972 con i più recenti dibattiti in seno al nuovo Comitato *ad hoc* istituito nel 1996 dall'Assemblea Generale, ancora una volta per affrontare il problema del terrorismo internazionale, si noterà che i termini del problema non sono cambiati. D'accordo sulla predisposizione di strumenti giuridici che prevedano misure appropriate per la prevenzione e la repressione degli atti terroristici, gli Stati sono ancora in disaccordo sulla definizione di terrorismo internazionale. La contrarietà degli Stati ad una definizione di terrorismo internazionale che non specifichi espressamente la distinzione di tale problema dal principio dell'autodeterminazione dei popoli rappresenta, come si è visto, uno degli ostacoli maggiori all'adozione di una convenzione generale contro il terrorismo internazionale, di cui si sta occupando proprio il Comitato *ad hoc* istituito dall'Assemblea Generale nel 1996. Oggetto del dibattito, questa volta, è il progetto di convenzione generale contro il terrorismo internazionale elaborato dal Governo indiano e sottoposto al Comitato nel 2000.

La circostanza ci sembra rilevante soprattutto se si considera che il Comitato è stato istituito per predisporre un testo che sia vincolante per gli Stati membri delle Nazioni Unite, esigenza che evidentemente non sarebbe stata avvertita se

esistesse la consapevolezza che gli strumenti giuridici in materia, ivi comprese le risoluzioni dell'Assemblea Generale, esprimano un consenso sufficientemente diffuso su cosa debba intendersi per terrorismo internazionale e su quali misure debbano essere adottate per la sua repressione.

Le difficoltà del Comitato di raggiungere risultati apprezzabili circa l'adozione di una convenzione generale sul terrorismo internazionale sono ancora una volta determinate da una profonda divergenza fra quegli Stati che ritengono necessaria ed esplicita l'inclusione nella convenzione non solo degli atti di "State-sponsored terrorism", ovvero degli atti attraverso i quali uno Stato contribuisce alla commissione di atti terroristici *compiuti da privati*, ma anche degli atti di "State terrorism", ovvero di atti *commessi direttamente dallo Stato*, in particolare attraverso il proprio personale militare e paramilitare, attraverso i quali gli Stati praticano politiche oppressive in violazione del diritto internazionale e, dall'altro lato, quegli Stati che, benché concordi nell'applicazione della convenzione agli atti di "State sponsored terrorism", negano che le attività di uno Stato definite "State terrorism" possano rientrarvi, in quanto disciplinate da altre norme applicabili alla responsabilità degli Stati, quali l'uso della forza armata sulla base dell'art. 2, par. 4, e del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.⁷⁶

Si noti che nel rapporto predisposto dal Comitato nel 2000 si legge che "several delegations stressed the need to elaborate the definition of terrorism and to differentiate between terrorism and the legitimate right of peoples to resist foreign occupation."⁷⁷

Dall'ultimo rapporto predisposto dal Comitato *ad hoc*, nel 2004, si rileva che la questione della definizione del terrorismo internazionale non è stata ancora risolta e che le consultazioni nel merito proseguono.⁷⁸

⁷⁶ Per una sintesi delle dichiarazioni degli Stati in proposito, cfr. Report of the ad hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, fifth session (12-23 February 2001), GAOR, 56th session, supplement No. 37 (A/56/37), p. 13.

⁷⁷ GAOR, 55th session, Supplement No. 37 (A/55/37), p. 2.

⁷⁸ A/59/37 (28 June-2 July 2004), p. 19.

2. *Il testo predisposto dall'India.*

Il progetto di convenzione predisposto dal governo indiano, in base all'art. 2, definisce il terrorismo internazionale in termini ritenuti da alcuni Stati troppo generici. L'art. 2 prevede come reato la commissione, intenzionalmente ed illecitamente, di atti diretti a provocare la morte o gravi lesioni a qualsiasi persona o gravi danni a beni pubblici e privati, qualora lo scopo di tali atti sia di intimidire la popolazione o di costringere un Governo o un'Organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto.

Alcuni Stati hanno proposto emendamenti al testo della convenzione predisposto dal governo indiano, proprio in riferimento alla definizione di terrorismo. Può ricordarsi, ad esempio, la proposta formulata dalla Malesia, a nome degli Stati dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, in base alla quale dovrebbe prevedersi un paragrafo in cui si affermi che “people’s struggle including armed struggle against foreign occupation, aggression, colonialism, and hegemony, aimed at liberation and self-determination in accordance with the principles of international law shall not be considered a terrorist crime.”⁷⁹

Un’analoga proposta è stata formulata dalla Costa d’Avorio e prevede che “under the provisions of this convention, acts committed by peoples in their struggle, including armed struggle, against aggression, colonialism and, in brief, foreign occupation shall not be regarded as constituting terrorism, provided that such acts take place in the context of international conventions governing armed conflicts, as well as international humanitarian law.”⁸⁰

⁷⁹ A/C.6/55/WG.1/CRP.30. Si noti che il paragrafo proposto dalla Malesia riproduce l'art. 2 della Convenzione dell'Organizzazione della Conferenza Islamica per la repressione del terrorismo internazionale.

Inoltre, nella proposta della Malesia è contenuto un paragrafo relativo alla definizione del terrorismo, in base al quale “terrorism means any act of violence or threat thereof notwithstanding its motives or intentions perpetrated to carry out an individual or collective criminal plan with the aim of terrorizing people or threatening to harm them or imperilling their lives, honour, freedoms, security or rights or exposing the environment or any facility or public or private property to hazards or occupying or seizing them, or endangering a national resource, or international facilities, or threatening the stability, territorial integrity, political unity or sovereignty of independent States.”

⁸⁰ A/AC.252/2001/WP.1/Rev.1. Anche la proposta della Costa d’Avorio prevede un paragrafo sulla definizione di terrorismo, secondo cui, “terrorism means any act or omission, whoever the author or authors, that is intended to inflict terror, that is, fear, panic or serious and profound

Le divergenze degli Stati circa l'inclusione o meno, nell'ambito dell'art. 2 del progetto di Convenzione, ovvero nella definizione di terrorismo internazionale, degli atti compiuti nel corso di lotte di liberazione nazionale, si riflette peraltro in una diversa formulazione dell'art. 18 del medesimo progetto relativo all'applicazione della Convenzione alle ipotesi di conflitti armati.

3. *Il problema della definizione di terrorismo internazionale: l'art. 18, par. 2.*

L'art. 18 del progetto di Convenzione è considerato l'articolo fondamentale della convenzione in quanto ripropone il divario della comunità internazionale sulla definizione di terrorismo. Da un lato gli Stati, prevalentemente occidentali, che intendono escludere da tale definizione il terrorismo di Stato e che invece insistono sull'inclusione anche degli atti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione. Dall'altro, gli Stati, prevalentemente afro-asiatici, che al contrario considerano indispensabile l'inclusione del terrorismo di Stato nella definizione di terrorismo internazionale e che si oppongono fermamente all'inclusione, nella stessa, delle attività commesse nell'ambito di lotte per la liberazione nazionale.

Le due opposte posizioni si riflettono nel dibattito circa i due progetti di art. 18 predisposti rispettivamente dal Coordinatore e dagli Stati membri dell'Organizzazione della Conferenza islamica.

Il primo paragrafo dell'art. 18 è formulato in termini identici in entrambe le proposte e prevede che “nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States, peoples and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and international humanitarian law.”

Il secondo paragrafo, nella formulazione proposta dal Coordinatore e promossa dagli Stati occidentali, prevede che le attività delle “armed forces”

anguish, upon one or more natural or legal persons, with a view to coercing such person or persons, in particular the government authorities of a State or an international organization, to take or to refrain from taking some action.”

nell'ambito di un conflitto armato, nel senso attribuito a tali termini dal diritto internazionale umanitario e che siano disciplinate da tale diritto, siano escluse dall'ambito di applicazione della convenzione. Sono altresì escluse dall'ambito di applicazione della convenzione, in base al paragrafo 3 dell'art. 18, sempre nella formulazione proposta dal Coordinatore, le attività delle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle proprie funzioni ufficiali, "inasmuch as they are governed by other rules of international law."⁸¹

Del tutto diversa è la formulazione dei paragrafi 2 e 3 dell'art. 18 proposta dagli Stati membri dell'Organizzazione della Conferenza islamica. In primo luogo, il paragrafo 2 prevede che ad essere escluse dall'ambito di applicazione della convenzione siano le attività delle "parties" nell'ambito di un conflitto armato includendo quelle in "situations of foreign occupation", nel senso attribuito a tali termini dal diritto internazionale umanitario e che siano disciplinate da tale diritto. In secondo luogo, il paragrafo 3 prevede che siano escluse dall'ambito di applicazione della Convenzione, le attività intraprese dalle forze militari di uno Stato nell'esercizio delle proprie funzioni ufficiali, "inasmuch as they are in conformity with international law."⁸²

È stato infatti osservato che se il diritto internazionale umanitario si applica alle situazioni di tutte le parti in una situazione di occupazione straniera, sarebbe stato logico ("it was logical") escludere tali ipotesi dalla disciplina della convenzione.⁸³

Su quest'ultimo emendamento le delegazioni di alcuni Stati hanno espresso la propria contrarietà ritenendo il testo originario più appropriato e in nessun caso esimente l'impunità per le forze militari dello Stato, intendendosi ad esse applicabili, in ogni caso, le norme del diritto internazionale che disciplinano l'uso della forza, il genocidio e la tortura. Ad avviso di tali Stati, l'espressione "inasmuch as they are in conformity with international law" proposto dagli Stati membri dell'Organizzazione della Conferenza Islamica era da considerarsi troppo

⁸¹ Report of the ad hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, sixth session (28 January-1 February 2002), GAOR, 57th session, supplement No. 37 (A/57/37), p. 17.

⁸² Ibidem.

⁸³ A/C.6/58/L.10, p. 9.

restrittivo e rischiava di trasformare ogni violazione del diritto internazionale in un atto terroristico ai sensi della Convenzione.⁸⁴

L'accordo sull'art. 18 non è stato ancora raggiunto. Nell'ultimo rapporto predisposto dal Comitato *ad hoc*, si legge significativamente: “article 18 continues to be a key provision on which differences remain.”⁸⁵

⁸⁴ In A/C.6/58/L.10, (10 october 2003), p. 9.

⁸⁵ A/59/37 (28 June-2 July 2004), p. 19.

CAPITOLO IV

LA PRASSI APPLICATIVA DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI E LA DEFINIZIONE GIURIDICA DI TERRORISMO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La prassi applicativa delle convenzioni internazionali: il caso *Yunis (no. 2)*. — 3. *Segue*: il caso *Georgescu*. — 4. Il caso *S.H.T.* — 5. Il caso *Ekanayake*. — 6. L'eccezione di reato politico: il caso *Antonin L.* — 7. Conclusioni.

1. *Premessa.*

Gli accordi internazionali sulla prevenzione e repressione del terrorismo internazionale sono, come si è detto, piuttosto eterogenei quanto alle *single* fattispecie contemplate e tradizionalmente associate al terrorismo internazionale. Si è visto tuttavia che alcune di esse neppure contengono tale espressione. Se si analizza la prassi applicativa delle convenzioni esaminate o meglio di alcune di esse, si noterà che quasi mai i giudici statali hanno esercitato la propria competenza sui reati disciplinati nelle convenzioni medesime in quanto atti terroristici.

Tutti gli accordi relativi alla repressione del terrorismo internazionale o a singoli atti di terrorismo, ad eccezione della Convenzione di Tokyo del 1963, prevedono il principio *aut dedere aut judicare*,⁸⁶ imponendo allo Stato contraente sul cui territorio sia presente il presunto autore del reato di estradarlo ad un altro Stato parte che ne faccia richiesta oppure di sottoporre il caso alle proprie autorità.

I trattati in questione prevedono un esercizio “quasi-universale” della giurisdizione penale nel senso che lo Stato contraente che non accetti la richiesta

⁸⁶ Art. 3, par. 2 della Convenzione della Lega Araba; art. 3 della Convenzione degli Stati dell'OSA; art. 3 della Convenzione dell'Associazione Sud Asiatica; art. 5 della Convenzione Europea; art. 5 della Convenzione dei paesi della Conferenza Islamica; art. 7 della Convenzione dell'Aja del 1970; art. 7 della Convenzione di Montreal del 1971; art. 7 della Convenzione di New York del 1973; art. 8 della Convenzione di New York del 1979; art. 10 della Convenzione di New York del 1980; art. 10 della Convenzione di Roma del 1988; art. 8 della Convenzione di New York del 1998; art. 10 della Convenzione contro il finanziamento del terrorismo del 1999.

di estradizione è obbligato ad esercitare la propria giurisdizione penale nei confronti del presunto autore del reato, anche in assenza di qualsiasi collegamento territoriale o di nazionalità con il reato ovvero per il semplice fatto che il presunto responsabile si trovi sul proprio territorio.⁸⁷

Da un esame della prassi applicativa relativa alle convenzioni adottate a livello internazionale può notarsi la tendenza ad affrontare e risolvere positivamente il problema dell'esercizio della giurisdizione universale nei confronti di alcuni reati in esse disciplinati, in particolare atti compiuti con l'effetto di minacciare la sicurezza dell'aviazione civile. Tuttavia, ciò che rileva ai fini del nostro discorso è che l'esercizio della giurisdizione universale non è stato automaticamente ricollegato agli atti di "terrorismo internazionale" ma agli illeciti disciplinati dalle convenzioni i quali spesso si configuravano come reati comuni. L'unico caso in cui i giudici statali si sono espressi chiaramente nel senso che uno dei reati disciplinati nelle convenzioni cui si è fatto riferimento costituiva un atto terroristico ed in quanto tale ad esso poteva applicarsi il principio dell'universalità della giurisdizione penale, riguarda una sentenza emessa negli Stati Uniti nel 1988. Negli altri casi che esamineremo si noterà che i giudici statali hanno esercitato la propria giurisdizione nei confronti dei reati disciplinati nelle convenzioni internazionali senza che alcun riferimento sia stato fatto alla loro qualificazione in quanto atti terroristici.

2. *La prassi applicativa delle convenzioni internazionali: il caso Yunis (no. 2).*

Un cittadino libanese fu incriminato negli Stati Uniti per il coinvolgimento nel sequestro e nella distruzione di un aereo civile giordano all'aeroporto internazionale di Beirut avvenuto nel 1985.

L'accusato riteneva che la mera presenza di cittadini americani sull'aereo non fosse di per sé sufficiente per consentire agli Stati Uniti di esercitare la propria giurisdizione. La Corte distrettuale colombiana si pronunciò nel merito rendendo

⁸⁷ CASSESE, *Diritto Internazionale*, 2004, p. 176.

una sentenza il 12 febbraio 1988.⁸⁸ Inizialmente la Corte ha affermato che il principio dell'esercizio della giurisdizione universale su atti come quello del caso di specie è previsto da alcune convenzioni internazionali, in particolare all'art. 7 della Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili, firmata a L'Aja nel 1970 e all'art. 7 della Convenzione per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile, firmata a Montreal il 23 settembre 1971. Entrambi gli articoli prevedono che "all contracting states... of which the alleged offender is found... shall be obliged, without exception whatsoever and whether or not the offence was committed in its territory, to submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution."

In seguito la Corte è andata oltre affermando che "the offences of aircraft piracy and hostage taking, which had been widely condemned by a majority of states, including Lebanon, in a series of international agreements, were recognized as universal crimes over which all states should exercise jurisdiction,"⁸⁹ e ha aggiunto che "when another government harbours international terrorists or is unable to enforce international law, it is left to the world community to respond and prosecute the alleged terrorists,"⁹⁰ sul presupposto che il Libano non aveva avuto la capacità o la volontà di punire gli atti terroristici contestati al convenuto.

È interessante poi notare una precisazione della Corte circa i limiti dei poteri degli Stati nel senso che "however, the decision to permit the government to bring charges against the defendant should not be regarded as giving the government *carte blanche* to act as a global police force seizing and abducting terrorists anywhere in the world. The government cannot act beyond the jurisdictional parameters set forth by principles of international law and domestic statute."⁹¹ Di rilievo è la sentenza emessa dalla Corte d'appello nel 1991 sul medesimo caso.⁹² Confermando la decisione della Corte distrettuale e ribadendo il principio della giurisdizione universale sulla base delle convenzioni internazionali relative al

⁸⁸ *United States v. Yunis (no 2)*, in *International Law Reports*, vol. 87, p. 344 ss.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 349.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 355.

⁹¹ *Ibidem*, p. 354.

⁹² *United States v. Yunis (no 3)*, in *International Law Reports*, vol. 88, p. 176 ss.

reato contestato, la Corte d'appello ha aggiunto che “nor is jurisdiction precluded by norms of customary international law.”⁹³

3. *Segue: il caso Georgescu.*

In altre occasioni, il riferimento ai reati disciplinati nelle convenzioni internazionali mostra come gli stessi siano spesso confondibili con reati comuni difficilmente identificabili con atti terroristici. Ad esempio nel 1989 la Corte distrettuale di New York ha condannato un cittadino rumeno per un atto di abuso sessuale avvenuto a bordo di un aereo scandinavo diretto negli Stati Uniti,⁹⁴ sulla base, ma non solo, della Convenzione di Tokyo del 1963 relativa alle infrazioni e determinati altri atti compiuti a bordo di aeromobili. In particolare la Corte ha affermato che “many crimes committed aboard aircraft are considered both by the United States and the international community to be offences against the law of nations,”⁹⁵ e inoltre che “the Tokyo convention’s concurrent jurisdiction provision reflect the international legal community acceptance of broad bases for jurisdiction over criminal offences on aircraft.”⁹⁶

4. *Il caso S.H.T.*

Nel 1974 la Corte distrettuale olandese di Haarlem si è pronunciata nei confronti di un cittadino di Gerusalemme accusato del sequestro di un aeromobile britannico in volo da Beirut a Londra in seguito al quale l’equipaggio era stato costretto ad atterrare all’aeroporto di Schiphol in Olanda.⁹⁷ La Corte ha dichiarato la propria competenza a pronunciarsi nel caso di specie facendo riferimento all’art. 7 (4)(b) del Codice penale olandese il quale, recependo le rilevanti disposizioni delle Convenzioni del 1970 e del 1971 per la repressione del sequestro illecito di aeromobili, stabilisce che i giudici olandesi possono

⁹³ *Ibidem*, p. 181.

⁹⁴ *United States v. Georgescu*, in *International Law Reports*, vol. 86, p. 33 ss.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 41.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 42.

⁹⁷ Corte distrettuale di Haarlem, 6 giugno 1974, *Public Prosecutor v. S. H. T.*, in *International Law Reports*, vol. 74, p. 162 ss.

pronunciarsi sui reati disciplinati dalle medesime Convenzioni e commessi a bordo di un aeromobile in volo, se il luogo di decollo o di atterraggio dell'aereo è al di fuori del territorio dello Stato di registrazione e il presunto autore del reato si trovi in territorio olandese.

5. *Il caso Ekanayake.*

Un ulteriore caso riguarda la sentenza della Corte d'appello dello Sri Lanka pronunciata nel 1986 con la quale un cittadino dello Sri Lanka fu accusato e condannato per aver minacciato di far esplodere un aereo in volo se alcune sue richieste non fossero state esaudite.⁹⁸ Il convenuto fu condannato sulla base di un atto interno adottato nel 1982 con il quale lo Sri Lanka diede esecuzione alle convenzioni internazionali sulla prevenzione e repressione di atti diretti a minacciare la sicurezza dell'aviazione civile, nella specie, la Convenzione di Tokyo del 1963, la Convenzione dell'Aja del 1970 e la Convenzione di Montreal del 1971. Il convenuto sostenne che l'Atto del 1982, entrato in vigore in seguito alla commissione del reato, non dovesse avere effetto retroattivo in quanto così prevedeva la Costituzione nazionale. In effetti l'art. 13(6) della Costituzione dello Sri Lanka prevede che "no person shall be held guilty of an offence on account of any act or omission which did not, at the time of such act or omission, constitute such an offence."

Tuttavia è prevista un'eccezione ovvero: "nothing in this Article shall prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations." E la Corte ha ritenuto che "offences such as those committed by the defendant fell within this exception."⁹⁹

⁹⁸ *Ekanayake v. Attorney General*, in *International Law Reports*, vol. 87, p. 296 ss.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 298.

5. *L'eccezione di reato politico: il caso Antonin L.*

La gran parte delle convenzioni internazionali, sia a carattere universale sia a carattere regionale, non vietano espressamente di qualificare gli atti disciplinati come reati politici e pertanto di sottrarli all'obbligo di estradizione. Dunque gli Stati contraenti hanno il potere discrezionale di rifiutare l'extradizione sulla base del fatto che il reato disciplinato sia un reato politico. Fra le convenzioni regionali, l'art. 6 della Convenzione adottata dagli Stati della Lega Araba, ad esempio, prevede che l'extradizione sia esclusa nel caso in cui il reato contestato sia considerato politico secondo le leggi dello Stato cui è richiesta l'extradizione. Analoga disposizione è prevista all'art. 6 della Convenzione conclusa nell'ambito della Conferenza Islamica.

Altre convenzioni prevedono genericamente che nessuna delle disposizioni in esse contenute dovrà essere interpretata allo scopo di indebolire il diritto di asilo politico.¹⁰⁰

Nel 1979 la Corte suprema amministrativa della Bavaria, nella Repubblica Federale di Germania, ha emesso una sentenza nei confronti di un cittadino cecoslovacco accusato di aver sequestrato nel 1972 un aereo civile cecoslovacco in volo verso la Repubblica federale di Germania e per tale reato già condannato dai giudici tedeschi a sette anni di detenzione.¹⁰¹ La Corte suprema amministrativa era chiamata a pronunciarsi sulla richiesta di asilo politico presentata dal cittadino cecoslovacco in seguito al suo rilascio in libertà vigilata dopo quattro anni di reclusione e dopo che tale richiesta era stata respinta dall'Ufficio federale responsabile per i rifugiati sul presupposto che il sequestro di aeromobili costituisce un atto di terrorismo che non rientra nell'eccezione di reato politico secondo quanto previsto all'art. 1, lett. F, della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati. La Corte suprema amministrativa ha respinto la decisione dell'Ufficio federale pronunciandosi a favore della richiesta di asilo politico del cittadino cecoslovacco. I giudici in un primo momento hanno

¹⁰⁰ In tal senso può leggersi l'art. 6 della Convenzione conclusa dagli Stati dell'OSA, l'art. 12 della Convenzione di New York del 1973 e l'art. 15 della Convenzione di New York del 1979. Cfr. SAPIRO, *Extradition in an era of terrorism: the need to abolish the political offence exception*, in *New York University law review*, 1986, p. 687.

¹⁰¹ Corte suprema amministrativa di Bavaria, 7 giugno 1979, *Antonin L v. Federal Republic of Germany*, in *International Law Reports*, vol. 80, p. 673 ss.

constatato che ai sensi dell'art. 1, lett. F, della Convenzione di Ginevra del 1951, lo *status* di rifugiato non può essere concesso qualora colui il quale ne faccia richiesta abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità. Successivamente i giudici si sono chiesti se il sequestro di un aeromobile, disciplinato dalla Convenzione del 1970, cui tanto la Repubblica federale di Germania tanto la Cecoslovacchia erano parti, poteva considerarsi un crimine ai sensi dell'art. 1, lett. F, della Convenzione di Ginevra, senza ulteriormente specificare che l'atto in questione fosse un atto terroristico. A tale domanda i giudici hanno dato risposta negativa sostenendo che "in the view of the Preamble of the Convention is doubtful whether air piracy can be considered as a crime against humanity in the sense of Article 1F(a) of the Geneva Convention" aggiungendo che "the Hague Convention provides for the hijacker to be severely punished but does not affect his potential right to asylum."¹⁰² Peraltro, ad avviso dei giudici, le medesime conclusioni potevano essere ricavate dalla Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977. Se è vero, infatti, che l'art. 1 di tale convenzione stabilisce in principio che la cattura illecita di aeromobili, al pari degli altri reati disciplinati dalle convenzioni a carattere universale, non dovrà essere considerato reato politico, in sostanza non esclude la possibilità di concedere asilo politico all'autore di un simile reato. L'art. 5, infatti, stabilisce che il diritto di asilo per persone che siano perseguite per motivi politici non sarà pregiudicato dalla Convenzione medesima.

6. *Conclusioni.*

In conclusione, la prassi applicativa delle convenzioni internazionali mostra come i giudici statali si siano limitati a fare riferimento ai reati in esse disciplinati senza porsi il problema, il più delle volte, della identificazione di tali reati in quanto atti di terrorismo internazionale. In definitiva a noi sembra che il diritto convenzionale tradizionalmente associato al terrorismo internazionale, oltre a non risolvere, come si è visto, il problema di una sua definizione generale, non sembra

¹⁰² *Ibidem*, p. 679.

offrire, attraverso la prassi applicativa, criteri validi a tal fine dovendosi ritenere al contrario che le convenzioni disciplinano reati il più delle volte equiparabili ai reati comuni e solo occasionalmente ricondotti espressamente alla categoria degli atti terroristici.

PARTE III

LA DEFINIZIONE DI TERRORISMO INTERNAZIONALE NEL DIRITTO CONSUETUDINARIO

SEZIONE I

TERRORISMO DI INDIVIDUI E AUTODETERMINAZIONE DEI POPOLI

CAPITOLO I

LA DISTINZIONE TRA ATTI TERRORISTICI E LOTTE DI LIBERAZIONE NAZIONALE NELLA PRASSI DELLE NAZIONI UNITE PRIMA E DOPO L'11 SETTEMBRE 2001

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il tradizionale criterio di identificazione degli atti terroristici. — 3. L'evoluzione del principio di autodeterminazione dei popoli e la questione dell'uso della forza da parte dei movimenti di liberazione nazionale. — 4. Il rapporto tra autodeterminazione e terrorismo nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite — 5. La prassi degli Stati: i dibattiti nell'ambito delle Nazioni Unite sugli interventi militari israeliani in risposta a presunti attacchi terroristici palestinesi. — 6. *Segue*: La questione dell'indipendenza della Namibia. — 7. *Segue*: Gli attacchi militari del Portogallo nei villaggi di Senegal e Guinea. — 8. La questione della definizione di terrorismo nei dibattiti nell'ambito dell'Assemblea Generale in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001. — 9. *Segue*: e nell'ambito del Consiglio di Sicurezza. — 10. *Segue*: il parere della Corte Internazionale di Giustizia del 9 luglio 2004.

1. *Premessa.*

Dopo aver esaminato le convenzioni internazionali che disciplinano singole fattispecie tradizionalmente considerate una manifestazione del terrorismo

internazionale, ci occuperemo della definizione giuridica di tale fenomeno dal punto di vista del diritto consuetudinario. Tenendo conto delle conclusioni ricavabili dal diritto convenzionale in materia, ovvero la mancata risoluzione del problema della distinzione tra atti terroristici e atti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione e la conseguente soluzione di compromesso cui gli Stati sono giunti nel senso cioè di disciplinare singole fattispecie, peraltro confondibili con reati comuni e salvo apporre riserve sulla non applicazione delle stesse convenzioni a membri di movimenti di liberazione nazionale, si cercherà di valutare l'esistenza o meno di un consenso generale degli Stati su cosa si intenda con l'espressione terrorismo internazionale.

A tal fine analizzeremo, in primo luogo, la prassi degli Stati nell'ambito delle Nazioni Unite dove il dibattito relativo al terrorismo internazionale è iniziato a partire dal 1972. Sempre nell'ambito delle Nazioni Unite ci soffermeremo inoltre sul recente parere emesso dalla Corte internazionale di giustizia, il 9 luglio 2004, a proposito della liceità o meno della costruzione del muro, da parte di Israele, nei territori occupati palestinesi in quanto le dichiarazioni della Corte appaiono assai rilevanti quanto alla definizione di taluni attacchi ritenuti tradizionalmente terroristici, ovvero gli attacchi compiuti dai palestinesi nei confronti di Israele.

Proseguiremo con l'analisi del diritto internazionale umanitario e particolarmente del Protocollo I dell'8 giugno 1977 addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, in quanto tale Protocollo, applicandosi, secondo quanto previsto all'art. 1, par. 4, ai conflitti armati per l'autodeterminazione, prevede alcune disposizioni rilevanti circa il divieto di atti terroristici.

Infine analizzeremo la giurisprudenza statale la quale consentirà di individuare criteri diversi da quelli tradizionalmente ritenuti idonei a distinguere gli atti terroristici dagli atti compiuti nell'ambito delle lotte di liberazione nazionale.

2. *Il tradizionale criterio di identificazione degli atti terroristici.*

La dottrina che si è occupata di qualsivoglia aspetto connesso al terrorismo internazionale ha affrontato preliminarmente la questione della definizione giuridica di tale fenomeno ed ha quasi sempre concluso che non vi è un accordo generale, ovvero una definizione che sia condivisa dalla gran parte degli Stati della comunità internazionale.¹⁰³ Fra questi, vi è chi ritiene che il fenomeno del terrorismo internazionale e quello delle lotte di liberazione nazionale debbano essere distinti secondo un ragionamento che tende a distinguere nell'ambito del diritto internazionale il cosiddetto terrorismo *liberationist*, ovvero quello perpetrato nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione e perseguibile sulla base del diritto ad esse applicabile, dal terrorismo internazionale, il quale si caratterizzerebbe, al contrario, per la sporadicità degli atti compiuti e lo scopo privato perseguito.¹⁰⁴ Altri autori ancora, per la verità minoritari, hanno chiaramente affermato che la definizione giuridica di terrorismo internazionale non include gli atti compiuti nell'ambito delle lotte di cui si è detto. In particolare, concentrandosi sul terrorismo perpetrato da gruppi di individui, è stata fatta in dottrina una distinzione fra gruppi insurrezionali e rivoluzionari da una parte e

¹⁰³ MANI, *International Terrorism, is a definition possible?*, in *Indian Journal of International Law*, 1978, p. 206 ss; FRIEDLANDER, *Terrorism and Self-Determination. The Fatal Nexus*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1979, p. 263 ss; MUSHKAI, *Technical Impediments on the way to a Universal Definition of International Terrorism*, in *Indian Journal of International Law*, 1980, p. 448 ss; MURPHY, *Defining International Terrorism: A Way Out of the Quagmire*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 1989, p. 13 ss; SKUBISZEWSKI, *Definition of Terrorism*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 1989, p. 39 ss; BERES, *The Legal Meaning of Terrorism for the Military Commander*, in *Connecticut Journal of International Law*, 1995, p. 1 ss; CHADWICK, *Self-determination, Terrorism and the International Humanitarian Law of Armed Conflict*, 1996; SOREL J. M. *Existe-t-il une définition universelle du terrorisme?*, in BANNELIER K., CHRISTAKIS T., CORTEN O., DELCOURT B., *Le Droit International Face au Terrorisme*, 2001, p. 35 ss; BASSIOUNI, *Legal Control of International Terrorism*, in *Harvard International Law Journal*, 2002, p. 83 ss; GASSER, *Acts of terror, terrorism and international humanitarian law*, in *Revue Internationale de la Croix Rouge*, 2002, p. 547 ss; TIEFENBRUN, *A Semiotic Approach to a Legal Definition of Terrorism*, in *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 2003, p. 357 ss; HALBERSTAM, *The Evolution of the United Nations Position on Terrorism: from exempting National Liberation movements to criminalizing Terrorism wherever and by whomever committed*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2003, p. 573 ss; SOREL J.M., *Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against its Financing*, in *European Journal of International Law*, 2003, p. 165 ss; GIOIA, *Terrorismo Internazionale, Crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 5 ss; ZEIDAN S., *Desperately Seeking Definition: The International Community's Quest for Identifying the Specter of Terrorism*, in *Cornell International Law Journal*, 2004, p. 491 ss.

¹⁰⁴ CHADWICK E., *Self-determination, Terrorism and the International Humanitarian Law*, cit.

gruppi “ideologicamente motivati” dall’altra.¹⁰⁵ I primi, diversamente dai regimi contro cui lottano, non disporrebbero di forze di polizia e militari convenzionali ma piuttosto di membri volontari che non hanno il medesimo addestramento militare dei loro avversari e pertanto ricorrono a mezzi illeciti di violenza ivi inclusi gli attacchi contro obiettivi civili in violazione del diritto internazionale ed in particolare del diritto internazionale umanitario. Quanto ai gruppi ideologicamente motivati, si tratterebbe di organizzazioni che non hanno la capacità di effettuare un cambiamento di regime ma che tuttavia, attraverso le tattiche di violenza terroristica cui fanno ricorso, sono in grado di destabilizzare un regime. Il loro scopo sarebbe il raggiungimento di un obiettivo politico e/o propagandistico, ovvero una sorta di “punizione” della società contro cui lottano. Posta questa distinzione, il terrorismo internazionale comprenderebbe, nel suo uso comune, solo gli atti compiuti da questi ultimi gruppi. Sempre nell’ambito della dottrina che sembra distinguere il fenomeno del terrorismo internazionale dalla questione delle lotte di liberazione nazionale, è stato sostenuto, partendo dalla constatazione della difficoltà oggettiva di rintracciare una definizione comune di tale fenomeno, che una chiara analisi delle suddette lotte ed in particolare del sostegno ad esse fornito da parte degli Stati o delle risposte repressive adottate nei loro confronti, impedirebbe di affrontarle come parte del problema relativo al terrorismo internazionale e, in tal senso, i due fenomeni dovrebbero essere distinti dal punto di vista del diritto internazionale.¹⁰⁶

Vi sono poi altri autori i quali hanno sostenuto che nonostante il diritto internazionale riconosca la legittimità di certe cause di lotte violente, quali la lotta dei popoli per l’autodeterminazione, ciò non comporta che la legittimità della causa renda di per sé lecito qualsiasi mezzo utilizzato per perseguirla. Al contrario, sarebbe assolutamente da escludere la violenza perpetrata nei confronti della popolazione civile in quanto terrorismo condannato nell’ambito del diritto internazionale. In tal senso è stato persino sottolineato il ruolo del diritto naturale

¹⁰⁵ BASSIOUNI, *Legal Control of International Terrorism*, cit.

¹⁰⁶ MURPHY J. F., *Defining International Terrorism*, cit.

nella condanna del terrorismo internazionale nel senso cioè che tale diritto non potrebbe in nessun caso approvare la violenza nei confronti di civili.¹⁰⁷

In altri termini, in dottrina è diffusa l'opinione secondo cui nell'ambito delle lotte di liberazione nazionale non sarebbero consentiti attacchi contro civili i quali, qualora perpetrati, si configurerebbero come atti terroristici. In tal senso, se una distinzione è possibile, questa consisterebbe proprio nel limite imposto a coloro che lottano per la propria autodeterminazione, ovvero il divieto di colpire civili, laddove gli attacchi contro obiettivi militari sarebbero leciti in quanto atti di resistenza contro un regime coloniale o un'occupazione straniera.

Nel prosieguo del nostro lavoro ci proponiamo di indagare proprio la questione dei limiti alle lotte per l'autodeterminazione, ovvero di capire se eventuali limiti nell'ambito delle stesse, particolarmente gli attacchi diretti a colpire obiettivi civili, siano giuridicamente definibili atti di terrorismo internazionale.

Inizieremo con l'analisi della prassi degli Stati nell'ambito delle Nazioni Unite. In particolare ci soffermeremo sul rapporto tra il principio di autodeterminazione ed il divieto di atti terroristici così come affrontato nell'ambito dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza e confronteremo in tal senso la prassi precedente l'11 settembre 2001 con quella successiva ad esso.

Analizzeremo, nell'ambito di tale prassi, i casi in cui uno Stato sia stato accusato di aver "sponsorizzato" atti terroristici e su tale presupposto, sia stato oggetto di attacchi militari da parte di altri Stati i quali ritenevano di aver subito illecitamente tali atti.

Vedremo come un certo numero di Stati ha contestato la possibilità di accusare uno Stato di aver sponsorizzato atti terroristici, dovendosi al contrario ritenere che lo stesso avesse semplicemente sostenuto *lecitamente* un movimento di liberazione nazionale e ciò senza distinguere tra attacchi contro obiettivi civili e attacchi contro obiettivi militari. Vedremo inoltre, quali siano state le reazioni di taluni Stati, particolarmente occidentali, all'adozione di misure adottate

¹⁰⁷ BERES, *The Legal Meaning of Terrorism*, cit; TIEFENBRUN, *A Semiotic Approach to a Legal Definition of Terrorism*, cit.

all'interno di uno Stato contro membri di movimenti di liberazione nazionale ritenuti terroristici.

3. *L'evoluzione del principio di autodeterminazione dei popoli e la questione dell'uso della forza da parte dei movimenti di liberazione nazionale.*

Il diritto dei popoli all'autodeterminazione è oggetto di una norma che ha assunto carattere consuetudinario attraverso una prassi che si è sviluppata particolarmente nell'ambito delle Nazioni Unite.¹⁰⁸ L'art. 1, par. 2, della Carta delle Nazioni Unite prevede, fra gli obiettivi delle Nazioni Unite, di “develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights ad self-determination of peoples.” L'art. 55 prevede inoltre che le Nazioni Unite promuovano obiettivi con l'intento di creare condizioni di stabilità necessarie affinché le Nazioni intrattengano relazioni pacifiche ed amichevoli “based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples.”

Importanti Dichiarazioni di Principi adottate dall'Assemblea Generale hanno ribadito il suddetto principio contribuendo alla formazione di una norma consuetudinaria corrispondente.¹⁰⁹ Fra queste, la Dichiarazione 1514 (XV) sull'indipendenza dei popoli coloniali, adottata il 14 dicembre 1960 e la Dichiarazione 2625 (XXV) sui principi di diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli e alla cooperazione fra gli Stati, adottata nel 1970.

Tra le Convenzioni sui diritti umani, l'art. 1 comune ai Patti conclusi nell'ambito delle Nazioni Unite nel 1966, il primo sui diritti civili e politici ed il secondo sui diritti sociali, economici e culturali, prevede, al paragrafo 1, che “all peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”

¹⁰⁸ QUANE, *The United Nations and the Evolving Right to Self-Determination*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1998, p. 537 ss.

¹⁰⁹ Cfr. in tal senso i pareri della Corte Internazionale di Giustizia del 1971 e del 1975, rispettivamente sulla Namibia (*CIJ, Recueil*, 1971, parr. 52-53) e sul Sahara occidentale (*CIJ, Recueil*, 1975, parr. 54-59) e la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 1995 nel caso Timor Orientale (*CIJ, Recueil*, 1995, par. 29).

Si discute in dottrina sul contenuto del principio di autodeterminazione dei popoli. Il dibattito riguarda, peraltro, la possibilità di individuare una norma consuetudinaria che, oltre a prevedere l'autodeterminazione esterna, ovvero applicabile ai popoli sottoposti ad un Governo straniero, preveda anche l'autodeterminazione cosiddetta interna, la cui esistenza imporrebbe agli Stati un regime democratico.¹¹⁰ Tuttavia, alla luce della prassi e secondo la dottrina prevalente è da escludersi l'esistenza di una tale norma, mentre è certo che il principio di autodeterminazione si applica ai popoli sottoposti ad un Governo straniero, ovvero i popoli soggetti a dominazione coloniale e i popoli i cui territori siano stati occupati con la forza.¹¹¹

Nell'ambito delle Nazioni Unite, un'importante questione oggetto di dibattito fra gli Stati ha riguardato l'uso della forza da parte dei popoli che lottano per l'autodeterminazione. Il dibattito ancora una volta ha comportato una divisione fra gli Stati occidentali contrari a tale ipotesi e gli Stati afro-asiatici che, invece, erano favorevoli.

Già nel 1964, nell'ambito di una Conferenza di giuristi dei paesi afro-asiatici riunitasi a Conakry, fu adottata una risoluzione nella quale si affermava che “all struggles undertaken by the peoples for their national independence or for the restitution of the territories or occupied parts thereof, including armed struggle, are entirely legal.”¹¹² A parte la constatazione della legittimità giuridica delle lotte di liberazione nazionale, è opportuno rilevare che la suddetta dichiarazione ha fatto riferimento a tali lotte considerandole “entirely legal”, ovvero senza precisare alcuna distinzione fra attacchi contro obiettivi civili e attacchi contro

¹¹⁰ Cfr. POMERANCE M., *Self-Determination in Law and Practice*, 1982; IOVANE, *Le Falkland/Malvinas: autodeterminazione o decolonizzazione*, in *La questione delle Falkland/Malvinas nel diritto internazionale* (a cura di RONZITTI N.), 1984, p. 85 ss; GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, 1984; FRANCK, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *American Journal of International Law*, 1992, p. 46 ss; TOMUSCHAT C., *Modern Law of Self-Determination*, 1993; SIMPSON, *The Diffusion of Sovereignty: Self-Determination in the Post-Colonial Age*, in *Stanford Journal of International Law*, 1996, p. 255 ss; CORTEN, *A Propos D'un Désormais «Classique» : Le droit à l'Autodetermination en dehors des situations de decolonisation, de Théodore Christakis*, in *Revue Belge de Droit International*, 1999, p. 329 ss; MILLER, *Self-Determination in International Law and the Demise of Democracy?*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2003, p. 601.

¹¹¹ Cfr., per tutti, CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002, pp. 22-28.

¹¹² Cfr. WILSON, *International Law and The Use of Force by National Liberation Movements*, 1988, p. 95.

obiettivi militari, senza precisare cioè che solo questi ultimi fossero da considerarsi leciti sulla base del diritto internazionale.

Nello stesso anno un'altra Conferenza dei paesi non allineati si riuniva a Il Cairo dichiarando, ancora una volta senza distinguere tra attacchi leciti e attacchi illeciti, che “the process of liberation is irresistible and irreversible. Colonized peoples may legitimately resort to arms to secure the full exercise of their right to self-determination and independence if the colonial powers persist in opposing their natural aspirations.”¹¹³

In occasione della riunione, nel 1966, del Comitato speciale sui Principi di diritto internazionale, gli Stati afro-asiatici, guidati dall'Algeria, fornirono un'interpretazione dell'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, tendente ad escludere le guerre di liberazione nazionale dal generale divieto di uso della forza in esso previsto. In particolare, secondo la suddetta interpretazione, “the prohibition of the use of force shall not affect... the use of force pursuant to... the right of peoples to self-defence against colonial domination in the exercise of their right to self-determination.”¹¹⁴

Gli Stati occidentali si opposero a tale interpretazione sostenendo che il diritto alla legittima difesa spetta solo agli Stati e che qualsiasi pretesa sul medesimo diritto da parte dei popoli non aveva alcun fondamento nella Carta delle Nazioni Unite e neppure nel diritto internazionale.

Come è noto, numerose risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite hanno ribadito la legittimità della lotta dei popoli per l'autodeterminazione. Significativa è la risoluzione 2708 (XXV) adottata il 14 dicembre 1970, con la quale l'Assemblea Generale ha riaffermato “its recognition of the legitimacy of the struggle of the colonial peoples and peoples under alien domination to exercise their right to self-determination and independence by *all means* at their disposal.” Il principio è stato ribadito nella successiva risoluzione 3070 (XXVIII) la quale, adottata con 97 voti a favore, 5 contrari e 28 astensioni, dichiarava la legittimità della lotta dei popoli per la liberazione dal dominio coloniale o straniero con tutti i mezzi disponibili, “including armed struggle”, e in

¹¹³ *Ibidem.*

¹¹⁴ *Ibidem.*

termini analoghi nella risoluzione 37/43 adottata il 3 dicembre 1982 con 120 voti a favore, 17 contrari e 6 astensioni. È inoltre significativo che la risoluzione adottata dall'Assemblea generale nel 1974, contenente la definizione di aggressione, stabilisce al paragrafo 7 che “nothing in this definition and in particular article 3, could in any way prejudice the right to self-determination, freedom and independence as derived from the Charter, of peoples forcibly deprived of that right... particularly peoples under colonial and racist regimes or other forms of alien domination.” Anche nell'ambito delle risoluzioni in cui l'Assemblea generale ha ribadito la legittimità delle lotte di liberazione nazionale e l'obbligo degli Stati di rispettare, ovvero non pregiudicare, tale diritto dei popoli, non è riscontrabile una dichiarazione precisa nel senso che gli attacchi contro civili rappresentassero un limite a tali lotte.

Quanto alla prassi degli Stati è stato osservato che l'uso della forza da parte dei movimenti di liberazione nazionale è generalmente condannato dagli Stati contro i quali tali movimenti conducono una lotta per la propria autodeterminazione e che gli Stati i quali pure non si esprimono chiaramente a favore dell'uso della forza, tendono in realtà a condannare l'uso della forza da parte delle potenze coloniali e/o occupanti nei confronti dei movimenti di liberazione nazionale piuttosto che l'uso della forza da parte di questi ultimi.¹¹⁵

4. Il rapporto tra autodeterminazione e terrorismo nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Le opposte posizioni assunte dagli Stati in merito alla definizione di terrorismo internazionale si riflettono nei due diversi progetti di risoluzione proposti nell'Assemblea Generale al termine dei dibattiti tenutisi nel 1972. Il progetto di risoluzione predisposto dagli Stati occidentali oltre a prevedere la condanna degli atti di terrorismo internazionale, particolarmente quelli che comportano la perdita di vite umane innocenti, invitava gli Stati ad adottare appropriate misure a livello nazionale per prevenire e reprimere tali atti e

¹¹⁵ WILSON, *International Law*, cit., p. 110.

chiedeva alla Commissione di diritto internazionale di occuparsi della predisposizione di un progetto di convenzione contro il terrorismo internazionale.¹¹⁶ Il progetto di risoluzione predisposto dal gruppo dei paesi non allineati, al contrario, prevedeva che gli Stati si preoccupassero di trovare una “just and peaceful solution” alle cause determinanti tali atti di violenza e, soprattutto, prevedeva una ferma condanna degli atti di terrorismo perpetrati dai regimi coloniali e stranieri al fine di negare ai popoli il loro legittimo diritto all’autodeterminazione e all’indipendenza.¹¹⁷ L’11 dicembre 1972 l’Assemblea Generale adottò la risoluzione 3034 (XXVII), corrispondente al progetto di risoluzione predisposto dai paesi non allineati, con 76 voti a favore, 34 contro e 16 astensioni. Al paragrafo 4 della risoluzione, l’Assemblea Generale “condemns the continuation of repressive and terrorist acts by colonial racist and alien regimes in denying peoples their legitimate right to self-determination and independence and other human rights and fundamental freedoms.”

Analoga disposizione di condanna del terrorismo di Stato, in particolare quello volto alla negazione del diritto all’autodeterminazione dei popoli, si riscontra nelle successive risoluzioni adottate sempre dall’Assemblea Generale in materia di terrorismo internazionale fino al 1979.¹¹⁸ A partire dalla risoluzione 36/109 del 10 dicembre 1981, una simile disposizione non è stata prevista nelle risoluzioni adottate.

Un’evoluzione nell’ambito delle risoluzioni adottate è altresì riscontrabile con riferimento al principio di autodeterminazione dei popoli in rapporto alla condanna degli atti terroristici.

Con la risoluzione 3034 del 1972, l’Assemblea Generale esprimeva “deep concern over increasing acts of violence which endanger or take innocent human lives or jeopardize fundamental freedoms” e invitava gli Stati a trovare soluzioni giuste e pacifiche al fine di eliminare le cause di tali atti.

¹¹⁶ U.N. Doc. A/C.6/L.879/Rev. I (8 Dicembre 1972). Per un esame approfondito del progetto di risoluzione, cfr. MIGLIORINO, *International Terrorism in the United Nations Debates*, in *Italian Yearbook of international law*, 1976, p. 102 ss.

¹¹⁷ U.N. Doc. A/C.6/L.880/Rev. I (8 Dicembre 1972).

¹¹⁸ Ris. 31/102 del 15 dicembre 1976; ris. 32/147 del 16 dicembre 1977; ris. 34/145 del 17 dicembre 1979.

Significativo è il paragrafo 3 della risoluzione in cui si riafferma “the inalienable rights to self-determination and independence of all peoples under colonial and racist regimes and other forms of alien domination and upholds the legitimacy of their struggle, in particular the struggle of national liberation movements.”

Inoltre, al paragrafo 6, l’Assemblea Generale invitava tutti gli Stati ad adottare appropriate misure al fine di eliminare il terrorismo internazionale “bearing in mind the provisions of paragraph 3.”

In dottrina si è sostenuto che lo specifico riferimento al paragrafo 3 in cui si ribadisce il diritto dei popoli all’autodeterminazione e la legittimità della loro lotta, sia espressione di una precisa posizione assunta dall’Assemblea Generale nel senso che il divieto di atti terroristici non si impone ai movimenti di liberazione nazionale.¹¹⁹

Risoluzioni simili furono adottate dall’Assemblea Generale negli anni successivi e, fino al 1983, il contenuto è pressoché identico alla risoluzione 3034 (1972). Si esprime preoccupazione per gli atti di terrorismo internazionale, si invitano gli Stati ad eliminare le cause di tali atti e si riafferma il diritto all’autodeterminazione dei popoli senza tuttavia contenere una condanna esplicita degli atti terroristici.

È con la risoluzione 40/61 adottata nel 1985 che l’Assemblea Generale per la prima volta “unequivocally condemn, as criminal, all acts, methods and practices of terrorism wherever and by whomever committed.” Tuttavia ancora una volta si riafferma il diritto inalienabile all’autodeterminazione e all’indipendenza di tutti i popoli sottomessi a regimi coloniali e razzisti o altre forme di occupazione straniera, ribadendo la legittimità della loro lotta, in particolare la lotta dei movimenti di liberazione nazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione sui principi di diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli e alla cooperazione fra gli Stati.

¹¹⁹ Cfr. HALBERSTAM, *The Evolution of the United Nations Position on Terrorism: from exempting National Liberation Movements to criminalizing Terrorism wherever and by whomever committed*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2003, p. 573 ss.

Nel 1993 nella risoluzione 48/122, dal titolo “Human Rights and Terrorism”, è stata ribadita la condanna degli atti terroristici dovunque e da chiunque commessi, ma non è stato incluso un paragrafo riaffermante il diritto dei popoli all’autodeterminazione.

In seguito, con la risoluzione 49/60, adottata per *consensus* il 9 dicembre 1994, contenente la Dichiarazione sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale, l’Assemblea Generale ha condannato gli atti terroristici definiti peraltro come “criminal act intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes” prevedendo inoltre che tali atti siano ingiustificabili in ogni circostanza e quali che siano le ragioni di natura politica, ideologica o religiosa.

Si consideri che in dottrina si è discusso su questa definizione e, se da un lato è stato sostenuto che si tratta di una definizione accettabile,¹²⁰ per altri autori essa non potrebbe neanche qualificarsi come definizione data la sua ampia genericità.¹²¹ A riprova della genericità della definizione proposta dall’Assemblea Generale sembrano deporre due considerazioni: la prima è che la Dichiarazione è stata approvata per *consensus*, in altri termini, si tratta di una definizione che ha incontrato la « non-opposizione » di tutti gli (assai eterogenei) Stati membri delle Nazioni Unite; la seconda è che, negli attuali dibattiti nell’ambito dell’ONU sulle misure che gli Stati devono adottare per combattere il terrorismo, le delegazioni di molti Stati insistono sulla necessità — che non sarebbe sentita se una definizione generalmente accettata e sufficientemente precisa di terrorismo fosse stata effettivamente raggiunta — che la comunità internazionale adotti una posizione comune, chiara e precisa, su cosa debba intendersi per terrorismo internazionale.

In nessuna delle risoluzioni adottate dal 1993 ad oggi e riguardanti la condanna di atti terroristici o l’indicazione delle misure che gli Stati dovrebbero adottare per eliminare il problema del terrorismo internazionale, figura un

¹²⁰ Cfr. CASSESE, *International Law*, 2001, p. 259. In particolare, secondo tale autore, questa definizione richiede tre elementi precisi: 1) l’atto deve costituire un illecito penale nella gran parte degli ordinamenti giuridici nazionali; 2) l’atto deve avere lo scopo di diffondere il terrore fra il pubblico o particolari gruppi di persone; 3) l’atto deve avere fini politici.

¹²¹ Cfr. in tal senso MIGLIORINO, *La Dichiarazione delle Nazioni Unite sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, pp. 962-972.

paragrafo che richiami o ribadisca il diritto dei popoli all'autodeterminazione, come, al contrario è avvenuto in tutte le risoluzioni adottate fino al 1993.

In dottrina è stato posto l'accento sull'evoluzione ravvisabile nelle risoluzioni adottate in materia di terrorismo internazionale dall'Assemblea Generale. È stato infatti affermato che, se il riferimento al diritto dei popoli all'autodeterminazione nelle prime risoluzioni adottate suggeriva che il ricorso ad atti terroristici fosse giustificabile nella lotta per l'autodeterminazione di un popolo, il fatto che tale riferimento non figuri nelle ultime risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale, insieme all'uso di termini più ampi e generici nella condanna del terrorismo "wherever and by whomever committed", sarebbe una chiara indicazione del mutamento di posizione dell'Assemblea Generale, nel senso cioè che tutte le forme di terrorismo internazionale devono essere proibite senza alcuna giustificazione rispetto alla motivazione o alla causa di tali atti.¹²²

La tesi espressa in dottrina cui si è fatto riferimento può essere condivisibile per quanto attiene all'evoluzione nella prassi dell'Assemblea Generale. La circostanza che la risoluzione adottata nel 1993 segni una sorta di passaggio da una condanna del terrorismo internazionale che ribadiva in ogni caso il diritto dei popoli all'autodeterminazione, ad una condanna del medesimo che, al contrario, formulata in termini più generici e perentori, non contiene un paragrafo che ricordando il diritto all'autodeterminazione dei popoli lo distingua dalla condanna del terrorismo internazionale, appare piuttosto chiara. Ciò che tuttavia sembra importante sottolineare, quale che sia l'interpretazione di tale evoluzione, è il valore delle risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale. Come è noto, esse non hanno alcun effetto vincolante per gli Stati, tuttavia, in particolare per quanto attiene alle dichiarazioni di principi dell'Assemblea Generale, esse possono assumere valore di diritto consuetudinario se dichiarative della prassi costante e generalizzata o di prassi degli Stati ai fini della formazione di norme consuetudinarie conformi. Ed è proprio alla luce di quanto appena detto che ci sembra si possa concludere che le risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale

¹²² HALBERSTAM, *The Evolution of the United Nations*, cit. p. 577.

non sono affatto dichiarative della prassi degli Stati per quanto riguarda la definizione di terrorismo internazionale.

Basti notare che un numero consistente di Stati membri dell'Assemblea Generale, in termini piuttosto espliciti, ha espresso la propria posizione in materia decidendo di concludere convenzioni regionali vincolanti, le quali, definendo il reato di terrorismo internazionale, hanno previsto altresì che la lotta all'autodeterminazione dei popoli sia esclusa dalla fattispecie di reato in esse disciplinate, confermando così le dichiarazioni di principio espresse nell'ambito dell'Assemblea Generale medesima.

5. La prassi degli Stati: i dibattiti nell'ambito delle Nazioni Unite sugli interventi militari israeliani in risposta a presunti attacchi terroristici palestinesi.

La prassi degli interventi militari israeliani nel territorio di Stati accusati del coinvolgimento in presunti atti terroristici palestinesi, offre, a nostro avviso, alcuni spunti interessanti che testimoniano una tendenza degli Stati a distinguere gli atti di terrorismo dalle lotte di autodeterminazione dei popoli. Come vedremo, in tutti i casi, la gran parte degli Stati ha condannato gli interventi militari israeliani, giustificati da Israele come azioni di legittima difesa contro presunti attacchi terroristici, e ciò che è più interessante, pur non pronunciandosi espressamente sulla liceità o meno degli atti in risposta ai quali Israele ha ritenuto di poter agire con l'uso della forza e da esso qualificati come terroristici, hanno tuttavia ribadito, proprio in tali occasioni, la legittimità della lotta palestinese per l'autodeterminazione.

Nel marzo 1968 Israele intervenne militarmente nel territorio della Giordania per colpire basi terroristiche ivi presenti dalle quali, a suo avviso, con il consenso della Giordania, si organizzavano attacchi contro obiettivi civili israeliani.¹²³ La generalità degli Stati, nell'ambito dei dibattiti svoltisi al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, si espresse nel senso della illiceità dell'azione militare israeliana. Ma ciò che rileva maggiormente, ai fini del nostro discorso, è che

¹²³ Per la motivazioni addotte da Israele, cfr. U.N. Doc. Scor., 1401th Meet., 21 March 1968, pp. 3-7.

diversi Stati hanno colto l'occasione per ribadire la liceità della lotta palestinese e per precisare che il cosiddetto terrorismo, condannato da Israele, e particolarmente identificato con gli attacchi perpetrati contro obiettivi civili, altro non era in realtà che la resistenza dei movimenti arabi contro l'occupazione israeliana. Fra questi, l'Algeria dichiarò che “in the face of the daily intensification of what some call terrorism, but what is, in fact, the strengthening of Arab resistance movements against the enemy occupation, the Israel troops in addition to using fascist methods denounced by every human conscience against the resistance, have launched a new aggression.”¹²⁴ Il Pakistan, affermando che il pretesto fornito da Israele per l'ingiustificata azione militare era di colpire “the so-called terrorist bases in Jordan”, precisò che “the so-called terrorist activities are but a manifestation of this resistance”,¹²⁵ ovvero della resistenza da parte dei popoli dei territori occupati da Israele sin dal 1967. Significativa fu anche la dichiarazione del delegato francese secondo il quale “on many a previous occasion, my Government has pointed out that acts of so-called terrorism are the almost inevitable consequence of military occupation.”¹²⁶ Inoltre il delegato iracheno dichiarò che le azioni dei “freedom fighters”, condannate da Israele, non potevano considerarsi compiute su istigazione di un governo, dovendosi piuttosto considerare le azioni di un popolo che non può tollerare un'occupazione militare dei propri territori.¹²⁷ Infine il Marocco, auspicando che il Consiglio di Sicurezza adottasse una chiara decisione di condanna dell'intervento militare israeliano, chiedeva allo stesso di non paragonare le azioni militari di Israele “with the actions of peoples who in the face of the illegal act of aggression, have no resource but the legitimate action of self-liberation.”¹²⁸ Altri Stati che intervennero nel dibattito evitarono di qualificare terroristici gli atti in risposta ai quali Israele aveva agito con la forza e ciò anche quando l'intenzione era di condannare gli atti di violenza tanto da parte israeliana quanto da parte palestinese. Così ad esempio ci sembra si possa interpretare la dichiarazione del

¹²⁴ Cfr. U.N. Doc. Scor, 1402th Meet., 21 March 1968, p. 3.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 4.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 5.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 9.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 13.

delegato dell'Etiopia secondo il quale “while fully recognizing the need for strict observance of all cease-fire provision and for the avoidance of hostile acts on all sides... military reprisal can in no way be permissible or justified.”¹²⁹ Anche il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha condannato l'azione militare israeliana con la risoluzione n. 248 adottata il 24 marzo 1968, ma nel testo non figura una condanna degli atti palestinesi contro i quali Israele aveva ritenuto di poter reagire con la forza.

Nel dicembre 1968 Israele bombardò l'aeroporto civile di Beirut in risposta ad un attacco contro un aereo della compagnia israeliana El Al ad Atene, dunque contro un obiettivo civile, compiuto, secondo Israele, da terroristi arabi. L'intervento militare israeliano fu condannato anche in questa occasione dalla generalità degli Stati, i quali tuttavia non hanno colto l'occasione per condannare comunque gli atti palestinesi definiti terroristici da Israele. E ancora una volta, il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione n. 262, adottata il 31 dicembre 1968 all'unanimità si è limitato a condannare l'azione militare israeliana.

Ancora, nell'agosto 1969 Israele bombardò alcuni villaggi nel sud del Libano ritenuti sede di basi terroristiche che organizzavano attacchi diretti contro obiettivi civili israeliani, oltre che contro obiettivi militari. Ancora una volta gli Stati condannarono l'uso della forza da parte di Israele e taluni di essi ribadirono che si trattava, nel caso di specie, della legittima resistenza palestinese contro l'occupazione israeliana.¹³⁰ Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite condannò anche tale intervento militare con la risoluzione n. 270 adottata il 26 agosto 1969.

Nella prassi più recente, le forze aeree israeliane hanno lanciato missili nel villaggio di Ein Saheb, in Siria, ritenuto sede di un campo di addestramento di gruppi terroristici. Nei dibattiti svoltisi nell'ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la gran parte degli Stati ha condannato l'attacco israeliano, alcuni di essi riaffermando la legittimità delle lotte di autodeterminazione. Così il Pakistan affermò che “State power must distinguish between acts of terrorism and

¹²⁹ *Ibidem*, p. 10.

¹³⁰ Cfr. in particolare le dichiarazioni di Algeria e URSS, in U.N. Doc. Scor. 1499th Meet., 14 Août 1969, rispettivamente p. 1 e 3.

the legitimate struggle of peoples under foreign occupation for self-determination and liberation.”¹³¹ Inoltre Cuba, confermando il proprio sostegno per la causa dei popoli arabi contro l’occupazione israeliana, espresse “our deeply felt solidarity with their resistance.”¹³²

Si consideri, infine, il tentativo nell’ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di adottare una risoluzione di condanna dell’uccisione, da parte di Israele, dello sceicco Yassin e di altri sei palestinesi nel marzo 2004. Il progetto di risoluzione, predisposto da Algeria e Libia, conteneva, oltre alla condanna dell’“extrajudicial execution” compiuta da Israele, la condanna di tutti gli atti terroristici compiuti, sempre da Israele, contro civili. A tale progetto di risoluzione, gli Stati Uniti hanno opposto il veto, in quanto il testo non conteneva un’adeguata condanna degli atti terroristici compiuti da Hamas, organizzazione di cui Yassin era *leader*. Ciò a dimostrazione della riluttanza del Consiglio di Sicurezza a condannare gli attacchi palestinesi contro obiettivi israeliani in quanto terroristici.

6. *Segue: La questione dell’indipendenza della Namibia.*

Un caso a nostro avviso molto significativo della distinzione fra lotte di autodeterminazione e atti terroristici, concerne la questione della Namibia che, come è noto, ha a lungo lottato per la propria autodeterminazione contro il Sud Africa. È assai interessante, in particolare, la reazione della comunità internazionale all’applicazione alla Namibia del *Terrorism Act* adottato dal Sud Africa nel 1967.¹³³ In seguito al processo instaurato a Pretoria contro alcuni ribelli della Namibia, con l’accusa di “participation in terrorist activities”, sia l’Assemblea generale, sia il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, adottarono risoluzioni di condanna nei confronti di tale processo. Il 16 dicembre 1967, l’Assemblea Generale, con 110 voti a favore e 2 contrari, ovvero Sud

¹³¹ S/PV. 4836, p. 8.

¹³² *Ibidem*, p. 21.

¹³³ Cfr. DUGARD, *South West Africa and the "Terrorist Trial"*, in *American Journal of International Law*, 1970, p. 19 ss.

Africa e Portogallo, adottò la risoluzione n. 2324 (XXII) con la quale condannava “the illegal arrest, deportation and trial of the accused.”

Così il Consiglio di Sicurezza adottò all’unanimità la risoluzione 245 (1968) il 25 gennaio 1968, in cui chiedeva al governo sudafricano “to discontinue forthwith this illegal trial and to release and repatriate the South West Africans concerned,” richiesta rinnovata con la risoluzione n. 246 (1968).

Interessante è stata inoltre la dichiarazione del delegato statunitense del 10 dicembre 1968 nell’ambito dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite proprio sulla questione della Namibia.

Dopo aver constatato che “in the southernmost part of Africa progress toward human equality and self-determination has, tragically, been halted,” il delegato statunitense ha affermato che “the United States continues to maintain that South Africa has no right to apply the Terrorism Act to Namibia or to these prisoners.”

¹³⁴ La motivazione addotta dagli Stati Uniti fu che, all’epoca in cui il *Terrorism Act* venne adottato nel 1967, il Sud Africa non aveva alcun diritto nei confronti della Namibia e l’occupazione di tale territorio era pertanto illecita. Ma significativamente il delegato aggiunse che “moreover, the Act would in any event have been in flagrant violation of rights of the inhabitants under the Covenant of the League of Nations, the Mandate Agreement, and Chapters IX and XI of the United Nations Charter.” Si consideri inoltre che gli Stati Uniti sottolinearono come i reati punibili sulla base del *Terrorism Act* del 1967, “are so broadly defined as to create risks of extreme penalties for all who incur the disfavour of police and prosecuting officials.” ¹³⁵ Il *Terrorism Act*, infatti, prevedeva, nella sezione 2, che “any person who, with intent to endanger the maintenance of law and order in South Africa and South West Africa, performs an act or aids or incites others to performs acts likely to have any one of a number of possible results is guilty of the offence of participation in terrorist activities and

¹³⁴ In *American Journal of International Law*, 1969, p. 320.

¹³⁵ Il delegato statunitense ha inoltre aggiunto: “how many other Namibians, apart from the 31, already are being held now under the Terrorism Act? If others are or have been held, what are they names? What are the specific charges? Where are they and for how long have they been held? And what provisions have been made for their care and defense?” *Ibidem*, p. 323.

liable on conviction to the penalties for treason, which include the death penalty.”

136

Le dichiarazioni degli Stati Uniti così come le misure adottate dall'Assemblea Generale e dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, mostrano chiaramente la volontà di distinguere gli atti terroristici dalla legittima lotta dei popoli per l'autodeterminazione, senza peraltro distinguere, nell'ambito di quest'ultima, tra attacchi contro obiettivi civili e attacchi contro obiettivi militari, e la condanna esplicita dell'applicazione di leggi antiterroristiche ad un popolo che legittimamente lotta per la propria indipendenza.

7. Segue: Gli attacchi militari del Portogallo nei villaggi di Senegal e Guinea.

Un ulteriore caso della prassi riguarda gli attacchi portoghesi avvenuti nel novembre 1969 nel villaggio di Samine nel sud del Libano e in altri villaggi della Guinea. Il Portogallo giustificò il proprio intervento militare sostenendo che entrambi gli Stati ospitavano nel proprio territorio campi di addestramento di terroristi per l'organizzazione di attacchi diretti contro i territori portoghesi. La generalità degli Stati condannò tale intervento nell'ambito dei dibattiti svoltisi al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel dicembre 1969.

Fra gli altri, l'Algeria dichiarò che “those who are using the legitimate right of self-defence in Guinea (Bissau) are the freedom fighters of this part of Africa who are fighting the Portuguese colonialist expeditionary corps... there is no possible path for the liberation of the African peoples under Portuguese domination other than of armed struggle.”¹³⁷ Anche l'Ungheria, ricordando le risoluzioni delle Nazioni Unite di condanna del dominio coloniale portoghese, dichiarò che “all States should render to the peoples suffering under Portuguese domination every assistance towards helping them to achieve their independence.”¹³⁸ E l'Arabia Saudita, in relazione ai ribelli antiportoghesi ha

¹³⁶ DUGARD, *South West Africa*, cit., p. 22.

¹³⁷ U.N. Doc. Scor. 1516th Meet., 4 December 1969, p. 13.

¹³⁸ U. N. Doc. Scor. 1517th Meer., 5 December 1969, p. 7.

affermato: “they are called terrorists by the usurping State, but we call them freedom fighters.”¹³⁹

Anche gli Stati Uniti si espressero a favore del principio di autodeterminazione che avrebbe dovuto ispirare la politica portoghese, precisando tuttavia che non avrebbero potuto votare a favore della risoluzione di condanna del Portogallo dal momento che essa “makes specific findings against Portugal,” tuttavia precisando che “our position on this resolution has nothing to do with our attitude toward the fundamental question of self-determination for the Portuguese Territories. The United States has repeatedly made clear its support for the exercise by the people of the Portuguese territories in Africa of their legitimate right to self-determination.”¹⁴⁰ Anche il delegato britannico dichiarò: “my Government does not support the policies of Portugal in Africa... we have long advocated that the policy to be adopted in the Portuguese Territories should be one of self-determination.”¹⁴¹

8. *La questione della definizione di terrorismo nei dibattiti nell'ambito dell'Assemblea Generale in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001.*

Gli attentati dell'11 settembre 2001 contro gli Stati Uniti, rivendicati dall'organizzazione terroristica Al Qaeda, sono stati condannati dall'intera comunità internazionale. Dai dibattiti tenutisi in seguito a tali attentati nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, emerge, da un lato, il consenso degli Stati sulle caratteristiche dell'attuale terrorismo internazionale, e dall'altro, le dichiarazioni di alcuni di essi circa la distinzione fra il terrorismo internazionale così inteso e le lotte di liberazione nazionale legittime in base al diritto internazionale.

Alcuni Stati hanno constatato che gli attentati dell'11 settembre 2001 sembrano aver unificato i punti di vista dei diversi Stati in merito alla definizione

¹³⁹ Cfr. inoltre le dichiarazioni di Madagascar, Mali, Yemen e URSS, in U.N. Doc. Scor., 1518th Meet., 8 December 1969.

¹⁴⁰ U.N. Doc. Scor., 1520th Meet., 9 December 1969, p. 4.

¹⁴¹ *Ibidem.*

di terrorismo internazionale.¹⁴² Il rappresentante del Regno Unito ha dichiarato che “in following up the implementation of Friday’s Security Council resolution, the 1373 Committee must focus on what we all agree is terrorism without subjective interpretation, and filter out prejudice and unilateralism.”¹⁴³ Tale dichiarazione sembra presupporre il convincimento che esista una definizione di terrorismo internazionale generalmente condivisa, nonostante vi siano ancora “interpretazioni soggettive” e pregiudizi. È assai probabile che il delegato britannico si riferisse all’annosa questione del rapporto fra terrorismo e autodeterminazione dei popoli. D’altra parte, sono stati diversi gli Stati che, pur condannando gli attentati dell’11 settembre e pur concordando sulle caratteristiche del terrorismo internazionale, hanno comunque ribadito la propria idea circa la necessità che tale fenomeno sia distinto dalle lotte per l’autodeterminazione dei popoli. Fra questi, l’Egitto, dopo aver condannato gli attentati dell’11 settembre, in quanto crimine contro l’umanità, ha ribadito la legittimità della resistenza palestinese nei confronti di Israele. Così il Sudan che ha precisato “the importance of respect for the inalienable right of all peoples under foreign occupation to self-determination and independence.”¹⁴⁴ E ancora la Malesia secondo cui “acts of pure terrorism, involving attacks against innocent civilian populations – which cannot be justified under any circumstances – should be differentiated from the legitimate struggles of peoples under colonial or alien domination or foreign occupation for self-determination and national liberation.”¹⁴⁵ Si consideri, infine la dichiarazione della Siria, fra gli Stati che in modo molto incisivo si è sempre opposto ad una definizione di terrorismo internazionale che includesse le guerre di liberazione nazionale, che da un lato “has vigorously condemned this odious crime committed against mankind”, e dall’altro ha auspicato di “define terrorism in order to distinguish it from the just and legitimate struggle of peoples fighting for independence and liberation. This is exactly what we are seeking today.”¹⁴⁶

¹⁴² Cfr. in tal senso la dichiarazione del Burkina Faso, in A/56/PV. 12, 1 October 2001, p. 20.

¹⁴³ A/56/PV. 12, 1 October 2001, p. 19.

¹⁴⁴ A/56/PV. 14, 2 October 2001, p. 5.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 11.

¹⁴⁶ A/56/PV. 16, 3 October 2001, p. 18. Si vedano, inoltre, nella medesima direzione, le dichiarazioni di Pakistan, in A/56/PV. 14, 2 October 2001, p. 14; Libia, in *ibidem*, p. 19; Iran, in

Dalle dichiarazioni sin qui riportate può notarsi che le opinioni divergenti sulle lotte di liberazione nazionale permangono, ma è interessante notare, a nostro avviso, che, in tale occasione, esse si inseriscono nell'ambito di una unanime condanna del terrorismo internazionale, di cui gli attentati dell'11 settembre 2001, sono stati una manifestazione. Tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno, infatti, condannato gli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti ritenendo che si trattasse di un attacco diretto contro l'intera comunità internazionale. Inoltre, la generalità degli Stati, salvo le precisazioni di quelli che hanno tenuto a distinguere il terrorismo dalle lotte per l'autodeterminazione dei popoli, è stata concorde nell'individuare le caratteristiche del terrorismo internazionale oggetto della condanna. In particolare è stato posto l'accento sulla natura transnazionale del terrorismo. Della questione ci occuperemo nell'ultima parte del nostro lavoro.

9. *Segue: e nell'ambito del Consiglio di Sicurezza.*

Il problema della definizione del terrorismo internazionale in termini generali si è riproposto nell'ambito del Consiglio di Sicurezza soprattutto in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001. Come è noto il Consiglio di Sicurezza ha espresso, nella risoluzione 1368 (2001), adottata il 12 settembre 2001, una forte condanna di tali attentati ed ha dichiarato che simili atti, al pari di ogni atto di terrorismo internazionale, rappresentano una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. Analoga condanna, con riferimento agli attentati dell'11 settembre e a tutti gli atti di terrorismo internazionale, è stata ribadita nel preambolo di tutte le successive risoluzioni adottate dal Consiglio in materia. In altri termini, le risoluzioni adottate contengono una generica condanna degli atti terroristici senza che gli stessi siano definiti giuridicamente. Ed è proprio per tale motivo che nell'ambito dei dibattiti tenutisi al Consiglio di Sicurezza è stato riproposto, da parte di un certo numero di Stati, il problema della distinzione degli atti di terrorismo dalle lotte di liberazione nazionale. Ciò è tanto più interessante se si

A/56/PV. 15, 2 October 2001, p. 6; Qatar, in A/56/PV. 17, 3 October 2001, p. 19; Kuwait, in A/56/PV. 19, 4 October 2001, p. 6; Emirati Arabi Uniti, in *ibidem*, p. 13; Organizzazione per la Conferenza Islamica, in A/56/PV. 22, 5 October 2001, p. 8.

considera che il Consiglio di Sicurezza ha adottato, come è noto una serie di misure vincolanti per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite al fine di prevenire e reprimere il terrorismo internazionale generalmente inteso.

Significative in tal senso appaiono le dichiarazioni dei rappresentanti dell'Organizzazione della Conferenza degli Stati islamici e dell'Unione africana. Entrambi hanno espresso la volontà di contribuire alla lotta al terrorismo internazionale assumendo l'impegno a dare esecuzione alle risoluzioni adottate in materia dal Consiglio di Sicurezza, ma hanno precisato di non accettare alcuna definizione di terrorismo internazionale che non tenga conto della distinzione dagli atti legittimamente compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione. Il rappresentante dell'OIC ha dichiarato, da un lato, che "it is imperative for all of us as members of the international community to continue our efforts against terrorism" e, dall'altro che "we do not want any legitimate struggle to end occupation to be labelled terrorism."¹⁴⁷

Più precisamente, il delegato dell'Unione Africana ha dichiarato che "for the organization that I represent, most of whose members achieved independence after a long national liberation struggle, it is intolerable that populations struggling for their independence against the occupation of their territories and against the denial of their human rights should be confused with terrorist."¹⁴⁸

In particolare, nel corso dei successivi dibattiti nell'ambito del Consiglio di Sicurezza, il delegato siriano ha dichiarato, con riferimento alla risoluzione 1373 (2001), in cui il Consiglio ha deciso le misure che gli Stati devono adottare per prevenire e reprimere il terrorismo internazionale, che "since that resolution did not define terrorism, Syria has based its report on its obligations under the 1998 Arab Convention on the Suppression of Terrorism, which clearly distinguished between terrorism and legitimate struggle against foreign occupation. That is consistent with international antiterrorism agreements to which Syria is a party and with Security Council resolution 1333 (2000)."¹⁴⁹ Numerosi altri Stati,

¹⁴⁷ Cfr. S/PV. 4618 (Resumption 1), 4 October 2002, p. 21. Nella medesima direzione si sono espressi i delegati di Egitto, Pakistan, Tunisia e Yemen, *ibidem*, rispettivamente p. 17, 12, 8, 3.

¹⁴⁸ Cfr. S/PV. 4618 (Resumption 2), 8 October 2002, p. 14. In termini analoghi, cfr. le dichiarazioni dello Zambia e del Libano, rispettivamente a p. 13 e 16.

¹⁴⁹ Cfr. S/PV. 4453, 18 January 2002, p. 9.

nell'ambito del Consiglio di Sicurezza, all'indomani degli attentati dell'11 settembre, pur esprimendo forti condanne di tali attentati, si sono espressi nel senso di una necessaria distinzione fra terrorismo e lotta per l'autodeterminazione.¹⁵⁰

Un'ulteriore e probabilmente più marcata differenza di posizioni fra gli Stati su cosa debba intendersi per terrorismo internazionale si è avuta in occasione dell'adozione, da parte del Consiglio di Sicurezza, della risoluzione 1566 (2004) l'8 ottobre 2004. La risoluzione, adottata all'unanimità, rafforza le misure previste nelle precedenti risoluzioni che gli Stati devono adottare nella lotta al terrorismo internazionale. La novità tuttavia rispetto alle precedenti risoluzioni consiste nella definizione di terrorismo in essa contenuta. Il Consiglio di Sicurezza, infatti, dopo aver ricordato nel preambolo che “acts of terrorism seriously impair the enjoyment of human rights and threaten the social and economic development of all States and undermine global stability and prosperity,” agendo sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, al paragrafo 3 ha affermato che “criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, and all other acts which constitute offences within the scope of ad as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable.” La risoluzione 1566 (2004), adottata all'unanimità, è il frutto di consultazioni avvenute nell'ambito del Consiglio di Sicurezza su un progetto predisposto da Francia, Germania, Romania, Federazione Russa, Cina, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti.

Peraltro è interessante soffermarsi sulle posizioni assunte da alcuni Stati in merito alla risoluzione e particolarmente alla definizione di terrorismo in essa contenuta. Taluni Stati hanno sottolineato che la definizione contenuta al paragrafo 3 non pone problemi di confusione fra il terrorismo ed i movimenti di

¹⁵⁰ Cfr. le dichiarazioni di Qatar e Iran, in S/PV. 4453 (Resumption 1), 18 January 2002, rispettivamente p. 19 e 22; Malesia, in S/PV. 4512, 15 April 2002, p. 10; Siria, in S/PV. 4688, 20 January 2003, p. 23; Bahrein, Yemen e Iran, in S/PV. 4710, 20 February 2003, rispettivamente p. 14, 26 e 32; Bangladesh e El Salvador, in S/PV. 5059, 19 October 2004, rispettivamente p. 3 e 14.

liberazione nazionale. Fra questi, ad esempio, l'Algeria ha dichiarato che "we welcome the resolution because it avoids any conflation of acts of terrorism and the legitimate rights of peoples to resist foreign occupation," aggiungendo che "that principle is dear to Algeria and has been fully enshrined in international law and United Nations resolutions."¹⁵¹ Analogamente, il delegato delle Filippine ha dichiarato che "this resolution in no way overturns the right to self-determination under the Charter. Likewise, legitimate acts against foreign occupation and alien domination are not thwarted in the least by the Council's adoption resolution."¹⁵² Da segnalare inoltre la dichiarazione del delegato della Turchia a nome dell'Organizzazione della Conferenza degli Stati islamici, il quale si è espresso favorevolmente all'adozione della risoluzione 1566 (2004) "that enjoys much wider support from the international community," nonostante "we had serious misgivings with regard to the language used in the text of the previous draft resolution, which raised a number of important questions, especially insofar as resistance to foreign occupation and alien domination are concerned."¹⁵³ Altri Stati tuttavia hanno sottolineato che il paragrafo 3 della risoluzione 1566 (2004) non conteneva in realtà una definizione di terrorismo internazionale ma soltanto un compromesso di natura politica e che d'altra parte il Consiglio di Sicurezza non fosse l'organo appropriato nell'ambito del quale stabilire una definizione giuridica di terrorismo internazionale, quanto piuttosto l'Assemblea Generale. Ad esempio il delegato del Brasile ha sostenuto che "resolution 1566 (2004) reflects compromise language that contains a clear and important political message. Properly speaking, however, it should not be construed as a conceptual definition of terrorism. Furthermore, as foreseen in the Charter, we believe that reaching an agreed definition of terrorism falls under the functions and powers of the General Assembly. We are not convinced that the Security Council should assume such treaty-making prerogatives."¹⁵⁴ La stessa Algeria ha dichiarato che l'obiettivo principale della risoluzione 1566 (2004) era di riaffermare la mobilitazione della comunità internazionale nella lotta al terrorismo internazionale e non di prevedere

¹⁵¹ Cfr. S/PV. 5053, 8 October 2004, p. 4.

¹⁵² *Ibidem*, p. 8.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 2.

¹⁵⁴ Cfr. S/PV. 5113, 18 January 2005, p. 13.

una definizione di terrorismo, “which is the sole prerogative of the General Assembly, the Organization’s legislative and deliberative body.”¹⁵⁵

Più di recente la questione della distinzione tra atti di terrorismo internazionale e lotte per l’autodeterminazione è stata riproposta con l’adozione della risoluzione 1625 (2005) adottata dal Consiglio di Sicurezza il 14 settembre 2005. In particolare l’Algeria ha ancora una volta ribadito la distinzione tra atti terroristici e atti compiuti nell’ambito di lotte per l’autodeterminazione.

10. *Segue: il parere della Corte Internazionale di Giustizia del 9 luglio 2004.*

Come è noto, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con la risoluzione ES-10/14, adottata l’8 dicembre 2003, ha richiesto un parere consultivo alla Corte Internazionale di Giustizia su quali fossero le conseguenze giuridiche derivanti dal muro che Israele aveva iniziato a costruire nei territori palestinesi occupati, come misura difensiva dagli attacchi “terroristici” palestinesi. Nel parere emesso il 9 luglio 2004, la Corte ha dichiarato la contrarietà al diritto internazionale della costruzione del muro da parte di Israele.¹⁵⁶

Per la parte che qui interessa, la Corte, dopo aver ricordato che il diritto dei popoli all’autodeterminazione ha assunto carattere di diritto *erga omnes*, ha affermato di non essere convinta del fatto che the “construction of the wall along the route chosen was the only means to safeguard the interests of Israel against the peril which it has invoked as justification for that construction.” In questa prima occasione la Corte utilizza il termine “peril” per riferirsi agli attacchi terroristici dai quali Israele ha ritenuto di doversi difendere attraverso la costruzione del muro nei territori occupati. Essa ha poi aggiunto che “the fact remains that Israel has to face numerous indiscriminate and deadly *acts of violence* against its civilian population. It has the right, and indeed the duty, to respond in order to protect the life of its citizens. The measures taken are bound nonetheless to remain in conformity with applicable international law.” Ancora una volta la

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 16.

¹⁵⁶ Cfr. in dottrina, *Symposium: ICJ Advisory Opinion on Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, in *American Journal of International Law*, 2005, pp. 1-141.

Corte ha evitato di qualificare terroristici gli atti commessi in territorio israeliano limitandosi a definirli atti violenti contro civili. Un ulteriore elemento interessante del parere riguarda la risposta della Corte Internazionale di Giustizia alla obiezione sollevata da Israele nel senso che la propria azione di costruzione del muro in legittima difesa contro gli attacchi terroristici palestinesi poteva giustificarsi anche alla luce delle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001. Israele ha fatto riferimento in particolare alle risoluzioni 1368 e 1373 adottate all'unanimità rispettivamente il 12 ed il 28 settembre 2001. Si ricorderà che nella prima si condannavano gli attentati contro gli Stati Uniti definendoli una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale mentre nella seconda risoluzione sono stati previsti una serie di obblighi a carico degli Stati per prevenire e reprimere gli atti di terrorismo internazionale. A parte la circostanza, che vale comunque la pena sottolineare, per cui nonostante il Consiglio di Sicurezza abbia ricordato il diritto di ogni Stato alla legittima difesa, è dubbio che ciò abbia comportato un invito del medesimo organo ad agire in legittima difesa o meglio che l'attacco subito dagli Stati Uniti comportasse proprio quell'ipotesi di attacco armato in risposta al quale gli Stati Uniti avrebbero potuto reagire in legittima difesa ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, ciò che a noi interessa sottolineare è che la Corte Internazionale di Giustizia ha chiaramente dichiarato che l'ipotesi cui faceva riferimento Israele, ovvero la possibilità di agire in legittima difesa contro attacchi terroristici palestinesi, ma lo ribadiamo il termine "terroristici" è utilizzato solo da Israele e non dalla Corte, era da considerarsi diversa rispetto a quella in virtù della quale sono state adottate dal Consiglio di Sicurezza le risoluzioni 1368 e 1373 del 2001. La Corte non ha aggiunto altro, ovvero pur delineando chiaramente una differenza tra gli attacchi compiuti dai palestinesi contro Israele e quelli compiuti da Al Qaeda contro gli Stati Uniti, non si è soffermata ulteriormente al fine di chiarire tale distinzione. Appare chiaro tuttavia che la Corte abbia evitato, a nostro avviso semplicemente in quanto non corrispondente alla prassi, di definire terroristici gli attacchi compiuti da parte palestinese contro Israele. Il parere della Corte è stato accolto con favore dalla gran parte degli Stati che, nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, hanno adottato una risoluzione con

150 voti a favore, 6 contrari e 10 astensioni, chiedendo ad Israele di conformarsi al parere. Le dichiarazioni della Corte, a nostro avviso, sono assai indicative della distinzione fra gli atti terroristici da un lato, e gli attacchi contro i civili compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione, dall'altro. Benché la Corte non abbia esplicitamente condannato tali atti, il riferimento al diritto e al dovere di Israele di difendere la propria popolazione da atti di violenza, sembra presupporre una simile condanna. Ciò che è certo tuttavia è che la Corte Internazionale di Giustizia non ha qualificato tali atti come terroristici, così suscitando forti polemiche da parte di Israele e Stati Uniti. Israele, in particolare, ha sostenuto che “the International Court of Justice had been dragged into that virtual reality and asked to answer a distorted question devised to place the response to terrorism on trial without questioning the terrorism itself... the 60-plus-page opinion had addressed neither the brutal terrorism faced by innocent Israelis, nor the ongoing refusal of the Palestinian leadership to bring that terrorism to an end. That terrorism was the very motivation for construction of the security fence, which made the Court’s silence deafening. The Court’s omission was legally inexplicable and morally inexcusable.”¹⁵⁷

Anche gli Stati Uniti, ritenendo che la soluzione della questione mediorientale debba essere politica e risultare da un compromesso ragionevole per entrambe le parti, hanno tuttavia dichiarato che il parere della Corte “was wholly one-sided and made no mention of the terrorist threat posed to Israel.”¹⁵⁸

In definitiva ci sembra piuttosto significativo che un organo giudiziario tanto importante quale è la Corte Internazionale di Giustizia abbia evitato di definire terroristici gli attacchi palestinesi contro la popolazione civile israeliana tanto più che ciò è avvenuto in un momento in cui, nell'ambito della comunità internazionale, sembra particolarmente avvertita la necessità di prevenire e reprimere gli atti di terrorismo internazionale.

¹⁵⁷ Cfr. Press Release GA/10246, 16 July 2004, p. 5.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 9.

Capitolo II

Il diritto internazionale umanitario e la nozione di terrorismo internazionale

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il diritto internazionale umanitario e il divieto di atti terroristici. — 3. *Segue*: la posizione degli Stati Uniti sul Protocollo I dell'8 luglio 1977 addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949. — 4. *Segue*: le opinioni della dottrina. — 5. *Segue*: Il Protocollo I e la distinzione tra atti terroristici e attacchi contro civili: il caso *Galic*. — 6. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa.*

Analizzando la questione della definizione di terrorismo internazionale dal punto di vista del diritto consuetudinario, è opportuno, a nostro avviso, soffermarsi sul diritto internazionale umanitario in quanto, in particolare il Protocollo I dell'8 luglio 1977 addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, stabilisce, all'art. 1, par. 4, che i conflitti per l'autodeterminazione dei popoli sono equiparati ai conflitti armati internazionali. Senonché lo stesso Protocollo prevede il divieto di atti terroristici nell'ambito di tali conflitti. Considerando l'elevato numero di Stati che hanno ratificato il Protocollo I, attualmente 160, appare di rilievo, ai fini del diritto consuetudinario, l'analisi delle disposizioni che prevedono tale divieto per comprendere a quale tipologia di atti gli Stati abbiano inteso riferirsi con il termine terrorismo e soprattutto se gli atti terroristici possano configurarsi come atti di violenza compiuti contro obiettivi civili.

Nel prosieguo del nostro lavoro ci soffermeremo sul Protocollo I analizzando le disposizioni più significative in relazione alle quali, in modo più specifico gli Stati Uniti, hanno sollevato forti perplessità in quanto, a loro avviso, si tratterebbe di disposizioni che garantiscono una protezione ai gruppi terroristici.

Vedremo in seguito quali siano le posizioni della dottrina sull'efficacia del Protocollo I circa la repressione di atti terroristici. Infine vedremo come, sulla

base dei lavori preparatori relativi al Protocollo I e dell'interpretazione che di essi è stata data in una recente sentenza del Tribunale per i crimini commessi nella *ex* Jugoslavia, il fatto che atti di violenza siano compiuti contro civili non basta di per sé a configurare un atto terroristico dovendosi, al contrario, accertare che ricorra un ulteriore criterio, precisamente l'intenzione di diffondere il terrore.

2. *Il diritto internazionale umanitario e il divieto di atti terroristici.*

Per quanto riguarda i conflitti internazionali, a tale categoria non appartengono soltanto i conflitti tra Stati ma, come si è detto, anche le guerre di liberazione nazionale o conflitti per l'autodeterminazione. È quanto previsto dall'art. 1, par. 4, del I Protocollo del 1977, in base al quale sono ricompresi tra i conflitti armati internazionali, "armed conflicts which peoples are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist regimes in the exercise of their right of self-determination, as enshrined in the Charter of the United Nations and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations."¹⁵⁹

È opportuno tener conto dell'opinione diffusa in dottrina, secondo cui non potrebbe ammettersi la corrispondenza al diritto consuetudinario dell'art. 1, par. 4, del I Protocollo e che, pertanto, la qualificazione delle guerre di liberazione nazionale come conflitti internazionali, con tutte le conseguenze che da essa deriverebbero, varrebbe soltanto per gli Stati parti al I Protocollo, che sono attualmente 160.¹⁶⁰ Riteniamo tuttavia che, a parte la questione più specifica della

¹⁵⁹ Sulle guerre di liberazione nazionale ed il diritto dei conflitti armati, cfr. in dottrina, ABI-SAAB G., *Wars of National Liberation and the Law of War*, in *Annales d'Etudes Internationales*, 1972, p. 104 ss; SALMON J., *Les guerres de libération nationale*, in CASSESE A. (ed.), *The New Humanitarian Law of Armed Conflict*, Napoli, 1979, p. 55 ss; CASSESE A., *A Tentative Appraisal of the Old and the New Humanitarian Law of Armed Conflict*, *ibidem*, p. 461 ss; ABI-SAAB G., *Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols*, in *RCADI*, 1979-IV, p. 400 ss; CASSESE A., *Wars of national liberation and humanitarian law*, in SWINARSKI C. (ed.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge*, 1984, p. 313 ss.

¹⁶⁰ Cfr. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2001, p. 119; CECCHINI, *Terrorismo, tolleranza e diritto internazionale*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2002, p. 9 ss, in cui l'autore, pur ribadendo che il I Protocollo di Ginevra non

corrispondenza o meno al diritto consuetudinario del Protocollo I, è opportuno

corrisponde al diritto consuetudinario, sostiene la distinzione fra i movimenti di liberazione nazionale e della guerriglia, da un lato, e il terrorismo, dall'altro.

La prassi degli Stati relativamente all'applicazione del Protocollo I e alla sua corrispondenza al diritto consuetudinario è piuttosto scarsa e riguarda casi in cui non è stata affrontata la questione specifica degli atti di terrorismo in quanto attacchi contro civili. Il problema semmai è stato affrontato in termini di riconoscimento o meno dello *status* di prigioniero di guerra, in base alla disciplina prevista nel Protocollo I nei confronti di terroristi, ovvero membri di organizzazioni in lotta contro un regime coloniale. Occorre sottolineare due punti. Il primo riguarda la circostanza per cui nell'ambito di tale prassi l'interpretazione del Protocollo I prescinde dalla questione specifica del reato di terrorismo. Il secondo è strettamente connesso al primo in quanto attiene al fatto che i giudici che di tale interpretazione si sono occupati erano proprio i giudici dello Stato contro il quale lottava l'organizzazione i cui membri erano stati accusati di terrorismo. Così il 6 giugno 1982 una Corte africana ha emesso una sentenza nel caso *The State v. Sagarius and Others*, in cui era stata chiamata a pronunciarsi sulla possibilità di riconoscere lo *status* di prigionieri di guerra ad alcuni membri dell'Organizzazione SWAPO accusati di atti di terrorismo sulla base delle legge antiterrorismo africana del 1967. La Corte ha concluso nel senso che il Sud Africa, in quanto non aveva ratificato il Protocollo I, non aveva un obbligo, sulla base del trattato, di riconoscere lo *status* di prigionieri di guerra ai membri della SWAPO accusati di terrorismo, né un simile obbligo poteva essere giustificato sulla base del diritto consuetudinario dal momento che, ad avviso della Corte, sarebbe stato prematuro sostenere che il Protocollo I, o comunque le disposizioni rilevanti nel caso di specie, corrispondessero a tale diritto. Tuttavia, secondo la Corte, considerando che fra i principali organi internazionali, la Corte internazionale di giustizia, aveva dichiarato illecita la presenza del Sud Africa nel Sud Ovest Africano e che tale era l'opinione diffusa nella comunità internazionale, era opportuno tenere conto di tali posizioni ai fini della conclusione da raggiungere nel caso di specie. In particolare la Corte ha affermato che nello stabilire se agli imputati dovesse essere comminata la pena di morte si doveva tener conto delle disposizioni pertinenti delle Convenzioni di Ginevra e del Protocollo I. Così, tenendo conto dei suddetti fattori, la Corte ha commutato la pena di morte con una pena detentiva da 9 a 11 anni. Analogamente in una sentenza del 3 novembre 1987, nel caso *S. Petane*, un'altra corte africana è stata chiamata a pronunciarsi sulla corrispondenza al diritto consuetudinario dell'art. 1, par. 4, del Protocollo I, il quale equipara le lotte di liberazione nazionale ai conflitti armati internazionali. Un membro dell'*African National Congress* era stato accusato di terrorismo e tentato omicidio nel tentativo di far esplodere una bomba in uno *shopping centre*. Questi aveva invocato lo *status* di prigioniero di guerra secondo quanto previsto dal Protocollo I per coloro che lottano per la propria autodeterminazione le cui disposizioni peraltro erano state accettate dalla stessa organizzazione in una dichiarazione di intenti inviata al governo depositario del trattato, secondo quanto previsto dall'art. 96, par. 3, dello stesso. La Corte doveva stabilire se la disciplina prevista in tale Protocollo, corrispondesse al diritto consuetudinario ed in quanto tale fosse vincolante per il Sud Africa dal momento, che, vista la mancata ratifica del Protocollo, il Sud Africa non era in principio vincolato a riconoscere lo *status* di prigioniero di guerra ai popoli che lottano per l'autodeterminazione. La Corte ha concluso nel senso che il Protocollo I e la disciplina in esso prevista non corrispondeva al diritto consuetudinario in primo luogo perché era alquanto dubbio che le risoluzioni in materia dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite potessero considerarsi prassi degli Stati ed in secondo luogo perché in ogni caso tali risoluzioni non sono vincolanti per gli Stati e non costituiscono l'*opinio juris* richiesta ai fini della formazione di norme consuetudinarie. Peraltro, ad avviso della Corte, vi era poca prassi relativa all'art. 1, par. 4, del Protocollo I in quanto pochi Stati dal momento dell'adozione dello stesso, erano stati coinvolti in dominazione coloniale o occupazione, e solo due Stati potevano considerarsi "as belonging to the category of racist regimes (viz South Africa and Israel)." Infine la Corte ha osservato che il Protocollo medesimo non era stato ratificato da molti Stati, tanto più se paragonato alle Convenzioni di Ginevra. Per tali ragioni, le disposizioni invocate dall'imputato non potevano ritenersi corrispondenti al diritto consuetudinario. Per le sentenze citate cfr. SASSOLI M., BOUVIER A.A., *How Does Law Protect in War?*, 1999, rispettivamente p. 955 ss e p. 959 ss.

cercare di stabilire cosa, l'elevato numero di Stati che lo ha ratificato, abbia inteso con il termine atti terroristici nell'ambito dei conflitti armati internazionali fra cui le lotte di autodeterminazione dei popoli e ciò proprio al fine di individuare una più precisa definizione di terrorismo internazionale dal punto di vista del diritto internazionale generale.

Per quanto concerne i metodi di combattimento, il I Protocollo vieta gli attacchi contro civili o obiettivi civili, prevedendo che le operazioni siano dirette soltanto contro obiettivi militari.¹⁶¹ In particolare, l'art. 51, par. 2, vieta alle parti in conflitto gli atti violenti il cui scopo principale sia diffondere il *terrore* tra la popolazione civile. Si consideri, inoltre, che l'art. 85 del medesimo stabilisce che le violazioni gravi delle norme in esso contenute, fra cui il divieto di attacchi contro la popolazione civile (art. 85, par. 3) sono considerate crimini di guerra (art. 85, par. 5).

Benché l'art. 51, par. 2, non contenga una definizione di terrorismo, si sostiene in dottrina che esso prevede il divieto di atti terroristici a tutte le parti in conflitto ivi compresi i popoli che lottano per l'autodeterminazione ai quali, come si è detto, si applica il I Protocollo di Ginevra.¹⁶² Tuttavia si è precisato che “under international humanitarian law as laid down in treaties, terrorism is prohibited and criminalized so long as it directed *against civilians*.”¹⁶³

Come è noto il Protocollo I non è stato ratificato da alcuni Stati fra cui gli Stati Uniti e Israele proprio a causa della loro convinzione circa il fatto che il Protocollo protegga il terrorismo perpetrato nell'ambito delle lotte di liberazione nazionale. Vedremo dunque le motivazioni addotte da tali Stati, particolarmente dagli Stati Uniti per giustificare la mancata ratifica del Protocollo I e le diverse critiche espresse in dottrina circa tale decisione. È opportuno sin da ora precisare che le principali critiche rivolte alla decisione del governo statunitense di non ratificare il Protocollo I partono dal presupposto per cui tale Protocollo,

¹⁶¹ L'art. 48 stabilisce che: “in order to ensure respect for and protection of the civilian population and civilian objects, the Parties to the conflict shall at all time distinguish between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives and accordingly shall direct their operations only against military objectives.”

¹⁶² Cfr., GASSER, *Acts of terror, terrorism and international humanitarian law*, in *Revue International de la Croix Rouge*, 2002, p. 547 ss.

¹⁶³ Cfr. CASSESE, *International Criminal Law*, 2003, p. 127.

applicandosi ai conflitti armati internazionali, ivi compresi i movimenti di liberazione nazionale, e prevedendo degli obblighi uguali per tutte le parti in conflitto, imporrebbe anche ai movimenti di liberazione nazionale il divieto di attacchi terroristici così rafforzando la lotta al terrorismo medesimo. In altri termini, in base alle opinioni espresse in dottrina, di cui ci occuperemo tra breve, il Protocollo I sarebbe uno strumento efficace al fine di vietare gli attacchi terroristici nella misura in cui lo stesso sancisce il divieto di attacchi contro civili. In tal senso la dottrina di cui esporremo le opinioni assume che, quanto meno nell'ambito del diritto internazionale umanitario, gli atti di terrorismo siano identificabili con gli attacchi diretti contro civili. Come vedremo in seguito, tuttavia, tale assunto non trova riscontro nella prassi. Da un lato infatti, una recente sentenza del Tribunale internazionale per i crimini commessi nella *ex* Jugoslavia nel caso *Galic*, ha chiaramente distinto, proprio sulla base dei lavori preparatori relativi al Protocollo I, la fattispecie degli attacchi contro civili da quella degli atti di terrorismo. Dall'altro, la stessa prassi degli Stati, prevalentemente occidentali, i quali, è opportuno ricordarlo, sono i principali oppositori ad una esclusione degli atti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione dalla definizione di terrorismo internazionale, benché non faccia espressamente riferimento alla disciplina prevista nel Protocollo I, ma piuttosto alla distinzione tra reato politico e atti di terrorismo, nell'ambito delle richieste di estradizione di presunti terroristi, sembra giungere alla medesima conclusione nel senso cioè di una non automatica e generica identificazione degli atti terroristici con gli attacchi contro civili, ma piuttosto ad una identificazione di tali atti con attacchi contro civili compiuti a certe condizioni, peraltro utilizzando criteri alquanto disomogenei e difficilmente riconducibili ad un criterio comune condiviso.

3. *Segue: la posizione degli Stati Uniti sul Protocollo I dell'8 luglio 1977 addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949.*

Nel gennaio 1987 il Presidente degli Stati Uniti informò il Senato della decisione di non ratificare il Protocollo I dell'8 luglio 1977 addizionale alle

Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 ritenendolo uno strumento che “could give aid and comfort to terrorists.”¹⁶⁴ In particolare, in riferimento all’art. 1, par. 4, del Protocollo I, che equipara le lotte di liberazione nazionale ai conflitti armati, l’amministrazione Reagan riteneva che tale articolo prevedesse una simile equiparazione sulla base della natura di tali conflitti, considerati come *just war*. In tal modo, avrebbe garantito a coloro che lottano nell’ambito di tali conflitti, un’immunità “from prosecution for belligerent acts” e avrebbe comportato il riconoscimento di combattenti legittimi a membri di gruppi quali l’Organizzazione per la liberazione della Palestina i quali spesso utilizzano tattiche terroristiche “to the detriment of the civilized world community.”

Un’ulteriore argomentazione addotta dall’amministrazione Reagan per la mancata ratifica del Protocollo concerneva l’art. 44 dello stesso in relazione alle forze militari irregolari e al riconoscimento ad esse dello *status* di prigionieri di guerra.

L’amministrazione, in particolare, riteneva che, eliminando il preesistente requisito per cui le forze irregolari dovessero sempre mostrare un segno distintivo riconoscibile a distanza, previsto dalla Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 sul trattamento dei prigionieri di guerra, l’articolo 44 aveva aumentato il rischio per la popolazione civile di essere oggetto di attacchi.

Il delegato statunitense alla Conferenza diplomatica nell’ambito della quale è stato adottato il Protocollo I, affermò che, nell’ambito dei lavori preparatori del suddetto Protocollo, si era riuscito con successo, ad inserire nel Preambolo due previsioni chiave proprio al fine di evitare i rischi sollevati dal governo statunitense.¹⁶⁵ La prima prevede che il sistema di protezione previsto dalle Convenzioni di Ginevra e dal Protocollo I sia interamente applicabile senza alcuna distinzione basata sulla natura o l’origine del conflitto armato o sulle cause perseguite o attribuite alle parti in conflitto. La seconda previsione consiste nel

¹⁶⁴ La lettera inviata dal Presidente degli Stati Uniti al Senato americano è riportata in *American Journal of International Law*, 1987, p. 910 ss.

¹⁶⁵ Cfr. ALDRICH G. H., *Prospects for United States Ratification of Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions*, in *American Journal of International Law*, 1991, p. 1 ss. Quanto espresso dal delegato statunitense in questo articolo riflette le proprie opinioni personali, non necessariamente corrispondenti al governo che ha rappresentato nell’ambito della Conferenza diplomatica.

ribadire che nulla nel Protocollo avrebbe potuto legittimare ovvero autorizzare alcun atto di aggressione od ogni altro uso della forza in modo incompatibile con la Carta delle Nazioni Unite. Inoltre, ad avviso del delegato statunitense, l'applicazione della disciplina prevista nel Protocollo I ai movimenti di liberazione nazionale era condizionata ad una dichiarazione unilaterale inviata dall'autorità rappresentante del popolo in lotta contro uno Stato contraente al depositario del trattato in cui si esprimesse chiaramente la volontà di rendere applicabile al conflitto in questione la disciplina prevista nel Protocollo, con la conseguenza di assumere sí i medesimi diritti ma anche tutti gli obblighi delle altre parti contraenti. Il delegato sottolineò come nessuna dichiarazione di tal genere fosse pervenuta al depositario del trattato, se non una generica dichiarazione di intenti nel senso di rispettare i principi di diritto internazionale umanitario applicabile ai conflitti armati inviata al Comitato della Croce rossa internazionale dall'*African National Congress* nel 1980.

In ogni caso, ad avviso del delegato statunitense, i membri delle forze armate dei movimenti di liberazione nazionale non avrebbero goduto di "protezione" per il solo fatto di lottare "for a just cause; the Protocol and the Conventions must apply equally to both sides if they are to apply to the conflict at all."

Riguardo ai requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello *status* di prigionieri di guerra di membri delle forze irregolari, il delegato statunitense dichiarò che è noto come solo raramente sia possibile il soddisfacimento degli stessi, in particolare, come le forze irregolari possano difficilmente soddisfare il secondo requisito, quello di portare un segno distintivo, soprattutto nell'ambito di territori occupati, aggiungendo che l'ultimo requisito, ovvero il rispetto delle leggi e consuetudini di guerra, rappresenti il più delle volte, "a convenient excuse for an occupying power to treat all captured irregulars as terrorists because some may have committed war crimes." Al contrario, ad avviso del delegato statunitense, il risultato delle condizioni richieste dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello *status* di prigioniero di guerra, era stato di consentire che le forze armate irregolari non avessero rispettato tali condizioni e di conseguenza che tutti i civili fossero diventati agli

occhi delle potenze occupanti persone sospette, creando così un maggior rischio per la popolazione civile.

Sempre seguendo il ragionamento del delegato statunitense, l'art. 43 del Protocollo I considera come combattenti tutti i membri delle forze armate, gruppi e unità di una parte al conflitto, inclusi gli irregolari, prevedendo che essi siano sottoposti ad un comandante responsabile per la condotta dei suoi subordinati e che tali forze armate siano sottoposte ad un sistema di disciplina interna che, *inter alia*, rafforzi il rispetto delle norme di diritto internazionale applicabili ai conflitti armati. Definendo all'art. 43 i requisiti per il riconoscimento di combattenti, l'art. 44 del Protocollo prevede che tutti i combattenti catturati debbano godere dello *status* di prigionieri di guerra. In particolare il secondo paragrafo di tale articolo stabilisce che, nonostante i combattenti siano obbligati a rispettare le norme sui conflitti armati, una violazione delle stesse non può comportare il venir meno di tale *status* con la conseguenza che nella misura in cui un combattente commetta un crimine di guerra, ne dovrà rispondere personalmente ma senza che ciò abbia la conseguenza di privarlo del suddetto *status*. In definitiva, secondo il delegato statunitense né l'art. 1, par. 4, né gli articoli 43 e 44 del Protocollo I, prevedevano una forma di protezione per i terroristi. Al contrario, tutti i reati di terrorismo risultavano vietati e puniti sia che fossero diretti contro la popolazione civile sia che fossero diretti, in modo indiscriminato, contro obiettivi militari e ciò a prescindere dal riconoscimento ad essi dello *status* di combattenti o di prigionieri di guerra. La conclusione del delegato statunitense fu pertanto che, "assertions that ratification of Protocol I would give aid to, or enhance the status of, the PLO or of any terrorist group are totally unfounded."

4. *Segue: le opinioni della dottrina.*

In dottrina è stato sottolineato che l'art. 44, par. 2, del Protocollo I, nel prevedere che la violazione del diritto di guerra non comporti il venir meno dello *status* di prigioniero di guerra non prevede una disciplina nuova rispetto a quella prevista dalla Convenzione di Ginevra, come invece sostenuto

dall'amministrazione statunitense.¹⁶⁶ In particolare, l'art. 85 della III Convenzione di Ginevra del 1949, alla quale peraltro gli stessi Stati Uniti sono parti, prevede espressamente che “prisoners of war prosecuted for pre-capture offenses (violations of the law of war) shall retain, even if convicted, the benefits of the present Convention.” Pertanto non ci sarebbe alcun fondamento giuridico nell'affermazione per cui l'art. 44, par. 2, del Protocollo I, consentirebbe che nella misura in cui un gruppo venga qualificato come movimento di liberazione nazionale e sia pertanto protetto dall'art. 1, par. 4, nessuna condotta dei membri di tale gruppo possa comportare la perdita del suo *status* in quanto organizzazione protetta. Al contrario, in primo luogo non vi è nel Protocollo I alcuna disposizione che consenta l'identificazione ovvero la qualificazione di un gruppo in quanto tale, inoltre, l'art. 44, par. 2, al pari dell'art. 85 della III Convenzione di Ginevra si limita a prevedere che la violazione di determinate norme previste dal diritto internazionale umanitario, nel periodo precedente la cattura, non preclude il diritto individuale di colui che viene catturato al riconoscimento dello *status* di prigioniero di guerra.

Altri autori in dottrina si sono espressi nel senso che il Protocollo I non comporti in alcun caso un riconoscimento dei gruppi terroristici o della legittimità degli atti terroristici e che nonostante il Protocollo I non affronti il terrorismo come fenomeno distinto, molte delle norme in esso contenute costituiscono un contributo importante nella lotta al terrorismo stesso.

Il Protocollo I avrebbe la funzione di codificare le norme di diritto consuetudinario esistenti nell'ambito della disciplina dei conflitti armati ed in particolare quelle relative alla protezione della popolazione civile. Più in particolare, il Protocollo I codificherebbe il principio fondamentale nel diritto internazionale umanitario in base al quale il diritto delle parti al conflitto di scegliere i metodi ed i mezzi di condurre le ostilità non è illimitato. Tale principio prevede che nelle rispettive operazioni militari, i combattenti devono sempre distinguere tra la popolazione civile e i combattenti nemici.¹⁶⁷

¹⁶⁶ LEVIE H. S., *The 1977 Protocol I and the United States*, in *Saint Louis University Law Journal*, 1993-94, p. 469 ss.

¹⁶⁷ GASSER H. P., *An Appeal for Ratification by the United States*, in *American Journal of International Law*, 1987, p. 912 ss.

Quanto alla circostanza per cui la disciplina del Protocollo I prevede che vi siano situazioni eccezionali in cui i combattenti sono dispensati dall'obbligo di identificare se stessi, è stato fatto notare che, in ogni caso, tali combattenti dovranno portare le armi apertamente così distinguendosi dalla popolazione civile "at the very least during the actual military engagement and in the preceding phase of deployment" e che tali situazioni eccezionali possono verificarsi solo nell'ambito di territori occupati e nell'ambito di guerre di liberazione nazionale. Peraltro la disciplina prevista nel Protocollo I garantirebbe che qualora venga compiuto deliberatamente un attacco contro civili, quest'ultimo sarebbe considerato come una grave violazione del Protocollo medesimo, in altri termini un crimine di guerra ed in quanto tale sarebbe perseguibile da una parte al conflitto armato o da qualsiasi Stato parte alle Convenzioni di Ginevra. Nel vietare qualsiasi atto terroristico le suddette Convenzioni e lo stesso Protocollo costituirebbero l'esempio più compiuto di sistema convenzionale contro il terrorismo, contribuendo a bandire il terrorismo nell'ambito dei conflitti armati internazionali incluse le guerre di liberazione nazionale. Inoltre, è stato sottolineato, fu proprio per tali motivi che l'ambasciatore Quainton, Direttore, nel 1979, dell'ufficio del Dipartimento di Stato americano che si occupava della lotta al terrorismo aveva definito l'art. 1, par. 4, del Protocollo I, "a positive development of the international rules against terrorism."

Per contro altri autori in dottrina si sono espressi concordando con la decisione statunitense di non ratificare il Protocollo I attraverso la critica proprio dell'equiparazione delle guerre di liberazione nazionale ai conflitti internazionali dal momento che si tratterebbe di qualificare un conflitto armato sulla base della causa per la quale una delle parti è in lotta.¹⁶⁸ Tradizionalmente infatti il diritto internazionale umanitario ha riconosciuto solo due tipologie di guerre, ovvero i conflitti internazionali, fra Stati sovrani, ed i conflitti interni, ovvero le guerre civili. L'art. 1, par. 4, del Protocollo I, non farebbe altro che riconoscere a coloro che lottano contro una dominazione coloniale o un'occupazione straniera, lo

¹⁶⁸ SOFAER, A. D., *Agora: The U.S. Decision not to ratify Protocol I to the Geneva Conventions on the protection of War Victims (Cont'D), The Rationale for the United States Decision, in American Journal of International Law*, 1988, p. 784 ss.

status di prigioniero di guerra, qualora venga catturato e pertanto l'immunità "from prosecution for belligerent acts." Se ciò avvenisse ad esempio per un gruppo quale l'Organizzazione per la liberazione della Palestina, nell'ambito della quale alcuni elementi ricorrono spesso ad atti terroristici, si comprenderebbe l'importanza di tale distinzione in quanto riservare a terroristi il trattamento previsto per le forze militari "enhances their statute, to the detriment of the civilized world community." Inoltre, la circostanza per cui lo *status* di prigioniero di guerra deve essere riconosciuto anche nell'ipotesi in cui tali combattenti commettano violazioni delle leggi e delle consuetudini di guerra comporterebbe che i membri dei movimenti di liberazione nazionale usufruiscano dei benefici del diritto di guerra senza adempiere agli obblighi da esso imposti. In questo senso i cosiddetti gruppi di liberazione nazionale avrebbero ottenuto una importante vittoria politica mediante il riconoscimento di conflitto armato internazionale che verrebbe sfruttata per ottenere lo *status* di prigionieri di guerra ma al tempo stesso senza assumere gli obblighi previsti dal Protocollo mediante l'accettazione espressa da inviare al depositario dello stesso.

Altri autori in dottrina si sono chiesti in quale misura il diritto internazionale umanitario si occupi della repressione degli atti di terrorismo.¹⁶⁹ Il punto di partenza è che atti di terrorismo possano essere compiuti nell'ambito di un conflitto armato, il che sarebbe indirettamente confermato dalla Convenzione del 1999 sul finanziamento del terrorismo la quale si applica anche al finanziamento di qualsiasi atto inteso a provocare la morte o una seria lesione fisica a danno di qualsiasi persona che non prenda parte alle ostilità in una situazione di conflitto armato. Peraltro la definizione indiretta contenuta nella suddetta Convenzione apparirebbe piuttosto restrittiva considerando che il diritto internazionale umanitario non si limita a vietare gli atti di violenza diretti contro le persone che non partecipano, o non partecipano più, alle ostilità, ma anche quelli diretti contro i beni di carattere civile.

Inoltre il diritto internazionale umanitario proibisce gli attacchi cosiddetti indiscriminati, una categoria nella quale sono ricompresi non soltanto gli attacchi

¹⁶⁹ GIOIA A., *Terrorismo internazionale, Crimini di guerra e Crimini contro l'umanità*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 5 ss.

non diretti ad uno specifico obiettivo militare ma anche quelli che impiegano mezzi o metodi di combattimento che non possono essere diretti contro uno specifico obiettivo militare o i cui effetti non possono essere limitati ad esso (così l'art. 51, par. 4, del Protocollo I). Tuttavia tali divieti hanno carattere generale e prescindono dall'esistenza di una specifica finalità terroristica. Uno specifico divieto di qualsiasi misura di intimidazione o di terrorismo nei confronti di civili che si trovino in potere di una parte al conflitto di cui non siano cittadini è contenuto all'art. 33, par. 1, della IV Convenzione di Ginevra del 1949, ma tali misure di cui non viene fornita alcuna definizione, non sono poi incluse espressamente tra le infrazioni gravi della Convenzione. Vi è poi l'art. 51, par. 2, del Protocollo I che, come si è detto, vieta espressamente gli attacchi contro civili e gli atti o minacce di violenza commessi con lo scopo di diffondere il terrore tra la popolazione civile. La violazione di tale articolo è configurabile come grave violazione del Protocollo I e dunque come crimine di guerra. Peraltro si sostiene che ormai è chiaro come crimini di guerra non siano soltanto compiuti nell'ambito di conflitti armati internazionali ma altresì nell'ambito di conflitti interni. In tal senso ad esempio anche il Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra contiene una disposizione, l'art. 13, par. 2, che vieta espressamente gli attacchi il cui solo scopo sia la diffusione del terrore tra la popolazione civile.

Si sostiene peraltro l'irrelevanza della qualifica delle lotte di autodeterminazione come conflitti armati internazionali ai fini della clausola di esclusione degli atti compiuti nelle lotte per l'autodeterminazione appunto dalla Convenzione globale contro il terrorismo. In altri termini, gli atti di terrorismo compiuti nell'ambito delle lotte di liberazione nazionale sarebbero comunque vietati e considerati crimini di guerra, a prescindere dalla qualificazione di tali lotte come conflitti armati internazionali.¹⁷⁰

Secondo altri autori, accettando la nozione per cui gli atti terroristici consistono in atti di violenza contro persone innocenti, per seminare il terrore allo scopo di indurre uno Stato a tenere un determinato comportamento, apparirebbe chiaro che il terrorismo può essere praticato in tempo di guerra, oltre che in tempo

¹⁷⁰ GIOIA A., *Terrorismo internazionale*, cit.

di pace e sarebbe dunque significativo che le Convenzioni di Ginevra e i due Protocolli addizionali del 1977 contengano disposizioni che proibiscono gli attacchi terroristici.¹⁷¹

In generale, dunque, o meglio nella dottrina prevalente, è diffusa la convinzione per cui il diritto internazionale umanitario abbia rafforzato la lotta al terrorismo e che ciò sia avvenuto proprio con l'adozione dello stesso Protocollo I ovvero proprio con l'equiparazione dei movimenti di liberazione nazionale ai conflitti armati internazionali e ciò in quanto la disciplina prevista in tale Protocollo vieta espressamente gli atti di terrorismo.¹⁷² In particolare gli atti terroristici compiuti durante un conflitto armato possono considerarsi come crimini di guerra ed essere perseguiti e puniti attraverso l'esercizio della giurisdizione universale prevista dal diritto internazionale umanitario. Inoltre in base a tale diritto non è prevista alcuna eccezione all'obbligo degli Stati di perseguire o estradare il presunto autore di crimini di guerra, quale ad esempio l'eccezione di reato politico o altra eccezione di carattere umanitario.

Tuttavia, sarebbe di fondamentale importanza che la comunità internazionale riconosca la distinzione del terrorismo *liberationist* dal terrorismo individuale e compiuto sporadicamente, ovvero per scopi privati. Il fatto che il Protocollo I abbia esteso la qualifica di conflitti armati internazionali anche alle lotte di liberazione nazionale indicherebbe, dunque, che il terrorismo perpetrato durante un conflitto armato è giuridicamente distinguibile dagli atti di terrorismo internazionale casuali e/o irregolari. In altri termini si ritiene che i due fenomeni debbano essere distinti come due diverse forme di terrorismo.¹⁷³

Le posizioni della dottrina possono dunque delinearci in due diversi filoni. La gran parte degli autori, come si è accennato, ha tentato di dimostrare che la disciplina prevista dal Protocollo I rappresenta un rafforzamento della lotta al terrorismo. In particolare, il fatto che tale Protocollo abbia previsto criteri meno rigidi quanto alla distinzione dei combattenti dalla popolazione civile, risponde all'esigenza di modificare talune norme previste nella Convenzione di Ginevra

¹⁷¹ CASSESE A., *Diritto Internazionale, Problemi della Comunità internazionale, Parte II*, 2004, p. 176.

¹⁷² CHADWICK E., *Self-Determination, Terrorism and International Humanitarian Law*, cit.

¹⁷³ *Ibidem*.

difficilmente applicabili. Inoltre il fatto che il Protocollo preveda il riconoscimento dello *status* di prigioniero di guerra ai combattenti di un movimento di liberazione nazionale, non impedirebbe che, qualora essi commettano atti contrari al diritto internazionale umanitario, vengano regolarmente perseguiti in base a tale diritto. Il presupposto di tale tesi, che interessa sottolineare ai fini del nostro discorso, è che gli attacchi compiuti contro obiettivi civili nell'ambito di una lotta di liberazione nazionale siano considerati e perseguiti in quanto atti terroristici.

Nell'ambito del secondo filone dottrinario individuato, sebbene minoritario, sono inquadrabili le teorie che operano una distinzione tra il fenomeno del terrorismo perpetrato nell'ambito di lotte di liberazione nazionale, disciplinato nell'ambito del Protocollo I ed il fenomeno del terrorismo internazionale le cui caratteristiche sarebbero individuabili nella sporadicità e nella casualità degli attacchi compiuti. Si tratterebbe in altri termini di due fenomeni distinti ma pur sempre riconducibili alla medesima fattispecie, ovvero al terrorismo.

Le teorie cui si è fatto riferimento ci sembrano criticabili sotto due diversi, ma strettamente connessi, aspetti. La prima considerazione critica sollevata dal primo filone dottrinario concerne la effettiva identificazione degli attacchi contro civili compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione con gli atti definibili giuridicamente terroristici. Che il Protocollo I preveda all'art. 51 il divieto di commettere attacchi contro civili nonché atti il cui scopo principale sia di diffondere il terrore nei confronti della popolazione civile ci sembra un'argomentazione poco convincente per concludere che il diritto internazionale umanitario vieta gli atti terroristici anche nell'ambito dei movimenti di liberazione nazionale e che inoltre tali atti sarebbero nient'altro che gli attacchi compiuti contro obiettivi civili. Premesso infatti che attraverso l'interpretazione dei lavori preparatori relativi all'art. 51 del Protocollo, una recente sentenza internazionale ha dimostrato la non automatica e generica equiparazione degli atti terroristici agli attacchi contro civili, basandosi sulla effettiva intenzione delle Parti contraenti al momento dell'adozione del Protocollo I, è, a nostro avviso, quanto mai opportuno analizzare la prassi degli Stati al fine di valutare l'esistenza di una norma che vieta gli atti terroristici intesi come attacchi contro obiettivi civili. Come vedremo,

infatti, la prassi degli Stati non sembra affatto confermare una tale equiparazione ma al contrario propendere per una specificazione degli atti di terrorismo, peraltro non del tutto omogenea, che va al di là dell'identificazione degli atti di terrorismo con gli attacchi perpetrati contro civili.

Anticipiamo che, a nostro avviso, e sulla base dell'analisi della prassi degli Stati, gli attacchi contro civili compiuti nell'ambito di lotte di liberazione nazionale rientrano fra quegli atti che non sono giuridicamente definibili di terrorismo, *ancorché illeciti*, e che pertanto non tutti gli atti contro civili sono vietati sulla base di quanto stabilito dai giudici statali.

5. *Segue: Il Protocollo I e la distinzione tra atti terroristici e attacchi contro civili: il caso Galic.*

Il 5 dicembre 2003 il Tribunale per i crimini commessi nella *ex* Jugoslavia ha emesso una sentenza nei confronti di Galic, comandante delle forze serbo-bosniache durante il conflitto nella *ex* Jugoslavia, in particolare nel periodo compreso dal 10 settembre 1992 al 10 agosto 1994, il quale era accusato di aver compiuto una serie di reati quali reato di *terror* (*count* 1), attacchi contro civili (*counts* 4 e 7), omicidio (*counts* 2 e 5) e atti inumani contro civili (*counts* 3 e 6).¹⁷⁴

La sentenza appare di rilievo in quanto è la prima volta in cui un tribunale internazionale si è pronunciato sull'interpretazione dell'art. 51 del Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra, il quale, come si è detto, sancisce il divieto di attacchi diretti contro la popolazione civile al fine di provocare *terrore* e si applica ai conflitti armati internazionali ivi compresi i conflitti in cui un popolo lotta per la propria liberazione nazionale. Il Tribunale ha analizzato i lavori preparatori relativi all'art. 51 ed è giunto a conclusioni di rilievo circa la distinzione tra il divieto generale di attacchi contro civili ed il divieto specifico del reato di terrorismo superando così la tradizionale e generale identificazione degli atti terroristici con gli attacchi compiuti contro obiettivi civili.

¹⁷⁴ La sentenza è consultabile sul sito del Tribunale per i crimini commessi nella *ex* Jugoslavia sul sito www.un.org/icty.

In particolare, il Tribunale, sulla base dell'art. 51 del Protocollo I del 1977, ha distinto la diffusione illecita di terrore nella popolazione civile dagli attacchi condotti contro civili considerandoli oggetto di separati *counts* nell'ambito del processo contro il comandante Galic. È appena il caso di precisare che la sentenza, benché rivolta ad un membro delle forze serbo-bosniache, che nulla hanno a che vedere con i movimenti di liberazione nazionale, è altresì rilevante per questi ultimi, in quanto, come si è detto, l'art. 51 pone un divieto ad essi applicabile.

Riguardo agli attacchi contro civili, il Tribunale, riprendendo la propria giurisprudenza precedente, ha confermato che tale tipologia di attacchi è vietata oltre che dal diritto convenzionale, ovvero dall'art. 51 del Protocollo I del 1977, anche dal diritto consuetudinario, in base al quale sono considerati come violazioni gravi del diritto umanitario. Peraltro il Tribunale ha ricordato che lo stesso art. 85, par. 3, del Protocollo I del 1977 ricomprende gli attacchi contro civili fra le gravi violazioni del medesimo, ovvero fra i crimini di guerra.

Il Tribunale ha dichiarato che, nonostante l'*indictment* nei confronti del comandante Galic si riferisse in termini generali all'art. 51, par. 2, del Protocollo I, "the Trial Chamber understands the first sentence of the second paragraph of that article to be the legal basis of the charges of attack on civilians in Counts 4 and 7."

Il Tribunale ha poi analizzato gli elementi costitutivi degli attacchi contro civili oggetto del divieto e lo ha fatto riferendosi alla precedente sentenza, del medesimo tribunale, nel caso *Blaskic*, nella quale erano stati individuati due elementi. Il primo, in relazione all'*actus reus*, prevedeva che "the attack must have caused deaths and /or serious bodily injury within the civilian population or damage to civilian property. [...] Targeting civilians or civilian property is an offence when not justified by military necessity." In relazione al secondo elemento costitutivo, *mens rea*, il Tribunale aveva dichiarato che "such an attack must have been conducted intentionally in the knowledge, or when it was impossible not to know, that civilians or civilian property were being targeted not through military necessity." Nei successivi casi *Kordic* e *Cerkez*, il Tribunale aveva confermato, in relazione agli attacchi contro civili, che "prohibited attacks

are those launched deliberately against civilians or civilian objects in the course of an armed conflict and are not justified by military necessity. They must have caused deaths and/or serious bodily injuries within the civilian population or extensive damage to civilian objects.”

Se nella giurisprudenza precedente il Tribunale, in relazione al divieto di attacchi contro civili aveva dichiarato espressamente che non già tutti gli attacchi contro civili sono oggetto del divieto, ma solo quelli condotti deliberatamente senza che vi fosse alcuna necessità militare, nel caso *Galic*, “the Trial Chamber does not however subscribe to the view that the prohibited conduct set out in the first part of Article 51(2) of Additional Protocol I is adequately described as targeting civilians when not justified by military necessity,” ma piuttosto che il divieto contenuto all’art. 51, par. 2, non preveda alcuna eccezione, in particolare non prevede alcuna deroga al suddetto divieto qualora venga invocata la necessità militare. La Corte peraltro ha aggiunto che il divieto di attaccare i civili appartiene ad un principio fondamentale di diritto internazionale umanitario, nel senso di prevedere a carico delle parti in conflitto l’obbligo di distinguere “at all times” la popolazione civile dai combattenti e gli obiettivi civili da quelli militari e di conseguenza condurre le proprie operazioni esclusivamente nei confronti di questi ultimi. In tal senso il Tribunale ha riportato il parere della Corte Internazionale di Giustizia del 1996 sulla liceità dell’uso delle armi nucleari, nell’ambito del quale la Corte ha chiaramente affermato che, “the cardinal principles contained in the texts constituting the fabric of humanitarian law” precisando che “States must never make civilians the object of attack [...]”

In riferimento all’illecito di terrorismo, il Tribunale ha trattato la questione separatamente dal reato di attacco contro civili. Il Tribunale ha in primo luogo affermato che l’accusa di *terror* contro la popolazione civile non era stata fino a quel momento analizzata da alcun tribunale internazionale. Peraltro è stato precisato che la questione da decidere era se il Tribunale avesse o meno la competenza a pronunciarsi non già sul reato di “terror in a general sense” ma soltanto sulla “*specific offence of killing and wounding civilians in time of armed conflict with the intention to inflict terror on the civilian population.*” (par. 66 della sentenza).

Riprendendo la distinzione cui aveva accennato in principio in merito agli attacchi contro civili e agli atti terroristici, distinzione evidenziata peraltro nell'ambito dell'art. 51, par. 2, del Protocollo I, il Tribunale ha dichiarato che "what the second paragraph of Article 51, read as a whole, intends to say is that the prohibition against terror is a specific prohibition within the general prohibition of attack on civilians."¹⁷⁵ Ricomprendendo il divieto di attacchi volti a diffondere il terrore nella popolazione civile nel più ampio divieto di attaccare gli obiettivi civili, il Tribunale non ha equiparato *tout court* gli atti di terrorismo agli attacchi contro civili benché lo stesso Tribunale abbia affermato che ciò su cui doveva pronunciarsi era il reato specifico di *terror* nell'ambito dei conflitti armati e non in generale.

Il Tribunale è ricorso all'analisi dei lavori preparatori relativi al Protocollo I e particolarmente all'art. 51, par. 2, per spiegare quale tipologia di atti le Parti contraenti hanno inteso considerare come oggetto del divieto, ed ha fornito così una definizione degli atti che la seconda frase dell'art. 51, par. 2, intende vietare facendo espressamente riferimento ad atti che hanno lo scopo di diffondere il terrore nella popolazione civile.

I Protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra del 1949 sono stati elaborati nell'ambito della Conferenza diplomatica, tenutasi dal 1974 al 1977 ad opera del Comitato della Croce rossa internazionale. Il delegato di tale Comitato designato per la formulazione del progetto dell'art. 51, par. 2, dichiarò che il suddetto articolo avrebbe "merely reaffirmed existing international law," senza fare alcuna distinzione tra le norme previste nella prima e nella seconda parte di tale articolo. La principale questione oggetto di dibattito fra gli Stati fu se l'oggetto del divieto di diffondere il terrore nella popolazione civile dovesse essere "the actor's intent or the capacity of the methods employed to spread violence."

¹⁷⁵ Il Tribunale ha aggiunto che "the general prohibition is a peremptory norm of customary international law. It could be said that the specific prohibition also shares this peremptory character, for it protects the same value. However, to reiterate, the Majority is not required to decide this question. What is clear is that, by exemplifying and therefore according with the general norm, the rule against terror neither conflicts with nor derogates from peremptory norms of international law."

Alcune delegazioni proposero in realtà che si tenesse conto dei “methods intended to spread terror” richiedendo dunque un elemento in più rispetto al divieto contenuto nella prima frase. L’elemento dell’intento tuttavia diede luogo ad alcuni problemi interpretativi. Mentre alcune delegazioni sottolinearono che tale elemento soggettivo sarebbe stato difficilmente individuabile e che pertanto i mezzi che di fatto diffondevano il terrore nella popolazione dovevano essere considerati oggetto del divieto, altre delegazioni evidenziarono il problema di rilevare una responsabilità per atti che potenzialmente erano idonei a provocare terrore nella popolazione civile senza che peraltro tale effetto fosse il risultato di uno specifico intento. Alla fine prevalse questo secondo orientamento e nel rapporto relativo alla seconda sessione, il Comitato dichiarò che “the prohibition of ‘acts or threats of violence which have the primary object of spreading terror’ is directed to intentional conduct specifically directed toward the spreading of terror and excludes terror which was not intended by a belligerent and terror that is merely an incidental effect of acts of warfare which have another primary object and are in all other respects lawful.”¹⁷⁶

L’art. 51 del Protocollo fu adottato dalla Conferenza Diplomatica in seduta plenaria il 26 maggio 1977 con 77 voti a favore, un voto contrario e 16 astensioni. La Francia, unico voto contrario, spiegò che la propria contrarietà era stata determinata dalle previsioni dei paragrafi 4, 5, 7 e 8 dell’art. 51 ma non del paragrafo 2. Analogamente si espressero le delegazioni degli Stati che decisero di astenersi. In altri termini il paragrafo 2 dell’art. 51 incontrò l’accordo di tutti gli Stati nella misura in cui era stato stabilito che esso contenesse il divieto di atti volti solo *intenzionalmente* a diffondere il terrore nella popolazione civile. La Conferenza diplomatica adottò il Protocollo addizionale per *consensus* l’8 giugno 1977 e fra le dichiarazioni degli Stati successive all’adozione del Protocollo, nessuna di esse riguardò l’art. 51.

Il Tribunale dunque sulla base dell’analisi dei lavori preparatori relativi all’art. 51 del Protocollo I, ha concluso, contrariamente a quanto sostenuto dalle parti nel corso del processo, che la diffusione di fatto del terrore, non era un

¹⁷⁶ SANDOZ Y., SWINARSKI C., ZIMMERMANN B., *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, 1986, p. 627 ss.

elemento costitutivo del reato di *terror* e pertanto non era necessario provare un nesso causale tra l'illecito atto di violenza e la diffusione del terrore. Il reato di *terror* era da considerarsi insomma “a specific-intent crime.” “Primary purpose signifies the *mens rea* of the crime of terror. It is to be understood as excluding *dolus eventualis* or recklessness from the intentional state specific to terror.”

Il Tribunale si è soffermato poi sulle difficoltà della comunità internazionale di raggiungere un accordo generalizzato sulla definizione giuridica di terrorismo internazionale precisando che le proprie argomentazioni e opinioni in tal senso erano da considerarsi limitate “to conventional armed conflict between States, or between governmental authorities and organized armed groups, or between such groups within a State.” Ad avviso del Tribunale, il divieto di terrore nei confronti della popolazione civile in tempo di guerra sancito dalla IV Convenzione di Ginevra e dal Protocollo I “is another example of the thematic, subject-specific, approach to terrorism”, così come tutte le altre convenzioni internazionali le quali disciplinano illeciti specifici considerati manifestazione del terrorismo internazionale. Inoltre il Tribunale ha concluso nel caso di specie, nel senso che il reato di *terror* nell'ambito del diritto internazionale umanitario, ed in particolare l'esercizio della giurisdizione *rationae materiae* del Tribunale medesimo, era stato stabilito sulla base dell'art. 3 dello Statuto e che “whether the crime of terror also has a foundation in customary law is not a question which the Majority is required to answer.”¹⁷⁷

6. *Considerazioni conclusive.*

La sentenza del Tribunale per i crimini commessi nella *ex* Jugoslavia nel caso *Galic* offre spunti rilevanti ai fini della definizione del terrorismo internazionale

¹⁷⁷ In particolare il Tribunale ha definito il reato di *terror* come “1. Acts of violence directed against the civilian population or individual civilians not taking direct part in hostilities causing death or serious injury to body or health within the civilian population. 2. The offender wilfully made the civilian population or individual civilians not taking direct part in hostilities the object of those acts of violence. 3. The above offence was committed with the primary purpose of spreading terror among the civilian population.”

ovvero del rapporto tra atti terroristici e lotte per l'autodeterminazione dei popoli. Si è osservato sin dall'inizio che la sentenza non affronta espressamente tale questione essendo al contrario stato adito per processare un comandante delle forze serbo-bosniache per illeciti commessi nell'ambito del conflitto armato nella *ex* Jugoslavia. Si è visto tuttavia che il Tribunale ha affrontato la questione delle accuse rivolte a Galic, ovvero attacchi contro civili e reato di terrorismo contro la popolazione civile attraverso l'interpretazione dell'art. 51, par. 2, del Protocollo I il quale, come più volte sottolineato si applica, ai sensi dell'art. 1, par. 4, alle lotte di liberazione nazionale, equiparate ai conflitti armati internazionali. Si è visto che il Tribunale ha accuratamente analizzato i lavori preparatori relativi a tale articolo giungendo alla conclusione per cui esso si compone di due distinti divieti, in cui peraltro lo specifico divieto di compiere atti volti a diffondere il terrore nella popolazione civile è da considerarsi una specificazione del divieto più generale di attacchi contro civili. Si ricorderà che il Tribunale, mentre nel caso degli attacchi contro civili, ha dichiarato che tale divieto non prevede alcun limite, in contrasto con la giurisprudenza precedente in base alla quale in base al diritto internazionale umanitario sarebbero vietati gli attacchi contro civili che non siano giustificati da una necessità militare, nel caso degli attacchi diretti a diffondere il terrore, di cui alla seconda parte dell'art. 51, par. 2, il Tribunale ha individuato un limite sostenendo che tale articolo vieta solo gli attacchi che siano intenzionalmente volti a diffondere il terrore nella popolazione civile ma ha escluso da tale divieto gli attacchi contro civili che solo incidentalmente abbiano l'effetto di provocare terrore presso civili, ovvero attacchi che, nella misura in cui siano diretti contro obiettivi legittimi, possono incidentalmente, ma non volontariamente/intenzionalmente, provocare la diffusione del terrore nella popolazione civile. Seguendo tale ragionamento, il Tribunale ha definito il reato di *terror* come uno "specific intent crime." Da tale ragionamento peraltro può dedursi che, nell'ambito del diritto internazionale umanitario, per lo meno sulla base del Protocollo I, il reato di terrorismo non è automaticamente individuabile negli attacchi diretti contro civili o comunque la circostanza che una delle parti in conflitto, fra cui evidentemente i movimenti di liberazione nazionale, compia un attacco contro civili, non è di per sé sufficiente ad affermare che è stato compiuto

un atto terroristico. Al contrario, occorre ancora dimostrare che vi fosse proprio l'intenzione di diffondere il terrore nella popolazione civile ovvero che l'effetto della diffusione del terrore non sia meramente incidentale ad un attacco legittimo, il che evidentemente non farebbe rientrare la diffusione del terrore nel divieto di cui all'art. 51, par. 2, del Protocollo I. Dunque sulla base del Protocollo I e della sua interpretazione nel caso *Galic*, gli atti terroristici non sono identificabili *ipso facto* con gli attacchi contro civili.

CAPITOLO III

LA GIURISPRUDENZA STATALE

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La definizione di terrorismo internazionale alla luce della prassi relativa al rapporto fra reato politico e atti di terrorismo. — 3. *Segue*: l'*incidence test* nella giurisprudenza anglo-americana. — 4. *Segue*: il caso *Eain v. Wilkes*. — 5. Il caso *Quinn*. — 6. Il caso *Atta*. — 7. *Segue*: le sentenze della Corte distrettuale e della Corte d'appello. — 8. Il caso *T. v. Home Secretary*. — 9. *Segue*: la sentenza della house of Lords. — 10. Le opinioni espresse in dottrina. — 11. I casi *Yousef* e *Tel Oren* innanzi ai giudici statunitensi. — 12. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa.*

La conclusione raggiunta dal Tribunale per i crimini commessi nella *ex* Jugoslavia, nel caso *Galic*, ovvero la non automatica o generica identificazione degli atti terroristici con gli attacchi diretti contro la popolazione civile è rintracciabile nella prassi giurisprudenziale degli Stati, nell'ambito del rapporto tra reato politico e terrorismo internazionale, particolarmente degli Stati occidentali, i quali come si è più volte sottolineato in precedenza, in tutti gli ambiti in cui si è discusso sulla definizione giuridica del terrorismo internazionale, si sono sempre opposti ad escludere gli atti in genere compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione dei popoli dalla definizione medesima.

Benché spesso non si faccia espressamente riferimento, in tale prassi, al diritto internazionale umanitario e dunque al divieto contenuto nell'art. 51, par. 2, la questione della definizione di un reato politico presuppone evidentemente che tale reato sia stato commesso nell'ambito di una lotta politica. Così i giudici statali, particolarmente inglesi e statunitensi, hanno spesso dovuto risolvere il problema relativo alla possibilità che un reato commesso nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione dei popoli, principalmente nell'ambito della lotta palestinese contro l'occupazione israeliana, potesse essere considerato come reato politico e

dunque sottratto all'obbligo di estradizione verso lo Stato richiedente. Tale prassi assume rilievo ai fini del nostro discorso in quanto la questione è stata affrontata nella gran parte dei casi chiedendosi se gli atti di terrorismo internazionale potessero ritenersi rientranti nella nozione di reato politico o, in altri casi, se l'esclusione di certi atti dalla nozione di reato politico portasse alla conclusione per cui gli stessi dovessero ritenersi terroristici. Come vedremo, anche in questi casi è evidente che, seppur attraverso argomentazioni diverse di volta in volta adottate, i giudici statali non hanno automaticamente o genericamente ricondotto gli atti terroristici agli attacchi contro civili.

2. *La definizione di terrorismo internazionale alla luce della prassi relativa al rapporto fra reato politico e atti di terrorismo.*

Come è noto, l'eccezione di reato politico ad una richiesta di estradizione prevede che qualora uno Stato richieda l'extradizione di un individuo che si trovi nel territorio dello Stato richiesto e che sia accusato di aver commesso un reato sul quale lo Stato richiedente ha il potere di esercitare la propria giurisdizione, la suddetta richiesta potrà essere rifiutata nella misura in cui il reato di cui si tratti sia un reato politico.¹⁷⁸

È opportuno soffermarsi sulla *ratio* del reato politico e su quali siano i diversi criteri adottati per stabilire se un determinato reato rientri o meno in tale categoria.

In dottrina sono state individuate tre diversi fondamenti giuridici dell'eccezione di reato politico.¹⁷⁹ Il primo avrebbe una base di carattere umanitario, ovvero l'eccezione sarebbe vista come protezione contro la possibilità

¹⁷⁸ Per la dottrina sulla questione in generale del reato politico, cfr. GARCIA-MORA, *The Nature of Political Offenses: A Knotty Problem of Extradition Law*, in *Vanderbilt Law Review*, 1962, p. 1226 ss; GOLD, *Non-Extradition for Political Offenses: The Communist Perspective*, in *Harvard International Law Journal*, 1970, p. 191 ss; BANOFF B. A., & PYLE C. H., *To Surrender Political Offenders: The Political Offense Exception to Extradition in United States Law*, in *New York Journal of International Law & Policy*, 1984, p. 169 ss; EPPS V., *The Validity of the Political Offender Exception in Extradition Treaties in Anglo-American Jurisprudence*, in *Harvard International Law Journal*, 1979, p. 61 ss; PYLE C. H., *The Political Offense Exception*, in BASSIOUNI, M. C., *Legal Responses to International Terrorism*, p. 181 ss; EPPS V., *Abolishing the Political Offense Exception*, *ibidem*, p. 203 ss.

¹⁷⁹ VAN DEN WIJNGAERT C., *The Political Offense Exception to Extradition*, 1980.

di un processo non equo nello Stato richiedente l'extradizione. Il secondo consiste nel principio di neutralità nel senso che una pronuncia sull'estradiabilità di un reato politico comporterebbe un giudizio rispetto al conflitto politico in atto nello Stato richiedente. La terza *ratio* consiste nell'assunto per cui i reati politici non violerebbero l'ordine pubblico internazionale e pertanto gli Stati non avrebbero un reciproco interesse alla repressione di tali reati, i quali, al contrario, avrebbero carattere locale nel senso cioè di essere diretti contro l'ordine pubblico nazionale dello Stato richiedente.

Nella prassi vi è la tendenza a distinguere fra due categorie di reati politici, ovvero la categoria dei “*pure political offences*” e quella dei “*relative political offences*.”¹⁸⁰ La prima comprende i reati diretti esclusivamente nei confronti dello Stato e che non coinvolgono civili, quali ad esempio l'alto tradimento, il tentativo di rovesciare un governo e lo spionaggio. In quanto tali, i reati di cui si tratta non sarebbero reati comuni ed inoltre sembra che esista unanimità nella comunità internazionale nel considerare tali reati come senz'altro politici. La seconda categoria comprende i reati di natura cosiddetta ibrida, che presentano cioè una combinazione di reato comune “with a pure political offence” o più spesso reati comuni perpetrati “pursuant to a political agenda.”

La configurazione dei reati rientranti nella seconda categoria appare più problematica al punto che nella prassi sono stati adottati tre diversi criteri da parte dei giudici statali al fine di individuare un reato politico. Il primo è il cosiddetto anglo-americano “political incidence approach.” Il secondo è il “predominant purpose test”, adottato prevalentemente nella giurisprudenza svizzera ed il terzo, “the mixed Continental approach”, utilizzato essenzialmente dai giudici francesi.

In base al primo approccio, quello anglo-americano, affinché un reato sia considerato politico è necessario che esso sia “incidental to and formed part of political disturbance.” Come vedremo, non è molto agevole individuare un criterio omogeneo adottato dai giudici anglo-americani al fine di concludere che un certo reato sia “incidental” e sia parte di una lotta politica. Su tale giurisprudenza ci soffermeremo in seguito più nel dettaglio in quanto è quella che

¹⁸⁰ GARCIA-MORA, *A Knotty Problem of Extradition Law*, cit., p. 1237.

offre maggiori spunti ai fini della definizione di atti di terrorismo nell'ambito di lotte politiche, ivi comprese le lotte per l'autodeterminazione.

Nell'ambito del secondo approccio, detto "predominant motive" o "proportionality test," i giudici hanno mostrato di preferire un'analisi più rigorosa delle motivazioni politiche predominanti dell'autore del reato ai fini della qualificazione dello stesso come reato politico, oltre che delle circostanze in cui il medesimo reato è stato commesso. In tal senso è altresì richiesto che il reato in questione sia necessario ovvero sia una sorta di ultima *ratio*. I criteri per soddisfare la politicità di un reato nell'ambito dell'approccio in esame sono stati definiti dai giudici svizzeri nel 1908 in occasione di una richiesta di estradizione formulata dalla Russia nei confronti di Victor Wassilieff accusato di aver ucciso un ufficiale di polizia in Russia. Quest'ultimo eccepì dinanzi ai giudici la politicità del reato commesso dichiarando di aver agito per conto del Partito Socialista Rivoluzionario Russo il quale aveva l'obiettivo di rovesciare il regime zarista. Il Tribunale federale svizzero concesse l'extradizione di Wassilieff in quanto non ritenne soddisfatti nel caso di specie i requisiti richiesti per definire un reato come politico. In particolare doveva trattarsi di un "purely political offence", inoltre l'atto doveva costituire "a truly efficient means to reach the purpose" ed infine gli elementi del reato comune dovevano essere proporzionali all'obiettivo politico. Il requisito della proporzionalità è stato ridefinito nel senso di richiedere che il carattere politico del reato deve "outweigh its characteristic as a common crime."¹⁸¹

In dottrina è stato rilevato come, nonostante l'espreso rifiuto di considerare gli atti terroristici come proporzionali agli obiettivi di gruppi dissidenti, in quanto atti che ripugnano ad ogni coscienza civile, i giudici svizzeri hanno spesso rifiutato l'extradizione di membri di gruppi terroristici.¹⁸²

Così ad esempio il Tribunale federale svizzero ha rifiutato l'extradizione, richiesta dalla Francia, di Watin, membro del gruppo indipendentista algerino OAS (*Organization Armee Secrete*) accusato di aver tentato di uccidere l'allora

¹⁸¹ In PHILLIPS R. S., *The Political Offence Exception and Terrorism: Its Place in the Current Extradition Scheme ad Proposal for Its Future*, in *Dickinson Journal of International Law*, p. 346.

¹⁸² *Ibidem*, p. 348.

Primo Ministro francese De Gaulle, in quanto, ad avviso del Tribunale, dal punto di vista di Watin, “the assassination... seemed to be the last [viable] option.”

Infine, il terzo approccio, “mixed Continental”, adottato prevalentemente dai giudici francesi, tende a dare rilievo, come quello svizzero, alle motivazioni politiche dell’autore ma, tende anche ad escludere che rientrino nella categoria dei reati politici quelli diretti a colpire la popolazione civile. Tuttavia la prassi francese non appare omogenea in tal senso e così ad esempio i giudici francesi hanno rifiutato l’extradizione di Abu Daoud, sospettato di essere coinvolto nell’attentato del 1972 alle olimpiadi di Munich di un gruppo palestinese.¹⁸³

3. *Segue: l’incidence test nella giurisprudenza anglo-americana.*

La prassi giurisprudenziale anglo-americana appare particolarmente disomogenea quanto all’individuazione di un criterio che consenta di distinguere il terrorismo internazionale dai reati politici e che pertanto sia utile ad individuare gli elementi condivisi della definizione giuridica di terrorismo internazionale. In particolare, se alcuni giudici hanno ritenuto che al fine di individuare un reato politico si dovesse dar rilievo all’obiettivo del reato medesimo e dunque hanno concluso che nella misura in cui l’obiettivo fosse la popolazione civile semplicemente non era presente quel legame diretto e causale che consentisse di definire il reato come politico, così identificando gli atti di terrorismo con gli attacchi contro civili, altri giudici hanno ritenuto, secondo un ragionamento opposto, che la distinzione tra attacchi contro obiettivi civili e contro obiettivi militari fosse del tutto irrilevante ad individuare un atto di terrorismo internazionale e a stabilire se tale atto potesse farsi rientrare nella categoria dei reati politici.

Occorre anticipare che in tale prassi verranno presi in considerazione anche casi in cui è stata richiesta l’extradizione di membri di organizzazioni considerate terroristiche a livello interno. Ci riferiamo, in particolare, a membri dell’IRA, gruppo separatista irlandese, di cui diversi appartenenti sono stati oggetto di

¹⁸³ TAULBEE J. L., *Political Crimes, Human Rights, and Contemporary International Practice*, in *Emory International Law Review*, 1990, p. 43 ss.

richieste di estradizione da parte del Regno Unito nei confronti degli Stati Uniti particolarmente negli anni '80. Tale prassi, benché si riferisca a fenomeni "terroristici" nazionali di cui non ci occupiamo in questa sede, è comunque interessante in quanto i giudici che si sono occupati di tali questioni hanno equiparato le suddette lotte nazionali a quelle internazionali ovvero a quelle in cui un popolo lotta contro una occupazione straniera e talvolta hanno affermato esplicitamente principi applicabili in materia.

Come accennato, al fine di delimitare la categoria dei reati politici, le corti britanniche e statunitensi hanno adottato il cosiddetto *incidence test* la cui prima formulazione risale al 1890 nel caso *In re Castioni* in cui i giudici inglesi avevano affermato che un reato è politico quando è "incidental to and formed a part of a political disturbance." In seguito i giudici statunitensi hanno seguito il medesimo orientamento. Nel caso *Ornelas v. Ruiz* del 1896 essi hanno affermato che affinché un determinato atto sia considerato reato politico è necessario che esso sia "in aid of a political revolt, an insurrection or a civil war" e così nel caso *In re Ezeta* del 1894, "there must be an uprising and... the acts in question must be incidental to it."

Già nel caso *Ezeta* in realtà i giudici statunitensi sembrano non considerare rilevante ai fini della definizione di reato politico la gravità dell'atto perpetrato quanto piuttosto l'ambito entro il quale esso è stato commesso. La Corte ha infatti dichiarato che "crimes may have been committed by the contending forces of the most atrocious and inhuman character, and still the perpetrators of such crimes escape punishment as fugitives beyond the reach of extradition" aggiungendo che "I have no authority, in this examination, to determine what acts are within the rules of civilized warfare, and what are not." Ad avviso dei giudici insomma l'*incidence test* era caratterizzato da principi oggettivi piuttosto che soggettivi quali la motivazione dell'atto o i mezzi utilizzati e pertanto il reato politico doveva essere riconosciuto a prescindere da queste ultime considerazioni.

Più di recente, nel caso *Garcia-Guillern v. United States* del 1972, i giudici statunitensi hanno ribadito che affinché un reato venga considerato politico "the act must be in the course of or incidental to a violent political disturbance," e

ancora nel caso *Sindona v. Grant* del 1980, “the act must be incidental to severe political disturbances such as war, revolution and rebellion.”

4. *Segue: il caso Eain v. Wilkes.*

Il 20 febbraio 1981 la Corte d'appello degli Stati Uniti del Settimo circuito ha emesso una sentenza nel caso *Eain v. Wilkes* in relazione alla richiesta di estradizione formulata da Israele nei confronti di Eain, membro dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina, il quale era accusato di aver fatto esplodere una bomba in un mercato in Israele causando la morte di due ragazzi e il ferimento di molte altre persone.¹⁸⁴ Eain aveva eccepito l'eccezione di reato politico, ritenendo che il reato di cui era accusato era stato compiuto nell'ambito di un conflitto in cui l'Organizzazione per la liberazione della Palestina, di cui era membro, era parte attiva ed in quanto tale non estradabile. Al fine di stabilire se il reato imputato ad Eain rientrasse o meno nella categoria dei reati politici, e fosse quindi non estradabile, la Corte si è chiesta se fossero soddisfatti i requisiti tradizionalmente individuati nella precedente giurisprudenza anglo-americana, ovvero se il reato fosse stato commesso nell'ambito di una lotta politica, ovvero in un contesto di guerra, rivoluzione o ribellione, e, in secondo luogo, se il reato fosse o meno “incidental” alla lotta medesima. La Corte è giunta alla conclusione per cui l'atto di cui Eain era presumibilmente responsabile non poteva considerarsi connesso ad un conflitto e più precisamente che “the exception does not make a random bombing intended to result in the cold-blooded murder of civilians incidental to a purpose of toppling a government, absent a direct link between the perpetrator, a political organization's political goals, and the specific act.” La Corte quindi ha ritenuto che l'attacco contro civili non potesse essere ricompreso nella categoria dei reati politici. Il ragionamento seguito tuttavia non è molto chiaro, soprattutto a proposito dell'esistenza di un conflitto, salvo poi valutare l'incidenza su quest'ultimo del reato imputato ad Eain. La Corte stessa in effetti ha riconosciuto che la constatazione dell'esistenza

¹⁸⁴ Corte d'appello degli Stati Uniti del Settimo circuito, 20 febbraio 1981, *Eain v. Wilkes*, in *International Law Reports*, vol. 79, p. 439 ss.

di un conflitto in ipotesi analoghe a quella del caso sottoposte risultava assai difficile dal momento che i casi di conflitti richiesti al fine di configurare un reato politico, ovvero ipotesi di guerra, rivoluzione o ribellione, “involved on-going, organized battles between contending armies, a situation which, given the dispersed nature of the PLO, may be distinguished.” In seguito la Corte ha dichiarato che “modern international terrorism is a phenomenon apart from the world’s experience with more conventional expressions by individuals or groups of their dissatisfaction with world order.” Tale terrorismo, ad avviso della Corte, non rientrava pertanto nella categoria dei conflitti con cui la comunità internazionale si era confrontata nel passato.

Significativa, nel ragionamento seguito dalla Corte, è stata inoltre la circostanza che “the PLO seek the destruction of the Israeli political structure as an incident of the expulsion of a certain population from the country, and thus directs its destructive efforts at a defined civilian populace.” In questo senso, la definizione di conflitto politico, che si riferirebbe a forme organizzate di aggressione quali la guerra, la rivoluzione o la ribellione, ha l’obiettivo di sovvertire la struttura politica di uno Stato e non “the social structure that established the government.”¹⁸⁵ Nel caso *Eain* dunque la Corte d’appello degli Stati Uniti ha ritenuto rilevante ai fini dell’individuazione di un reato politico il fatto che lo stesso fosse stato diretto contro obiettivi civili, o per meglio dire, contro la struttura sociale di uno Stato piuttosto che contro la sua struttura politica.

Tuttavia ciò che non sembra chiaro è il nesso fra tale tipologia di atti e il conflitto nel corso del quale questi ultimi vengano compiuti. Si noterà che la Corte, constatando una certa difficoltà nell’individuazione di un conflitto nel caso di specie, fa in realtà riferimento al moderno terrorismo internazionale che sembra identificare con una nuova forma di conflitto con cui la comunità internazionale deve confrontarsi, in quanto diverso modo di esprimere l’insoddisfazione, da parte di individui o gruppi, nei confronti dell’ordine mondiale. La Corte, in altri termini, non ha affrontato la questione sottoposte, come forse sarebbe stato più

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 454-455.

opportuno, nel senso di inquadrare gli atti contestati ad Eain nel contesto di un conflitto per l'autodeterminazione, ovvero contro un'occupazione straniera, la cui legittimità è senz'altro riconosciuta dal diritto internazionale, salvo poi valutare la conformità o meno a tale diritto degli atti compiuti nel caso di specie in quanto diretti contro obiettivi civili. Inoltre la Corte ha fatto riferimento, in relazione all'Organizzazione per la liberazione della Palestina, ad un terrorismo internazionale che avrebbe la caratteristica di manifestare il proprio dissenso rispetto all'ordine mondiale. Tale osservazione sembra interessante soprattutto per gli sviluppi attuali del fenomeno terroristico ma risulta irrilevante se applicata al caso di specie in quanto trascura il fatto, molto più chiaro, che l'obiettivo dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina, a prescindere dalla questione della liceità dei mezzi adottati, è la propria liberazione dall'occupazione israeliana, piuttosto che un generico dissenso rispetto all'ordine mondiale, causa quest'ultima che peraltro non risulta essere riconosciuta nel diritto internazionale al contrario di quella della liberazione da un'occupazione straniera, salvo, è opportuno ribadirlo, individuarne i limiti.

5. *Il caso Quinn.*

Completamente diverso è stato il ragionamento seguito dalla Corte d'appello degli Stati Uniti del Nono circuito, nella sentenza emessa il 18 febbraio 1986 nel caso *Quinn v. Robinson*.¹⁸⁶ Il caso riguarda un membro dell'IRA del quale il Regno Unito aveva richiesto l'estradizione per le accuse ad esso rivolte di aver ucciso un ufficiale di polizia e di aver partecipato all'esplosione di alcune bombe nel Regno Unito.

La sentenza, benché riguardi una questione nazionale, ovvero la questione irlandese, appare di rilievo ai fini del nostro discorso in quanto parte dal presupposto che i criteri per distinguere un reato politico da un atto terroristico siano i medesimi da applicare anche per i movimenti di liberazione nazionale. Inoltre, e proprio su tale premessa, i giudici statunitensi hanno adottato un criterio

¹⁸⁶ Corte d'appello degli Stati Uniti del Nono circuito, 18 febbraio 1986, *Quinn v. Robinson*, in *International Law Reports*, vol. 79, p. 490 ss.

che si discosta da quello che si ritiene tradizionalmente e che identifica gli atti terroristici negli attacchi contro i civili arrivando alla conclusione opposta per cui l'obiettivo dell'attacco, per quanto indiscriminato possa essere, è indifferente ai fini della qualificazione dello stesso come terroristico.

I giudici statunitensi hanno preliminarmente constatato che la posizione assunta dal governo statunitense nel senso che il caso di specie riguardava una questione politica ed in quanto tale era da considerarsi sottratta alla competenza degli organi giurisdizionali, era erronea. In particolare, alla obiezione sollevata dal governo nel senso che il riconoscimento del carattere politico dei reati contestati a Quinn avrebbe comportato per ciò stesso il riconoscimento di terroristi politici, i giudici hanno risposto che il riconoscimento dell'esistenza di terroristi non comporta di per sé il riconoscimento della legittimità delle loro azioni.

In seguito i giudici hanno tracciato le origini e la *ratio* del reato politico individuando i diversi criteri di identificazione di tale tipologia di reati adottati dai giudici statali e soffermandosi nello specifico sul criterio adottato in materia dai giudici anglo-americani.

Tale criterio, adottato per la prima volta nel caso *In re Castioni* dai giudici britannici nel 1890, prevede, come si è accennato, che al fine di considerare un reato come politico, siano soddisfatti due requisiti. Il primo riguarda l'esistenza di una ribellione/sommossa o altra "violent political disturbance" al momento in cui il reato di cui si tratta è stato compiuto, il secondo requisito richiesto è che il reato compiuto sia "incidental to o in the course of o in furtherance of the uprising."

I giudici statunitensi si sono poi chiesti se i suddetti requisiti fossero applicabili ai nuovi metodi di violenza politica nell'ambito di due categorie e cioè la violenza rivoluzionaria nazionale ed il terrorismo internazionale. In particolare essi hanno fatto riferimento al precedente caso *Eain v. Wilkes*, a proposito del quale la Corte d'appello degli Stati Uniti aveva distinto l'ipotesi di conflitti armati fra gruppi organizzati dai conflitti, come quello israelo-palestinese, in cui sono coinvolti gruppi la cui natura appare "dispersed", notando come nel primo caso, diversamente dal secondo, è possibile fare una chiara distinzione tra le attività delle forze armate e gli atti di violenza compiuti da privati. Ma soprattutto, ai fini

dell'identificazione di un reato politico, secondo il ragionamento seguito dai giudici nel caso *Eain*, era necessario provare l'esistenza di un *direct link* tra il reato commesso ed il conflitto in atto giungendo così alla conclusione per cui, a prescindere dall'obiettivo politico, l'indiscriminata violenza contro civili non poteva essere considerata come un reato politico. Ad avviso della Corte d'appello, nel caso *Quinn*, l'interpretazione dei giudici nel caso *Eain* aveva comportato una "policy determination regarding the legitimacy of given political objectives."¹⁸⁷

Analogamente, nel caso *In re Extradition of Doherty*, nonostante i giudici statunitensi avessero escluso che l'attacco compiuto da un membro dell'IRA contro militari britannici fosse un reato estraibile in quanto reato politico, avevano comunque affermato, pur non essendo stati chiamati a pronunciarsi su una simile questione, che l'eccezione di reato politico non avrebbe potuto applicarsi nell'ipotesi in cui ci si fosse trovati di fronte all'esplosione di bombe in luoghi pubblici.¹⁸⁸ Analizzando questa giurisprudenza precedente, dunque, i giudici statunitensi, nel caso *Quinn*, hanno concluso che nel caso *In re Extradition of Doherty*, così come nel caso *Eain*, i giudici avevano ritenuto che il tradizionale *incidence test* fosse inappropriato per l'individuazione dei reati politici dinanzi ai nuovi metodi adottati nell'ambito delle lotte politiche e avevano ritenuto, al contrario, necessario e appropriato "to judge the political legitimacy of various ends and means and to exclude illegitimate acts from protection even if the incidence test were met."

I giudici statunitensi nel caso *Quinn* si sono discostati dal ragionamento seguito nella giurisprudenza precedente e soprattutto dall'assunto per cui "modern tactics which include violence direct at civilians are not politically legitimate." I giudici infatti hanno sostenuto che "this assumption, which may well constitute a understandable response to the recent rise of international terrorism, skews any political offense analysis because of an inherent conceptual shortcoming. In deciding what tactics are acceptable, we seek to impose on other nations and

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 514.

¹⁸⁸ *In re Extradition of Doherty* (IRA), Corte distrettuale degli Stati Uniti, 12 dicembre 1984, in *International Law Reports*, vol. 79, p. 475 ss.

cultures our own traditional notions of how internal political struggles should be conducted.”

Inoltre hanno aggiunto ancora in termini più chiari che “it is not our place to impose our notions of civilized strife on people who are seeking to overthrow the regimes in control of their countries in contexts and circumstances that we have not experienced, and with which we can identify only with the greatest difficulty.”

Sulla questione specifica del terrorismo internazionale la Corte ha affermato molto significativamente che “not all politically-motivated violence undertaken by dispersed forces and directed at civilians is international terrorism and not all such activity should be exempted from the protection afforded by the exception.”

Il presupposto insomma è che gli atti di terrorismo internazionale non siano identificabili con gli attacchi diretti contro civili nell’ambito di una lotta politica ma che si tratti di atti che presentano caratteristiche differenti e che in quanto tali non sono considerati comunque alla stregua di reati politici. I giudici spiegano dunque perché il crescente problema del terrorismo internazionale, per quanto grave possa essere, non richiede una ridefinizione dell’*incidence test*, dal momento che più semplicemente, a loro avviso, l’eccezione del reato politico per definizione non comprende tale tipologia di atti. L’eccezione del reato politico si limita infatti a proteggere “those engaged in internal or domestic struggles over the form or composition of their own government, including, of course, struggles to displace an occupying power.” Ma ciò comporta che la lotta politica sia limitata in termini geografici, ovvero che i reati politici siano commessi solo nell’ambito del territorio entro il quale è in atto la suddetta lotta. Gli atti compiuti al di fuori di tale area geografica circoscritta non possono essere considerati reati politici venendo meno il criterio di collegamento che rende applicabile l’*incidence test*. In altri termini atti che non siano compiuti nelle aree entro le quali esiste una lotta per rovesciare un governo o per lottare contro una potenza occupante non possono essere considerati connessi a tale lotta in quanto si tratterà di atti che non sono diretti contro obiettivi collegati alla lotta medesima. Questo comporta che ai fini della qualificazione del reato politico è indifferente la circostanza che l’atto sia compiuto contro obiettivi civili o obiettivi militari. L’importante è che l’atto venga compiuto nel contesto della lotta politica e affinché ciò sia dimostrato

occorre che esso venga compiuto nell'area geografica in cui è in atto la lotta. Tali considerazioni consentono peraltro ai giudici statunitensi di giungere alla conclusione per cui quando membri dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina compiono atti illeciti nel territorio israeliano, si è in presenza di una situazione in cui semplicemente non vi è una lotta nei confronti della quale l'atto compiuto possa considerarsi "incidental" e rientrare pertanto nell'eccezione del reato politico. Al contrario, "the PLO's worldwide campaign of violence, including the crimes its members commit in the state of Israel, clearly constitutes international terrorism." Ciò che insomma rende un atto terroristico non è il fatto che esso venga condotto seppur indiscriminatamente contro civili quanto piuttosto che essi vengano commessi al di fuori dell'area geografica entro la quale è in atto la lotta, nel caso dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina, contro la potenza occupante. Si consideri che è proprio tale ragionamento che conduce i giudici alla conclusione per cui il reato contestato a *Quinn* non poteva considerarsi politico benché compiuto contro un obiettivo militare, criterio tradizionale di distinzione tra atti terroristici e reati politici, in quanto appunto era stato commesso a Londra dove non era in atto la lotta politica intrapresa dall'IRA e dunque non vi era il presupposto oggettivo per l'applicazione dell'*incidence test*. I giudici hanno individuato altri due elementi per circoscrivere il reato politico, oltre a quello per cui l'atto deve essere compiuto nell'area geografica circoscritta della lotta. Si tratta in particolare di criteri relativi all'autore dell'atto il quale deve avere un certo legame con la parte in lotta, e inoltre deve trattarsi di un atto compiuto contemporaneamente alla lotta medesima.

La conclusione dei giudici statunitensi dunque, rilevante ai fini della definizione giuridica del terrorismo internazionale, porta ad escludere che la metodologia dell'atto, ovvero la circostanza che sia diretto contro obiettivi civili, nell'ambito di una lotta politica, ivi compresa la lotta di un popolo contro un'occupazione straniera, valga a distinguere un atto terroristico da un atto che non lo è.

Secondo i giudici statunitensi, nel caso *Quinn*, "there is no justification for distinguishing, as *Doherty* suggests, between attacks on military and civilian targets. The *incidental to* component, like the *incidence test* as a whole, must be

applied in an objective, non-judgmental manner. It is for the revolutionaries, not the courts, to determine what tactics may help further their chances of bringing down or changing the government. All that the courts should do is determine whether the conduct is related to or connected with the insurgent activity.”

Nella giurisprudenza successiva, i giudici statunitensi hanno adottato ulteriori criteri per distinguere gli atti terroristici dai reati politici e ancora una volta non è possibile individuare un criterio omogeneo quanto alla identificazione degli atti di terrorismo con gli attacchi contro civili.

6. *Il caso Atta.*

Il 17 giugno 1988 la Corte distrettuale degli Stati Uniti si è pronunciata su un altro caso di estradizione richiesta da Israele nei confronti di Atta, ritenuto responsabile dell'attacco compiuto, nel territorio occupato da Israele, la *West Bank*, contro un bus israeliano uccidendo due civili. Le autorità israeliane arrestarono due degli uomini coinvolti nell'attentato i quali indicarono come loro complice un cittadino statunitense, Mahmoud Atta, il quale, in seguito all'attacco, era fuggito in Venezuela dove era stato arrestato a seguito di un mandato d'arresto provvisorio spiccato nei suoi confronti da parte di un magistrato statunitense. Le autorità venezuelane avevano poi provveduto al viaggio di Atta negli Stati Uniti. Qui le autorità statunitensi ricevettero la richiesta di estradizione di Atta da parte di Israele in quanto accusato di omicidio, tentato omicidio, “causing harm with aggravating intent”, tentativo di incendio e di cospirazione nella commissione di un crimine, in violazione del codice penale israeliano. La Corte distrettuale negò l'extradizione seguendo un ragionamento differente da quello seguito dalla Corte d'appello nel caso *Quinn* e ritenendo che, a differenza di quest'ultimo, l'obiettivo dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina, giusto o sbagliato che fosse, consisteva nella rivendicazione della propria sovranità sui territori occupati da Israele sin dal 1967, obiettivo di per sé idoneo, a giudizio della Corte, a configurare un contesto entro il quale i reati compiuti presentavano il carattere di

politicalità e dunque rientravano nella categoria dei reati politici.¹⁸⁹ In tal senso peraltro, “an act, therefore, which qualifies as political may require protection even if it was carried out in Israel proper.” In particolare la Corte ha osservato che a bordo del bus oggetto dell’attacco vi erano i coloni che i Palestinesi considerano forze occupanti illecitamente i propri territori e pertanto “the acts cannot be described as an indiscriminate attack on the civilian population in general,” ma piuttosto “the attack was against what can be characterized as a tool used by the government of Israel to further the settlement process.” In definitiva, posto che esisteva “a political uprising” al momento in cui l’atto era stato compiuto, “since the political objective of both sides is to gain not only the right to govern the territory, but also the right to the land as homeland, acts which impair the other side's abilities to govern and inhabit, while furthering its own abilities to do the same, are incidental to the uprising.” La Corte ha precisato che nonostante essa “does not approve the actions taken by Ahmad, nor does it desire to express support for either side in this conflict, the fact remains that the conflict exists and that the political offense exception was formulated to protect the rights of those, whose philosophy may differ from ours, to fight for a way of life they believe in.”

Il Procuratore degli Stati Uniti contestò il diniego di estradizione sostenendo che esso si fondava su un’erronea interpretazione del diritto applicabile e sul caso si pronunciò prima la Corte distrettuale di New York il 26 settembre 1989 e successivamente la Corte d’appello degli Stati Uniti del Secondo circuito, il 10 agosto 1990.

7. Segue: le sentenze della Corte distrettuale e della Corte d’appello.

La Corte distrettuale, nella sentenza del 1989, si è soffermata in primo luogo sull’opportunità politica di estradare gli autori di simili reati seguendo un

¹⁸⁹ “In Quinn, the accused was fighting for a unified and independent Ireland in England, and did not question England's right to exist. Here Ahmad was fighting for an independent and unified Palestine, which in his mind apparently meant the non-existence of Israel as the PLO vision of Palestine includes all of what is now Israel.” In *International Law Reports*, vol. 104, p. 52 ss.

ragionamento che ha poco di giuridico e sottolineando l'importanza delle considerazioni in materia del governo statunitense.¹⁹⁰

In secondo luogo, la Corte distrettuale ha distinto tra obiettivi militari e obiettivi civili dell'attacco ritenendo che solo i primi sono da considerarsi legittimi. Tuttavia la Corte è stata chiamata a risolvere il problema sollevato dalla difesa di Atta secondo cui il bus oggetto dell'attacco rientrava negli obiettivi militari, leciti, dal momento che si trattava di un bus frequentato dai coloni armati i quali, insieme agli altri bus che operano nella zona della West Bank, vengono utilizzati per funzioni militari, in quanto collegati all'IDF, *Israeli Defense Force* ed al sistema di controllo politico e militare della West Bank. Pertanto tali coloni dovevano considerarsi come forze paramilitari e partecipanti attivi nell'occupazione e nella repressione della popolazione della West Bank e nel progetto di annessione del territorio della stessa.

La Corte ha poi dichiarato che lo *standard* appropriato attraverso il quale definire l'eccezione del reato politico era il diritto dei conflitti armati e nel caso di specie il Protocollo I, dell'8 luglio 1977, addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949. La Corte ha così affermato che, "accepting, *arguendo* that a petitioner was engaged in a war of self-determination, he or she must still demonstrate that the actions were consistent with Protocol I." Il riferimento era alle norme contenute nel suddetto Protocollo le quali sanciscono la protezione della popolazione civile, precisando che la mancata ratifica da parte degli Stati Uniti del Protocollo, dovuta all'equiparazione delle lotte di liberazione nazionale ai conflitti internazionali, non comportava altresì il disaccordo sulle norme tutelanti la popolazione civile, norme peraltro, che, ad avviso della Corte, valgono anche per gli Stati Uniti, in quanto norme di diritto consuetudinario.

La Corte ha riconosciuto che in un certo senso definire un atto come terroristico significa riconoscere la sua natura politica e allo stesso tempo escluderlo dalla categoria dei reati politici "protected." Ad avviso della Corte, affinché un atto rientrasse nell'ambito del reato politico *relative*, occorreva provare che 1) vi fosse una lotta politica al momento della commissione dell'atto,

¹⁹⁰ *Ibidem.*

2) che gli atti compiuti fossero connessi a tale *disturbance* e 3) che tali atti non violassero il diritto dei conflitti armati.

La conclusione della Corte distrettuale è stata che il bus oggetto dell'attacco era un obiettivo civile e che la circostanza per cui alcuni coloni possono far parte di forze paramilitari e che il bus in questione sia a volte utilizzato come supporto militare non comportava che esso fosse un legittimo obiettivo militare al momento dell'attacco.

Né vi erano prove, ad avviso della Corte, di sostanziali rivolte o violenza nei territori occupati, al contrario, era evidente che, al momento dell'attacco, nei territori occupati da Israele vi era una situazione relativamente pacifica. "Sporadic acts of violence cannot justify deliberately waylaying a civilian bus... Petitioner's alleged attack, if it took place in the manner charged, must be characterized as a random act of murderous terrorism, rather than a protected political offense."

In questo caso i giudici sembrano introdurre addirittura un nuovo criterio di distinzione fra un reato politico ed un atto terroristico. Sarebbe cioè definibile terroristico, da escludersi dalla categoria dei reati politici, l'atto che sia diretto deliberatamente contro un obiettivo civile in un contesto di "sporadic acts of violence," piuttosto che nell'ambito di un conflitto armato. In altri termini, benché la Corte sembra considerare rilevante la natura civile dell'obiettivo dell'attacco, non individua un criterio chiaro nel senso che nell'ambito di una lotta politica gli attacchi terroristici debbano essere considerati gli attacchi rivolti contro obiettivi civili, a prescindere dall'entità del conflitto nell'ambito del quale vengano compiuti.

La Corte d'appello ha condiviso il ragionamento della Corte distrettuale sostenendo che "we agree that an attack on a commercial bus carrying civilian passengers on a regular route is not a political offense. Political motivation does not cover every crime into a political offense."

8. *Il caso T. v. Home Secretary.*

Nella giurisprudenza inglese vi è un caso deciso dalla Corte d'appello il 3 novembre 1994 in cui ancora una volta non sembra sia riscontrabile il principio

dell'identificazione degli atti di terrorismo con gli attacchi contro obiettivi civili generalmente intesi. Si tratta della sentenza emessa nel caso *T v. Home Secretary*.¹⁹¹

T. era un cittadino algerino entrato illegalmente nel Regno Unito e arrestato in quanto sospettato di avere commesso un furto. In seguito al suo arresto, T. fece richiesta di asilo politico al Regno Unito sostenendo che se fosse rientrato in Algeria, sarebbe stato perseguitato per le proprie opinioni politiche, invocando a tal proposito la sezione 33 (1) della Convenzione del 1951 sullo *status* di rifugiato la quale esclude l'espulsione o il rimpatrio di una persona in un paese in cui la sua vita rischia di essere minacciata a causa delle proprie opinioni politiche. Peraltro l'art. 1F della medesima convenzione prevede che quest'ultima non sia applicabile ad una persona rispetto alla quale vi siano serie ragioni per ritenere che la stessa abbia commesso "serious non political crime" al di fuori dello Stato nel quale ha chiesto rifugio prima della sua ammissione come rifugiato. T. faceva parte in Algeria del Fronte Islamico per la Salvezza (FIS) e aveva ammesso di essere a conoscenza di un piano di tale organizzazione di far esplodere una bomba nell'aeroporto di Algeri nel 1992 ma tuttavia di non aver partecipato attivamente a tale piano. Inoltre egli ammise di aver partecipato alla pianificazione di un attacco ad una stazione dell'esercito nel 1993 ma, ancora una volta di non avervi preso parte attivamente.

Il Ministro degli interni britannico rifiutò la richiesta di asilo politico del ricorrente. T. propose appello dinanzi allo *Special Adjudicator* il quale, a sua volta, respinse la richiesta di asilo e infine alla medesima conclusione arrivò il Tribunale d'appello per l'immigrazione. Il Tribunale, in particolare, affermò che T era membro di un'organizzazione terroristica la quale commetteva atti indiscriminati che provocavano la morte di persone innocenti, benché per fini politici ed ha concluso che tali atti non erano reati politici e pertanto non godevano della protezione prevista dalla Convenzione del 1951. T. ha proposto appello innanzi alla Corte d'appello che ha reso la sua sentenza il 3 novembre 1994. Anche la Corte d'appello ha respinto la richiesta di asilo politico presentata

¹⁹¹ Corte d'appello inglese, 3 novembre 1994, *T v. Home Secretary*, in *International Law Reports*, vol. 104, p. 656 ss.

da T. Le argomentazioni addotte dalla Corte appaiono interessanti per due motivi. In primo luogo il riferimento al termine terrorismo viene utilizzato, nelle parole del tribunale d'appello per l'immigrazione, poi confermate dalla Corte d'appello, non per caratterizzare gli atti in questione in un modo particolare ma piuttosto per definire in termini "succinct" atti di indiscriminata violenza che potrebbero causare la morte di persone innocenti. In secondo luogo, la Corte definisce tali atti distinguendoli dagli atti di violenza contro civili che sono un mero effetto "incidental" di attacchi contro obiettivi legittimi.

Quanto alla definizione di terrorismo, il Tribunale per l'immigrazione era partito dal presupposto per cui l'unica definizione di cui era al corrente, era quella contenuta nel *Prevention of Terrorism Act* del 1989 in cui il terrorismo era definito come uso della violenza per fini politici. Tale definizione, ad avviso del Tribunale, avrebbe potuto suggerire, *prima facie*, che il reato di terrorismo è un reato politico. Tuttavia è sembrato al tribunale che sarebbe stato contrario al "commonsense" e "right reason" caratterizzare indiscriminata violenza contro persone innocenti come reati politici e, in quanto tali, protetti dall'eccezione di reato politico.¹⁹² La Corte d'appello ha peraltro ricordato che il Tribunale per l'immigrazione aveva reso chiaro che l'uso del termine terrorismo era da considerarsi uno "shorthand" per l'uso di indiscriminata violenza che potrebbe provocare la morte di persone innocenti. La Corte d'appello ha ribadito che la questione importante, al fine di descrivere tale attività, era di stabilire se vi fossero serie ragioni per concludere che il FIS era un'organizzazione pronta ad utilizzare violenza indiscriminata per il raggiungimento dei propri obiettivi e se, in particolare, T fosse non un mero membro del FIS ma fosse strettamente legato "with one such incident." E la Corte d'appello ha concluso concordando pienamente con le conclusioni del Tribunale.

L'altro elemento di rilievo concerne il ragionamento relativo all'individuazione di un reato politico. I giudici hanno fatto riferimento ai requisiti previsti nel paragrafo 152 della Convenzione del 1951, laddove è previsto che, al fine di determinare se un reato è politico oppure no, occorre avere riguardo in

¹⁹² *Ibidem*, p. 663.

primo luogo alla sua natura e al suo obiettivo, ovvero esso deve essere stato compiuto per “genuine political motives” e non per meri fini privati; in secondo luogo doveva esservi un “close and direct causal link” fra il reato commesso ed il suo obiettivo. Inoltre l’elemento politico del reato deve “outweigh its common law character.” Non sarà questo il caso se gli atti compiuti sono ampiamente sproporzionati rispetto all’obiettivo. L’ultimo punto del paragrafo 152 stabilisce inoltre che la natura politica del reato è ancora più difficile “to accept” se esso riguarda atti di carattere atroce (p. 670).

La Corte d’appello, rispetto a quest’ultimo punto, ha affermato che tale sottoparagrafo non stabilisce che “an atrocious act cannot be a political offence,” ma che al contrario “clearly it can.” La Corte insomma ritiene che l’atto, benché atroce, deve produrre “a direct, immediate and fundamental political result,” per poter essere considerato un reato politico. A tal proposito essa ha riportato l’esempio di un partito politico, all’interno di uno Stato, che abbia come obiettivo quello di rovesciare il governo dello Stato e decida di far esplodere una bomba a bordo dell’aereo su cui viaggia il Capo di Stato con il chiaro intento di ucciderlo. Ebbene, in tale ipotesi, ha sostenuto la Corte, ben potrebbe darsi che a perdere la vita, siano, oltre al Capo di Stato, altre persone molte delle quali probabilmente senza alcun coinvolgimento negli affari politici. Tuttavia, la circostanza per cui le vittime dell’atto siano persone diverse dal reale obiettivo, non vale di per sé ad escludere che l’atto in questione, benché atroce, sia considerato un reato politico. In altri termini deve esistere un *link* causale e diretto tra il reato e l’obiettivo politico. Partendo da tale presupposto, la Corte d’appello ha concluso, concordando con le conclusioni del tribunale d’appello per l’immigrazione, affermando che “we, too, think it inappropriate to characterise indiscriminate bombings which lead to the deaths of innocent peoples as political crimes.” Ma la Corte d’appello è andata oltre precisando che “our reason is not that all terrorists acts fall outside the protection of the Convention. It is that it cannot properly be said that these particular offences qualify as political.” In particolare, la bomba nell’aeroporto era un atto atroce, ampiamente sproporzionato rispetto all’obiettivo politico. Semplicemente non vi era, in questo caso, un *link* diretto e causale tra l’atto e l’obiettivo politico.

Nel ragionamento della Corte è interessante il passaggio in cui essa afferma che non tutti gli atti terroristici sono al di fuori della protezione della Convenzione del 1951. In effetti essa non specifica alcunché in proposito. Tuttavia è possibile presumere, alla luce delle constatazioni precedenti, che la distinzione riguarda gli atti compiuti contro obiettivi politici o meglio direttamente ed immediatamente contro di essi dagli atti che colpiscono indiscriminatamente obiettivi civili senza alcun collegamento con obiettivi politici. Insomma la Corte, a nostro avviso, non fa una chiara e generale distinzione tra obiettivi civili e obiettivi militari per concludere che solo i secondi sono legittimi, ma sembra delineare una differenza più sottile proprio nell'ambito degli obiettivi civili, sottolineando che sarebbe comunque da considerarsi reato politico un atto che, per quanto atroce, e pur colpendo persone che non hanno alcun collegamento con l'obiettivo politico, sia rivolto contro quest'ultimo in modo diretto ed immediato.

Detto in altri termini, sembra potersi delineare una distinzione tra atti diretti esclusivamente contro obiettivi civili, da considerarsi illegittimi e punibili, e atti che nonostante siano commessi contro obiettivi politici, abbiano come effetto incidentale di colpire persone civili, ma non per questo verrebbe meno la loro legittimità.

Nell'opinione dei giudici allora, l'elemento discriminante tra atti terroristici e atti non terroristici si ridurrebbe, non già all'obiettivo civile genericamente inteso quanto all'elemento dell'intenzionalità, dal momento che colpire un obiettivo civile potrebbe essere l'effetto incidentale di un atto legittimo.

9. *Segue: la sentenza della House of Lords.*

Sul medesimo caso si è espressa la *House of Lords* britannica con una sentenza resa il 22 maggio 1996. La Camera dei Lords è giunta alla medesima conclusione della Corte d'appello considerando corretto il ragionamento da essa seguito.

Lord Mustill è partito dal presupposto per cui “the whole trend of the more modern decisions and writings is towards an acceptance that certain acts of violence, even if political in a narrow sense, are beyond the pale, and that they

should not be condoned by offering sanctuary to those who commit them.” Interessante la sua descrizione del fenomeno del terrorismo...“it concentrates on the method of the offence, rather than its physical manifestation. The terrorist does not strike at his opponents; those whom he kills are not the tyrants whom he opposes, but people to whom he is indifferent. They are the raw materials of a strategy, not the objectives of it. The terrorist is not even concerned to inspire terror in the victims, for to him they are ciphers. They exist only as a means to inspire terror at large, to destroy opposition by moral enfeeblement, or to create a vacuum into which the like-minded can stride.” Così definendo il terrorismo, a suo avviso potevano considerarsi terroristici sia l’attentato all’aeroporto sia l’attacco alla caserma senza alcuna distinzione fra obiettivi militari e obiettivi civili.

Lord Berwick, ha sostenuto che un reato può essere considerato politico solo se “the relationship between the act and the effect on the government is sufficiently close” e che “since the bombing was directed at the civilian population, *without regard for political affiliation or governmental or military status of the victims*, the accused was not entitled to the benefit of the political exception.”

In particolare, partendo dal presupposto per cui affinché un reato sia riconosciuto politico devono essere soddisfatti due requisiti, ovvero che esso sia commesso per scopi politici, quali il sovvertimento di un governo o l’incitamento a cambiare politica e che ci sia un legame sufficientemente stretto e diretto tra il reato e l’obiettivo politico, Lord Berwick è giunto alla conclusione per cui, nel caso di specie, mentre il primo requisito risultava soddisfatto, considerando che il FIS era un’organizzazione politica con lo scopo di rovesciare il governo algerino “by what he regarded as the only remaining available means”, la seconda condizione non risultava soddisfatta in quanto, “although the airport itself could be regarded as a governmental target, the crime as carried out was almost bound to involve the killing of members of the public. The means used were indiscriminate, and therefore the link between the crime and the political object which Mr. T was seeking to achieve was too remote.”

10. *Le opinioni espresse in dottrina.*

La dottrina si è occupata del rapporto tra reato politico e terrorismo affrontando diverse questioni. L'opinione più diffusa è quella secondo la quale l'eccezione di reato politico all'obbligo di estradizione non dovrebbe essere applicabile alle ipotesi di terrorismo internazionale in quanto tale eccezione rappresenta un ostacolo alla lotta nei confronti del terrorismo medesimo.¹⁹³

In altri termini, la gran parte della dottrina, analizzando la prassi relativa al rapporto fra reato politico e terrorismo, si è soffermata sull'ostacolo che il concetto di reato politico rappresenta per l'extradizione di persone accusate di terrorismo. Tale constatazione deriva in realtà dall'aver rilevato che la prassi in materia mostra come gli atti, o perlomeno alcuni degli atti compiuti da presunti terroristi, spesso vengano fatti rientrare dai giudici statali nella categoria dei reati politici e pertanto considerati legittimi. A nostro avviso, tale prassi dovrebbe essere analizzata come dato rilevante per la determinazione dello stato del diritto internazionale in materia e non come prassi che, in quanto soggettivamente considerata idonea ad ostacolare la repressione di presunti atti terroristici, dovrebbe essere per così dire corretta attraverso una nuova interpretazione del concetto di reato politico o addirittura la sua abolizione. Ciò che ci sembra

¹⁹³ GARCIA-MORA, *The Nature of Political Offenses: A Knotty Problem of Extradition Law*, in *Vanderbilt Law Review*, 1962, p. 1226 ss; GOLD, *Non-Extradition for Political Offenses: The Communist Perspective*, in *Harvard International Law Journal*, 1970, p. 191 ss; BANOFF B. A., & PYLE C. H., *To Surrender Political Offenders: The Political Offense Exception to Extradition in United States Law*, in *New York Journal of International Law & Policy*, 1984, p. 169 ss; KITTRIE, *A New Look at Political Offenses and Terrorism*, in *International Terrorism in the Contemporary World*, 1978, p. 354 ss; EPPS V., *The Validity of the Political Offender Exception in Extradition Treaties in Anglo-American Jurisprudence*, in *Harvard International Law Journal*, 1979, p. 61 ss; HANNAY, *International Terrorism and the Political Offense Exception to Extradition*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1979, p. 381 ss; NOTE, *American Courts and Modern Terrorism: The Politics of Extradition*, in *New York University Journal of International Law & Policy*, 1981, p. 617 ss; CARBONNEAU, *The Political Offense Exception as Applied in French Cases Dealing with Extradition of Terrorists*, in *Michigan Yearbook of International Legal Studies*, 1983, p. 209 ss; HANNAY, *Legislative Reform of the U.S. Extradition Statutes: Plugging the Terrorist's Loophole*, in *Denver Journal of International Law & Policy*, 1983, p. 53 ss; MURPHY J. F., *The Future of Multilateralism and Efforts to Combat International Terrorism*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1986, p. 35 ss; SAPIRO M. E., *Extradition in an era of Terrorism: the need to Abolish the Political Offense Exception*, in *New York University Law Review*, 1986, p. 654 ss; PHILLIPS R. S., *The Political Offense Exception and Terrorism: Its Place in the Current Extradition Scheme and Proposals for Its Future*, in *Dickinson Journal of International Law*, 1997, p. 337 ss; PYLE C. H., *The Political Offense Exception*, in BASSIOUNI, M. C., *Legal Responses to International Terrorism*, p. 181 ss; EPPS V., *Abolishing the Political Offense Exception*, *ibidem*, p. 203 ss.

criticabile in tale dottrina è innanzitutto l'impostazione del problema, cioè del rapporto tra atti terroristici e reati politici. Il presupposto è che esistono atti terroristici, la cui qualificazione peraltro non è sempre particolarmente chiara, e che tali atti non possano essere qualificati reati politici ai fini dell'estradizione. Detto questo, posto che una parte della giurisprudenza in realtà considera come reati politici certi atti i quali presentano le caratteristiche che tradizionalmente si considera contraddistinguano gli atti di terrorismo, ovvero gli attacchi contro civili, si giunge alla conclusione di una giurisprudenza inaccettabile e di cui evitare il ripetersi. A nostro avviso sarebbe forse opportuno analizzare tale prassi proprio per capire, insieme evidentemente ad altri elementi utili della prassi medesima, cosa gli Stati intendano per atti di terrorismo. Nella misura in cui taluni giudici statali non ritengono che *qualsiasi* attacco contro civili possa essere considerato atto terroristico e pertanto escluso dall'eccezione di reato politico, sarà opportuno ripensare alla definizione di terrorismo ovvero non considerare automaticamente e genericamente terroristici gli attacchi contro civili dovunque e da chiunque compiuti.

In dottrina inoltre sono state evidenziate le difficoltà derivanti dall'applicazione dell' "incidence test" al fine di individuare un reato politico e soprattutto l'inefficacia di tale *test* per la lotta al terrorismo internazionale. In particolare si è fatto riferimento alla giurisprudenza anglo-americana in tale ambito per rilevare le difficoltà incontrate dai giudici aditi per casi di reati politici nello stabilire se un conflitto politico esistesse al momento della commissione del reato. Ulteriori difficoltà sono state riscontrate nello stabilire quali fossero i mezzi leciti impiegati nell'ambito di una lotta politica. In altri termini, i giudici si sono dimostrati riluttanti nel valutare gli obiettivi politici ed i metodi impiegati al fine di concludere se un reato fosse o meno politico. Anche in questo caso, mentre in alcuni casi si è fatto riferimento alla distinzione tra atti diretti contro la popolazione civile e atti diretti contro obiettivi militari e gli unici atti rientranti nella categoria dei reati politici sono stati considerati quest'ultimi, in altri casi si è escluso che la distinzione tra atti contro obiettivi civili e atti contro obiettivi militari fosse rilevante ai fini dell'individuazione di un reato politico, dovendosi al contrario stabilire semplicemente se l'atto fosse stato compiuto nell'ambito di

una lotta politica. Dunque se nella prassi è riscontrabile una sostanziale assenza di omogeneità circa l'individuazione dei criteri per stabilire l'esistenza di un reato politico, sarebbe altrettanto vero che individuare nella natura dell'atto, ovvero nella natura dell'obiettivo, l'elemento idoneo ad identificare il reato politico, risulta assai problematico e dopo tutto irrealistico. Mentre infatti nei casi della prassi del diciannovesimo secolo le vittime di tali atti erano essenzialmente avversari in competizione per il controllo delle entità di governo, oggi le vittime, siano essi privati cittadini, rappresentanti di governo o membri delle forze militari, molto spesso hanno solo una relazione per così dire tangenziale con il conflitto in atto.¹⁹⁴ In definitiva, il riferimento all'obiettivo dell'atto risulta, per tale parte della dottrina, poco pratico e sostanzialmente arbitrario e più precisamente distinguere tra atti contro militari e atti contro civili significa ignorare la natura e lo scopo del reato politico. Senonché, le difficoltà nell'individuare un criterio, non solo omogeneo, ma anche valido, per l'identificazione di un reato politico, avrebbero comportato, non poche difficoltà soprattutto per quanto concerne i reati di terrorismo, nel senso che tali difficoltà hanno comportato la possibilità che taluni atti terroristici siano qualificati reati politici o comunque il tentativo di alcuni giudici di adeguare il *test* del reato politico alle esigenze derivanti dalla lotta al terrorismo internazionale, si sono risolte in un fallimento. In definitiva tale dottrina propone che l'eccezione di reato politico venga abolita ovvero non più utilizzata al fine di stabilire se un reato è politico oppure no, distinzione che appare sempre più impossibile tanto da un punto di vista teorico quanto da un punto di vista pratico e che l'unica valida *ratio* dell'eccezione di reato politico sia quella di proteggere un cittadino da un processo iniquo a suo carico da parte dello Stato richiedente l'estradizione.

Tale tesi coglie, a nostro avviso, alcuni punti di rilievo. In primo luogo la non omogeneità di requisiti individuabili nella prassi degli Stati per definire un reato politico, ovvero la varietà di requisiti adottati. In secondo luogo, la inadeguatezza di taluni requisiti individuati a soddisfare la natura e lo scopo del reato politico. In tal senso, si è visto, apparirebbe inadeguata la distinzione, peraltro non

¹⁹⁴ SAPIRO M. E., *Extradition in an Era of Terrorism: the need to abolish the political offense exception*, in *New York University Law Review*, 1986, p. 654 ss.

particolarmente diffusa, tra reati compiuti contro civili e reati compiuti contro militari. Ciò che appare criticabile tuttavia è la proposta di abolire il concetto di reato politico di fronte all'esigenza di combattere il terrorismo sul presupposto che i giudici non sono riusciti ad individuare un criterio comune, generale, per garantire che tutti gli atti terroristici non siano considerati reati politici. La circostanza che i giudici non siano riusciti ad individuare un simile criterio dovrebbe condurre la dottrina a prenderne atto e riflettere sul perché, ovvero sulle conseguenze di tale dato di fatto, tanto più che la questione del rapporto tra atti terroristici e lotte per l'autodeterminazione di un popolo è una questione alquanto controversa nella prassi degli Stati.

Insomma, concludere che nella prassi degli Stati, ed è opportuno sottolineare che si tratta della prassi di Stati occidentali, non sia riscontrabile un criterio che consenta di distinguere atti di terrorismo da atti compiuti nell'ambito di una lotta politica, dovrebbe, a nostro avviso, far riflettere proprio su tale effettiva distinzione, piuttosto che sulla volontà ad ogni costo di considerare terroristici atti che, proprio in base alla prassi, non sembra siano definibili tali.

Altri autori in dottrina hanno affermato che “simply put, when violence is directed against a government or its institutions it is revolution, when it is directed against civilians and civilian property it is terrorism.”¹⁹⁵ Partendo dunque dal presupposto per cui gli atti terroristici sono gli atti compiuti contro civili evidentemente a prescindere dal contesto in cui siano compiuti, analizzando la prassi degli Stati si è portati a concludere che l'eccezione di reato politico viene ancora applicata ai terroristi. Il che conferma *a contrario* in un certo senso quanto da noi sostenuto, ovvero non tanto che gli atti terroristici siano considerati, in alcuni casi, rientranti nell'eccezione di reato politico ma piuttosto che proprio la prassi relativa ai casi di reato politico mostra che gli atti contro civili non necessariamente vengano considerati terroristici quanto meno nell'ambito di lotte la cui legittimità sia stata riconosciuta nel diritto internazionale come è proprio l'ipotesi delle lotte di liberazione nazionale.

¹⁹⁵ PHILLIPS R. S., *The Political Offence Exception and Terrorism: Its Place in the Current Extradition Scheme and Proposal for its Future*, in *Dickinson Journal of International Law*, 1997, p. 337 ss.

È stato sottolineato inoltre che al fine di incorporare il terrorismo nel diritto relativo all'extradizione, è necessaria una definizione per così dire neutrale del fenomeno, "one that respects the right of foreign peoples to resist invasion (even by the most stable democracies) and that does not call a less-than-democratic regime terroristic when it uses ordinary law enforcement means against even democratic revolutionaries." ¹⁹⁶ Si ritiene, in particolare, che il criterio probabilmente più valido e/o equo oltre che realistico per individuare un reato politico sia quello del "wanton crimes exception" ovvero l'eccezione del reato arbitrario. Il vantaggio di tale criterio sarebbe quello di distinguere i reati che difettano di una chiara autorizzazione da parte dell'organizzazione di appartenenza e che pertanto difettano anche di una chiara responsabilità politica, i quali non dovrebbero essere considerati reati politici, dai reati che al contrario siano stati autorizzati e quindi presentino l'elemento dell'assunzione di responsabilità. Il criterio è stato applicato nella prassi, in particolare nel caso *Abu Eain* del 1981 in cui i giudici statunitensi dovevano pronunciarsi sulla richiesta di estradizione avanzata da Israele nei confronti di un palestinese accusato di aver posto una bomba in un luogo pubblico e di aver colpito civili. La Corte decise di concedere l'extradizione nonostante la bomba in sé avesse un obiettivo politico e fosse connessa ad una lotta armata, dal momento che "the bombing involved an unauthorized, indiscriminate attack on civilian population." Tale atto, ad avviso della Corte, "was essentially anarchistic, and for that reason, unworthy of protection." Il criterio del reato arbitrario come applicato nel caso *Abu Eain* conterrebbe tre elementi importanti da sottolineare. Il primo è che tale eccezione assume la possibilità di distinguere tra ribelli e terroristi sulla base della natura dei mezzi di lotta impiegati. Il secondo elemento consiste nel fatto che si tratta di un'eccezione che consente di essere applicata anche ai membri di un governo. Infine l'eccezione consente di distinguere tra violenza autorizzata e violenza non autorizzata. Ora, leggendo attentamente la sentenza dei giudici statunitensi, secondo tale teoria appare chiaro che la loro principale motivazione a sostegno della concessione dell'extradizione, non è stata tanto il fatto che si trattava di aver

¹⁹⁶ PYLE C. H., *The Political Offense Exception*, cit., p. 185.

posto una bomba in un luogo pubblico affollato di civili quanto piuttosto che l'atto in sé non era stato chiaramente autorizzato dall'Organizzazione per la liberazione della Palestina, cui il presunto criminale apparteneva. In altri termini, se Abu Eain avesse dichiarato di aver agito su ordini della suddetta organizzazione verosimilmente non sarebbe stato estradato. In tal senso, è stata criticata la teoria in base alla quale sarebbero illeciti gli attacchi contro la popolazione civile, ovvero contro persone innocenti. "To be realistic, however, we should at least try to understand the problem of fighting a fair fight from the position of the alleged terrorists. From the perspective of the PLO, the Israelis on the West Bank are the invaders... In that situation, can we really say that it was unreasonable for Abu Eain -or the PLO- to make this invading population insecure by random bombing?" Ed ha aggiunto "From the perspective of the Palestinians, can any Israelis be presumptively innocent persons?"

Il criterio sembra essere stato ripreso nel caso *Quinn* dalla Corte distrettuale nel 1983, la quale rigettando la decisione della magistratura di concedere l'estradizione di Quinn sulla base del principio per cui i tentativi di far esplodere le bombe non potevano considerarsi "incidental to the Irish uprising" visto che erano dirette contro civili innocenti, in particolare attraverso l'opinione del giudice Aquillar, ha ripreso il criterio del reato arbitrario formulato nel caso *Abu Eain*, sostenendo che tale eccezione doveva considerarsi valida solo nell'ipotesi in cui l'accusato avesse agito alla stregua di un anarchico e avesse bombardato civili perché non voleva che essi vivessero. In definitiva, in base a tale teoria, si è ben consapevoli dei limiti dell'eccezione del reato arbitrario, in particolare il fatto di poter invocare l'esecuzione di ordini superiori per giustificare la propria azione e soprattutto il fatto che i giudici si astengano totalmente dall'esprimere un giudizio sulla moralità delle tattiche utilizzate per condurre una lotta, il che equivarrebbe ad ammettere che i giudici in alcuni casi lascino impunte certe uccisioni arbitrarie o indiscriminate.

Tuttavia l'adozione del criterio sarebbe necessaria affinché il diritto relativo all'estradizione resti politicamente neutrale. In tal senso "drawing the line at wanton crimes which lack clear political responsibility, may be the most equitable and realistic policy our courts can pursue."

La conclusione sarebbe nel senso che “in any case, it must be remembered that the primary function of the political crimes defense is not to provide an opportunity to express our abhorrence of terrorism (by either side), or to achieve neutrality toward foreign conflicts, but to avoid judicial complicity in victor’s justice.”

11. *I casi Yousef e Tel Oren innanzi ai giudici statunitensi.*

Il 4 aprile 2003 la Corte d’appello degli Stati Uniti per il secondo circuito ha emesso la sentenza nel caso *United States of America v. Ramzi Ahmed Yousef*.¹⁹⁷ Yousef era accusato di aver partecipato alla pianificazione dell’esplosione di 12 bombe su aeromobili commerciali statunitensi nel Sud Est Asiatico ed inoltre di aver partecipato agli attentati al *World Trade Center* di New York nel febbraio del 1993. Nella precedente sentenza emessa dalla Corte distrettuale degli Stati Uniti, i giudici statunitensi avevano dichiarato che l’esercizio della giurisdizione nei confronti di Yousef era consentito dall’applicabilità nel caso di specie del principio di diritto internazionale della universalità della giurisdizione penale, ovvero il potere di ciascuno Stato di perseguire autori di presunti crimini anche in totale assenza di contatti con il foro, sul presupposto che il reato imputabile a Yousef, cioè atti di terrorismo, rientrassero proprio in tale categoria di crimini. Yousef aveva proposto appello contro tale sentenza ritenendo che il suddetto principio non trovasse applicazione nel caso di specie in quanto i reati di terrorismo internazionale non godono di una generale condanna da parte della comunità internazionale. La Corte d’appello, pur concludendo nel senso che i giudici statunitensi avevano il potere di esercitare la giurisdizione nei confronti di Yousef, ha escluso che tale potere derivasse dal principio della universalità della giurisdizione proprio perché in effetti non esiste nell’ambito della comunità internazionale un consenso generale e diffuso su cosa debba intendersi per terrorismo internazionale, quanto meno per quanto attiene alla distinzione tra atti terroristici e atti compiuti nell’ambito di lotte per l’autodeterminazione dei popoli.

¹⁹⁷ Il testo della sentenza è consultabile sul sito www.lexis.com.

La Corte d'appello ha fatto riferimento alla sentenza emessa, proprio negli Stati Uniti, nel 1986, nel caso *Tel Oren* e particolarmente alle opinioni espresse dai giudici Edwards Bork e Robb circa l'inesistenza di una condanna generale del terrorismo e ha affermato "we regrettably are no closer now than eighteen years ago to an international consensus on the definition of terrorism or even its proscription."

Il caso *Tel Oren* riguardava il sequestro, nel 1978, di un bus civile tra Haifa e Tel Aviv compiuto da alcuni membri dell'OLP. Alcuni dei passeggeri, prevalentemente israeliani, ma anche statunitensi, furono torturati, altri furono uccisi. I sopravvissuti e i parenti delle vittime tentarono una causa contro la Libia ritenuta responsabile di aver assistito e addestrato i membri dell'OLP autori dell'atto e inoltre direttamente contro l'OLP.

La Corte ha respinto il ricorso dei ricorrenti sostenendo che l'esercizio della giurisdizione nei confronti della Libia era precluso dal *Foreign Sovereign Immunities Act*, il quale, come è noto sancisce il principio di diritto internazionale dell'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri per gli atti *jure imperii*, e che, inoltre, gli altri convenuti, tra cui l'OLP, non erano Stati, dunque "the law of nations" non impone le medesime responsabilità a "non-State actors."¹⁹⁸

Si noti che i ricorrenti sostennero che i convenuti avevano violato il divieto sancito all'art. 51 del primo Protocollo di Ginevra relativo agli atti o minacce di violenza il cui obiettivo principale è diffondere il terrore nella popolazione civile. Significativamente la Corte ha affermato, evitando di entrare nel merito della questione sollevata, che "adjudication of these claims would require inquiry into the PLO's *indenting* in planning the 1978 bus attack (assuming the PLO's involvement) and into the organizational goals of the PLO. The dangers of such inquiry into the intention of PLO are similar to those attending an inquiry into the intentions of a state."

La Corte, inoltre, ha constatato che la principale rivendicazione dei ricorrenti, ovvero la violazione da parte dei convenuti dei principi di diritto internazionale consuetudinario contro il terrorismo, concerne un'area del diritto internazionale in

¹⁹⁸ Corte d'appello degli Stati Uniti, *Tel Oren v. Lybian Arab Republic*, 3 febbraio 1984, in *International Law Reports*, vol. 77, p. 236 ss.

cui vi è poco o nessun consenso ed in cui il disaccordo riguarda delicate questioni politiche particolarmente presenti nel Medio Oriente. Nell'opinione della Corte, alcuni aspetti del terrorismo sono stati oggetto di diverse convenzioni internazionali, "but no consensus has developed on how properly to define terrorism generally... As a consequence, international law and the rules of warfare as they now exist are inadequate to cope with this new mode of conflict... More important, there is less than universal consensus about whether PLO-sponsored attacks on Israel are lawful."¹⁹⁹

Sulla configurabilità del terrorismo come "a law of nations violation," la Corte ha affermato che "while this nation unequivocally condemns all terrorist attacks, that sentiment is not universal. Indeed, the nations of the world are so divisively split on the legitimacy of such aggression as to make it impossible to pinpoint an area of harmony or consensus... Given this division, I do not believe that under current law terrorist attacks amount to law of nations violations." La Corte ha inoltre sostenuto che la dimostrazione di quanto appena affermato era riscontrabile in taluni documenti delle Nazioni Unite. In particolare essa ha fatto riferimento alla risoluzione n. 3103 adottata dall'Assemblea Generale nel 1973, in base alla quale la lotta dei popoli soggetti a dominazione coloniale e straniera e ai regimi razzisti, per il perseguimento del proprio diritto all'autodeterminazione e indipendenza è legittima e compatibile con i principi di diritto internazionale. Inoltre i conflitti armati coinvolti in tali lotte hanno il pieno *status* giuridico dei conflitti armati internazionali. Inoltre la Corte ha ricordato la Definizione di aggressione contenuta nella dichiarazione dell'Assemblea Generale n. 3314 del 1974, in cui si afferma che nulla nella presente definizione dovrà pregiudicare il diritto all'autodeterminazione o le lotte, particolarmente dei popoli sotto regime coloniale e razzista o altre forme di dominazione straniera. Si noti che la Corte ha dato un'interpretazione quanto meno singolare del rapporto tra terrorismo e autodeterminazione, infatti, a suo avviso, le dichiarazioni citate che si limitano ad affermare la legittimità del diritto dei popoli all'autodeterminazione, opinione peraltro condivisa dagli stessi Stati Uniti, proverebbero che gli attacchi terroristici

¹⁹⁹ *Ibidem*, pp. 235-236.

non costituiscono violazione del diritto internazionale quanto meno contemporaneo. Il che rileva la tendenza ad identificare la lotta per l'autodeterminazione con atti terroristici, con l'ovvia conclusione allora che gli atti terroristici, così intesi, sarebbero legittimi.

La Corte ha concluso così che “the divergence as to basic norms of course reflects a basic disagreement as to legitimate political goals and the proper method of attainment. Given such disharmony, I cannot conclude that the law of nations – which, we must recall, is defined as the principles and rules that states feel themselves bound to observe, and do commonly observe – outlaws politically motivated terrorism, no matter how repugnant it might be to our own legal system.”²⁰⁰

Significativamente la Corte statunitense, nel caso *Yousef*, ha riportato l'esempio del conflitto israelo-palestinese sostenendo che “each side of the Israeli-Palestinian conflict charges the other with terrorism, sentiments echoed by their allies.”²⁰¹ Inoltre la Corte, a sostegno della mancanza di una condanna generale del terrorismo e soprattutto di una generale definizione del terrorismo, ha riportato la dichiarazione adottata nell'ambito dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, riunitasi a Kuala Lumpur, in Malesia, nell'aprile 2002, proprio allo scopo di definire il terrorismo. Mentre il Primo Ministro della Malesia aveva proposto di definire il terrorismo internazionale come “all attacks on civilians”, la dichiarazione finale adottata afferma che il terrorismo consiste *solo* negli attacchi contro civili perpetrati da *non-Palestinians* precisando che la Conferenza “rejects any attempt to link terrorism to the struggle of the Palestinian people in the exercise of their inalienable right to establish their independent State.” Inoltre la Corte ha fatto riferimento alla Convenzione araba per la repressione del terrorismo la quale, si ricorderà, contiene un articolo in cui si escludono espressamente dalla nozione di terrorismo internazionale gli atti compiuti nell'ambito delle lotte di liberazione nazionale. Ad avviso della Corte è

²⁰⁰ *Ibidem*, pp. 224-225.

²⁰¹ La Corte ha riportato in una nota della sentenza la riflessione di Todd S. Purdum espressa in un articolo pubblicato sul New York Times del 7 aprile 2002, dal titolo “What Do You Mean Terrorist?,” in cui si leggeva “if Israel sees its military campaign in the West Bank as a justifiable echo of Mr. Bush’s assault on Al Qaeda, Palestinians claim affinity with the American colonists’ revolt against an occupying power.”

inoltre significativo che anche a livello interno siano state adottate diverse legislazioni antiterroristiche contenenti ognuna differenti definizioni di terrorismo internazionale, come è il caso della legislazione statunitense. Ed ancora, secondo la Corte, “the mere existence of the phrase state-sponsored terrorism proves the absence of agreement on basic terms among a large number of States that terrorism violates public international law.”

Alla luce di tali considerazioni la stessa Corte ha ritenuto che “there continues to be strenuous disagreement among States about what actions do or do not constitute terrorism, nor have we shaken ourselves free of the cliché that one man’s terrorist is another man’s freedom fighter. We thus conclude that the statements of Judge Edwards, Bork, and Robb remain true today, and that terrorism-unlike piracy, war crimes, and crimes against humanity-does not provide a basis for universal jurisdiction.”

I giudici statunitensi dunque, in una sentenza emessa in seguito agli attentati dell’11 settembre 2001, hanno dichiarato esplicitamente che il ragionamento seguito nel caso *Tel Oren* è valido ancora oggi, in particolare per quanto riguarda la distinzione del terrorismo dalla fattispecie degli atti di violenza compiuti nell’ambito delle lotte di liberazione nazionale.

12. *Considerazioni conclusive.*

Analizzando il rapporto tra atti di terrorismo internazionale e lotte per l’autodeterminazione dei popoli ci sembra si possa concludere nel senso di una distinzione dei due fenomeni. Il dato da cui si è iniziato ad affrontare la questione è la tradizionale identificazione degli atti terroristici con gli attacchi compiuti contro civili la quale comporta evidentemente che anche nell’ambito delle lotte per l’autodeterminazione, la cui legittimità è riconosciuta dal diritto internazionale, gli attacchi diretti a colpire obiettivi civili sia configurabile come terrorismo. Tuttavia si è sottolineato come tale conclusione non abbia incontrato il consenso della generalità degli Stati nell’ambito della comunità internazionale.

A parte la circostanza che i dibattiti tenutisi nell’ambito delle Nazioni Unite dal 1972 ad oggi rilevano le profonde divergenze fra gli Stati in merito, si è visto

che anche la prassi depone nella medesima direzione. Si è visto infatti che nei casi in cui uno Stato ha usato la forza per difendersi da atti da esso definiti terroristici, a prescindere dal fatto che si trattasse di attacchi contro obiettivi civili o contro obiettivi militari, e inquadrabili nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione di un popolo, è stato condannato dalla gran parte degli Stati. Fra questi, alcuni, prevalentemente gli Stati occidentali, hanno condiviso la preoccupazione per gli atti ritenuti terroristici, ma non le misure adottate per contrastarli. Altri Stati, invece, principalmente afro-asiatici e arabi, hanno ribadito la legittimità delle lotte di liberazione nazionale. Tuttavia gli stessi Stati occidentali che in talune circostanze hanno condiviso la condanna di atti qualificati terroristici, nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione, in altre si sono opposti all'applicazione di misure antiterroristiche, non implicanti l'uso della forza, ai guerriglieri che lottavano nell'ambito di tali lotte. In tal senso depone la prassi relativa alla questione della Namibia e agli interventi del Portogallo nei villaggi di Senegal e Guinea.

Analizzando poi la questione della definizione del terrorismo internazionale nell'ambito del diritto internazionale umanitario applicabile anche ai conflitti per l'autodeterminazione e soffermandoci sull'analisi dei lavori preparatori relativi al Protocollo I e su una sentenza recente del Tribunale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia nel caso *Galic*, si è notato come in realtà la questione del divieto di atti di terrorismo non venga equiparata *tout court* a quella più generale del divieto di attacchi contro la popolazione civile. Tale distinzione è stata poi confermata attraverso l'analisi della prassi relativa al rapporto tra reato politico e terrorismo nell'ambito della quale si è rilevata una sostanziale disomogeneità nell'individuazione degli atti terroristici ed in ogni caso una non automatica identificazione degli stessi con gli attacchi contro civili.

Una conferma della prassi analizzata trova riscontro nella constatazione per cui, a livello internazionale, non esistono documenti ufficiali che espressamente condannino gli attacchi contro civili compiuti nell'ambito di simili lotte in quanto terroristici e soprattutto attraverso l'analisi del significativo parere della Corte Internazionale di Giustizia del 9 luglio 2004, nel quale, per indicare gli attacchi palestinesi da cui Israele riteneva avere il diritto di difendersi, si è parlato di

attacchi violenti contro la popolazione civile ma non di atti terroristici e proprio tale circostanza ha sollevato le critiche da parte di Stati quali Israele e Stati Uniti.

Si è visto inoltre che, tanto nella prassi in seno alle Nazioni Unite quanto nella giurisprudenza statale successiva agli attentati dell'11 settembre 2001, i termini della questione relativa alla definizione giuridica del terrorismo internazionale sono rimasti sostanzialmente invariati nel senso che alcuni Stati, che pure sono concordi all'adozione di misure preventive e repressive del terrorismo internazionale, continuano a ribadire la distinzione di esso dalle lotte di liberazione nazionale.

Riteniamo, pertanto, che la qualificazione degli atti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione o più precisamente degli attacchi contro la popolazione civile nell'ambito di tali lotte come atti di terrorismo, da parte di alcuni Stati, sia sollecitata da valutazioni di carattere politico che non hanno un riscontro oggettivo nel diritto internazionale. Ci sembra altresì che, proprio in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, sia possibile rintracciare un consenso generale degli Stati su cosa intendere per atti di terrorismo internazionale. Sembra cioè che esista una nozione di terrorismo internazionale su cui la gran parte degli Stati concorda e sul presupposto della quale sia disposto ad adottare misure a fini preventivi e repressivi. Di tale nozione ci occuperemo nel prosieguo del lavoro.

SEZIONE II

IL TERRORISMO INTERNAZIONALE: RETE GLOBALE E DETERRITORIALIZZATA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Le opinioni degli Stati espresse nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul carattere globale del terrorismo. — 3. La questione del terrorismo internazionale affrontata nell'ambito del Consiglio di Sicurezza. — 4. *Segue*: a) il caso della Libia. — 5. *Segue*: b) il caso del Sudan. — 6. Le sanzioni contro Al Qaeda prima dell'11 settembre 2001. — 7. La reazione del Consiglio di Sicurezza agli attentati dell'11 settembre 2001. — 8. La risoluzione 1373 (2001) e la questione sollevata in dottrina sul potere "legislativo" del Consiglio di Sicurezza. — 9. *Segue*: Le opinioni degli Stati. — 10. I rapporti del Comitato istituito dal Consiglio di Sicurezza sul terrorismo globale. — 11. Il rapporto della *National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*. — 12. Il rapporto d'informazione sulla cooperazione internazionale contro il terrorismo della Commissione affari esteri in Francia. — 13. I rapporti inviati dagli Stati al Comitato contro il terrorismo. — 14. La giurisprudenza inglese in materia di terrorismo globale. — 15. La condanna del terrorismo globale in alcune organizzazioni regionali. — 16. Le caratteristiche del terrorismo globale oggetto della condanna generale degli Stati.

1. *Premessa.*

Nelle pagine che precedono si è cercato di dimostrare che la fattispecie giuridica di terrorismo internazionale non comprende né il terrorismo di Stato, né gli atti illeciti compiuti nell'ambito di lotte legittime per l'autodeterminazione dei popoli. La ragione di tale esclusione dall'ambito del terrorismo internazionale deriva dalla circostanza che le norme applicabili ad entrambe le suddette fattispecie rientrano in discipline distinte di diritto internazionale.

Per quanto riguarda il terrorismo di Stato, il riferimento è alle norme che vietano l'uso della forza e impongono il rispetto dei diritti umani. Tale conclusione, come si è visto, è confermata non solo dalla prassi degli Stati che hanno da sempre condannato il terrorismo di Stato chiedendo che fosse incluso nella definizione di terrorismo internazionale, ma anche dalla prassi degli Stati

che, al contrario, vi si sono sempre opposti e che tuttavia non hanno negato in principio l'esistenza del terrorismo di Stato, ritenendo piuttosto che la sua disciplina rientrasse in altre norme del diritto internazionale. Per quanto riguarda le lotte di autodeterminazione dei popoli, si è fatto riferimento alle norme di diritto internazionale umanitario che, pur prevedendone la legittimità sulla base dell'art. 1, par. 4, del I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra, recependo in tal senso uno dei principi essenziali del diritto internazionale contemporaneo, ne disciplina i mezzi stabilendo alcuni limiti, in particolare gli attacchi diretti contro la popolazione civile o obiettivi civili in genere. Si è visto tuttavia, attraverso l'analisi dei lavori preparatori relativi alle norme rilevanti del medesimo Protocollo e l'interpretazione che di esse è stata adottata di recente da parte del Tribunale per i crimini commessi nella *ex* Jugoslavia, che un attacco contro civili nell'ambito di un conflitto armato, non è sufficiente di per sé a configurare un atto terroristico dovendosi al contrario ritenere che quest'ultimo si verifichi nell'ipotesi in cui vi sia la prova dell'intenzionalità, da parte dell'autore dell'atto, di diffondere il terrore.

Dal punto di vista del diritto consuetudinario, si è osservato che la prassi degli Stati non è affatto univoca nel qualificare gli atti illeciti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione, ovvero gli attacchi contro civili, come atti terroristici e che, inoltre, quegli Stati i quali tendono attualmente ad equiparare i due concetti, prevalentemente attraverso dichiarazioni dei propri rappresentanti di governo nell'ambito di organizzazioni internazionali non sempre supportate dagli organi giurisdizionali nazionali, come ad esempio gli Stati Uniti in riferimento agli atti "terroristici" palestinesi, in passato sostenevano che fosse contrario al diritto internazionale applicare leggi antiterroristiche a popoli in lotta per l'autodeterminazione, con ciò presupponendone una chiara distinzione. Inoltre, la stessa prassi degli interventi militari israeliani contro presunti atti terroristici palestinesi, ha dimostrato come la gran parte degli Stati si è limitata a condannare l'uso della forza da parte di Israele piuttosto che da parte dei palestinesi. Ancora una volta, alcuni Stati occidentali, che pure hanno condannato Israele, hanno comunque espresso parole di condanna anche per le azioni palestinesi definite terroristiche, tuttavia un numero consistente di Stati ha colto l'occasione per

ribadire la legittimità della lotta palestinese presupponendo che gli attacchi compiuti nell'ambito di tale lotta fossero giuridicamente consentiti.

La nostra conclusione, pertanto, è stata nel senso che gli atti compiuti nell'ambito di lotte di liberazione nazionale, ancorché illeciti, debbano essere distinti dagli atti terroristici, non essendoci conferma in senso contrario nella prassi degli Stati.

Una simile conclusione è rafforzata dalla circostanza che, soprattutto in seguito agli attentati che hanno colpito gli Stati Uniti nel settembre 2001, la gran parte degli Stati sembra avere trovato una base di consenso su una diversa definizione di terrorismo internazionale. Appare cioè individuabile una tendenza da parte della generalità degli Stati a concordare sulle caratteristiche del terrorismo nei cui confronti si rende necessaria un'attività di prevenzione e di repressione a livello internazionale.

Assai interessanti sono in tal senso, i dibattiti tenutisi a partire dall'11 settembre 2001 nell'ambito dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, laddove può notarsi come le opinioni degli Stati che in passato sono state sempre divergenti su cosa dovesse intendersi per terrorismo internazionale, sono ora concordi, quanto meno su alcuni punti.

L'opinione diffusa, che qui anticipiamo, ma che sarà approfondita di seguito, è che per "terrorismo internazionale" debba intendersi oggi una rete globale che minaccia la pace e la sicurezza mondiali. In termini più specifici, si fa sempre più strada nella prassi recente, oltre che nelle dichiarazioni degli Stati, l'idea che il terrorismo internazionale abbia delle caratteristiche ben precise, le quali possono sintetizzarsi essenzialmente in tre punti. In primo luogo, si tratta della perpetrazione di atti di indiscriminata violenza diretti sia contro obiettivi civili, sia contro obiettivi militari/governativi. Il secondo elemento attiene agli autori dei suddetti atti. Si tratta essenzialmente di privati, ovvero di gruppi di individui che non rispondono allo Stato, nel senso che non agiscono per conto di esso, né con la sua protezione, ma che piuttosto ne utilizzano il territorio o altri strumenti per esigenze logistiche e di spostamento. Il terzo elemento riguarda lo scopo di tali atti che è quello di sovvertire/destabilizzare l'ordine mondiale, così come inteso dalla generalità degli Stati.

Come anticipato, la base del consenso sulla definizione del terrorismo internazionale, si è rafforzata dopo gli eventi dell'11 settembre 2001, tuttavia ve ne sono tracce anche nella prassi precedente.

L'elemento importante, a nostro avviso, riguarda il fatto che, anche quegli Stati, i quali si sono da sempre opposti ad includere nella definizione di terrorismo internazionale, gli atti compiuti nell'ambito delle lotte per l'autodeterminazione, particolarmente gli Stati afro-asiatici e gli Stati arabi, e pur continuando a farlo, sono tuttavia concordi con gli Stati occidentali sulle caratteristiche del terrorismo internazionale in quanto fenomeno globale e deterritorializzata, cioè di gruppi di privati che non rispondono ad alcuno Stato, e sulle misure da adottare al fine di contrastarlo.

Nel prosieguo del lavoro analizzeremo gli elementi della prassi che sembrano confermare la tendenza individuata. Inizieremo con l'analisi della prassi nell'ambito delle Nazioni Unite. In particolare ci soffermeremo sulle dichiarazioni pressoché unanimi espresse nell'ambito dell'Assemblea Generale in merito al terrorismo globale e, per quanto riguarda il Consiglio di Sicurezza, sul modo in cui quest'ultimo si è occupato del fenomeno cercando di dimostrare come le misure adottate, ed il consenso ad esse manifestato dagli Stati, siano rilevanti ai fini dell'individuazione ovvero della tendenza ad una definizione di terrorismo internazionale accettata dalla gran parte degli Stati. Particolare attenzione sarà dedicata alla risoluzione 1373 (2001) in merito alla quale vi è in dottrina un importante dibattito circa il "potere legislativo" che attraverso tale risoluzione il Consiglio avrebbe iniziato ad esercitare. Tale risoluzione sarà esaminata, confrontandola con la prassi precedente in cui il Consiglio di Sicurezza si è occupato di terrorismo internazionale, al fine di comprendere nei confronti di quale tipologia di terrorismo gli Stati hanno espresso il proprio consenso (ovvero non si sono opposti) all'adozione di misure preventive e repressive.

Proseguiremo con l'analisi della prassi degli Stati in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 in base alla quale sarà possibile rilevare che le misure adottate a livello nazionale in seguito ai suddetti attentati sono esclusivamente riferibili all'organizzazione di Al Qaeda o a gruppi, o individui, che siano ad essa affiliati nel senso di dividerne gli scopi e gli obiettivi. In tal senso sarà

interessante, a nostro avviso, notare che ai fini della qualificazione di un atto terroristico *non rileva la circostanza che esso sia diretto contro un obiettivo civile piuttosto che contro un obiettivo militare*. Ciò in quanto ad identificare un atto terroristico, nell'opinione generale e attuale degli Stati, vale essenzialmente, come vedremo, la causa perseguita.

2. *Le opinioni degli Stati espresse nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul carattere globale del terrorismo.*

Gli attentati dell'11 settembre 2001 contro gli Stati Uniti, rivendicati dall'organizzazione terroristica Al Qaeda, sono stati condannati dall'intera comunità internazionale. Dai dibattiti tenutisi in seguito a tali attentati nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, emerge, da un lato, il consenso degli Stati sulle caratteristiche del terrorismo internazionale, in quanto rete globale deterritorializzata, e dall'altro, come si è avuto modo di sottolineare, le dichiarazioni di alcuni di essi circa la distinzione fra il terrorismo internazionale così inteso e le lotte di liberazione nazionale legittime in base al diritto internazionale.

Alcuni Stati hanno constatato che gli attentati dell'11 settembre 2001 sembrano aver unificato i punti di vista dei diversi Stati in merito alla definizione di terrorismo internazionale.²⁰² Il rappresentante del Regno Unito ha dichiarato che “in following up the implementation of Friday's Security Council resolution, the 1373 Committee must focus on what we all agree is terrorism without subjective interpretation, and filter out prejudice and unilateralism.”²⁰³

Tale dichiarazione sembra presupporre il convincimento che esista una definizione di terrorismo internazionale generalmente condivisa, nonostante vi siano ancora “interpretazioni soggettive” e pregiudizi. È assai probabile che il delegato britannico si riferisse all'annosa questione del rapporto fra terrorismo e autodeterminazione dei popoli. D'altra parte, sono stati diversi gli Stati che, pur condannando gli attentati dell'11 settembre e pur concordando sulle

²⁰² Cfr. in tal senso la dichiarazione del Burkina Faso, in A/56/PV. 12, 1 October 2001, p. 20.

²⁰³ A/56/PV. 12, 1 October 2001, p. 19.

caratteristiche del terrorismo internazionale, hanno comunque ribadito la propria idea circa la necessità che tale fenomeno sia distinto dalle lotte per l'autodeterminazione dei popoli.

In altri termini, se le opinioni divergenti sulle lotte di liberazione nazionale permangono, può notarsi, a nostro avviso, che, in tale occasione, esse si inseriscono nell'ambito di una unanime condanna del terrorismo internazionale, di cui gli attentati dell'11 settembre 2001, sono stati una manifestazione. Tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, e non solo gli Stati Uniti e i loro alleati, hanno infatti condannato gli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti ritenendo che si trattasse di un attacco diretto contro l'intera comunità internazionale. Inoltre, la generalità degli Stati, salvo le precisazioni di quelli che hanno tenuto a distinguere il terrorismo dalle lotte per l'autodeterminazione dei popoli, è stata concorde nell'individuare le caratteristiche del terrorismo internazionale oggetto della condanna. In particolare è stato posto l'accento sulla natura globale del terrorismo.

L'Algeria, ad esempio, ha constatato che sono state necessarie molte vittime innocenti e "isolated struggles – including that which my country has waged for many years now – for us finally to become aware of the fact that terrorism is not inherent to a particular area of the world but is a global threat to which no country is immune."²⁰⁴

Anche la Norvegia, definendo il terrorismo internazionale una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, ha dichiarato che "terrorism transcends national borders."²⁰⁵ Più precisamente l'Ecuador ha affermato che "terrorism will be eradicated only through international cooperation, because the problem is not geographically limited to any one country or group countries."²⁰⁶ E nella medesima direzione, il delegato delle Isole Comore, "to combat the globalization of terrorism – a scourge that transcend the geographical borders of our countries and that crosses all lines of religion and custom – only international cooperation and solidarity can ensure the success of this vast enterprise."²⁰⁷

²⁰⁴ A/56/PV. 12, 1 October 2001, p. 11-12.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 14.

²⁰⁶ A/56/PV. 13, 1 October 2001, p. 12.

²⁰⁷ A/56/PV. 16, 3 October 2001, p. 12.

Significative ci sembrano inoltre le dichiarazioni di alcuni Stati sulla natura “privata” del terrorismo internazionale. Il Liechtenstein ha sostenuto che “we have to give increased attention to the issue of non-State actors, both in legal and in practical terms. The traditional system of international law is designed to rule a world of States and functioning Governments. We have learned the hard way that this no longer meets the realities of today’s world.”²⁰⁸ Opinione quest’ultima condivisa dallo Sri Lanka, ad avviso del quale “an act of terrorism by a non-governmental entity against civilians is surely one of the most heinous violations of the human rights of its victims and, surely, a crime against humanity as well.”²⁰⁹

3. *La questione del terrorismo internazionale affrontata nell’ambito del Consiglio di Sicurezza.*

Nell’ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il fenomeno del terrorismo internazionale è stato affrontato secondo due differenti prospettive. Prima degli attentati dell’11 settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza si è occupato di terrorismo internazionale solo in relazioni a *singole* fattispecie considerate una manifestazione di tale fenomeno e costituenti una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. In tal senso il Consiglio di Sicurezza ha sia raccomandato sia deciso che gli Stati dovessero adottare determinate misure per far fronte alla minaccia di tali singole fattispecie. Al contrario, in seguito agli attentati dell’11 settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza ha affrontato la questione del terrorismo internazionale in termini generali imponendo agli Stati membri delle Nazioni Unite, in particolare con la risoluzione 1373 (2001), una serie di obblighi a carattere generale, ovvero non riferibili ad una fattispecie determinata e definita, e senza limiti di tempo, configurandosi come organo titolare di un potere definito dalla dottrina prevalente “legislativo” che pone non pochi problemi di legittimità ai sensi della Carta delle Nazioni Unite.

²⁰⁸ A/56/PV. 13, 1 October 2001, p. 30.

²⁰⁹ A/56/PV. 15, 2 October 2001, p. 14.

4. *Segue: a) il caso della Libia.*

Con la risoluzione 731 adottata il 21 gennaio 1992, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha condannato all'unanimità la distruzione del volo Pan Am 103 nella cittadina scozzese di Lockerbie e del volo UTA 772 in Nigeria, sollecitando il Governo libico a dare piena ed immediata esecuzione alle richieste formulate dagli Stati Uniti, dal Regno Unito e dalla Francia, relative alla collaborazione libica per accertare ogni responsabilità sugli attentati terroristici. In particolare, Stati Uniti e Regno Unito, in una nota inviata alla Libia il 31 dicembre 1991, avevano chiesto al governo libico l'extradizione di due cittadini libici appartenenti ai servizi di informazione di tale Stato, i quali, secondo le indagini condotte dagli Stati richiedenti l'extradizione, erano sospettati del coinvolgimento nell'attentato al volo Pan Am.²¹⁰ Oltre alla estradizione dei presunti terroristi, gli Stati Uniti ed il Regno Unito chiedevano alla Libia di accettare la responsabilità per gli atti compiuti dai propri agenti.

La Francia, al contrario, non aveva chiesto l'extradizione dei cittadini libici, nonostante su di essi pesassero forti sospetti per la responsabilità dell'attentato al volo UTA in Nigeria, ma si era limitata a chiedere una collaborazione attiva da parte della Libia per la continuazione delle indagini.²¹¹ Tuttavia, in una dichiarazione congiunta di Francia, Stati Uniti e Regno Unito, resa pubblica il 31 dicembre 1991, si richiedeva alla Libia "to cease all forms of terrorist action and all assistance to terrorist groups and promptly prove, by concrete actions, its renunciation to terrorism."²¹²

Come è noto la Libia, il 3 marzo 1992, ha sottoposto il caso alla Corte Internazionale di Giustizia sostenendo che né gli Stati Uniti, né il Regno Unito avevano il diritto di costringerla a consegnare i due cittadini libici sospettati dell'attentato, dal momento che la Convenzione sulla repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, firmata a Montreal nel 1971, e applicabile nel caso di specie, le consentiva di processare i presunti terroristi davanti alle proprie autorità giudiziarie. Dopo la conclusione delle udienze della

²¹⁰ Cfr. U.N. Doc. S/23308 del 31 dicembre 1991.

²¹¹ Cfr. U.N. Doc. S/23306 del 20 dicembre 1991.

²¹² Cfr. U.N. Doc. S/23309 del 31 dicembre 1991.

Corte relative alle misure cautelari richieste dalla Libia, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha adottato la risoluzione 748, il 31 marzo 1992, in cui, ai sensi del Capitolo VII della Carta, adottava una serie di misure coercitive non implicanti l'uso della forza contro la Libia, sul presupposto che “the failure by the Libyan Government to demonstrate by concrete actions its renunciation of terrorism and in particular its continued failure to respond fully and effectively to the requests in resolution 731 (1992) constitute a threat to international peace and security.”²¹³ Le misure adottate con la risoluzione 748 (1992) sono state sospese il 5 aprile 1999 in seguito alla consegna dei presunti terroristi libici alle autorità olandesi per essere sottoposti a processo dinanzi ad una corte scozzese riunita in Olanda.²¹⁴ Tale corte si è pronunciata il 31 gennaio 2001 condannando uno dei due cittadini libici, del quale ha accertato l'appartenenza ai servizi segreti libici.²¹⁵ Peraltro, con una lettera inviata al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la Libia ha ufficialmente riconosciuto la propria responsabilità per l'attentato di Lockerbie, dichiarando che “pursuant to the Security Council resolutions, Libya as a sovereign State [...] accepts responsibility for the actions of its officials.”²¹⁶ In seguito a tale dichiarazione, il Consiglio di Sicurezza ha formalmente posto

²¹³ Nelle ordinanze del 14 aprile 1992 la Corte Internazionale di Giustizia ha rigettato le domande di misure cautelari avanzate dalla Libia, tenendo conto proprio della risoluzione 748 adottata dal Consiglio di Sicurezza, ovvero ritenendo che sulle parti della controversia gravasse l'obbligo di eseguire le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sulla base dell'art. 25 della Carta. In dottrina, si vedano, FRANK, *The Power of Appreciation: Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?*, in *American Journal of International Law*, 1992, p. 261 ss; GAJA, *Quale conflitto fra obblighi negli affari relativi all'incidente aereo di Lockerbie?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 374 ss; SCISO, *Può la Corte internazionale di giustizia rilevare l'invalidità di una decisione del Consiglio di sicurezza?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 369; REISMAN, *The Constitutional Crisis of the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 1993, p. 83; GOWLLAND-DEBBAS, *The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of Lockerbie Case*, in *American Journal of International Law*, 1994, p. 643; AKANDE, *The International Court of Justice and the Security Council: Is the Room for Judicial Control of the Decisions of Political Organs of the United Nations?*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1997, p. 309 ss; MARTENCZUK, *The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review: What Lesson from Lockerbie?*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 517 ss. Da ultimo si veda CIAMPI, *Questioni Concernenti l'Applicabilità della Convenzione di Montreal nel caso Lockerbie*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 1043 ss.

²¹⁴ Il 27 agosto 1998 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite aveva adottato la risoluzione 1192, la quale poneva come condizione per la sospensione delle sanzioni, la consegna de presunti terroristi libici.

²¹⁵ Per un esame della sentenza della Corte scozzese, cfr., CIAMPI, cit., p. 1050 ss.

²¹⁶ UN Doc. S/2003/818.

fine alle sanzioni adottate contro la Libia negli anni novanta, con la risoluzione 1506 adottata il 12 settembre 2003.²¹⁷

Ciò che interessa sottolineare è che nelle risoluzioni adottate, nonostante il Consiglio di Sicurezza abbia invitato la Libia a dimostrare con azioni concrete “its renunciation of terrorism”, in termini piuttosto generici, è altresì chiaro che la responsabilità principale della Libia è stata ricondotta alla circostanza specifica della mancata estradizione dei presunti terroristi piuttosto che ad un coinvolgimento negli atti compiuti da questi ultimi. Si consideri infatti che il Consiglio di Sicurezza ha subordinato la sospensione delle sanzioni adottate, proprio alla consegna dei presunti responsabili dell’attentato e ha di fatto sospeso le sanzioni ancor prima che la corte scozzese si pronunciasse sul ruolo dei cittadini libici nell’incidente di *Lockerbie*.

5. *Segue: b) il caso del Sudan.*

Un ulteriore caso della prassi del Consiglio di Sicurezza in cui emerge la tendenza di tale organo ad occuparsi di questioni specifiche connesse al terrorismo internazionale, ma in nulla rilevanti ai fini della definizione ovvero dell’individuazione delle caratteristiche di tale tipologia di atti, riguarda il fallito

²¹⁷ In dottrina si è discusso sulla natura della responsabilità della Libia, cercando di stabilire in quale delle ipotesi previste dal Progetto della Commissione di diritto internazionale, tale responsabilità potrebbe rientrare. Peraltro, non sono state trascurate le motivazioni politiche alla base di una simile assunzione di responsabilità, legate evidentemente all’obiettivo di ottenere il ritiro definitivo delle sanzioni da parte delle Nazioni Unite, sanzioni che, in ogni caso erano state sospese in seguito alla consegna dei presunti terroristi. Si è notato, in particolare, che, nonostante la dichiarazione libica sull’assunzione di responsabilità, potrebbe far presupporre un legame organico fra il cittadino libico condannato e la Libia stessa, in realtà tale legame non può ritenersi dimostrato con assoluta certezza neppure nel corso del giudizio. Infatti, la Corte scozzese, benché abbia riconosciuto che l’individuo poi condannato apparteneva ai servizi di sicurezza libici, avrebbe fondato tale conclusione su testimonianze che per altri versi ha ritenuto inattendibili. Neppure si ritiene che la responsabilità della Libia possa farsi rientrare nell’ambito dell’art. 8 del Progetto della Commissione di diritto internazionale, essendo difficile dimostrare un coinvolgimento della Libia secondo i criteri in esso individuati. Piuttosto la soluzione preferibile sarebbe inquadrare la responsabilità libica nell’art. 11 del medesimo Progetto, il quale prevede che un comportamento di privati può essere considerato un atto di Stato se lo Stato riconosce e adotta come proprio il comportamento in questione. In tal senso, è stato affermato che si potrebbe pensare che la Libia abbia fatto proprio un atto che non avrebbe potuto esserle imputabile altrimenti, e che tale assunzione di responsabilità sarebbe dettata da ragioni di convenienza politica e diplomatica. Cfr. DORIGO, *Quale responsabilità della Libia per il caso Lockerbie?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 1102 ss.

attentato nei confronti del Presidente egiziano Mubarak compiuto nel 1995, in Etiopia, alla vigilia di un vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione dell'Unità Africana. Secondo il governo dell'Etiopia, responsabili del fallito attentato erano alcuni cittadini egiziani i quali avrebbero trovato rifugio in Sudan, quest'ultimo era a sua volta accusato, dall'Etiopia, di aver fornito assistenza nella fase della pianificazione ed esecuzione dell'attentato terroristico.²¹⁸ Pertanto l'Etiopia aveva richiesto al Sudan l'estradizione dei presunti terroristi, e quest'ultimo aveva dichiarato l'impossibilità di dar seguito a tale richiesta, dal momento che il governo sudanese non era riuscito a determinare la presenza e la localizzazione dei presunti terroristi nel proprio territorio. In un primo momento, nell'ambito dell'Organizzazione dell'Unità Africana, furono adottate due dichiarazioni in cui si chiedeva al Sudan l'estradizione dei presunti responsabili dell'attentato in Etiopia. Fallito anche il tentativo di risolvere la questione a livello regionale, l'Etiopia inviò una lettera al Presidente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in cui chiedeva che la questione dell'estradizione dei presunti terroristi fosse sottoposta a tale organo. Il Consiglio di Sicurezza adottò una prima risoluzione il 31 gennaio 1996, in cui invitava il governo sudanese a conformarsi alle richieste dell'Organizzazione dell'Unità Africana, in particolare alla richiesta di consegna dei presunti terroristi e all'impegno di desistere “from engaging in activities of assisting, supporting and facilitating terrorist activities and from giving shelter and sanctuaries to terrorist elements” [...] ²¹⁹ Il Consiglio di Sicurezza adottò inoltre altre risoluzioni, rispettivamente la risoluzione 1054 del 26 aprile 1996 e la risoluzione 1070 del 16 agosto 1996, con le quali decideva di imporre sanzioni al Sudan sul presupposto che il suo rifiuto di conformarsi alle richieste contenute nella precedente risoluzione 1044 (1996), costituiva una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Con la risoluzione 1372 (2001) adottata il 28 settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza, “welcoming the accession of the Republic of Sudan to the relevant international Conventions for the elimination of terrorism, its ratification of the 1997 International Convention for the suppression of terrorist bombing and

²¹⁸ Per le accuse rivolte dall'Etiopia, cfr. U.N. Doc. S/1996/10 del 9 gennaio 1996.

²¹⁹ Cfr. S/RES/1044 (1996) del 31 gennaio 1996.

its signing of the 1999 International Convention for the suppression of financing of terrorism,” ha deciso di sospendere le sanzioni decise nel 1996 contro il Sudan.²²⁰

Anche in questa circostanza il Consiglio di Sicurezza ha deciso l'adozione di sanzioni, da parte degli Stati membri, contro il Sudan sul presupposto della mancata estradizione dei presunti terroristi da parte di quest'ultimo, dunque in relazione ad una specifica situazione considerata come minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale.

Inoltre, anche in questa circostanza, le misure decise contro il Sudan avevano evidentemente carattere provvisorio dovendosi ritenere sospese qualora il governo sudanese avesse dato prova della sua collaborazione, ciò che di fatto avvenne nel 1996 con la decisione del Consiglio di Sicurezza di sospendere le sanzioni.

Dunque oltre al dato della specificità della situazione in presenza della quale il Consiglio di Sicurezza aveva deciso di agire e della temporaneità delle misure adottate, può notarsi che tale prassi ha per così dire lasciata impregiudicata la questione della definizione di terrorismo internazionale. In altri termini, nei casi in cui il Consiglio di Sicurezza si è occupato di terrorismo internazionale nel periodo precedente gli attentati dell'11 settembre 2001, il problema di definire tale fenomeno non è stato mai affrontato né ha determinato difficoltà circa l'adozione delle risoluzioni da parte del Consiglio medesimo. In effetti ciò che tale organo si è limitato ad affermare nelle risoluzioni adottate contro la Libia ed il Sudan, era che la mancata consegna da parte di tali Stati dei presunti responsabili degli attentati verificatisi, rappresentava una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionali.

In tal senso cioè il Consiglio di Sicurezza non è entrato nel merito della questione di stabilire se gli attentati fossero imputabili agli Stati e ancor più significativamente se si trattasse di atti terroristici.

²²⁰ La risoluzione del Consiglio di Sicurezza è stata adottata con la sola astensione degli Stati Uniti, i quali hanno lamentato la mancata diffusione alle autorità competenti, da parte del Sudan, delle informazioni circa i presunti terroristi, i quali, non si trovavano più in territorio sudanese.

6. *Le sanzioni contro Al Qaeda prima dell'11 settembre 2001.*

Nella prassi successiva a quella sin qui analizzata, se da un lato il Consiglio di Sicurezza ha continuato ad occuparsi di questioni specifiche connesse al terrorismo internazionale, dall'altro si è delineata con maggiore chiarezza, la consapevolezza diffusa, a partire dagli attentati alle ambasciate statunitensi di Nairobi e Dar es-Salam, che la minaccia terroristica proviene da gruppi organizzati non affiliati, ovvero non dipendenti da alcuno Stato. In questo senso si è espresso, ad esempio, il Coordinatore per l'antiterrorismo del Dipartimento di Stato americano all'indomani degli attentati alle ambasciate statunitensi in Kenya e Tanzania nel 1998, il quale individuò in Al Qaeda, ritenuta responsabile degli attentati, le caratteristiche di un'organizzazione terroristica globale e deterritorializzata. Affermò infatti, "today's terrorist threat comes primarily from groups and loosely-knit networks with fewer ties to governments. Bin Laden's organization operates on its own, without having to depend on a State sponsor for material support. He possesses financial resources and means of raising funds often through narcotrafficking, legitimate front-companies, and local financial support. Today's nonstate terrorists benefit from the globalization of communication, using e-mail and Internet websites, raise funds, and connect elements scattered around the world... Bin Laden has created a truly transnational terrorist enterprise."²²¹ Tale dichiarazione mostra la consapevolezza, da un lato della dimensione globale del terrorismo e, dall'altro, del fatto che i gruppi terroristici non dipendono da uno Stato nel senso che non hanno bisogno di un sostegno materiale quanto piuttosto logistico.

Si consideri che nella medesima direzione depongono le significative conclusioni raggiunte dalla Commissione nazionale statunitense istituita, all'indomani degli attentati dell'11 settembre, per accertare le responsabilità legate a tali attentati, laddove essa ha chiaramente affermato che non esisteva alcuna prova del coinvolgimento di Stati nella commissione dei suddetti attentati, né la prova della dipendenza, particolarmente economica, dell'organizzazione terroristica Al Qaeda da alcuno Stato.

²²¹ In *American Journal of International Law*, 2000, p. 367.

Le caratteristiche così individuate di una rete terroristica globale e deterritorializzata, di cui ha preso coscienza la gran parte degli Stati, come si è visto nell'ambito dei dibattiti dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, si riflettono anche nelle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza, proprio a partire dagli attentati del 1998 in Kenya e Tanzania. Nella risoluzione 1267 (1999) adottata il 15 ottobre 1999, il Consiglio di Sicurezza, prendendo atto delle accuse rivolte dagli Stati Uniti nei confronti di Bin Laden e la sua organizzazione terroristica Al Qaeda, riguardo ai suddetti attentati, chiedeva che la fazione afgana nota come Talebana, la quale si autodefinisce Emirato Islamico dell'Afghanistan, si astenesse dal fornire rifugio ai terroristi internazionali, e adottasse misure adeguate ed efficaci per garantire che il territorio da essa controllato non fosse utilizzato per installazioni e campi per terroristi, ovvero per preparare o organizzare atti terroristici contro altri Stati o i loro cittadini. Richiedeva inoltre, che i Talebani consegnassero Bin Laden alle autorità competenti ad accertare la sua responsabilità negli attentati alle ambasciate statunitensi del 1998.

Oltre alle richieste rivolte alla fazione afgana, il Consiglio di Sicurezza agendo sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ha imposto una serie di obblighi agli Stati, in particolare di congelare fondi e altre risorse finanziarie, comprese quelle derivanti da proprietà possedute o controllate direttamente o indirettamente dai Talebani o da qualsiasi altra entità da essi controllata.

Nella successiva risoluzione 1333 (2000), adottata dal Consiglio di Sicurezza il 19 dicembre 2000, sono state sostanzialmente ribadite le richieste rivolte ai Talebani e gli obblighi a carico degli Stati, in particolare il divieto di rifornimento, vendita o trasferimento di armi nel territorio afgano controllato dai Talebani.

7. La reazione del Consiglio di Sicurezza agli attentati dell'11 settembre 2001.

Nella prassi sin qui esaminata si è visto che il Consiglio di Sicurezza ha condannato specifiche fattispecie in quanto manifestazione del terrorismo

internazionale ed ha raccomandato e/o imposto agli Stati membri di adottare sanzioni contro lo Stato che direttamente o indirettamente si riteneva fosse coinvolto in tali atti. Il fatto che il Consiglio di Sicurezza si sia occupato di singole e determinate fattispecie ha evidentemente eluso il problema della definizione del terrorismo internazionale in termini generali.

Tale problema si è riproposto nell'ambito del Consiglio di Sicurezza soprattutto in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001.

Come è noto il Consiglio ha espresso, nella risoluzione 1368 (2001), adottata il 12 settembre 2001, una forte condanna di tali attentati ed ha dichiarato che simili atti, al pari di ogni atto di terrorismo internazionale, rappresentano una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. Analoga condanna, con riferimento agli attentati dell'11 settembre e a tutti gli atti di terrorismo internazionale, è stata ribadita nel preambolo di tutte le successive risoluzioni adottate dal Consiglio in materia. In altri termini, le risoluzioni adottate contengono una generica condanna degli atti terroristici senza che gli stessi siano definiti giuridicamente. Ed è proprio per tale motivo che, come evidenziato in precedenza, nell'ambito dei dibattiti tenutisi al Consiglio di Sicurezza è stato riproposto, da parte di un certo numero di Stati, il problema della distinzione degli atti di terrorismo dalle lotte di liberazione nazionale. Ciò è tanto più interessante se si considera che il Consiglio di Sicurezza ha adottato, come vedremo più precisamente in seguito, una serie di misure vincolanti per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite al fine di prevenire e reprimere il terrorismo internazionale generalmente inteso senza che di esso sia stata fornita una definizione giuridica precisa.

Tuttavia è opportuno considerare che nel preambolo della risoluzione in esame, il Consiglio di Sicurezza da un lato, ha espresso una chiara condanna degli attentati dell'11 settembre 2001 configurandoli, al pari di tutti gli atti terroristici internazionali, come una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale e, dall'altro, ha ricordato le precedenti risoluzioni adottate in materia facendo espressamente riferimento alle risoluzioni 1267 (1999) e 1368 (2001).

Come si è detto la prima risoluzione adottata dal Consiglio di Sicurezza nel 1999, si rivolgeva agli Stati membri delle Nazioni Unite affinché adottassero

sanzioni economiche nei confronti dei Talebani ritenuti responsabili della mancata consegna alle autorità competenti di Osama Bin Laden, accusato di essere il principale responsabile degli attentati del 1998 alle ambasciate statunitensi di Nairobi e Dar es Saalam, rispettivamente in Kenya e Tanzania, nonché per la mancata adozione di misure volte ad evitare che il territorio afgano fosse utilizzato per fornire rifugio e addestramento ai gruppi terroristici collegati ad Al Qaeda, l'organizzazione terroristica diretta da Bin Laden. La risoluzione 1368 (2001) condannava gli attentati dell'11 settembre 2001, di cui pure il principale responsabile è stato individuato nell'organizzazione di Al Qaeda, invitando gli Stati ad intensificare le misure per prevenire e reprimere gli atti terroristici facendo proprio riferimento alla risoluzione 1267 (1999).

La risoluzione 1373 (2001) è l'unica in cui il Consiglio di Sicurezza, pur ricordando nel preambolo le precedenti risoluzioni chiaramente rivolte all'organizzazione di Al Qaeda, prevede nella parte operativa misure volte a prevenire e reprimere atti di terrorismo internazionale generalmente intesi.²²² In

²²² Tali misure attengono prevalentemente alla prevenzione e repressione del finanziamento del terrorismo internazionale e all'obbligo di evitare che il territorio degli Stati sia utilizzato al fine di commettere atti terroristici. Per quanto riguarda il primo di tali ambiti individuati gli Stati devono prevenire e reprimere il finanziamento del terrorismo internazionale attraverso talune misure positive, ovvero prevedere come reato, nell'ambito delle proprie legislazioni nazionali, l'erogazione o la raccolta intenzionali di fondi, da parte di propri cittadini o nei propri territori, destinati alla commissione di atti terroristici e, inoltre, provvedere al congelamento di fondi e altri beni finanziari o risorse economiche di persone che commettono atti terroristici, ovvero vi partecipino. In tal senso può notarsi, da un lato, il passaggio da un obbligo degli Stati che, secondo l'impostazione tradizionale, particolarmente sottolineata nelle risoluzioni adottate dall'Assemblea generale, è formulato in termini negativi, di non finanziare il terrorismo internazionale, ad un obbligo positivo di prevenire e reprimere tale finanziamento, e dall'altro, le misure precise indicate affinché gli Stati ottemperino a tale obbligo.

Analoghe considerazioni possono rilevarsi per quanto attiene all'obbligo di evitare che il proprio territorio venga utilizzato al fine di commettere atti terroristici. Da un lato vi è il riferimento all'adozione dei provvedimenti necessari ad impedire che tali atti siano commessi o organizzati nel proprio territorio, con una formulazione generica che sembra riferirsi agli obblighi di *due diligence*; dall'altro, l'obbligo di impedire, nel proprio territorio, lo spostamento di terroristi o gruppi terroristici tramite efficaci controlli alle frontiere e controlli sul rilascio di documenti di identità, e tramite provvedimenti atti a prevenire la contraffazione, la falsificazione o l'uso fraudolento di documenti d'identità. Anche in questo caso, accanto all'obbligo generico di adottare provvedimenti necessari per impedire l'organizzazione di atti terroristici, obbligo che sembra lasciare un certo margine di discrezionalità allo Stato sui provvedimenti da adottare in concreto al fine di impedire l'organizzazione degli atti di terrorismo, vi è l'obbligo di adottare in concreto precise misure a garanzia del risultato da raggiungere. In altri termini, dal punto di vista del contenuto oggettivo, gli obblighi suddetti, nel prescrivere le misure specifiche che gli Stati devono adottare per prevenire e reprimere gli atti terroristici, sottraggono agli Stati medesimi la discrezionalità sul come perseguire tale risultato. Inoltre è stabilito che gli Stati garantiranno che

altri termini, nelle successive risoluzioni in cui sono state ribadite e ulteriormente specificate le misure previste nella risoluzione 1373 (2001), il Consiglio di Sicurezza, non solo nel Preambolo ha riaffermato le risoluzioni aventi ad oggetto le misure da adottare contro Al Qaeda, ma anche nella parte operativa, ovvero nella parte in cui, agendo sulla base al capitolo VII della Carta, ha sancito le misure che gli Stati hanno l'obbligo di adottare, ha previsto espressamente che queste fossero adottate nei confronti di Osama Bin Laden, dei membri dell'organizzazione di Al Qaeda e dei Talebani ed altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi collegate. Così ad esempio nella risoluzione 1390 (2002), adottata il 16 gennaio 2002, il Consiglio di Sicurezza "*decides that all States shall take the following measures with respect to Usama Bin Laden, members of the Al Qaida organization and the Taliban and other individuals, groups, undertaking and entities associated with them.*" In particolare, il Consiglio di Sicurezza ha imposto agli Stati di congelare fondi ed altri beni finanziari o risorse economiche "*of these individuals, groups, undertaking and entities,*" di impedire l'ingresso od il transito nei propri territori "*of these individuals, groups, undertaking and entities,*" e di impedire che fossero forniti, venduti o trasferiti nell'ambito dei propri territori armi e relativo equipaggiamento "*to these individuals, groups, undertaking and entities.*"²²³ Più di recente, le medesime misure nei confronti dei medesimi soggetti, sono state ribadite con la risoluzione 1526 (2004) adottata dal Consiglio di Sicurezza il 30 gennaio 2004.

Si consideri che le risoluzioni di cui sopra sono state adottate all'unanimità, dunque con il consenso di quegli Stati che, come si è visto, nel corso dei dibattiti, hanno sollevato il problema della definizione del terrorismo internazionale. Peraltro, questi stessi Stati, oltre ad aver espresso voto favorevole alle suddette risoluzioni, hanno accolto altrettanto favorevolmente l'iniziativa del Consiglio di Sicurezza di istituire un Comitato contro il terrorismo con l'obiettivo di

qualsiasi persona la quale contribuisca a finanziare, pianificare o commettere atti terroristici o a sostenerli sia assicurata alla giustizia ed infine dovranno adottare adeguati provvedimenti, in conformità con le pertinenti disposizioni del diritto internazionale, prima di concedere lo *status* di rifugiato, allo scopo di ottenere garanzie affinché i richiedenti asilo non abbiano pianificato o favorito atti terroristici o non vi abbiano partecipato.

²²³ Corsivo aggiunto.

controllare che gli Stati presentino un rapporto in cui informano sul proprio stato di adeguamento alle misure stabilite nelle risoluzioni.

In questo senso è possibile rilevare una comune volontà degli Stati di assumere gli obblighi previsti nella risoluzione 1373 (2001) e specificati nelle successive risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza, in relazione alla prevenzione e repressione degli atti terroristici compiuti dall'organizzazione Al Qaeda o da altri gruppi ad essa affiliati, continuando a permanere la convinzione di un numero consistente di Stati per cui tale terrorismo debba essere distinto dagli atti di resistenza compiuti nell'ambito delle lotte per l'autodeterminazione dei popoli.

8. *La risoluzione 1373 (2001) e la questione sollevata in dottrina sul potere "legislativo" del Consiglio di Sicurezza.*

La risoluzione 1373 (2001) è stata oggetto di dibattito in dottrina. Comune alle opinioni espresse è la constatazione della novità introdotta con tale risoluzione, ovvero della circostanza che il Consiglio di Sicurezza ha, per la prima volta dalla sua istituzione, previsto una serie di misure vincolanti per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite in relazione ad una fattispecie considerata nella sua generalità piuttosto che in riferimento ad un caso concreto. Ciò su cui è stato posto l'accento è infatti che il Consiglio di Sicurezza, in quanto responsabile principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ed in virtù del potere ad esso conferito dalla Carta delle Nazioni Unite di adottare misure vincolanti, ha, nella prassi, adottato decisioni che prevedevano obblighi per gli Stati in relazione a singole e circoscritte situazioni le quali, a suo giudizio, rappresentavano una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione ai sensi dell'art. 39 della Carta. La caratteristica di tali decisioni consiste pertanto, da un lato, nella specificità delle situazioni per le quali sono state adottate e, dall'altro, strettamente collegato al primo, alla temporaneità delle misure decise. In altri termini, nei casi in cui il Consiglio di Sicurezza ha imposto agli Stati misure vincolanti lo ha fatto in relazioni a situazioni ben definite che rappresentavano una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale e che, per

tale caratteristica, dovevano ritenersi provvisorie nel senso che avrebbero esaurito i loro effetti una volta che la minaccia non fosse più esistita.

Situazioni ben definite in quanto suscettibili di costituire una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale sono state, come si è sottolineato, la decisione del Consiglio di Sicurezza di adottare sanzioni economiche contro la Libia, mediante decisioni vincolanti per gli Stati, in seguito alla mancata consegna alle autorità giudiziarie competenti dei presunti terroristi responsabili dell'attentato di Lockerbie e ancora delle sanzioni economiche decise contro il Sudan per la mancata consegna dei presunti responsabili del tentato omicidio del presidente egiziano nel 1996.

Nell'ambito del dibattito in dottrina circa le novità della risoluzione 1373 (2001) rispetto alla precedente prassi del Consiglio di Sicurezza, possono individuarsi alcuni diversi orientamenti. In primo luogo, vi sono gli autori che, prendendo atto della novità della risoluzione, pongono alcuni problemi da essa sollevati. In secondo luogo vi sono gli autori che pur se a certe condizioni, accolgono favorevolmente la funzione "legislativa" del Consiglio di Sicurezza, ed infine gli autori che si sono espressi in senso contrario alla possibilità che la risoluzione 1373 (2001) venga considerata come strumento per la creazione di nuove norme internazionali esprimendo forti dubbi sul presunto potere legislativo del Consiglio di Sicurezza.

Nell'ambito della prima categoria, è stato posto l'accento sulla novità della risoluzione 1373 (2001) la quale sembrerebbe equivalere sostanzialmente ad una convenzione universale che vincola gli Stati *ipso facto* senza che siano necessari negoziati spesso prolungati nell'ambito di una conferenza diplomatica, né ratifiche o adesioni ad essa.²²⁴ La risoluzione, la quale sembrerebbe "legiferare" in materia di terrorismo internazionale in termini generali, avrebbe imposto agli Stati membri delle Nazioni Unite obblighi senza limiti di tempo e/o di spazio. In tal senso essa pone problemi piuttosto delicati il più importante dei quali attiene alla competenza legislativa del Consiglio di Sicurezza. Se si attribuisse alla risoluzione 1373 (2001) il carattere generale che la sua formulazione sembra

²²⁴ Cfr. CONDORELLI, *Les attentats du 11 septembre et leurs suites: ou va le droit international ?*, in *Revue générale de droit international public*, 2001, p. 834 ss.

indicare, si assisterebbe ad una sorta di espropriazione di uno spazio tradizionalmente rientrante nelle prerogative degli Stati a favore di un organo, quale il Consiglio di Sicurezza, che potrebbe trasformarsi in un legislatore internazionale pressoché onnipotente.²²⁵

È stato inoltre sollevato il problema per gli Stati che non hanno al loro interno una struttura ed un'organizzazione tali da garantire il pieno adempimento agli obblighi previsti nella risoluzione.²²⁶

La dottrina per così dire favorevole ad un potere legislativo del Consiglio di Sicurezza parte anch'essa dal presupposto della novità della risoluzione 1373 (2001) dal momento che, pur essendo evidentemente la conseguenza degli attentati dell'11 settembre 2001, cui fa riferimento nel preambolo, impone obblighi agli Stati in materia di terrorismo internazionale generalmente inteso e non pone limiti temporali all'applicazione delle misure stabilite. Pertanto nella parte in cui il Consiglio di Sicurezza, agendo sulla base del capitolo VII della Carta, ha deciso le misure che gli Stati dovranno adottare, si sarebbe in presenza di "new binding rules of international law rather than mere commands relating to a particular situation."²²⁷ Viene rilevato in particolare il carattere vincolante delle misure previste nella risoluzione 1373 (2001) le quali non farebbero che riproporre, nella loro formulazione, le misure già raccomandate nelle risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale in materia di terrorismo internazionale. Quanto dunque al potere legislativo del Consiglio di Sicurezza, se ne potrebbe ammettere la legittimità nella misura in cui esso agisca per conto della comunità internazionale, ovvero le misure vincolanti da esso imposte devono riflettere la volontà di quest'ultima. Se così non fosse, le misure imposte agli Stati rischierebbero di restare "lettera morta" non avendo il Consiglio il potere di imporre il rispetto di norme non volute dagli Stati medesimi. D'altra parte le misure decise dal Consiglio di Sicurezza con il sostegno di gran parte della comunità internazionale avrebbero il vantaggio di esercitare una forma di

²²⁵ *Ibidem*, p. 835.

²²⁶ Cfr. SANDOZ, *Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités*, in *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, 2002, p. 330.

²²⁷ Cfr. SZASZ, *The Security Council starts legislating*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 901 ss.

pressione su una eventuale minoranza di Stati che si opponga ad esse. In sintesi, secondo tale dottrina, benché i membri del Consiglio di Sicurezza non fossero consapevoli, al momento dell'adozione, della natura "pionieristica" della risoluzione 1373 (2001), essa ha creato un precedente per ulteriori attività legislative del Consiglio di Sicurezza, attività che, se utilizzate prudentemente, potrebbero rivelarsi vantaggiose per una comunità internazionale il cui potere di creare norme internazionali attraverso le procedure tradizionali, non si è adeguato alle esigenze del nuovo millennio.

Nella medesima direzione sembrano inserirsi gli autori che, sottolineando il carattere rivoluzionario del processo di formazione delle norme internazionali, inaugurato con la risoluzione 1373 (2001), hanno sottolineato come tale processo debba essere ispirato ad un principio di legittimità democratica nel senso di garantire la più ampia partecipazione di Stati. Tale principio sarebbe stato ad esempio rispettato con la risoluzione 1540 (2004) adottata dal Consiglio di Sicurezza il 28 aprile 2004 e contenente obblighi a carico degli Stati al fine di prevenire la proliferazione delle armi di distruzione di massa soprattutto per il pericolo che di esse possano impossessarsi gruppi terroristici.²²⁸ La risoluzione 1540 (2004), essendo il risultato di cinque mesi di negoziati informali cui hanno partecipato anche Stati non membri del Consiglio di Sicurezza, garantirebbe dunque il rispetto del principio di legittimità democratica necessario alla legittimazione del potere legislativo del Consiglio di Sicurezza.

In una direzione opposta rispetto a quella sin qui riportata si inseriscono gli autori che propendono verso opinioni critiche di un presunto potere legislativo esercitato dal Consiglio di Sicurezza. Da un lato, vengono evidenziati i limiti della risoluzione 1373 (2001), particolarmente la mancanza di una definizione precisa di terrorismo internazionale ma anche di una sostanziale assenza di limiti agli obblighi previsti quanto al loro ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo.²²⁹

In generale, anche ad ammettere un potere legislativo del Consiglio di Sicurezza,

²²⁸ Cfr. LAVALLE, *A novel, if awkward, exercise in international law-making: Security Council resolution 1540 (2004)*, in *Netherlands International Law Review*, 2004, p. 411 ss.

²²⁹ Cfr. OLIVIER, *Human Rights Law and the International Fight against terrorism: How do Security Council resolutions impact on State's obligations under international human rights law? (Revisiting Security Council resolution 1373)*, in *Nordic Journal Of International Law*, 2004, p. 399 ss.

sarebbe opportuno, secondo tale dottrina, assimilare le misure da esso adottate a regolamenti esecutivi piuttosto che ad un diritto vero e proprio. Piuttosto potrebbe ammettersi un potere del Consiglio di Sicurezza di contribuire indirettamente alla formazione di norme internazionali laddove le misure da esso adottate potrebbero indicare l'esistenza di una prassi degli Stati o comunque rappresentare un punto di partenza per la formazione futura di norme internazionali. In termini analoghi, la risoluzione 1373 (2001) è stata paragonata ad una sorta di laboratorio normativo da cui è auspicabile che derivi un diritto comune agli Stati.²³⁰ In particolare, la risoluzione in questione enuncerebbe misure ed obiettivi sulla necessità dei quali si sarebbe formato un consenso solido ovvero una *opinio juris* testimoniata dal voto maggioritario se non unanime con cui i numerosi testi in materia di terrorismo internazionale sono stati adottati ma a cui gli Stati, almeno fino ad ora, non avrebbero dato seguito con una prassi generalizzata in mancanza di una reale volontà di combattere il terrorismo internazionale o perché non sufficientemente consapevoli della gravità della minaccia o ancora in mancanza di un accordo sulla condanna di ogni tipologia di terrorismo.

9. *Segue: Le opinioni degli Stati.*

In riferimento alle risoluzioni adottate in generale dal Consiglio di Sicurezza in materia di terrorismo internazionale alcuni Stati hanno affermato che, pur riconoscendone l'importanza si trattava di misure senza alcuna base "normativa." Così il delegato del Nepal, esprimendo soddisfazione per tutte le misure adottate dal Consiglio di Sicurezza per prevenire e reprimere il terrorismo internazionale, ha affermato che "in our view, Security Council resolutions against terrorism are extremely important, but they are largely stopgap measures with no legislative foundation."²³¹ Più precisamente il delegato del Costa Rica ha dichiarato che "the Security Council is not a legislative body. Under the Charter, its mandate is confined to specific situations or specific disputes that endanger international

²³⁰ Cfr. SZUREK, *La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII: un laboratoire normatif*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2005, p. 5 ss.

²³¹ S/PV. 5059 (Resumption 1), 19 October 2004, p. 16.

peace and security. It can adopt binding measures only insofar as those are designed to resolve specific conflicts or deal with specific situations. The adoption of norms with general application is the prerogative of the international community as a whole, and is accomplished by negotiating treaties or through the formation of binding customary law.”²³²

Inoltre, in occasione della risoluzione 1540 (2004) gli stessi Stati che ne hanno sostenuto l'adozione con il proprio voto favorevole, hanno espresso perplessità circa il potere legislativo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Fra questi ad esempio la Svizzera secondo cui, “in principle, legislative obligations, such as those foreseen in the draft resolution under discussion, should be established through multilateral treaties, in whose all States can participate” e che “it is acceptable for the Security Council to assume such a legislative role only in exceptional circumstances and in response to an urgent need.”²³³ Anche il delegato delle Filippine, in riferimento alla risoluzione 1540 (2004), ha dichiarato che in principio essa “deviates from time-tested modes of creating multilateral obligations,” ma che, a suo avviso si trattava di “an exceptional measures to address a new and urgent potential threat not covered by existing treaty regimes.”²³⁴ In termini più critici si è espresso il delegato indonesiano secondo il quale, “any far-reaching assumption of authority by the Security Council to enact global legislation is not consistent with the provisions of the United Nations Charter,” e ancora il delegato algerino ha dichiarato che “the Council is acting in an exceptional manner, since the Charter does not give it a mandate to legislate on behalf of the international community.”²³⁵

Le dichiarazioni riportate depongono chiaramente nel senso che il Consiglio di Sicurezza non è titolare, ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, di un potere legislativo il quale, al contrario, rientra nelle prerogative degli Stati nelle tradizionali forme dell'accordo e delle norme consuetudinarie. Pertanto gli Stati che pure non si sono opposti alle risoluzioni che hanno previsto a loro carico misure vincolanti, hanno nondimeno sottolineato che si trattava di misure

²³² *Ibidem*, p. 20.

²³³ Cfr. S/PV. 4950, p. 28

²³⁴ Nella medesima direzione si esprime il delegato coreano, *ibidem*, p. 3.

²³⁵ Nei medesimi termini si espressero i delegati dell'Egitto, dell'Iran e del Pakistan.

eccezionali per far fronte ad una situazione d'*emergenza*. Tali dichiarazioni sembrano indicare che, se da un lato, è ravvisabile la comune volontà degli Stati di adempiere gli obblighi previsti nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, ovvero la non opposizione all'adozione di tali misure, dall'altro, non può trascurarsi la circostanza in cui le suddette misure sono state adottate e cioè in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, attentati che hanno fatto percepire a tutti gli Stati la minaccia dell'organizzazione terroristica di Al Qaeda come una situazione d'emergenza nei confronti della quale adottare provvedimenti.

Che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza possano ritenersi contenenti norme giuridiche paragonabili ad una convenzione universale o a norme consuetudinarie istantanee, sembra essere contraddetto da due constatazioni. La prima riguarda la quasi impossibilità per gli Stati di raggiungere il consenso sulla definizione di terrorismo internazionale tale da consentire la conclusione di una convenzione che si occupi in termini generali di tale fenomeno. La seconda attiene alla circostanza, non trascurabile, per cui la gran parte degli Stati membri delle Nazioni Unite, se non tutti, non hanno sollevato obiezioni alle misure imposte dal Consiglio di Sicurezza, pur precisandone la portata eccezionale, proprio in quanto, benché le abbiano accettate, non sono vincolati da una precisa definizione di terrorismo internazionale che imponga loro di adottare le stesse misure previste nella risoluzione 1373 (2001) nei confronti di individui o gruppi che non ritengano siano da considerarsi terroristi. In tal senso è opportuno sottolineare che la dottrina prevalente ha evidenziato come l'adozione della risoluzione 1373 (2001) all'unanimità è stata resa possibile solo in quanto essa non contiene una definizione di terrorismo internazionale che sia vincolante per gli Stati. La circostanza che la risoluzione 1373 (2001) sia stata adottata all'unanimità e che, ancora più significativamente, non abbia incontrato l'opposizione di alcuno Stato ovvero la gran parte degli Stati, se non la totalità, abbia regolarmente inviato i rapporti in esecuzione della stessa, potrebbe essere interpretata nel senso che gli Stati, pur non affrontando espressamente la questione della definizione del terrorismo, abbiano nondimeno inteso le misure previste nella risoluzione come applicabili al terrorismo identificabile con l'organizzazione di Al Qaeda. Si potrebbe cioè considerare *a contrario* che il

consenso sulle misure previste sottenda un consenso sul terrorismo nei confronti del quale le stesse vengano adottate.

Ciò sembra essere confermato da due distinte considerazioni. In primo luogo, nonostante si sia notato che la risoluzione 1373 (2001) condanna il terrorismo internazionale considerandolo una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionali pur non definendolo esplicitamente, si è altresì avuto modo di sottolineare che la risoluzione sembra in realtà riferirsi chiaramente ai responsabili degli attentati dell'11 settembre, ovvero all'organizzazione di Al Qaeda, come risulta dal Preambolo e dal richiamo in esso contenuto proprio alle risoluzioni che, a partire dal 1999 sono state adottate al fine di prevedere sanzioni contro i Talebani ed Al Qaeda. Le medesime considerazioni possono ricavarsi inoltre dai dibattiti tenutisi in occasione dell'adozione della suddetta risoluzione, nell'ambito dei quali gli Stati hanno fatto chiaro riferimento alla minaccia globale di Al Qaeda. A tal proposito vedremo come i rapporti predisposti dal Comitato contro il terrorismo istituito dalla stessa risoluzione e incaricato di supervisionare l'adempimento delle misure in essa contenute da parte degli Stati, ha sempre fatto riferimento al terrorismo globale di Al Qaeda.

In secondo luogo, la questione della definizione giuridica di terrorismo internazionale benché non sia stata affrontata espressamente in occasione dell'adozione della risoluzione 1373 (2001), è ritornata al centro dell'attenzione degli Stati in seguito, in occasione dell'adozione delle successive risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza per far fronte alla minaccia terroristica e, in tali occasioni, la questione della distinzione del terrorismo internazionale dalle lotte per l'autodeterminazione è stata ribadita dagli Stati che pure erano favorevoli all'adozione delle misure previste nelle risoluzioni adottate. Ciò è quanto avvenuto in occasione della risoluzione 1526 (2004).

In tal senso allora, se è vero che l'adozione all'unanimità della risoluzione 1373 (2001) ovvero la non opposizione ad essa da parte degli Stati, è stata resa possibile proprio in quanto gli Stati non sono vincolati, dalla risoluzione, ad una definizione di terrorismo ma, al contrario, sono sostanzialmente liberi di adottare le misure previste per prevenire e reprimere ciò che discrezionalmente ritengono sia terrorismo, può nondimeno configurarsi una base di consenso su quale sia la

concezione di terrorismo internazionale condivisa dalla gran parte degli Stati. A nostro avviso è piuttosto significativo, come accennato, che i rapporti predisposti dal Comitato contro il terrorismo, istituito dalla risoluzione 1373 (2001), in cui tale organo ha informato e continua ad informare il Consiglio di Sicurezza sullo *status* delle misure adottate dagli Stati per adempiere alla medesima, si riferiscano esclusivamente a provvedimenti predisposti per prevenire e reprimere il terrorismo di Al Qaeda. Ancora più significativamente, tutti i rapporti finora adottati dal Comitato si aprono con una descrizione piuttosto dettagliata della struttura di Al Qaeda nei cui confronti gli Stati, in base alla risoluzione 1373 (2001), dovranno adottare le misure ivi previste. Ed è altrettanto significativo che le misure adottate dagli Stati in esecuzione della risoluzione 1373 (2001), di cui è stata trasmessa notizia al Comitato per il tramite dei rapporti ad esso inviati, si riferiscano al terrorismo di Al Qaeda. Al riguardo ci soffermeremo sui rapporti di alcuni Stati che appaiono particolarmente interessanti in quanto nell'informare il Comitato sulle misure interne adottate hanno chiaramente dichiarato che le suddette erano volte a prevenire e reprimere il terrorismo di Al Qaeda sul presupposto che gli atti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione non fossero da considerarsi atti di terrorismo.

10. *I rapporti del Comitato istituito dal Consiglio di Sicurezza sul terrorismo globale.*

In seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza oltre ad avere imposto agli Stati le misure idonee a prevenire e reprimere il terrorismo internazionale, ha altresì disposto l'istituzione di taluni organi preposti all'osservanza dell'adempimento, da parte degli Stati, delle suddette misure. Tale è ad esempio il Comitato contro il terrorismo istituito con la risoluzione 1373 (2001) e ancora il *Monitoring Team* istituito con la risoluzione 1526 (2004). Questi organi dunque inviano un rapporto al Consiglio di Sicurezza in cui lo informano degli eventuali progressi fatti o comunque dello stato dell'adempimento delle risoluzioni da esso adottate. Tali rapporti, come anticipato, si riferiscono esclusivamente alle misure adottate nei confronti

dell'organizzazione terroristica di Al Qaeda della quale, non a caso, viene fornita una dettagliata descrizione all'inizio di ogni rapporto. Pertanto le misure in concreto adottate dagli Stati e delle quali gli organi istituiti informano il Consiglio di Sicurezza nei rapporti da essi predisposti, sono le misure adottate dagli stessi negli ambiti delle proprie giurisdizioni nei confronti dell'organizzazione terroristica Al Qaeda e di qualunque gruppo, entità o individuo ad essa connessa. A tal proposito è opportuno sin da subito sottolineare che in uno dei rapporti più recenti inviati al Consiglio di Sicurezza dal *Monitoring Team* istituito con la risoluzione 1526 (2004) e datato 25 agosto 2004, può leggersi che “in the absence of an internationally agreed definition of terrorism, Security Council sanctions against the Taliban, Al-Qaida and their associates apply to a List of designed individuals, groups and entities. To be effective, this List should reflect international agreement on which groups and individuals pose the greatest danger.”²³⁶

Sulla struttura di Al Qaeda il medesimo rapporto ha riportato che tale organizzazione “has evolved to become a global network of groups unbound by any organizational structure but held together by a set of overlapping goals”²³⁷ Descrivendo più nello specifico la minaccia di Al Qaeda, il rapporto si è soffermato sull'obiettivo di tale organizzazione, ovvero quello di provocare un cambiamento politico e sociale nel mondo secondo una propria interpretazione della Sharia. In tal senso “attacks on Western targets are designed to serve this purpose”, senza dunque alcuna distinzione tra obiettivi civili e obiettivi militari e/o governativi.²³⁸

Interessante la parte in cui nel rapporto si dichiara che “currently Iraq also provides a focus for Al-Qaida activity and propaganda. To those ready to believe it, the coalition presence there appears to confirm much of what Osama bin Laden has predicted about the ambitions of the West.” Si è precisato peraltro che non vi è alcuna prova del coinvolgimento di Al Qaeda in Iraq o di un controllo da parte

²³⁶ UNSC, S/2004/679, 25 August 2004, p. 4, par. 5.

²³⁷ *Ibidem*, par. 2.

²³⁸ *Ibidem*, p. 6, par. 13

di quest'ultima nei confronti dei gruppi operanti in Iraq contro le forze della coalizione.²³⁹

Inoltre il rapporto si è riferito ai cosiddetti “failed States” come agli Stati che rappresentano “ideally fertile round” per il terrorismo di Al Qaeda, in quanto difettano di un apparato di governo in grado di garantire un controllo effettivo del territorio. Ciò ad ulteriore conferma del fatto che il terrorismo internazionale attualmente condannato dagli Stati non ha alcun bisogno del sostegno statale quanto piuttosto e paradossalmente della sua assenza ovvero di un apparato di governo molto debole. (par. 24, p. 8).

Appare inoltre interessante il rapporto del 2 dicembre 2003, il secondo inviato dal *Monitoring Group*, in quanto affronta la questione del terrorismo internazionale di Al Qaeda in relazione al conflitto in Iraq del 2003. Come è noto, in relazione agli attacchi compiuti in Iraq contro le forze militari della coalizione ma anche contro civili, si è spesso parlato di terrorismo internazionale. La questione non è affatto semplice dal momento che non può trascurarsi il contesto in cui tali attacchi sono stati compiuti, ovvero nell'ambito di un territorio che, in seguito al conflitto armato, è stato sottoposto all'occupazione militare delle forze della coalizione. In altri termini, nella misura in cui tali attacchi siano diretti contro obiettivi militari rientrerebbero nella categoria di atti che il diritto internazionale considera leciti in risposta ad un'occupazione militare.²⁴⁰ Il che evidentemente non esclude che possano esservi anche atti di terrorismo internazionale ma le due tipologie di atti sono da distinguersi.

È quanto sembra fare il rapporto in esame nella parte in cui si legge che “initially, attacks against coalition forces in Iraq had the appearance of typical guerrilla-war tactics and were put down to Baath party loyalists and mafia-like

²³⁹ *Ibidem*, p. 7, par. 21.

²⁴⁰ In questo senso e proprio in riferimento a due individui accusati di atti di terrorismo internazionale compiuti in Iraq, il Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Milano ha emesso una sentenza il 24 gennaio 2005 nella quale ha escluso che i due imputati avessero compiuto atti di terrorismo quanto piuttosto atti di guerriglia. Il giudice ha identificato gli atti terroristici perseguibili sul piano del diritto internazionale, non ricorrenti nel caso di specie, con gli atti diretti a seminare terrore indiscriminato *contro la popolazione civile*. La sentenza del Tribunale di Milano e la successiva sentenza del Tribunale di Brescia del 31 gennaio 2005, in cui ci si è espressi in senso opposto, nel senso che gli atti terroristici siano gli atti diretti tanto contro obiettivi civili, quanto contro obiettivi militari, sono consultabili sul sito www.magistraturademocratica.it/md.php/6/646.

criminal elements of the former Saddam Hussein regime. As the incidence and the spread and ferocity of the attacks increased, so too did reports of foreign fighters becoming involved. There are reports of the resurgence, inside Iraq, of Ansar al-Islam, an Islamic extremist group, closely associated with Bin Laden's Al-Qaida network.” (p. 7, par. 8). Può notarsi che il rapporto benché non distingue con chiarezza e precisione tra le tattiche proprie della guerriglia e gli attentati terroristici, significativamente attribuisce le prime a membri del partito loyalista ed altri elementi definiti criminali, *ma non terroristici*, del regime di Saddam Hussein ed i secondi all'organizzazione terroristica di Al Qaeda o a gruppi ad essa affiliati.

In sintesi dai rapporti del Comitato contro il terrorismo possono ricavarsi alcuni elementi utili ad identificare le caratteristiche del terrorismo internazionale nei confronti del quale *la gran parte degli Stati* ha espresso il proprio consenso ad adottare misure di prevenzione e di repressione. Il primo elemento riguarda la natura privata del terrorismo ed il suo carattere globale. Un primo dato dunque sul quale sembra rintracciabile il consenso degli Stati riguarda il fatto che i gruppi terroristici non dipendono da alcuno Stato nel senso che non necessitano delle risorse di questi ultimi ai fini della perpetrazione di atti di terrorismo, al contrario, il loro ambiente più favorevole è rappresentato proprio dagli Stati con un apparato di governo debole. Il secondo elemento concerne l'obiettivo di tali gruppi, ovvero la destabilizzazione della comunità internazionale che si traduce in una lotta sia contro gli Stati musulmani filo-occidentali sia contro gli Stati occidentali. Il terzo elemento su cui sembra potersi ricavare un consenso degli Stati attiene alla circostanza per cui i suddetti gruppi rivolgono i propri attacchi tanto contro obiettivi civili quanto contro obiettivi militari e/o governativi, in entrambi i casi trattandosi di atti di terrorismo.

Le caratteristiche che emergono dai rapporti sin qui analizzati, sembrano trovare conferma nell'ambito della prassi degli Stati. Si tratta di una prassi limitata ma tuttavia significativa ai fini dell'individuazione di una tendenza della comunità internazionale nel senso di una condivisione generale su cosa intendere con il termine terrorismo internazionale. Analizzeremo di seguito i rapporti adottati dai governi di alcuni Stati in seguito agli attentati dell'11 settembre e

proprio al fine di spiegare le caratteristiche della nuova minaccia terroristica globale. Prenderemo in esame, inoltre, i rapporti inviati al Comitato contro il terrorismo da alcuni Stati nei quali appare molto chiara l'intenzione di dare esecuzione alla risoluzione 1373 (2001) solo in riferimento al terrorismo di Al Qaeda.

Ci soffermeremo poi sulla giurisprudenza inglese nell'ambito della quale il problema di definire la nuova minaccia terroristica è stato affrontato al fine di stabilire nei confronti di quali gruppi terroristici dovessero essere adottate le misure di deroga ai diritti umani che il Regno Unito ha predisposto nel 2001 per far fronte alla suddetta minaccia.

11. *Il rapporto della National Commission on Terrorist Attacks upon the United States.*

Come è noto, in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, negli Stati Uniti è stata istituita la *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, allo scopo di chiarire tutte le responsabilità relative agli attentati. La Commissione, che ha individuato in Bin Laden e la sua organizzazione terroristica Al Qaeda, il principale responsabile degli attentati, ha predisposto un rapporto piuttosto dettagliato sulle caratteristiche di tale organizzazione, fornendo informazioni molto interessanti. In particolare, nello *Staff Statement No. 15*, del 16 giugno 2004, sono state riportate le informazioni sul percorso formativo dell'organizzazione terroristica e soprattutto sul suo rapporto con gli Stati. Secondo il rapporto, Bin Laden, appartenente ad una ricca famiglia saudita, iniziò ad operare già negli anni '80, nell'ambito della lotta del popolo afgano contro l'invasione dell'Unione Sovietica, utilizzando la propria ricchezza e i legami con "rich Arab contributors" per garantire l'arrivo di combattenti in Afghanistan.

Peraltro egli utilizzò "his financial network" per l'addestramento di campi e la fornitura di armi "for Arab fighter."²⁴¹ Nel 1989, si legge ancora nel rapporto, iniziarono i contatti fra Bin Laden ed il regime sudanese e, in particolare, "Bin

²⁴¹ Cfr. *National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Overview of Enemy, Staff Statement No. 15*, p. 1.

Laden brought resources to Sudan, building roads and helping finance the government's war against separatists in the south. In return he received permission to establish commercial enterprises and an operational infrastructure to support terrorism.”²⁴² L'organizzazione terroristica, dunque, non aveva alcun bisogno del sostegno dello Stato sudanese se non per utilizzarne il territorio come base operativa per le proprie attività, ma, al contrario, fu lo Stato sudanese a ricevere il maggior sostegno dall'organizzazione terroristica, attraverso aiuti economici, persino nella lotta contro i separatisti del sud. È stata dunque sottolineata una delle caratteristiche del terrorismo internazionale, di cui si è discusso a proposito dei rapporti del Comitato contro il terrorismo, ovvero l'assenza di una dipendenza dei gruppi terroristici da un qualsiasi Stato. D'altra parte si consideri che nel rapporto della Commissione è stato affrontato anche il problema di eventuali rapporti fra Bin Laden ed il regime iracheno di Saddam Hussein, con la conclusione, assai significativa, che “we have no credible evidence that Iraq and Al Qaeda cooperated on attacks against United States.”²⁴³ Anche per quanto riguarda i rapporti tra Bin Laden e l'Afghanistan, il rapporto della Commissione statunitense ha rilevato che, l'assenza di un governo centrale afgano, diede a Bin Laden l'opportunità di organizzare al meglio i propri progetti.

Quando nel 1996, la fazione dei Talebani riuscì a controllare Kabul, Al Qaeda instaurò un legame con tale fazione. Ancora una volta si trattava di fornire sostegno economico ed in cambio si otteneva la possibilità di disporre di un territorio su cui addestrare le reclute dell'organizzazione terroristica e pianificare attacchi terroristici. La Commissione ha dichiarato che “Al Qaeda was a centralized organization which used Afghanistan as a war room to strategize, plan attacks, and dispatch operatives worldwide.”²⁴⁴

Anche per quanto riguarda il finanziamento di Al Qaeda, la Commissione ha evidenziato elementi interessanti. I finanziatori di Al Qaeda sono privati, “witting and unwitting donors, primarily in the Gulf countries, and particularly in Saudia

²⁴² *Ibidem*, p. 2.

²⁴³ *Ibidem*, p. 5.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 11.

Arabia... Al Qaeda also collected money from employees of corrupted charities.”

²⁴⁵ La conclusione della Commissione è stata che “there is no evidence that any government financially supported al Qaeda before 9/11...”²⁴⁶

Peraltro la Commissione ha riconosciuto che alcuni fondi presenti negli Stati Uniti erano diretti ad al Qaeda, ma che tuttavia “the United States has never been a primary source of al Qaeda funding.”²⁴⁷

Le conclusioni della Commissione sulle caratteristiche dell’organizzazione terroristica al Qaeda, ed, in particolare, sulla natura dei suoi rapporti con gli Stati, sono state condivise anche da alcuni esperti che hanno espresso le proprie opinioni innanzi alla Commissione. Fra queste, ci sembra di particolare rilievo quella espressa il 31 marzo da Murhaf Jouejati, in quanto si sofferma sul ruolo della Siria nel terrorismo internazionale e dichiara che “while Syria harbors groups that Washington view as terrorist, Syrian support to these groups is neither material nor financial, but rather political and logistical. Moreover, Syria does not support any armed group outside the Arab-Israeli theatre,”²⁴⁸ ed inoltre “simultaneously, and in tandem with its logistical support to anti-Israel groups, Syria has been, since the tragedy of September 11, one of Washington’s closest specifically against al Qaeda.” La ragione di tale collaborazione è, almeno in parte, “to highlight the distinction between terrorism and legitimate national resistance to foreign occupation.”

12. Il rapporto d’informazione sulla cooperazione internazionale contro il terrorismo della Commissione affari esteri in Francia.

Le caratteristiche del terrorismo internazionale in quanto minaccia universale deterritorializzata sono state evidenziate in un rapporto d’informazione sulla cooperazione internazionale contro il terrorismo presentato il 6 luglio 2004 nell’ambito della Commissione affari esteri in Francia.²⁴⁹ Il rapporto ha analizzato

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 10.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ In http://www.9/11commission.gov/hearings3/witness_jouejati.htm.

²⁴⁹ In (in http://www.assemblee-nat.fr/12/rap-info/i1716.asp#P454_88798).

diverse questioni assai interessanti, quali, ad esempio, il concetto di “guerra” contro il terrorismo e l’opportunità dell’utilizzo di strumenti militari per combatterlo.

Per quanto riguarda le caratteristiche del terrorismo internazionale, nel rapporto può leggersi che, in seguito agli attentati dell’11 settembre, non esistono dubbi circa il carattere transnazionale del terrorismo, il quale si manifesta “par le fonctionnement mondialisé de réseaux terroristes, ainsi que par l’universalité de la menace deterritorialisée.” Il rapporto, inoltre, ha sottolineato che “les réseaux terroristes peuvent s’appuyer sur une base étatique ou, au contraire, en l’absence de structure étatique, utiliser un territoire « sans Etat » pour développer des réseaux très structurés et organisés.” Ed ha aggiunto che “l’existence d’Etats faibles est par ailleurs une formidable occasion pour les réseaux terroristes qui peuvent y installer des camps d’entraînement, disposer de base arrière, avoir accès à des infrastructures nécessaires à la préparation d’attentats. C’est pourquoi, il est crucial d’apporter à ces Etats une assistance technique et juridique, notamment afin d’éviter que cette carence dans le fonctionnement de leur système administratif ne puisse constituer un prétexte facile pour justifier une absence de coopération.”

13. I rapporti inviati dagli Stati al Comitato contro il terrorismo.

Analizzando i rapporti inviati dagli Stati membri delle Nazioni Unite al Comitato contro il terrorismo in esecuzione della risoluzione 1373 (2001), può notarsi, in primo luogo, che tali rapporti sono stati predisposti da quasi tutti gli Stati membri e, in secondo luogo, che gli Stati i quali hanno da sempre escluso che gli attacchi compiuti nell’ambito di movimenti di liberazione nazionale, a prescindere dalla circostanza che fossero diretti contro obiettivi civili ovvero contro obiettivi militari, potessero essere inclusi nella definizione giuridica di terrorismo internazionale, nella predisposizione dei suddetti rapporti, hanno espressamente dichiarato che le proprie legislazioni nazionali, precedenti o

successive al settembre 2001 e applicabili agli atti terroristici, non si riferivano in alcun modo agli atti di resistenza contro potenze occupanti.

Si consideri ad esempio l'ultimo rapporto predisposto dall'Algeria e inviato al Comitato il 23 aprile 2004. In tale rapporto vi è una premessa in cui è stato dichiarato che "Algeria supports the definition of terrorism set forth in the Convention of the Organization of African Unity (OAU) and League of Arab States, both of which it has ratified. It is on these legal foundations that a terrorist organization is designed as such."²⁵⁰ È opportuno ricordare che le Convenzioni citate dall'Algeria prevedono che sia considerato atto terroristico qualsiasi atto o minaccia di violenza, quali che siano le motivazioni o gli obiettivi perseguiti, che sia suscettibile di diffondere il terrore tra la gente oppure di provocare danni all'ambiente o ancora a infrastrutture pubbliche o private. Ma si ricorderà inoltre che le stesse Convenzioni, prevedono altresì che non potranno essere considerati terroristici gli atti compiuti durante una lotta per l'autodeterminazione. In sostanza, considerando la definizione di terrorismo contenuta nelle Convenzioni menzionate, può concludersi che le stesse escludono dal proprio ambito di applicazione gli atti di violenza compiuti contro obiettivi civili qualora tali atti ricorrano nell'ambito di lotte di liberazione nazionale. Pur ribadendo tale distinzione, l'Algeria ha affermato di aver accolto favorevolmente l'adozione della risoluzione 1373 (2001) da parte del Consiglio di Sicurezza e di aver previsto, nella propria legislazione interna, nuove misure in esecuzione della stessa, particolarmente per quanto riguarda le leggi di congelamento dei fondi di presunti terroristi.

Nella medesima direzione è possibile leggere i rapporti inviati al Comitato contro il terrorismo dal Bahrein, dall'Egitto, dalla Giordania, dall'Iran, dal Libano, dallo Yemen, e altri ancora.

In particolare nel rapporto del Libano, inviato il 13 dicembre 2001, vi è una premessa in cui si legge che "in the preparation of the present report Lebanon has based itself on the distinction, as made in the UNGA resolution 46/51 of 19

²⁵⁰ S/2004/324, 23 aprile 2004. Il testo integrale dei rapporti inviati dagli Stati al Comitato contro il terrorismo è consultabile sul sito http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/submitted_reports.html.

January 1991 and in the 1998 Arab Convention for the suppression of terrorism, between terrorism on the one hand and the legitimate right of peoples to resist foreign occupation on the other, as well as on the international conventions relating to terrorism to which Lebanon has acceded and on the provisions of SC resolution 1333 (2000) of 19 Decembre 2000.”²⁵¹ Nonostante tale premessa, anche il Libano, nel successivo rapporto inviato il 5 luglio 2002, ha dichiarato di adempiere alla risoluzione 1373 (2001), ritenendo le misure in essa previste applicabili agli atti terroristici così come definiti all’art. 314 del proprio Codice penale, ovvero atti il cui scopo sia di creare “a state of terror which are committed by means such as esplosive devices...likely to create a public hazard.”²⁵²

Dall’analisi di tali rapporti emerge dunque un dato importante nel senso che il terrorismo internazionale, cui si ritengono applicabili le misure previste nella risoluzione 1373 (2001), viene inteso come atti o minacce di violenza dirette a diffondere uno stato di terrore essenzialmente presso la popolazione civile ma anche contro infrastrutture pubbliche o private purché tali atti o minacce non siano compiute nell’ambito di lotte per l’autodeterminazione.

14. *La giurisprudenza inglese in materia di terrorismo globale.*

La giurisprudenza inglese successiva all’11 settembre 2001 appare di particolare rilievo in quanto in diverse occasioni i giudici inglesi sono stati aditi da individui nei confronti dei quali erano state applicate le particolari misure restrittive adottate nel Regno Unito proprio all’indomani degli attentati compiuti contro gli Stati Uniti.

Come è noto infatti nel dicembre 2001 nel Regno Unito è stato adottato l’*Anti Terrorism Act* il quale prevede fra le altre misure la detenzione illimitata e senza processo di presunti terroristi che, in quanto tali, rappresentino una minaccia alla sicurezza nazionale. Si consideri che, in seguito all’adozione di tali misure, si è resa necessaria, da parte del governo britannico, una notifica di deroga alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo del 1950, ai sensi dell’art. 15 della

²⁵¹ S/2001/1201, 13 dicembre 2001.

²⁵² S/2002/728, 5 luglio 2002.

medesima, che ad esempio all'art. 6 sancisce il diritto ad un equo processo e più in particolare all'art. 5 il diritto a non essere privato della propria libertà personale senza che ciò sia stato deciso da un giudice costituito per legge. Tale notifica di deroga è stata giustificata da questioni di sicurezza nazionale e di emergenza pubblica in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 e particolarmente dalla minaccia posta dall'organizzazione terroristica di Al Qaeda. L'elemento da cui partire dunque è che le misure straordinarie sono state adottate per far fronte alla minaccia costituita da Al Qaeda e che inoltre tale organizzazione è stata considerata come organizzazione terroristica con un'agenda globale, ovvero anti-occidentale.

Il problema che è stato sollevato dinanzi ai giudici inglesi concerneva l'appartenenza di taluni individui ad organizzazioni che nulla avevano a che fare con Al Qaeda e che, al contrario, perseguivano obiettivi nazionali di resistenza nei confronti di un determinato governo. In quanto tali, i suddetti individui non avrebbero rappresentato, al contrario dei membri di Al Qaeda, una minaccia alla sicurezza nazionale del Regno Unito con la conseguenza che nei loro confronti non avrebbero trovato giustificazione le misure straordinarie adottate. In altri termini i giudici inglesi dovevano stabilire se membri di organizzazioni in principio distinte da Al Qaeda, potevano nondimeno considerarsi, analogamente a quest'ultima, una minaccia alla sicurezza nazionale in modo da giustificare le misure adottate nei confronti dei membri delle stesse. La conclusione dei giudici nella gran parte delle sentenze è stata nel senso di considerare le suddette organizzazioni, al pari di Al Qaeda, una minaccia alla sicurezza nazionale. Il ragionamento seguito tuttavia è stato quello di operare in principio una distinzione tra Al Qaeda e organizzazioni di resistenza nazionali e di concludere nel senso che anche quest'ultime rappresentino una minaccia *solo ed in quanto* le stesse presentino un collegamento con l'organizzazione di Al Qaeda ed in tal senso siano suscettibili di contribuire all'agenda globale anti-occidentale della medesima organizzazione. Come vedremo analizzando le sentenze nel dettaglio, il ragionamento seguito dai giudici non risulta sempre convincente soprattutto nel tentativo di dimostrare il legame tra tali organizzazioni ed Al Qaeda. Tuttavia è opportuno sottolineare sin da ora come tale ragionamento appaia funzionale alla

dimostrazione dell'esistenza di elementi esterni ma in qualche modo collegati ad una organizzazione terroristica globale con il principale obiettivo di colpire l'Occidente e che in quanto tali costituiscono una minaccia alla sicurezza nazionale e creano una situazione di pubblica emergenza tale da giustificare l'adozione di misure eccezionali a livello interno.

In altri termini l'obiettivo dei giudici è stato quello di dimostrare che determinate organizzazioni non in quanto tali giustificerebbero le misure eccezionali per contrastare il terrorismo internazionale ma piuttosto in quanto potenzialmente utili a contribuire alla causa del terrorismo internazionale da identificare nell'agenda globale contro l'Occidente. Tale ragionamento non soltanto offre spunti interessanti al fine di escludere dalla nozione di terrorismo internazionale organizzazioni che, pur con metodi violenti perseguano obiettivi diversi ed in principio considerati leciti dal diritto internazionale, ma anche ad individuare in positivo il terrorismo internazionale e le sue caratteristiche.

Significativa è la sentenza della *Special Immigrations Appeals Commission* del 29 ottobre 2003 nel caso *Ajouaou and A, B, C and D v. Secretary of State for the Home Department*.²⁵³ I ricorrenti contestavano al Segretario del Dipartimento di Stato britannico il fatto di essere stati identificati come terroristi internazionali sulla base dell'*Anti Terrorism Act* del 2001 senza alcun ragionevole indizio. I ricorrenti sostenevano di non essere membri di organizzazioni terroristiche quali la GIA e il GSPC, l'EIJ, i Mujaidin Arabi attivi in Cecenia e altri gruppi Nord Africani, organizzazioni che, a loro avviso non avevano nulla a che vedere con l'organizzazione terroristica di Al Qaeda. Ad avviso del Dipartimento di Stato, al contrario, i suddetti gruppi erano *networks* legati ad Al Qaeda ed in quanto tali rappresentavano, al pari di quest'ultima, una minaccia alla sicurezza nazionale.

La conclusione dei giudici è stata nel senso che anche le suddette organizzazioni rappresentavano una minaccia alla sicurezza nazionale in quanto, a prescindere dagli obiettivi nazionali perseguiti, esse avevano un collegamento con Al Qaeda ovvero agivano anche nell'ambito della causa anti-occidentale perseguita da tale organizzazione terroristica. Al fine di dimostrare che le

²⁵³ Il testo della sentenza, così come quelle in seguito citate, sono reperibili sul sito www.courtservice.uk.gov.

organizzazioni di cui erano membri i ricorrenti rappresentavano una pubblica emergenza nel Regno Unito, era necessario provare che le stesse perseguissero il medesimo *core aim* di Al Qaeda e non la prova di una qualche forma di associazione con quest'ultima. (paragrafo 105 della sentenza). Ad avviso dei giudici, lo scopo principale di Al Qaeda poteva essere letto nella cosiddetta *fatwa* del 1998 in cui si dichiarava la “Jihad against Jews and Crusaders” ed in particolare l’invito rivolto a tutti i musulmani ad uccidere gli americani ed i loro alleati, *senza distinzione tra civili e militari*, in qualsiasi parte del mondo si trovassero. Pertanto secondo i giudici, “if there was support for Al Qaeda in conflicts in Chechnya or for other national purposes e.g. the change of regime in Algeria to an Islamic one, that could not provide the necessary link to the threat to the United Kingdom or the suspicion of one.” Occorreva dunque dimostrare che tali organizzazioni con obiettivi inizialmente diversi avessero poi deciso di seguire l’invito ad esse rivolto nella *fatwa* e dunque di perseguire anche l’obiettivo di Al Qaeda di colpire l’Occidente.

In particolare la *Special Commission* ha affermato la necessità di comprendere “the overlap” tra i vari gruppi ed individui ed il modo in cui essi erano collegati ad Al Qaeda al fine di giungere alla conclusione per cui anche tali gruppi e individui erano da considerarsi una minaccia alla sicurezza nazionale e dunque rientranti anch’essi nell’ambito delle misure oggetto di deroga. A tal proposito i giudici hanno affermato: “take the Arab Mujahaddin fighting in Chechnya: those who go there or support those who fight there with that group, connected as it is to Al Qaeda, are assisting fighters with a radical Islamic agenda to train, and to gain experience and prestige which is capable of being deployed later for global jihad purposes or in recruitment of others, radicalised by their experiences, to be part of a United Kingdom based terrorist support network able to carry out attacks in or against the United Kingdom.” Ed hanno aggiunto: “the international terrorist group contemplated by section 21 is Al Qaeda or a group associated with it.” (paragrafo 109 della sentenza).

Tali affermazioni ci sembrano rilevanti in quanto presuppongono una distinzione di fondo tra Al Qaeda e le altre organizzazioni con obiettivi nazionali ovvero tra il terrorismo internazionale per combattere il quale, all’indomani

dell'11 settembre 2001 sono state adottate misure straordinarie, e altri tipi di organizzazioni che solo in quanto perseguano i medesimi obiettivi e presentino un collegamento a tale rete, sono da considerarsi rientranti nella minaccia la quale giustificerebbe le misure in questione. Non è un caso, a nostro avviso, che i giudici inglesi nel loro ragionamento usino il termine *fighters* per indicare coloro che combattono in Cecenia per l'indipendenza dalla Russia e che specifichino espressamente che il termine "gruppo terroristico internazionale" di cui alla sezione 21 dell'*Anti Terrorism Act* si riferisce espressamente ad Al Qaeda e alle organizzazioni ad essa associate. Il che, a nostro avviso, sembra suggerire che, nell'opinione dei giudici, nella misura in cui ci si riferisca al terrorismo internazionale, occorre fare riferimento ad un'organizzazione con la struttura ed in genere le caratteristiche nonché gli obiettivi di Al Qaeda. Il passaggio successivo ma, lo ribadiamo, distinto, è di valutare la possibilità che altre organizzazioni strutturalmente diverse e con obiettivi diversi, dunque non necessariamente terroristiche, o anche solo alcuni membri di esse, si uniscano ad Al Qaeda e siano suscettibili di perseguire ovvero rafforzare la sua medesima causa che, come più volte sottolineato dai giudici inglesi, consisterebbe in una *jihād* globale contro il mondo occidentale. Ancora più chiaramente i giudici hanno sottolineato, in riferimento alle organizzazioni per così dire nazionali, che "their purposes may overlap in part but non in whole, and they may not agree with all the means which another would use; but that does not prevent them being part of the threat to the life of the nation as a matter of principle of law. It is that connection to Al Qaeda which provides the threat rather than a desire for a particular type of atrocity, whatever means they consider further their anti-western agenda and through whomsoever they operate directly or indirectly." (paragrafo 109 della sentenza). In tal senso i giudici sembrano sottolineare un ulteriore elemento assai importante che riguarda i mezzi impiegati da tali organizzazioni ritenendo che la circostanza per cui alcune organizzazioni possano perseguire i propri obiettivi di carattere nazionale attraverso dei mezzi anche atroci, non vale di per sé a concludere nel senso della loro minaccia alla sicurezza nazionale britannica quanto piuttosto, a prescindere dai mezzi impiegati, la loro connessione con l'organizzazione di Al Qaeda in quanto è quest'ultima a

rappresentare la minaccia in questione. In tal senso i giudici inglesi hanno ritenuto che le argomentazioni avanzate dal Dipartimento di Stato nel senso che le suddette organizzazioni rappresentavano una minaccia al pari di Al Qaeda in quanto esse ricorrevano a mezzi di lotta, definiti atroci, quali la violenza indiscriminata contro civili, era da considerarsi un'interpretazione restrittiva. Nelle loro conclusioni i giudici inglesi hanno affermato, a proposito del gruppo GSPC che non vi era alcuna prova del fatto che "attacks on non-civilian targets in the West are excluded from the scope of the emergency." (paragrafo 289 della sentenza).

Con riferimento alla Cecenia, i giudici hanno sostenuto che "support for Chechen fighters in general may not engage the public emergency, but support for a multi-faceted group, part of which has a global terrorist agenda, can do." (paragrafo 110 della sentenza).

Un discorso interessante ha riguardato, nella sentenza in esame, i campi di addestramento in Afghanistan i quali erano stati frequentati da membri delle organizzazioni in questione. Tali campi, è stato sostenuto nel corso del processo, avevano la funzione iniziale di addestrare i Mujaidin per la lotta contro l'Armata sovietica nel periodo dell'invasione dell'Afghanistan. Peraltro vi erano persone che ricevettero sostegno americano e che successivamente lottarono in Cecenia, come Ibn Khattab (paragrafo 214 della sentenza). A partire dalla seconda metà del 1900, i campi di addestramento in Afghanistan furono destinati essenzialmente alla preparazione di membri che collaborassero alla *jihād* globale contro l'Occidente. Peraltro la stessa organizzazione terroristica di Al Qaeda o meglio la sua costituzione risale proprio a quel periodo. Il che, ad avviso dei ricorrenti, avrebbe comportato che la mera presenza di alcuni di essi in tali campi non poteva di per sé far giungere alla conclusione che si trattasse di terroristi internazionali i quali rappresentano una minaccia alla sicurezza nazionale del Regno Unito.

I giudici inglesi, in realtà, sembrano concordare con tale argomentazione. In effetti essi hanno ribadito che la mera resistenza cecena contro la Russia non rappresentava una minaccia per la sicurezza nazionale britannica, affermando che "mere military resistance to the Russians was agreed, by itself, not to constitute a threat to the UK, even where this included terrorist actions... Mere support for

Chechen resistance did not constitute or evidence a threat to the UK... The Russians treated the Chechen resistance as terrorists and had sought support on the basis of their wider links but the UK had not accepted that approach. There had been a recent change of line by the UK, as evidenced by the Foreign Office briefing in 2002, to recognise that there was a group fighting in Chechnya which had a wider agenda which could be seen as part of international Islamic extremist terrorism. But that briefing was an insufficient basis for concluding that there was such a group” (paragrafo 259 della sentenza). È chiara dunque la distinzione evidenziata dai giudici circa la resistenza armata ed il terrorismo. Significativamente poi i giudici hanno aggiunto che “all this had to be seen in the light of the 11th September 2001 attacks. Acts done before that date should be viewed in a different light in which such procurement and support activities would not have been regarded as terrorism. The equipment involved was not terrorist material but field combat material.” Tuttavia, ad avviso dei giudici, “the Security Service analysis that the group exist, is composed of Arab Mujahaddin and pursue a wider anti-West agenda, with which its Chechen activities may fit, was persuasive” (paragrafo 296 della sentenza).

La conclusione della *Special Commission* dunque è stata nel senso che tali organizzazioni rappresentassero una minaccia alla sicurezza nazionale britannica, ovvero che “there is a network, largely of North African extremists, in this country which makes up a number of groups or cells with overlapping members or supporters. They usually have origins in groups which had or may still have a national agenda, but whether that originating group does or does not have a national agenda, whether or not it has direct Al Qaeda links... those individuals now work together here. They co-operate in order to pursue at least in part an anti-West terrorist agenda... (paragrafo 302 della sentenza). It does not matter whether the individuals support all the means of war of terror urged by Al Qaeda, including the deliberate killing of civilians by suicide actions. They can still support or assist a group connected with Al Qaeda and in some way increase its capability for launching terrorist operations of whatever sort which threaten the United Kingdom.”

Numerose altre sentenze emesse dai giudici inglesi hanno riguardato il problema della distinzione tra membri di organizzazioni nazionali e membri di Al Qaeda per stabilire se anche i primi rappresentassero o meno una minaccia alla sicurezza nazionale britannica. In tutti i casi i giudici hanno seguito il medesimo ragionamento nel senso cioè che, nella misura in cui le suddette organizzazioni o anche solo alcuni membri di esse, fossero in qualche modo collegati all'organizzazione terroristica di Al Qaeda, si era in presenza dei presupposti per concludere che esisteva una minaccia sulla base dell'*Anti Terrorism Act* del 2001.

Fra le sentenze più recenti vi è ad esempio quella emessa il 12 luglio 2004 in cui un cittadino algerino, K, era accusato di essere membro di un gruppo di Mujahiddin impegnato nel sostegno attivo a varie organizzazioni terroristiche fra cui Al Qaeda. Ancora una volta, ad avviso dell'accusa, la prova che il suddetto cittadino fosse un terrorista internazionale, risiedeva nella circostanza per cui quest'ultimo aveva frequentato i campi di addestramento in Afghanistan. Nonostante il ricorrente avesse obiettato sostenendo che la motivazione per cui aveva frequentato tali campi risiedeva in realtà nella volontà di contribuire alla resistenza cecena contro l'occupazione da parte della Russia, i giudici hanno ritenuto che K. costituisse una minaccia al pari di qualsiasi altro membro di Al Qaeda in quanto vi erano prove del collegamento con quest'ultima.²⁵⁴ (paragrafo 33 della sentenza).

Nel caso *H.* del 29 ottobre 2003 i giudici inglesi hanno sottolineato la difficoltà di individuare un legame tra l'organizzazione algerina di cui il ricorrente era membro e Al Qaeda sostenendo che “we recognise that support for membership of the GIA is not of itself something which can justify the relevant suspicion or belief since there is no link between the GIA and Al Qa'eda. However, it does, if established, show a willingness to support acts of terrorism and many of the individuals who were active in the GIA continued their activities in the GSPC. The GSPC did have a link with Al Qa'eda and... the GSPC came to support the approach of *brother* Bin Laden.” (paragrafo 6 della sentenza).

²⁵⁴ Cfr. in tal senso le sentenze della *Special Commission* nei casi *B. v. Department of State* del 29 ottobre 2003; *D.* del 29 ottobre 2003; *C.* del 29 ottobre 2003; *F.* del 29 ottobre 2003; *E.* del 29 ottobre 2003; *Jamal Ben Miloud Amar Ajouaou* del 29 ottobre 2003; *Mahmoud Suliman Ahmed Abu Rideh* del 29 ottobre 2003.

Anche nel caso *G.*, del 29 ottobre 2003, la stessa *Special Commission* ha dichiarato, in relazione al legame con Al Qaeda, che “there is no evidence that the GSPC has any formal membership nor that the Appellant was directly connected with it. But there is evidence that he was associated with some who themselves were leading lights in promoting the GSPC and its aims and what in our view is important is whether we are persuaded that the Appellant did assist or support those individuals or any of them or any others who were actively involved in terrorism on behalf of or which was itself supported by Al Qa’eda.” (paragrafo 9 della sentenza).

La difficoltà di individuare un legame con l’organizzazione terroristica di Al Qaeda ed in particolare un criterio applicabile oggettivamente è dimostrata da una sentenza più recente emessa nel caso *Omar Mahmoud Othman @ Abu Qatada*, dell’8 marzo 2004, in cui la *Special Commission* è giunta alla conclusione per cui il ricorrente, un cittadino giordano, rappresentava una minaccia alla sicurezza nazionale britannica dal momento che vi erano prove del sostegno da lui fornito ad organizzazioni terroristiche tra cui Al Qaeda. Tuttavia la dimostrazione di tale sostegno non risulta particolarmente dettagliata e provata. I giudici infatti si sono limitati a sostenere che “certainly he has assisted and encouraged many who have themselves espoused the Al Qa’ida approach and whom he knew or must have known to have been involved in terrorism. And after 11 September, in a sermon he stated that the attacks were part of a wider battle between Christendom and Islam and a response to America’s unjust policies.” (paragrafo 17 della sentenza). Sembra cioè che i giudici valutino l’esistenza o meno di un legame con Al Qaeda sul presupposto generico di un sostegno a tale organizzazione non meglio precisato al punto da considerarsi esistente anche in presenza di mere dichiarazioni di sostegno ad una causa anti-occidentale. Peraltro si consideri che in una successiva sentenza del 20 maggio 2004, nel caso *G.*, la *Special Commission*, ritenendo ancora una volta genericamente sussistente un sostegno ed una assistenza attivi da parte del ricorrente nei confronti dell’organizzazione terroristica di Al Qaeda, hanno affermato esplicitamente che neppure fosse necessario dimostrare, ai fini dell’applicazione o meno in tali casi delle misure di

deroga previste dal governo britannico, che i ricorrenti avessero compiuto o partecipato alla commissione di atti terroristici.

L'unico caso in cui la *Special Commission* ha ritenuto che non fosse stato dimostrato il legame con l'organizzazione terroristica di Al Qaeda è stato quello deciso nei confronti di una organizzazione libica, *Libyan Islamic Fighting Group*, istituita con lo scopo di lottare contro il regime di Gheddafi. Si tratta del caso *M.* dell'8 marzo 2004 deciso dalla *Special Commission* le cui conclusioni sono state poi confermate dalla Corte d'appello inglese il 18 marzo 2004, nel caso *The Secretary of State for the Home Department and (v.) M.* I giudici hanno affermato che "the LIFG has involved itself with armed insurrection in Libya and is not averse to the use of violent means to attain its objectives. It can properly be regarded as a terrorist organisation. The reason why that is not sufficient to justify certification under the 2001 Act is because it was accepted by the respondent in the challenge to the derogation... that the powers under sections 20 to 23 of the 2001 Act would only be used against those said to be linked to Al Qa'ida and that the Commission should set aside the certificate if that link was not established... The group that can be properly labelled Al Qa'ida or associated or linked to it may be informal and loosely coordinated. It may consist of individuals who have a common anti-western agenda which is to be furthered by violent actions and who support the cause and methods of Al Qa'ida."

15. *La condanna del terrorismo globale in alcune organizzazioni regionali.*

Nell'ambito di talune organizzazioni regionali, in particolare, l'Organizzazione per l'Unità Africana e l'Unione Europea, sono state adottate alcune definizioni di terrorismo internazionale che sembrano cogliere le caratteristiche sin qui analizzate.

Nel 1999 i Capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'Organizzazione per l'Unità Africana, si riunirono ad Algeri e adottarono una dichiarazione in cui si prendeva atto delle nuove minacce alla stabilità, in particolare del terrorismo "which is a transnational phenomenon" e che "represents today a serious challenge to the values of civilisation and a flagrant violation of human rights and

fundamental freedoms.”²⁵⁵ Tuttavia nella Dichiarazione si precisa che “while reiterating our profound attachment to the struggle waged by peoples for freedom and self-determination, in conformity with the principles of international law, we call for an effective and efficient international cooperation.”

Nell’ambito dell’Unione Europea, il 13 giugno 2002 è stata adottata dal Consiglio una decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo. All’art. 1, la decisione stabilisce che ciascuno Stato membro deve adottare le misure necessarie affinché siano considerati reati terroristici gli atti intenzionali indicati alle lettere da a) a i). Si tratta di atti che possono arrecare grave danno ad un paese o ad un’organizzazione internazionale, quando sono commessi al fine di intimidire gravemente la popolazione o costringere indebitamente i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, oppure destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali di un paese o di un’organizzazione internazionale, o ancora distruggere strutture governative o pubbliche. Seguono atti che sostanzialmente riproducono i reati previsti nelle convenzioni a carattere universale e considerati manifestazione del terrorismo internazionale. La definizione di terrorismo contenuta nella decisione quadro del Consiglio dell’Unione Europea, appare assai generica, in quanto non individua con precisione quali siano gli autori di tali atti. Tuttavia, a nostro avviso, tale definizione coglie l’aspetto importante dello scopo del terrorismo internazionale, ovvero la destabilizzazione di uno Stato o di un’organizzazione internazionale, nella misura in cui, aggiungiamo, la destabilizzazione sia tale da comportare un sovvertimento dell’ordine mondiale.

²⁵⁵ In *African Yearbook of International Law*, 1999, pp. 376-381.

16. *Le caratteristiche del terrorismo globale oggetto della condanna generale degli Stati.*

La dottrina ha espresso opinioni nel senso dell'evidenza del fenomeno globale del terrorismo internazionale, il quale comprenderebbe nella sua manifestazione attuale, atti perpetrati da attori non statali.²⁵⁶

In particolare, il carattere globale del terrorismo sarebbe dimostrato da diversi fattori. In primo luogo si è di fronte ad un fenomeno che non coinvolge un singolo Stato, regione o giurisdizione. In tal senso gli effetti del fenomeno terroristico interessano persone al di là di un'area circoscritta. In secondo luogo, la crescente mobilità dei terroristi e la loro crescente capacità di acquisire risorse in diversi Stati e attraverso un accesso maggiore al mondo delle comunicazioni avrebbe portato alla formazione di un *global milieu* in cui essi agiscono pressoché indisturbatamente. Infine, le vittime degli attacchi terroristici sono nella maggior parte dei casi di diverse nazionalità, il che contribuirebbe all'individuazione del carattere globale del fenomeno.

Proprio il fenomeno globale del terrorismo peraltro, secondo una parte della dottrina, confermerebbe "limitations on State's rights and sovereignty."²⁵⁷

²⁵⁶ SHAIKH A.R., *A Theoretic Approach to Transnational Terrorism*, in *Georgetown Law Journal*, 1992, p. 2131 ss; ALLEN B., *International Terrorism: Prevention and Remedies: Talking "Terrorism": Ideologies and Paradigms in a Postmodern World*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1996, p. 7 ss; CARBERRY J.A., *Terrorism: A Global Phenomenon Mandating a Unified International Response*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1999, p. 685 ss; ALEXANDER Y., *Terrorism in the Twenty-First Century: Threats and Responses*, in *DePaul Business Law Journal*, 1999-2000, p. 61 ss; LIM L., *Terrorism and Globalization: An International Perspective*, in *Vanderbilt University of Transnational Law*, 2002, p. 703 ss; SUCHARITKUL S., *Jurisdiction, Terrorism and the Rule of International Law*, in *Golden Gate University Law Review*, 2002, p. 311 ss; TELHAMI S., *Conflicting Views of Terrorism*, in *Cornell International Law Journal*, 2002, p. 581 ss; BIGGIO F.A., *Neutralizing the Threat: Reconsidering Existing Doctrines in the Emerging War on Terrorism*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2002, p. 1 ss; JOYNER C.C., *International Extradition and Global Terrorism: Bringing International Criminals to Justice*, in *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, 2003, p. 494 ss; CHENUMOLU S., *Revamping International Securities Laws to Break the Financial Infrastructure of Global Terrorism*, in *The Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2003, p. 386 ss; SOREL J.M., *Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing*, in *European Journal of International Law*, 2003, p. 347 ss. PALADINI J. M., *Terrorism: War or Piracy?*, in *Arizona Attorney*, 2004, p. 38 ss; DUNLAP B.N., *State Failure and the Use of Force in the Age of Global Terror*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 2004, p. 453 ss; ORLOVA A.V. AND MOORE J.W., *"Umbrellas" or "Building Blocks"?: Defining International Terrorism and Transnational Organized Crime in International Law*, in *Houston Journal of International Law*, 2005, p. 268 ss.

²⁵⁷ CARBERRY, J. A., *Terrorism*, cit., p. 688.

L'elemento dei limiti alla sovranità degli Stati, evidenziato dal fenomeno globale del terrorismo, porterebbe inoltre ad un paradosso, in particolare per gli Stati Uniti, il quale consisterebbe nel fatto che una super potenza la quale sembra non avere rivali fra gli Stati-nazione si trova a dover affrontare il maggior pericolo che proviene da organizzazioni terroristiche ovvero da attori criminali non statali.²⁵⁸ Il fatto poi che la minaccia terroristica provenga da organizzazioni che non sono collegate ad alcuno Stato e che i finanziamenti del terrorismo globale attuale sono sempre più privatizzati, avrebbe comportato altresì un cambiamento nelle modalità di reazione agli atti terroristici. In altri termini, date le nuove caratteristiche del terrorismo globale, non sono più efficaci le sanzioni un tempo adottate nei confronti degli Stati che si riteneva avessero sponsorizzato ovvero appoggiato un gruppo terroristico.²⁵⁹

Vi è una parte della dottrina la quale parte dal presupposto che esistono due modi diversi di concepire il terrorismo, quello proprio degli Stati Uniti e quello del “resto del mondo”.²⁶⁰ In principio, mentre gli Stati Uniti ritengono che la minaccia terroristica risieda negli Stati terroristi, la gran parte degli Stati nella comunità internazionale considera il terrorismo come deterritorializzata, ovvero come un fenomeno la cui minaccia è sempre più crescente “in part because of the relative weakening of the state in an era of globalization.” Tale dottrina sottolinea inoltre il largo consenso e appoggio fornito dalla comunità internazionale agli Stati Uniti dopo gli attentati dell'11 settembre, tanto più significativo se si considera che tale sostegno è stato fornito anche dagli Stati tradizionalmente considerati dagli Stati Uniti come sostenitori del terrorismo internazionale e che in ogni caso hanno sempre espresso opinioni divergenti da quelle statunitensi su cosa debba intendersi per terrorismo internazionale. A proposito della definizione di terrorismo internazionale, si sottolinea inoltre il consenso con cui è stata adottata la risoluzione 1373 (2001) da parte del Consiglio di Sicurezza attraverso la quale sono state adottate una serie di misure vincolanti per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e si giustifica tale consenso in quanto la risoluzione

²⁵⁸ DUNLAP B. N., *State Failure*, cit.

²⁵⁹ CHENUMOLU S., *Revamping International Securities Laws*, cit.

²⁶⁰ TELHAMI S., *Conflicting Views of Terrorism*, cit.

lascerebbe impregiudicata la questione della definizione giuridica di terrorismo internazionale. In altri termini, l'adozione della suddetta risoluzione all'unanimità sarebbe stata possibile solo in quanto gli Stati non hanno affrontato, in relazione ad essa, il problema della definizione di terrorismo internazionale. Partendo da tali presupposti, al fine di rintracciare una definizione accettabile di terrorismo internazionale, si propone di considerare terroristico qualsiasi atto violento commesso contro civili, a prescindere dal contesto in cui esso venga compiuto. Il vantaggio di una simile soluzione sarebbe, da un lato che l'atto così definito potrebbe essere considerato diretto contro l'intera comunità internazionale suscitando dunque una risposta della generalità degli Stati ed inoltre, eviterebbe l'annoso problema della distinzione tra terroristi e *freedom fighters*. Tale tesi non sembra tener conto, a nostro avviso, che la prassi degli Stati non è affatto unanime nel senso di qualificare un atto terroristico come un attacco contro civili. Si è visto che neppure gli attacchi contro civili compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione sono unanimemente considerati terroristici e persino dagli Stati occidentali. Ma ancora si trascura il fatto che gli attacchi compiuti da Al Qaeda contro obiettivi militari e/o governativi sono considerati ugualmente terroristici. Se si accettasse una simile impostazione si dovrebbe insomma concludere che gli attacchi diretti a colpire obiettivi militari e/o governativi, nell'ambito di una lotta che non ha alcun riconoscimento nel diritto internazionale, quale è quella di Al Qaeda, non sarebbero da considerarsi atti di terrorismo internazionale. In tal senso pertanto a nulla varrebbe la considerazione che una determinata tipologia di lotta, quale quella per l'autodeterminazione, sia riconosciuta e considerata un principio fondamentale nel diritto internazionale, salvo individuarne dei limiti. Semmai, a nostro avviso, proprio gli attacchi contro obiettivi militari e/o governativi potrebbero essere considerati come elemento distintivo tra una lotta che, in quanto considerata lecita sulla base del diritto internazionale, ne consente il ricorso ed una lotta nel cui ambito, al contrario, difettando di tale legittimità ovvero riconoscimento a livello internazionale, non è considerato lecito ricorrere a simili attacchi. Nel primo caso avremmo dunque una lotta lecita con leciti mezzi di guerra, ovvero gli attacchi contro obiettivi militari, e illeciti mezzi di guerra ovvero gli attacchi contro obiettivi civili. Nel secondo

caso, che si tratti di obiettivi civili o di obiettivi militari saremmo in presenza di atti ritenuti dalla generalità degli Stati come atti di terrorismo internazionale.

Non è un caso che la suddetta opinione si concluda nel senso che l'argomentazione addotta è morale ovvero che il fine non giustifica i mezzi e che pertanto la legittimità della causa, in questo caso dell'autodeterminazione, non può in alcun caso giustificare i mezzi utilizzati per perseguirla. A nostro avviso tuttavia i dati della prassi mostrano che la legittimità della causa dell'autodeterminazione non implica di per sé che qualsiasi mezzo utilizzato per perseguirla sia consentito e giuridicamente lecito ma tuttavia che l'eventuale mezzo illecito cui si è fatto ricorso venga considerato un illecito giuridico distinguibile e distinto dallo specifico e aggravante illecito che è l'atto terroristico.

In termini sostanzialmente opposti è stata sostenuta in dottrina la tesi per cui il terrorismo internazionale ed in particolare il problema della sua definizione giuridica, debba essere distinto dalla questione della sua legittimità.²⁶¹ In tal senso la definizione giuridica di terrorismo internazionale potrebbe essere stabilita solo in relazione all'ordine della comunità internazionale percepito in un dato momento. Così il terrorismo sarebbe un atto illecito se i mezzi di terrore vengono usati contro un "representative public order", diverso da quello basato su un regime caratterizzato dall'oppressione e dall'illegittimità. Peraltro si riconosce che quest'ultimo aspetto, rimanendo alquanto ambiguo, rappresenta un rischio e cioè che gli Stati più forti agiscano come "guardiani" di un ordine internazionale che essi stabiliscono in base a propri interessi. Si ritiene inoltre che per una soddisfacente definizione, occorre distinguere "the attitude of terrorism", in termini di attitudine illecita, dalle azioni o metodi i quali saranno qualificati terroristici se il loro scopo è diffondere il terrore, ovvero "it is necessary to define terrorism in contrast to a state of public order in order so as to avoid evoking the notion of terrorism vis-à-vis acts against an oppressive regime." In tal senso non sarebbe necessario specificare il tipo di scopo politico, i mezzi utilizzati o la natura dei perpetratori di tali atti. Essi sarebbero sempre qualificati in base al proprio obiettivo che è quello di diffondere il terrore. In definitiva, benché non sia

²⁶¹ SOREL J.M., *Some Questions About the Definition of Terrorism*, cit.

possibile fornire una definizione precisa di terrorismo, un tentativo di chiarezza potrebbe essere fatto sostenendo che “international terrorism is an illicit act (irrespective of its perpetrator or its purpose) which creates a disturbance in the public order as defined by the international community, by using serious and indiscriminate violence (in whatever form, whether against people or public or private property) in order to generate an atmosphere of terror with the aim of influencing political action.”

Tale tesi sembra potersi considerare la più corrispondente alla prassi degli Stati ovvero allo stato attuale del diritto internazionale. Esiste, a nostro avviso, la tendenza della generalità degli Stati a condannare il terrorismo globale astatale i cui obiettivi sono sia civili che militari e/o governativi nell’ambito dello scopo generale del “sovvertimento” della comunità internazionale. Il rischio che un simile approccio possa avallare l’idea per cui siano gli Stati più forti a stabilire quale sia l’ordine della comunità internazionale minacciato dal terrorismo con la conseguenza di qualificare con una certa discrezionalità se non arbitrarietà il terrorismo stesso, appare senz’altro ragionevole ma, a nostro avviso, superabile nella misura in cui si tenga conto del fatto che il terrorismo così inteso è *oggetto di condanna dalla gran parte se non dalla totalità degli Stati*. Il dato ci sembra rilevante proprio alla luce delle considerazioni fatte a proposito della distinzione fra atti terroristici e atti compiuti nell’ambito delle lotte di autodeterminazione. Se infatti è possibile constatare un consenso generale degli Stati sulla condanna del terrorismo globale con le caratteristiche che si è cercato di individuare, altrettanto non può dirsi per la condanna, in quanto terroristici, degli atti compiuti contro civili nell’ambito delle lotte di liberazione nazionale e ciò, nonostante un certo numero di Stati, essenzialmente occidentali, tenda ad includere tali atti nella definizione di terrorismo internazionale.

Il consenso generale degli Stati, lo ribadiamo, attiene al fatto che il terrorismo internazionale vada oggi inteso nel senso di atti violenti compiuti da reti transnazionali o “globali”, cioè distaccate da qualsiasi Stato e non localizzabili spazialmente. In termini più specifici, si fa sempre più strada nella prassi recente, oltre che nelle dichiarazioni degli Stati, l’idea che il terrorismo internazionale abbia delle caratteristiche ben precise, le quali possono sintetizzarsi

essenzialmente in tre elementi. In primo luogo, si tratta della perpetrazione di atti di indiscriminata violenza diretti sia contro obiettivi civili, sia contro obiettivi militari/governativi. Il secondo elemento attiene agli autori dei suddetti atti. Si tratta essenzialmente di privati o gruppi di privati che agiscono in quanto tali e che quindi “non rispondono” allo Stato, nel senso che non agiscono “per conto”, *latu sensu*, di esso, né necessariamente con la sua protezione, ma che piuttosto ne utilizzano il territorio o altri strumenti per esigenze logistiche e di spostamento. Si è sottolineato in particolare che il terrorismo internazionale attualmente condannato dagli Stati non ha alcun bisogno del sostegno statale quanto piuttosto della sua assenza ovvero di un sistema di governo molto debole. Il terzo elemento riguarda lo scopo perseguito che è quello di sovvertire/destabilizzare l’ordine mondiale, piuttosto che singoli Stati, così come inteso dalla generalità degli Stati.

Come si è avuto modo di sottolineare, tali caratteristiche sono individuabili nella prassi contemporanea nell’organizzazione terroristica di Al Qaeda ma è evidentemente possibile ricostruire, a partire da quest’ultima, una categoria di atti con le medesime caratteristiche, in quanto considerati atti di terrorismo internazionale dalla generalità degli Stati.

CONCLUSIONI

Con il nostro studio si è cercato di dimostrare che la fattispecie giuridica del terrorismo internazionale non comprende né il terrorismo di Stato, né gli atti illeciti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione dei popoli. La ragione di una simile conclusione deriva dalla circostanza che le norme applicabili ad entrambe le suddette fattispecie rientrano in discipline distinte di diritto internazionale.

Quanto al terrorismo di Stato, il riferimento è alle norme che vietano l'uso della forza e impongono il rispetto dei diritti umani.

Quanto agli atti violenti compiuti nell'ambito di lotte di liberazione nazionale, si è notato come, tanto nel diritto convenzionale, quanto nel diritto consuetudinario, non esistono elementi oggettivi tali da far concludere nel senso che i suddetti atti siano giuridicamente qualificabili in quanto atti di terrorismo internazionale.

Per quanto concerne il diritto convenzionale, si è avuto modo di constatare la mancata soluzione del problema relativo alla distinzione tra atti terroristici e atti violenti compiuti nell'ambito delle lotte di autodeterminazione e la conseguente soluzione di compromesso cui gli Stati sono pervenuti nel senso di disciplinare singole fattispecie, spesso confondibili con reati comuni e salvo l'apposizione di riserve sulla non applicabilità delle stesse convenzioni a membri di movimenti di liberazione nazionale.

Quanto al diritto consuetudinario, si è visto come la tradizionale identificazione degli atti terroristici con gli attacchi compiuti contro la popolazione civile, anche nell'ambito delle lotte di autodeterminazione, non trovi riscontro nella prassi degli Stati. In particolare, i giudici statali hanno di volta in volta adottato criteri diversi da quello dell'obiettivo civile al fine di qualificare un attacco come terroristico.

A livello internazionale, inoltre, tale conclusione sembra confermata da un lato, da una recente sentenza del Tribunale per i crimini commessi nella *ex*

Jugoslavia, nel caso *Galic*, nella quale la questione del divieto di atti terroristici non è stata equiparata *tout court* a quella più generale del divieto di attacchi contro la popolazione civile e dall'altro, dal parere della Corte Internazionale di Giustizia, del 9 luglio 2004, sulla liceità del muro costruito da Israele nei territori palestinesi occupati, nel quale, per indicare gli attacchi palestinesi da cui Israele riteneva avere il diritto di difendersi, la Corte ha parlato di atti di violenza contro la popolazione civile ma non di atti terroristici.

La nostra conclusione, pertanto, è stata nel senso che gli atti compiuti nell'ambito di lotte di liberazione nazionale, *ancorché illeciti*, debbano essere distinti dagli atti terroristici. Tale conclusione pare essere rafforzata dalla constatazione che, proprio in seguito agli attentati che hanno colpito gli Stati Uniti nel settembre 2001, la gran parte degli Stati sembra avere trovato una base di consenso su una diversa definizione di terrorismo internazionale, la quale prescinde dall'obiettivo dell'atto e si caratterizza piuttosto per la causa perseguita. In particolare è stato possibile individuare tre elementi. Il primo è che si tratta di atti di indiscriminata violenza diretti sia contro obiettivi civili, sia contro obiettivi militari/governativi. Il secondo elemento attiene agli autori dei suddetti atti, ovvero privati o gruppi di privati che non rispondono allo Stato, nel senso che non agiscono per conto di esso, né con la sua protezione, ma che piuttosto ne utilizzano il territorio per esigenze logistiche e di spostamento. Il terzo elemento infine riguarda la causa perseguita identificabile con la destabilizzazione dell'ordine mondiale, così come inteso dalla generalità degli Stati.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE

An Encyclopaedia Survey of Global terrorism in 21st century, edited by R.K.Pruthi, 2002.

BRIBOSIA EMMANUELLE ET WEYEMBERGH, *Luttte contre le terrorisme et droits fondamentaux, Bruxelles*, 2002.

CHADWICK E., *Self-determination, Terrorism and the International Humanitarian Law of Armed Conflict*, 1996.

DIBB P., *The Utility and Limits of the International Coalition against Terrorism*, 2001.

Encyclopaedia of International Terrorism, (editor) Verinder Grover, 2002.

GOSWAMI A., *Combating Terrorism, the Legal Challenge*, 2002.

GUARINO G., *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, 1984.

LAMBERT, *Terrorism and hostages in international law*, 1990.

PACHNANDA R. K., *Terrorism and response to Terrorist Threat*, 2002.

POMERANCE M., *Self-Determination in Law and Practice*, 1982;.

REINARES F., *European Democracies against Terrorism, Governmental Policies and Intergovernmental Cooperations*, 1999.

SANDOZ Y., SWINARSKI C., ZIMMERMANN B., *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, 1986.

SASSOLI M., BOUVIER A.A., *How Does Law Protect in War?*, 1999.

TOMUSCHAT C., *Modern Law of Self-Determination*, 1993.

VAN DEN WIJNGAERT C., *The Political Offense Exception to Extradition*, 1980.

WILSON, *International Law and The Use of Force by National Liberation Movements*, 1988.

ZICCARDI CAPALDO, *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, 1990.

ARTICOLI

ABI-SAAB G., *Wars of National Liberation and the Law of War*, in *Annales d'Etudes Internationales*, 1972, p. 104 ss.

ABI-SAAB G., *Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols*, in *Recueil des Cours*, 1979-IV, p. 400 ss.

ABRAMOVSKY, *Multilateral Conventions for the suppression of unlawful seizure and interference with aircraft. Part II: the Montreal Convention*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1975, p. 268 ss.

ABRAMOVSKY, *Multilateral Conventions for the suppression of unlawful seizure and interference with aircraft. Part I: the Hague Convention*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1974, p. 381.

ABRAMOWITZ, *The President, the Congress and the use of force: legal and political considerations in authorizing use of force against international terrorism*, in *Harvard International Law Journal*, 2002, p. 71 ss.

AKANDE, *The International Court of Justice and the Security Council: Is the Room for Judicial Control of the Decisions of Political Organs of the United Nations?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1997, p. 309 ss.

ALDRICH G. H., *Prospects for United States Ratification of Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions*, in *American Journal of International Law*, 1991, p. 1 ss.

- ALEXANDER Y., *Terrorism in the Twenty-First Century: Threats and Responses*, in *DePaul Business Law Journal*, 1999-2000, p. 61 ss.
- ALLEN B., *International Terrorism: Prevention and Remedies: Talking "Terrorism": Ideologies and Paradigms in a Postmodern World*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1996, p. 7 ss.
- ARAÚJO, *A judicial response to terrorism*, in *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2003, p.117 ss.
- BANOFF B. A., & PYLE C. H., *To Surrender Political Offenders: The Political Offense Exception to Extradition in United States Law*, in *New York Journal of International Law & Policy*, 1984, p. 169 ss.
- BASSIOUNI, *Legal control of international terrorism*, in *Harvard International Law Journal*, 2002, p. 83 ss.
- BERES, *The Legal Meaning of Terrorism for the Military Commander*, in *Connecticut Journal of International Law*, 1995, p. 1 ss.
- BIGGIO F.A., *Neutralizing the Threat: Reconsidering Existing Doctrines in the Emerging War on Terrorism*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2002, p. 1 ss.
- BLACK-BRANCH, *Powers of detention of suspected international terrorists under the United Kingdom Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, in *Emory Law Review*, 2002.
- BRENNAN, *International terrorism and domestic law*, in *The Indian Journal of International Law*, 2002, p. 173 ss.
- CARBERRY J.A., *Terrorism: A Global Phenomenon Mandating a Unified International Response*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1999, p. 685 ss.
- CARBONE, *Repressione della c.d. pirateria aerea nei rapporti internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1971, p. 534 ss.

- CARBONNEAU, *The Political Offense Exception as Applied in French Cases Dealing with Extradition of Terrorists*, in *Michigan Yearbook of International Legal Studies*, 1983, p. 209 ss.
- CASSESE A., *A Tentative Appraisal of the Old and the New Humanitarian Law of Armed Conflict*, in CASSESE A. (ed.), *The New Humanitarian Law of Armed Conflict*, Napoli, 1979, p. 461 ss.
- CASSESE A., *Wars of national liberation and humanitarian law*, in SWINARSKI C. (ed.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge*, 1984, p. 313 ss.
- CASSESE, *Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2001.
- CECCHINI, *Terrorismo, tolleranza e diritto internazionale*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2002, p. 9 ss.
- CHENUMOLU S., *Revamping International Securities Laws to Break the Financial Infrastructure of Global Terrorism*, in *The Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2003, p. 386 ss.
- CIAMPI, *Questioni Concernenti l'Applicabilità della Convenzione di Montreal nel caso Lockerbie*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 1043 ss.
- COHAN, *Formulation of a State's response to Terrorism and State sponsored Terrorism*, in *Pace International Law Review*, 2002, p. 77 ss.
- CONDORELLI, *Les attentats du 11 septembre et leurs suites: ou va le droit international ?*, in *Revue générale de droit international public*, 2001, p. 834 ss.
- CORTEN, *A Propos D'un Désormais «Classique» : Le droit à l'Autodetermination en dehors des situations de decolonisation, de Théodore Christakis*, in *Revue Belge de Droit International*, 1999, p. 329 ss.

- CORTEN, DUBUISSON, *Opération « Liberté immuable »: une extension abusive du concept de légitime défense*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2002, p. 51 ss.
- DAMROSCH, *Sanctions against Perpetrators of Terrorism*, in *Houston Journal of International Law*, 1999, p. 63 ss.
- DAUDET, *International Action against State Terrorism*, in HIGGINS, ROSALYN (ed.), *Terrorism and International Law*, 1997, p. 201 ss.
- DER BAGDASARIAN, *The Need for International Cooperation to Suppress Terrorism: The United States and Germany as an Example*, in *New York Law School Journal of International and Comparative Law*, 1999, p. 265 ss.
- DICKINSON, *Using legal process to fight terrorism*, in *Southern California Law Review*, 2002, p.1407 ss.
- DORIGO, *Quale responsabilità della Libia per il caso Lockerbie?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 1102 ss.
- DUGARD, *South West Africa and the "Terrorist Trial"*, in *American Journal of International Law*, 1970, p. 19 ss.
- DUNLAP B.N., *State Failure and the Use of Force in the Age of Global Terror*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 2004, p. 453 ss.
- EMANUELLI, *Etude sur les moyens de prévention et de sanction en matière d'actes d'interférence illicite dans l'aviation civile internationale*, *ibidem*, 1973, p. 577 ss.
- EPPS V., *Abolishing the Political Offence Exception*, in *Legal Responses to International Terrorism*, 1988, p. 203 ss.
- EPPS V., *The Validity of the Political Offender Exception in Extradition Treaties in Anglo-American Jurisprudence*, in *Harvard International Law Journal*, 1979, p. 61 ss.

- FITZPATRICK, *Jurisdiction of Military Commission and the Ambiguous War on Terrorism*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 345 ss.
- FLORY, *International Law: An Instrument to Combat Terrorism*, in HIGGINS, ROSALYN (ed.), *Terrorism and International Law*, in HIGGINS, ROSALYN (ed.), *Terrorism and International Law*, 1997, p. 30 ss.
- FRANCIONI, *Maritime terrorism and international law: the Rome Convention of 1988*, in *German Yearbook of International Law*, 1988, p. 278 ss.
- FRANCK, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *American Journal of International Law*, 1992, p. 46 ss.
- FRANK, *The Power of Appreciation: Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?*, in *American Journal of International Law*, 1992, p. 261 ss.
- FREESTONE, *International Cooperation against Terrorism and the Development of International Law Principles of Jurisdiction*, in HIGGINS, ROSALYN (ed.), *Terrorism and International Law*, 1997, p. 43 ss.
- FRIEDLANDER, *Terrorism and Self-Determination. The Fatal Nexus*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1979, p. 263 ss.
- GAJA, *Quale conflitto fra obblighi negli affari relativi all'incidente aereo di Lockerbie?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 374 ss.
- GARCIA-MORA, *The Nature of Political Offenses: A Knotty Problem of Extradition Law*, in *Vanderbilt Law Review*, 1962, p. 1226 ss.
- GARTENSTEIN-ROSS D., *A Critique of the Terrorism Exception to the Foreign Sovereign Immunities Act*, in *Journal of International Law and Politics*, 2002, p. 887 ss.
- GASSER H. P., *An Appeal for Ratification by the United States*, in *American Journal of International Law*, 1987, p. 912 ss.
- GASSER, *Acts of terror, terrorism and international humanitarian law*, in *Revue Internationale de la Croix Rouge*, 2002, p. 547 ss.

- GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 17.
- GLASER, *Quelques observations sur le détournement d'aéronef. En marge de la Convention du 16 décembre 1970 sur la répression de la capture illicite d'aéronefs*, in *Revue générale de droit international public*, 1972, p. 12 ss.
- GOLD, *Non-Extradition for Political Offenses: The Communist Perspective*, in *Harvard International Law Journal*, 1970, p. 191 ss.
- GOWLLAND-DEBBAS, *The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of Lockerbie Case*, in *American Journal of International Law*, 1994, p. 643.
- GUEYDAN, *Cooperation between Member States of the European Community in the fight against Terrorism*, in HIGGINS, ROSALYN (ed.), *Terrorism and International Law*, 1997, p. 97 ss.
- GUILLAME, *Terrorisme et droit international* in *Recueil des Cours*, 1989, p. 291 ss.
- GUILLAUME, *La Convention de La Haye du 16 décembre 1970 pour la repression de la capture illicite d'aéronefs*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1970, p. 35 ss;
- HALBERSTAM, *The Evolution of the United Nations Position on Terrorism: from exempting National Liberation movements to criminalizing Terrorism wherever and by whomever committed*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2003, p. 573 ss.
- HANNAY, *International Terrorism and the Political Offense Exception to Extradition*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1979, p. 381 ss.

- HANNAY, *Legislative Reform of the U.S. Extradition Statutes: Plugging the Terrorist's Loophole*, in *Denver Journal of International Law & Policy*, 1983, p. 53 ss.
- HIGGINS, *The General International Law of Terrorism*, in HIGGINS, ROSALYN (ed.), *Terrorism and International Law*, 1997, p.13 ss.
- HONGJU KOH , *The Case Against Military Commission*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 337 ss.
- HOYE W.P., *Fighting Fire with...Mire? Civil Remedies and the New War on State Sponsored Terrorism*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2002, p. 105 ss.
- IOVANE, *Le Falkland/Malvinas: autodeterminazione o decolonizzazione*, in *La questione delle Falkland/Malvinas nel diritto internazionale* (a cura di RONZITTI N.), 1984, p. 85 ss.
- JINKS, *International human rights law and the war on terrorism*, in *Denver Journal of International Law and policy*, 2002, p. 58 ss.
- JOYNER C.C., *International Extradition and Global Terrorism: Bringing International Criminals to Justice*, in *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, 2003, p. 494 ss.
- KENDALL, *Israeli counter-terrorism: "target killing" under international law*, in *North Carolina Law Review*, 2002, p. 1069 ss.
- KINDT, *Destructive economic policies in the age of terrorism*, in *Temple International and Comparative Law Journal*, 2002, p. 243 ss.
- KITTRIE, *A New Look at Political Offenses and Terrorism*, in *International Terrorism in the Contemporary World*, 1978, p. 354 ss.
- KNOOPS, *International terrorism: the changing face of international extradition and European criminal law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2003, p. 149 ss.

- KOJANEK, *Il dirottamento di aeromobili nella recente disciplina internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 1971, p. 266 ss.
- LAVALLE, *A novel, if awkward, exercise in international law-making: Security Council resolution 1540 (2004)*, in *Netherlands International Law Review*, 2004, p. 411 ss.
- LEVIE H. S., *The 1977 Protocol I and the United States*, in *Saint Louis University Law Journal*, 1993-94, p. 469 ss.
- LIM L., *Terrorism and Globalization: An International Perspective*, in *Vanderbilt University of Transnational Law*, 2002, p. 703 ss.
- MALZAHAN, *State sponsorship and Support of International Terrorism: Customary Norms of State Responsibility*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 2002, p. 83 ss.
- MANI, *International Terrorism, is a definition possible?*, in *Indian Journal of International Law*, 1978, p. 206 ss.
- MANKIEWICZ, *La Convention de Montréal (1971) pour la repression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile*, in *Annuaire Française de Droit International*, 1971, p. 855 ss.
- MARTENCZUK, *The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review: What Lesson from Lockerbie?*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 517 ss.
- MATHESON, *U.S. Military Commission: One of Several Option*, in *American Journal of International Law*, 2002, p.354 ss.
- MICCO, *Putting the Terrorist-sponsoring State in the Dock: Recent Changes in the Foreign Sovereign Immunities Act and the Individual's Recourse against Foreign Power*, in *Temple International and Comparative Law*, 2000, p.109 ss.
- MIGLIORINO, *International Terrorism in the United Nations Debates*, in *Italian Yearbook of international law*, 1976, p. 102 ss.

- MIGLIORINO, *La Dichiarazione delle Nazioni Unite sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, pp. 962-972.
- MILLER, *Self-Determination in International Law and the Demise of Democracy?*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2003, p. 601 ss.
- MOMTAZ, *La Convention pour la repression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1988, p. 595 ss.
- MÜLLERSON, *Jus ad Bellum and International Terrorism*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 2002, p. 47.
- MUNDIS, *The Use of Military Commission to Prosecute Individuals Accused of Terrorist Acts*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 320 ss.
- MURPHY J. F., *The Future of Multilateralism and Efforts to Combat International Terrorism*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1986, p. 35 ss.
- MURPHY, *Defining International Terrorism: A Way out of the Quagmire*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 1989, p.13 ss.
- MURPHY, *International law and the war on terrorism: the road ahead*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 2002, p. 117 ss.
- MURPHY, *International law, the United States and non – military "war" against terrorism*, in *European Journal of International Law*, 2003, p. 347 ss.
- MURPHY, *Terrorism and the concept of "armed attack" in article 51 of the U.N. Charter*, in *Harvard International Law Journal*, 2002, p. 41 ss.
- MUSHKAI, *Technical Impediments on the way to a Universal Definition of International Terrorism*, in *Indian Journal of International Law*, 1980, p. 448 ss.

- NOTE, *American Courts and Modern Terrorism: The Politics of Extradition*, in *New York University Journal of International Law & Policy*, 1981, p. 617 ss.
- NOTE, *The Convention on the prevention and the punishment of crimes against diplomatic agents and other internationally protected persons: an analysis*, in *Vanderbilt Journal of International Law*, 1974, p. 705 ss;
- OLIVIER, *Human Rights Law and the International Fight against terrorism: How do Security Council resolutions impact on State's obligations under international human rights law? (Revisiting Security Council resolution 1373)*, in *Nordic Journal Of International Law*, 2004, p. 399 ss.
- ORLOVA A.V. AND MOORE J.W., *"Umbrellas" or "Building Blocks"?: Defining International Terrorism and Transnational Organized Crime in International Law*, in *Houston Journal of International Law*, 2005, p. 268 ss.
- PALADINI J. M., *Terrorism: War or Piracy?*, in *Arizona Attorney*, 2004, p. 38 ss.
- PANZERA, *Gli accordi di Roma per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima e delle installazioni fisse collocate sulla piattaforma continentale*, in *La Comunità Internazionale*, 1988, p. 421 ss.
- PANZERA, *La Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro persone che godono di protezione internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, p. 80 ss.
- PANZERA, *Qualche considerazione in merito alla Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, p. 885 ss.
- PAUST, *Antiterrorism Military Commission*, in *Michigan Journal of International Law*, 2001, p.1 ss.

- PICKARD, *Legalizing assassination?*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2001, p. 1 ss.
- PORTER, *Osama bin – Laden, jihad, and the sources of international terrorism*, in *University of Pittsburgh Law Review*, 2003, p. 815 ss.
- PYLE C. H., *The Political Offense Exception*, in BASSIOUNI, M. C., *Legal Responses to International Terrorism*, 1988, p. 181 ss.
- QUANE, *The United Nations and the Evolving Right to Self-Determination*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1998, p. 537 ss.
- QUIGLEY, *International law violations by the United States in the Middle East as a factor behind Anti-American terrorism*, in *University of Pittsburgh Law Review*, 2002, p. 815 ss.
- REISMAN, *International Legal Responses to Terrorism*, in *Houston Journal of International Law*, 1999, p.3 ss.
- REISMAN, *The Constitutional Crisis of the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 1993, p. 83.
- ROHAN, *International legal framework for cooperation in combating terrorism*, in *Sri Lanka Journal of International Law*, 2000, p. 55 ss.
- SALMON J., *Les guerres de libération nationale*, in CASSESE A. (ed.), *The New Humanitarian Law of Armed Conflict*, Napoli, 1979, p. 55 ss.
- SANDOZ, *Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités*, in *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, 2002, p. 330.
- SAPIRO M. E., *Extradition in an era of Terrorism: the Need to Abolish the Political Offense Exception*, in *New York University Law Review*, 1986, p. 654 ss.
- SCHARF, *Defining international terrorism as the peace time equivalent of war crimes*, in *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 2001, p. 391 ss.

- SCHMITT, *Counter-Terrorism and the Use of Force in International Terrorism*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 2002, p. 91 ss.
- SCHREIBER, *Ascertaining opinio juris of States concerning norms involving the prevention of international terrorism: a focus on the U.N. process*, in *Boston University International Law*, 1998, p. 309 ss.
- SCHRIJVER, *Responding to International Terrorism: Moving the Frontiers of International Law for « Enduring freedom » ?*, in *Netherland International Law Review*, 2001, p.272 ss.
- SCISO, *Può la Corte internazionale di giustizia rilevare l'invalidità di una decisione del Consiglio di sicurezza?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 369.
- SEALING, *State Sponsors of Terrorism are Entitled to Due Process too: The Amended Foreign Sovereign Immunities Act is Unconstitutional*, in *American University International Law*, 1999, p. 395 ss.
- SEALING, *State Sponsors of Terrorism is a Question, not an Answer: The Terrorism amendment to the FSIA makes less sense now than it did before 9/11*, in *Texas International Law Journal*, 2003, p. 119 ss.
- SHAIKH A.R., *A Theoretic Approach to Transnational Terrorism*, in *Georgetown Law Journal*, 1992, p. 2131 ss.
- SHEN, *Terrorism and International Responses: Toward more Effective Suppression, Prevention and Elimination of Terrorism and other Forms of Violence*, in *Proceedings of the Annual Meeting of de ASIL*, 1999, p. 80 ss.
- SIMPSON, *The Diffusion of Sovereignty: Self-Determination in the Post-Colonial Age*, in *Stanford Journal of International Law*, 1996, p. 255 ss.
- SINAGRA, *Terrorismo e legittima resistenza*, in *Rivista della Cooperazione giuridica internazionale*, 2005, p. 96 ss.

- SKUBISZEWSKI, *Definition of Terrorism*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 1989, p. 39 ss.
- SOFAER, A. D., *Agora: The U.S. Decision not to ratify Protocol I to the Geneva Conventions on the protection of War Victims (Cont'D), The Rationale for the United States Decision*, in *American Journal of International Law*, 1988, p. 784 ss.
- SOREL J. M. *Existe-t-il une definition universelle du terrorisme?*, in BANNELIER K., CHRISTAKIS T., CORTEN O., DELCOURT B., *Le Droit International Face au Terrorisme*, 2001, p. 35 ss.
- SOREL J.M., *Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against its Financing*, in *European Journal of International Law*, 2003, p. 165 ss.
- SUCHARITKUL S., *Jurisdiction, Terrorism and the Rule of International Law*, in *Golden Gate University Law Review*, 2002, p. 311 ss.
- SZASZ, *The Security Council starts legislating*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 901 ss.
- SZUREK, *La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII: un laboratoire normatif*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2005, p. 5 ss.
- TAULBEE J. L., *Political Crimes, Human Rights, and Contemporary International Practice*, in *Emory International Law Review*, 1990, p. 43 ss.
- TAYLOR A., *Another Front in the War on Terrorism? Problems with Recent Changes to the Foreign Sovereign Immunities Act*, in *Arizona Law Review*, 2003, p. 533 ss.
- TELHAMI S., *Conflicting Views of Terrorism*, in *Cornell International Law Journal*, 2002, p. 581 ss.

- THOMAS, KIRBY, *The Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1973, p. 163 ss.
- TIEFENBRUN, *A Semiotic Approach To a Legal Definition of Terrorism*, in *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 2003, p. 357 ss.
- TRAHAN, *Terrorism Conventions: existing gaps and different approaches*, in *New England International and Comparative Annual*, 2002, p. 215 ss.
- TRAVALIO and ALTENBURG, *State Responsibility For Sponsorship of Terrorist and Insurgent Groups: Terrorism, State Responsibility, and the Use of Military Force*, in *Chicago Journal of International Law*, 2003, p. 97 ss.
- TRAVALIO, *Terrorism, International Law, and the Use of Military Force*, in *Wisconsin International Law Journal*, 2000, p. 145.
- VERWEY, *The international hostages convention and national liberation movements*, in *American Journal of International Law*, 1981, p. 77.
- WECKEL, *Le Statut Incertain des Détenus sur la Base Américaine de Guantanamo*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2002, p. 357 ss.
- WEDGWOOD, *Al Qaeda, Terrorism and Military Commission*, in *American Journal of International Law*, 2002, p.328 ss.
- WILLIAMS, *The United Kingdom's response to international terrorism*, in *Indiana International and Comparative Law Review*, 2003, p. 683 ss.
- WITTEN, *The International Convention for the suppression of terrorist bombings*, in *American Journal of International Law*, 1998, p. 774 ss.
- WOOD, *The Convention on the prevention and the punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1974, p. 791 ss.

ZEIDAN S., *Desperately Seeking Definition: The International Community's Quest for Identifying the Specter of Terrorism*, in *Cornell International Law Journal*, 2004, p. 491 ss.