

Finalità di terrorismo, snodi ermeneutici e ruolo dell'interpretazione conforme

I giudici tra indeterminatezza delle fattispecie e fonti sovranazionali

The Purpose of Terrorism, Interpretive Aspects and the Role of Consistent Interpretation

Judges: Between the Uncertainty of Offences and Supranational Sources of Law

SUSANNA CRISPINO

Dottoranda di ricerca in Internazionalizzazione dei sistemi giuridici e diritti fondamentali presso l'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

TERRORISMO, INTERPRETAZIONE CONFORME,
LEGALITÀ, OFFENSIVITÀ

TERRORISM, CONSISTENT INTERPRETATION,
LEGALITY, PRINCIPLE OF HARM

ABSTRACT

In sede di accertamento della finalità di terrorismo, il giudice si trova a dover risolvere una serie di questioni interpretative. L'articolo si propone di esaminare la difficoltà di qualificare una condotta come terroristica, analizzando il contenuto delle disposizioni interne e riportando alcuni casi giurisprudenziali significativi. Per illustrare la complessità normativa entro cui si muove l'interprete, le conclusioni rese di recente dell'Avvocato Generale della Corte di giustizia, nella causa A e a. contro Minister van Buitenlandse Zaken, offrono lo spunto per riflettere sulla vexata quaestio della distinzione tra atti di guerra e atti di terrorismo e sull'interpretazione conforme come strumento di risoluzione delle antinomie.

When assessing the purpose of terrorism, a judge has to solve a series of interpretation issues. This article aims to examine the difficulty of qualifying conduct as terroristic by analysing the content of the domestic provisions and discussing some of the most significant case law. In order to illustrate the complexity of rules within which a judge must act, the opinion recently delivered by Advocate General of the European Court of Justice, in the case A. and a v. Minister van Buitenlandse Zaken provides an opportunity to reflect on the highly disputed question of the distinction between acts of war and acts of terrorism and on consistent interpretation as a tool for resolving antinomies.

SOMMARIO

1. Introduzione: profili interpretativi nell'accertamento della finalità di terrorismo. – 2. Le conclusioni dell'Avvocato Generale nella causa C-158/14. L'obbligo di interpretazione conforme del giudice europeo. – 3. Struttura e contenuto degli artt.270-*bis* c.p. e 270-*sexies* c.p. – 4. Atti di terrorismo e atti di guerra. La nozione di 'terrorismo in tempo di guerra' al vaglio dei giudici di legittimità. – 5. Atti di terrorismo e atti di danneggiamento: i requisiti oggettivi della finalità di terrorismo. – 6. Conclusioni.

1.

Introduzione: profili interpretativi nell'accertamento della finalità di terrorismo.

Nella nostra legislazione i reati di terrorismo sono identificati in relazione alla 'finalità di terrorismo' che opera talvolta come dolo specifico, *ex art.270-sexies* c.p., talaltra come circostanza aggravante. Stabilire a quali condizioni una condotta possa essere definita terroristica ha implicazioni pratiche notevoli, perché in entrambi i casi è previsto un regime sanzionatorio particolarmente severo. Da un lato, le fattispecie incriminatrici che ergono tale finalità a rango di dolo specifico sono caratterizzate da pene detentive elevate e, dall'altro, l'art.1 della l. 15/1980, che ha convertito con modificazioni il d.l. 625/1979 – recante Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica – prevede l'aumento della pena della metà per i reati commessi con finalità di terrorismo, salvo che la circostanza sia elemento costitutivo del reato¹. Nell'accertamento della finalità di terrorismo in sede giudiziale s'innestano, tuttavia, profili interpretativi complessi riconducibili, principalmente, alla difficoltà di qualificare una condotta come terroristica e di differenziarne gli ambiti applicativi rispetto ad altre fattispecie di reato. Questi dubbi interpretativi determinano soluzioni giurisprudenziali divergenti le cui cause sono ravvisabili tanto nel *deficit* di determinatezza che caratterizza le fattispecie incriminatrici, quanto nel convergere di fonti di diversa natura e vincolatività nella definizione di terrorismo². Tra le fonti di ausilio ermeneutico, un ruolo di assoluta preminenza e rilievo è stato riconosciuto, sia dai giudici di merito che di legittimità, alla Decisione Quadro 2002/475/GAI, applicabile esclusivamente per gli atti di terrorismo commessi in tempo di pace, e alla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1999 (c.d. Convenzione *financing*), applicabile anche in tempo di guerra. Ad essere foriera di contrasti interpretativi è, soprattutto, la definizione di terrorismo in tempo di guerra perché l'interprete deve coordinare le disposizioni di questa Convenzione con quelle di diritto internazionale umanitario. Le interferenze tra questi due regimi normativi sono ben riassunte in un'espressione proposta da autorevole dottrina che definisce il terrorismo "una sorta di *super-reato* che incorpora alcune caratteristiche della guerra"³.

Nel quadro tracciato da questa premessa, il lavoro si articola intorno a quattro temi principali. *In primis*, ci si soffermerà sulle conclusioni rese dall'Avvocato Generale della Corte di giustizia di recente, nel caso A e a. contro Minister van Buitenlandse Zaken, che rappresentano un utile punto di partenza per illustrare il panorama normativo complesso entro cui si muove l'interprete per attingere la fonte applicabile al caso concreto. In seguito ci si cimenterà con la nozione di finalità di terrorismo nell'ordinamento italiano, che è stata dapprima costruita in via giurisprudenziale per il tramite dell'art.270-*bis* c.p. e poi definita dal legislatore introducendo l'art.270-*sexies* c.p., ponendo l'accento sull'eterointegrazione strutturale di queste disposizioni con il diritto europeo ed internazionale a causa del tasso di vaghezza con cui sono state formulate. Successivamente, si analizzeranno taluni dati giurisprudenziali da cui si evince come la perdita di sufficiente determinatezza generi incertezza applicativa, individuando due principali terreni di 'scontro' tra i giudici: l'uno riguardante la difficoltà di distinguere le attività

¹ Cfr., F. VIGANÒ, *La nozione di terrorismo ai sensi del diritto penale*, in F. Salerno (a cura di) *Sanzioni "individuali" del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010, p. 193 e ss.

² Su una visione d'insieme delle fonti in materia, si rinvia all'approfondito lavoro di A. VALSECCHI, *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2004, p. 1158 e ss.

³ "The better way to think of terrorism, I would suggest, is not as a crime but as a different dimension of crime, a higher, more dangerous version of crime, a kind of *super-crime* incorporating some of the characteristics of warfare." G.P. FLETCHER, *The indefinable concept of terrorism*, in *Journal of International criminal justice*, 2006, p. 900.

di guerra dalle attività propriamente terroristiche sotto il profilo dell'identità della vittima, e l'altro concernente la distinzione tra atti di terrorismo e atti di danneggiamento sotto il profilo dell'idoneità della condotta a cagionare un 'grave danno' al Paese o ad un'organizzazione internazionale. Infine, si trarranno alcune conclusioni in ordine ai mutamenti che il diritto penale sta subendo per effetto dell'uropeizzazione ed internazionalizzazione del diritto in una dinamica nuova che pone in dubbio gerarchie consolidate tanto tra fonti normative quanto dei rapporti fra autorità giudicanti⁴. L'incidenza crescente delle fonti sovranazionali sul sistema penale interno ha infatti esposto a tensioni il significato del principio di legalità penale sia sul versante della qualità democratica delle leggi penali formali che su quello della certezza del diritto⁵.

2. Le conclusioni dell'Avvocato Generale nella causa C-158/14. L'obbligo di interpretazione conforme del giudice europeo

In un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia sollevato il 6 giugno 2014, il Consiglio di Stato olandese chiede se gli atti commessi durante un conflitto armato possano essere qualificati come reati terroristici ai sensi della Decisione Quadro 2002/475/GAI, e, di conseguenza, ai sensi della Posizione Comune 2001/931/PESC e del Regolamento 2580/2001. Gli imputati sono accusati di aver raccolto e trasferito fondi all'associazione Tigri Tamil (LTTE), un gruppo che ha combattuto una guerra civile contro il governo dello Sri Lanka per creare un Stato indipendente nel nord e nell'est dello Sri Lanka. A causa di alcuni attentati e rapimenti commessi tra il 2005 e il 2009 – che sono stati considerati atti di terrorismo dall'Unione europea – l'associazione figura nell'elenco del regolamento 2580/2001. Le autorità olandesi, di conseguenza, hanno disposto il congelamento dei loro beni. Gli imputati si difendono sostenendo che il loro inserimento nelle liste è frutto di un errore in quanto le azioni commesse dal gruppo LTTE non erano atti terroristici bensì atti di una forza armata non statale impegnata in un conflitto armato non internazionale e come tali disciplinati esclusivamente dal diritto umanitario internazionale. In attesa della sentenza, si riportano le conclusioni dell'Avvocato Generale Eleanor Sharpston, presentate il 29 settembre 2016, per la puntuale ricostruzione delle fonti in materia e per l'*iter* argomentativo volto a colmare la lacuna normativa attraverso lo strumento dell'interpretazione conforme⁶.

In via preliminare, l'Avvocato Generale, chiarisce presupposti e finalità della Decisione Quadro 475/2002. L'undicesimo *considerando* della Decisione Quadro 475/2002/GAI limita l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in materia di terrorismo agli atti commessi in tempo di pace; gli atti commessi in contesti bellici restano regolati dal diritto internazionale e dal diritto internazionale umanitario, a seconda che siano rivolti, rispettivamente, contro obiettivi civili o contro obiettivi militari. La Decisione Quadro 2002/475/GAI ha la funzione di armonizzare le legislazioni penali nazionali e mira a ravvicinare la definizione di «reati terroristici» negli Stati membri. Il suo campo di applicazione ed i suoi obiettivi sono quindi diversi da quelli della Posizione Comune 2001/931 e del Regolamento 2580/2001, che perseguono essenzialmente obiettivi di prevenzione contro il terrorismo. Peraltro, un considerando non ha valore giuridico vincolante e non può quindi in nessun caso influire sull'interpretazione di altri atti dell'UE. Pertanto, *"A reading of Common Position 2001/931 and Regulation No 2580/2001 on their own therefore suggests that a broad interpretation of the concept of 'terrorist acts' is appropriate"* (§ 95).

Chiarito l'aspetto definitorio, che costituisce il *prius* logico del quesito interpretativo rivolto alla Corte di giustizia, l'Avvocato Generale passa ad esaminare le disposizioni di diritto internazionale umanitario e di diritto internazionale.

Viene respinta l'obiezione sollevata dai ricorrenti secondo cui le loro azioni sono considerate legittime dal diritto internazionale umanitario perché commesse nell'ambito di un conflitto armato non internazionale. In primo luogo, si osserva che, l'art.3 delle Convenzioni di Ginevra – che disciplina specificamente i conflitti non internazionali – vieta, in ogni tempo e

⁴ V. MILITELLO, *L'identità della scienza giuridica penale nell'ordinamento multilivello*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2014, p. 110.

⁵ J.S. SANCHEZ, *Sullo stato del principio di legalità penale*, in A.M. Stile, S. Manacorda, V. Mongillo (a cura di), *I principi fondamentali del diritto penale tra tradizioni nazionali e prospettive sovranazionali*, Napoli, 2015, p.181 e ss.

⁶ Conclusioni Avvocato Generale, 29 settembre 2016, A. e a., causa C-158/14.

in ogni luogo, la violenza contro la vita e l'integrità corporale, in particolare l'omicidio in tutte le sue forme e la cattura di ostaggi, quando commessi contro persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone messe "fuori combattimento" da malattia, ferita, detenzione o qualsiasi altra causa. Più espliciti sono l'art.4, par.2, del II Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra nel proibire gli atti di terrorismo *in ogni tempo e in ogni luogo se commessi contro coloro che non partecipano o non partecipano più alle ostilità*, e l'art. 13, par.2, dello stesso Protocollo, nel vietare *gli atti o le minacce di violenza il cui scopo principale è quello di diffondere il terrore tra la popolazione civile*. L'art. 43, par.2, del I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra sancisce che i combattenti delle forze armate di una Parte in conflitto, c.d. *freedom fighters*, hanno il diritto di partecipare direttamente alle ostilità; l'uso della violenza è quindi considerato un fatto lecito nei confronti dei combattenti avversari. D'altra parte, tutti coloro che non partecipano alle ostilità, appartengono alla categoria delle c.d. *persone protette* e non sono legittimi obiettivi per gli attacchi militari. In quest'ultima ipotesi, la condotta del combattente non è più coperta dalla scriminante di cui all'art. 43, ma si configura come atto di terrorismo. A parere dell'Avvocato Generale, dal momento che i ricorrenti non hanno dimostrato né sostenuto che le loro attività non sono state dirette contro civili o contro coloro che non prendono attivamente parte alle ostilità tra le LTTE e il governo dello Sri Lanka, non può escludersi che esse siano di terrorismo ai sensi del diritto internazionale umanitario.

Per quanto riguarda il diritto internazionale, l'Avvocato Generale ritiene che a dover guidare la Corte di Giustizia in sede di interpretazione del proprio diritto, siano soltanto la Risoluzione 1373/2001 del Consiglio di sicurezza ONU, ed alcune convenzioni.

In primo luogo, anche se l'Unione europea non è membro delle Nazioni Unite, la Corte ha dichiarato che essa è tenuta ad attribuire particolare importanza al fatto che, a norma dell'art. 24 della Carta delle Nazioni Unite, l'adozione da parte del Consiglio di sicurezza di risoluzioni costituisce l'esercizio della responsabilità principale di cui è investito tale organo internazionale per mantenere, su scala mondiale, la pace e la sicurezza; responsabilità che include il potere di determinare ciò che costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, nonché di assumere le misure necessarie per il mantenimento o il ristabilimento di queste ultime⁷. La Corte deve quindi, per quanto possibile, interpretare la posizione comune 2001/931 e del regolamento 2580/2001, in conformità con la Risoluzione 1373/2001. Tuttavia, tale Risoluzione non contiene una definizione di atto terroristico né limita il suo campo di applicazione alla luce del diritto internazionale umanitario. Indicazioni di questo tipo provengono, invece, dalle Convenzioni di diritto internazionale, tra cui la Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivi (c.d. Convenzione *bombing*) 1997 e la Convenzione contro la cattura di ostaggi, ma soprattutto, la c.d. Convenzione *financing* che ricade nello stesso ambito materiale di applicazione della Posizione comune e del Regolamento considerati. Inoltre, l'art. 21 chiarisce che la Convenzione non pregiudica gli obblighi vincolanti per gli individui derivanti dal diritto internazionale umanitario. Tali obblighi comprendono il divieto assoluto di uno degli atti di cui all'art. 3 delle Convenzioni di Ginevra e agli articoli 4, par.2, e 13, par.2., del Protocollo II (§119).

In conclusione, l'Avvocato Generale, ritiene che giacché il principio di leale cooperazione – da cui discende l'obbligo di interpretazione conforme – implica che nell'interpretazione del diritto dell'Unione, occorra tener conto degli impegni di diritto internazionale assunti dagli Stati membri e poiché tutti gli Stati membri sono parte delle convenzioni di diritto internazionale ed internazionale umanitario, il giudice europeo, per evitare che gli Stati membri vengano meno a questi obblighi, deve interpretare il proprio diritto alla luce di queste fonti.

Sulla base delle suesposte considerazioni, l'Avvocato Generale afferma: *"I therefore conclude, that actions by armed forces during a non-international armed conflict, governed by international humanitarian law, may constitute 'terrorist acts' within the meaning of Common Position 2001/931 and Regulation No 2580/2001, interpreted in the light of relevant rules of international humanitarian law and international law on combating terrorism and hostage-takings."*⁸ (§ 121)

L'obbligo di interpretazione conforme del diritto europeo al diritto internazionale era già stato affermato in via giurisprudenziale limitatamente agli accordi formalmente vincolanti

⁷ C. giust. UE, Grande Sezione, 3 settembre 2008, Kadi, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, par. 294.

⁸ Nelle more della pubblicazione, è intervenuta la sentenza della Corte di giustizia che ha confermato l'impostazione dell'Avvocato Generale. C. giust. UE, 14 marzo 2017, A e a. contro Minister van Buitenlandse Zaken, C-158/14.

per l'Unione⁹. Con le Conclusioni in esame, viene confermato un ulteriore orientamento che riconosce una portata più ampia all'interpretazione conforme, affermandone l'obbligatorietà anche in caso di accordi non vincolanti per l'Unione ma di cui siano parte tutti gli Stati membri per consentire loro di rispettare gli impegni assunti in diritto internazionale¹⁰.

La questione sottoposta al parere dell'Avvocato Generale è stata ampiamente dibattuta nel nostro ordinamento e dimostra l'attualità del problema, su cui si è prodotta un'eterogeneità di soluzioni giurisprudenziali. Per comprendere appieno i contrasti giurisprudenziali che sorgono in sede di accertamento giudiziale della finalità di terrorismo, occorre delinearne, preliminarmente, evoluzione e complessità normativa.

3.

Struttura e contenuto degli artt.270-bis c.p. e 270-sexies c.p.

Fino all'introduzione dell'art.270-sexies c.p., avvenuta con la l.155/2005, nel nostro ordinamento è mancata una definizione normativa di finalità di terrorismo. Questa è stata, pertanto, elaborata in via giurisprudenziale prendendo le mosse dall'art.270-bis c.p., norma che presenta profili di indeterminazione e che per questo è stata integrata con le fonti sovranazionali attraverso lo strumento dell'interpretazione conforme¹¹. Rubricato 'associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico', l'art.270-bis c.p., sanziona la promozione, costituzione, organizzazione, direzione e il finanziamento di associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo, anche rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un'organizzazione internazionale. Tuttavia, non è precisato cosa debba intendersi per finalità di terrorismo. Per questo motivo, i giudici ne hanno ricostruito in via interpretativa i margini contenutistici alla luce del diritto internazionale ed europeo, soprattutto per segnare il confine tra guerriglia e terrorismo, su cui *infra* §4.

Su questa interpretazione conforme in chiave integratrice di elementi normativi di fattispecie si possono fare due considerazioni. Proprio perché idonea ad assicurare alla fattispecie un più elevato coefficiente di determinatezza, essa si presenta come la modalità meno problematica di interpretazione conforme¹². Nell'ipotesi oggetto di disamina, infatti, il giudice si limita a ricostruire il significato da conferire ad una nozione non definita dal legislatore e non a dilatare l'ambito applicativo di una fattispecie i cui confini semantici siano già pienamente determinati¹³. D'altra parte, in materia di terrorismo – proprio per la pluralità di fonti di riferimento – l'eterointegrazione delle norme interne è strutturale e non meramente accidentale e questo ne sottolinea la peculiarità rispetto a qualsiasi altro settore.

Il contributo ermeneutico sulla nozione di finalità di terrorismo conserva tutto il suo valore esemplificativo anche dopo l'intervento del legislatore che ha introdotto l'art.270-sexies c.p.¹⁴. Infatti, malgrado l'introduzione di tale norma definitoria abbia rappresentato una ce-

⁹ C. giust. UE, 15 marzo 2012, SCF Consorzio Fonografici, C-135/10, par.51 e giurisprudenza citata. Si vedano inoltre le Conclusioni dell'Avvocato Generale, 18 luglio 2013, Diakité, C-285/12, par.23 e 24.

¹⁰ C. giust. UE, 24 novembre 1992, Poulsen e Diva Navigation, C-286/90 e C. giust. UE, 3 giugno 2008, The International Association of Independent Tanker Owners e altri, C-308/06.

¹¹ Per un primo commento all'art.270-bis c.p., così come modificato dalla l. 438/2001, si veda C. CUPELLI, *Il nuovo art.270-bis c.p.: emergenze di tutela e deficit di determinatezza?* in *Cass. pen.*, 2, 2002, p. 901, che già presagiva la necessità di coordinare la normativa interna con i testi sovranazionali per ancorare l'interpretazione della natura terroristica dei reati a un dato testuale predefinito.

¹² Sul tema dell'interpretazione conforme in materia penale ci si limita qui a segnalare i contributi raccolti in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015 e ID, *Interpretazione conforme al diritto UE e costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in *questa Rivista*, 3, 2013, p. 230 e ss.; V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012, p. 45 e ss.; F. VIGANÒ, *Il giudice penale e l'interpretazione conforme alle norme sovranazionali*, in *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 617 e ss.; R. CONTI, *Il giudice penale italiano e il diritto dell'unione europea: un approccio non più differibile*, in *Dir. pen. cont.*, 8 giugno 2012; T. EPIDENDIO, *Riflessioni teorico-pratiche sull'interpretazione conforme*, in *questa Rivista*, 3-4, 2012, p. 26 e ss.

Sull'aspetto specifico dell'interpretazione conforme in chiave integratrice di elementi normativi di fattispecie, si veda V. MANES, *L'incidenza delle decisioni quadro sull'interpretazione in materia penale: profili di diritto sostanziale*, in *Cass. pen.*, 3, 2006, p. 1160 e ss.

¹³ Come accaduto invece nella sentenza Pupino (C. giust. UE, 16 giugno 2005, C-105/03) e come si prospettava nella sentenza Caruso (Cass. pen., S.U., 25 giugno – 6 ottobre 2009, n. 38691) in cui si è verificata, al contrario, una vera e propria interpolazione su una disposizione interna che non presentava alcun deficit di determinatezza. Per i relativi commenti si vedano i contributi raccolti in F. SGUBBI, V. MANES (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto comunitario in materia penale*, Bologna, 2007; V. MANES, *Nessuna interpretazione conforme al diritto comunitario con effetti in malam partem*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 90 e ss. e A. M. MAUGERI, *La confisca per equivalente - ex art. 322-ter - tra obblighi di interpretazione conforme ed esigenze di razionalizzazione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2, 2011, p. 791 e ss.

¹⁴ Per un commento si rinvia ad A. VALSECCHI, *Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. e proc.*, 10, 2005, p. 1222 e ss.

sura¹⁵, gli spazi interpretativi lasciati al giudice restano tuttora ampi a causa della tecnica d'incriminazione scelta dal legislatore. La norma si compone di due parti, una principale ed una residuale¹⁶. Nella prima vengono fissati i requisiti oggettivi e soggettivi che la condotta deve presentare ai fini della sussistenza della finalità terroristica, e nella seconda è contenuta una 'clausola di rinvio', con cui si estende la nozione a tutte quelle condotte comunque considerate terroristiche dal diritto internazionale. Per quanto concerne la prima parte, dal punto di vista oggettivo, la norma si limita a stabilire che sono considerate terroristiche *le condotte che per loro natura o contesto possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale*, a fronte, invece, dell'art.1 della Decisione Quadro che prevede un elenco delle condotte considerate terroristiche, quali attentato alla vita o all'integrità fisica delle persone, cattura di ostaggi, estorsioni, attacchi di varia natura e minaccia di realizzare uno di questi comportamenti. Dal punto di vista soggettivo si richiede il triplice dolo specifico alternativo dell'*intimidazione della popolazione*, della *costrizione dei poteri pubblici o di un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto*, e della *destabilizzazione o distruzione delle strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale*.

Il legislatore, com'è evidente, piuttosto che enumerare specificamente i reati suscettibili di essere qualificati come terroristici in presenza del dolo specifico – come previsto dalla Decisione Quadro – ha optato per una tipizzazione sintetica e non analitica. Questa scelta verso un'attuazione 'debole' del diritto eurounitario, produce conseguenze di non poco momento sui principi di determinatezza ed offensività. Nell'ottica del legislatore, un'eccessiva tipizzazione dell'art.270-*sexies* c.p. avrebbe comportato il rischio di non poter applicare la disposizione ad altre condotte meritevoli di essere considerate terroristiche¹⁷. Tuttavia, questa scelta si è tradotta in una tendenza dei giudici di merito ad estendere l'ambito applicativo dell'art.270-*sexies* c.p. oltre i suoi confini e ad applicarlo a condotte che poco o nulla hanno a che vedere con il fenomeno del terrorismo¹⁸. Per tale ragione, la Corte di Cassazione ha inaugurato negli ultimi anni – a partire dalla sentenza sulla nota vicenda dell'attacco al Cantiere Tav di Chiomonte in Val di Susa – un filone giurisprudenziale volto a valorizzare la portata oggettivistica della finalità di terrorismo, sinteticamente compendiata nel requisito del *grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale*. A questo requisito, in ossequio al principio di offensività, si riconosce una funzione selettiva atta ad espungere dall'area della possibile qualificazione in termini di terrorismo, condotte di bassa offensività, come, ad es., sistematici danneggiamenti alle cose¹⁹. Corollario di ciò è lo spostamento dell'attuazione dell'offensività sull'interprete, che – collocandosi idealmente al momento dell'azione – deve valutare alla luce di tutte le circostanze esistenti nel caso concreto, secondo un giudizio prognostico, l'idoneità dell'azione al verificarsi dell'evento, che deve essere caratterizzato dal requisito della gravità²⁰.

Infine, tenendo conto della *querelle* giudiziaria intorno alla distinzione tra atti di guerra e atti di terrorismo, il legislatore avrebbe potuto chiarire se sono terroristici anche gli atti contro obiettivi militari o se questi restano regolati dal diritto internazionale umanitario²¹. Né vale a dirimere la questione il rinvio previsto nella seconda parte della disposizione. La norma resta, infatti, aperta ad ulteriori eterointegrazioni mutuabili da "*convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia*", come sancito dalla clausola finale. Certamente deve trarsene il corollario che la normativa interna va integrata con la Convenzione di New York e che quindi la finalità di terrorismo è altresì configurabile quando le condotte siano compiute nel contesto di conflitti armati e siano rivolte, oltre che contro civili, contro persone non attivamente impegnate nelle ostilità, mentre non è chiaro se tra le Convenzioni rientrino anche quelle di Ginevra. Come affermato dai giudici di legittimità²², "*questo rinvio – dinamico o formale – fa sì che quella dell'art. 270-*sexies* c.p. costituisca una definizione aperta, destinata, cioè,*

¹⁵ Così Cass. pen., sez. VI, 15 maggio 2014, n. 28009.

¹⁶ M. MANTOVANI, *Le condotte con finalità di terrorismo*, in A. Balsamo (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, 2006, p. 81.

¹⁷ A. VALSECCHI, *Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, cit., 10, 2005, p. 1226.

¹⁸ Cfr., A. VALSECCHI, *I requisiti oggettivi della condotta terroristica ai sensi dell'art. 270 *sexies* c.p. (prendendo spunto da un'azione dimostrativa dell'Animal Liberation front)*, in *Dir. pen. cont.*, 21 febbraio 2013, p. 4.

¹⁹ F. VIGANÒ, *La nozione di terrorismo ai sensi del diritto penale*, cit., Padova, p. 205.

²⁰ L.D. CERQUA, *La nozione di terrorismo tra diritto interno, diritto internazionale e diritto comunitario*, in F. Sgubbi e V. Manes (a cura di) *L'interpretazione conforme al diritto comunitario in materia penale*, Bologna, 2007, p.120.

²¹ Opportunamente rilevato da F. VIGANÒ, *La nozione di terrorismo ai sensi del diritto penale*, cit., 2010, p. 200.

²² Cass. pen., sez. I, 11 ottobre 2006, n. 1072, imp. Bouhaya Maher e a.

ad estendersi o a restringersi per effetto non solo delle convenzioni internazionali già ratificate, ma anche di quelle future alle quali sarà prestata adesione.” (§ 2.2). Altrettanto ammissibile è che il giudice possa rinviare alle condotte specificamente elencate nella Decisione Quadro, dato il tasso di vaghezza che caratterizza la prima parte della norma; come ha espressamente fatto un Giudice fiorentino in un caso che verrà esaminato *infra* § 5²³.

4.

Atti di terrorismo e atti di guerra. La nozione di ‘terrorismo in tempo di guerra’ al vaglio dei giudici di legittimità.

Se da un lato è indiscutibile che una definizione di terrorismo in tempo di pace esista – essendo stata accolta dal nostro legislatore con l’art.270-*sexies* c.p. che attua la Decisione Quadro 2002/475/GAI – dall’altro permangono dubbi circa la definizione di terrorismo in tempo di guerra, in quanto, accanto alla Convenzione *financing*, occorre prendere in considerazione anche il diritto internazionale umanitario (c.d. *ius in bello*)²⁴. *Rectius*, più che sulla definizione di terrorismo in tempo di guerra, vi è disaccordo sulle eccezioni a tale definizione²⁵.

Infatti, come messo in luce dal parere espresso dall’Avvocato Generale, il delicato nodo che l’interprete deve sciogliere è quello di stabilire a che tipo di attività sono destinati i combattenti reclutati: se per commettere atti legittimi di guerriglia contro obiettivi militari, o se per commettere atti di terrorismo contro obiettivi civili. È l’identità della vittima che funge da *discrimen* tra atti di terrorismo e atti legittimi. Con riferimento a tale ultimo profilo, la stessa dottrina risulta divisa tra coloro che ritengono siano atti di terrorismo anche quelli commessi nei confronti del combattente²⁶, e coloro che al contrario ne individuano la vittima esclusivamente nei civili²⁷.

Sul piano della prassi applicativa, la posizione giurisprudenziale prevalente – in linea anche con quella espressa dall’Avvocato Generale – tende ad ammettere la configurabilità di atti di terrorismo anche in tempo di guerra ma limitatamente agli obiettivi civili, attraverso un’interpretazione conforme alla c.d. Convenzione *financing*. Tuttavia, si sono formate anche soluzioni giurisprudenziali divergenti tra i giudici di merito dovute a percorsi interpretativi contrastanti²⁸. Accanto ad un orientamento restrittivo secondo cui sono atti di terrorismo solo quelli commessi in tempo di pace, s’inserisce una posizione estensiva che ha dilatato la nozione di terrorismo in tempo di guerra persino agli atti commessi contestualmente contro obiettivi civili e militari in presenza di determinate circostanze, secondo i principi di diritto affermati dalla Corte di Cassazione nella nota sentenza n.1072/2006²⁹. Quest’ultima è stata emanata all’esito di una vicenda giudiziaria emblematica dei contrasti interpretativi che sorgono allorché si tratti di accertare la finalità di terrorismo di atti commessi nell’ambito di

²³ Sui meccanismi di rinvio tra diritto nazionale ed eurounitario vale la pena menzionare una recente sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, BVerfG, Decisione del secondo senato del 21 settembre 2016, 2 BvL 1/15, che si è pronunciato sulle tecniche di rinvio in materia penale, riconoscendo la possibilità, per il legislatore, di farne utilizzo, senza che alcuna differenza possa trarsi dalla natura interna o sovranazionale della fonte alla quale tale rinvio si riferisce. Si afferma, infatti: “Il diritto eurounitario e il diritto nazionale degli Stati Membri sono sì due fonti distinte, ma non si tratta di due sistemi isolati, bensì fanno riferimento l’uno all’altro in molteplici modi. L’interdipendenza tra il diritto eurounitario e il diritto nazionale vieta di valutare i rinvii al diritto dell’Unione Europea diversamente dai rinvii al diritto dello stato membro.” (§ 42). La sentenza è stata pubblicata in questa Rivista, con nota di N. RECCHIA, *Dal Bundesverfassungsgericht un altolà al legislatore tedesco sulle tecniche legislative adoperate per corrodere di sanzione penale precetti fissati dal diritto derivato dell’unione europea*, in *Dir. pen. cont.*, 29 novembre 2016.

²⁴ In argomento, A. CASSESE, *The multifaceted criminal notion of terrorism in international law*, cit., 2006, p. 933 e ss.; G.P. FLETCHER, *The indefinable concept of terrorism*, cit., 2006, p. 894 e ss.; H.P. GASSER, *Acts of terror, “Terrorism” and international humanitarian law*, in *International Review of Red Cross*, 2002, p. 555 e ss.; A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l’umanità*, *Riv. dir. internaz.*, 2004, 1, p. 5 e ss.; M. SASSÒLI, *International humanitarian law and Terrorism*, in P. Wilkinson-A.M. Stewart (a cura di), *Contemporary research on terrorism*, Aberdeen, 1987, p. 470 e ss.; Id., *Terrorism and War*, in *Journal of International Criminal Justice*, p. 958 e ss.; A. SCHMID, *Terrorism – The definitional problem*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2004, p. 375 e ss.; A. VALSECCHI, *Il problema della definizione di terrorismo*, cit., 2004, p. 1127 e ss.; H. VAN DER WILT, I. BRABER, *The case for inclusion of terrorism in the jurisdiction of the International Criminal Court*, in T. Marinello (a cura di), *The International Criminal Court in search of its purpose and identity*, Londra, 2014, p. 17 e ss.

²⁵ In questo senso, A. CASSESE, *The multifaceted criminal notion*, cit., 2006, p. 935.

²⁶ M. SASSÒLI, *Terrorism and War*, cit., 2006, p. 968 e ss.; L. CONDORELLI, Y. NAQVI, *The war against Terrorism and Jus in Bello: are the Geneva Convention out of Date?*, in A. Bianchi (a cura di), *Enforcing international law norms against international terrorism*, Oxford, 2004, p. 29, ma anche R. BARBERINI, *Terrorismo e forze armate: si è consolidato un equivoco*, in *Cass. pen.*, 10, 2010, p. 3415 e ss. in nota a Cass. pen., sez. fer., 18 agosto 2009, n. 34180.

²⁷ A. CASSESE, *The multifaceted Criminal notion of terrorism*, cit., p. 946.

²⁸ Su cui, ampiamente, R. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale*, Torino, 2008, p. 141 e ss.

²⁹ Cass. pen., sez. I, 11 ottobre 2006, n. 1072, imp. Bouhaya Maher e a.

un conflitto armato³⁰. Nel caso in esame, gli imputati erano accusati del delitto *ex art.270-bis* c.p. per avere reclutato combattenti da inviare in Iraq nel 2003 nel quadro dell'intervento armato occidentale. Il principale problema di ordine giuridico che si poneva era quello della qualificazione in termini di terrorismo dell'attività finale alla quale sarebbero stati destinati i combattenti³¹.

Sia il GIP del Tribunale di Milano³², all'esito del giudizio abbreviato, che la Corte d'assise d'appello di Milano³³, assolvono gli imputati dal reato ascrittogli per difetto della finalità terroristica, ritenendo che i combattenti fossero destinati ad essere impiegati in combattimenti contro le forze della coalizione alleata. Trattandosi di condotte compiute in prossimità dell'attacco militare degli Stati Uniti d'America in Iraq (attacco che si caratterizzava, in una prima fase, come conflitto armato internazionale ed in un secondo come un'occupazione militare), erano da considerarsi legittimi atti di guerriglia contro un'invasione straniera, come tali coperti dal diritto internazionale umanitario. I giudici approdano alla medesima conclusione basandosi, tuttavia, su fonti differenti. Il GIP richiama la Convenzione Globale dell'ONU sul Terrorismo, oggetto di un progetto del 1999 mai approvato, mentre i giudici della Corte d'assise d'appello di Milano, richiamano la Convenzione di New York e la Decisione Quadro 2002/475/GAI, facendo leva, entrambi, sull'esimente dell'inapplicabilità delle relative disposizioni in caso di condotte disciplinate dal diritto internazionale umanitario; esimente contenuta, rispettivamente, nell'art. 18 della Convenzione globale e nell'art. 21 della Convenzione di New York.

Il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano propone ricorso per Cassazione fondato sull'*errore interpretativo* in cui i giudici di primo e secondo grado sarebbero incorsi travisando le disposizioni contenute nella Convenzione di New York, nella Decisione Quadro 2002/475, nonché nell'art.270-*bis* c.p. La Corte di cassazione, nel dichiarare il ricorso ammissibile, annulla con rinvio la sentenza della Corte d'assise d'appello, sostenendo che la coesistenza di vittime militari e civili non può rappresentare un elemento atto ad escludere la natura terroristica dell'atto, e tale tesi è stata recepita dalla seconda Corte di assise d'appello di Milano. La Suprema Corte sottolinea, inoltre, come l'art.270-*bis* c.p. non sia disposizione idonea a descrivere adeguatamente i connotati specifici del terrorismo internazionale e per questo è stata sentita, sin dall'indomani della sua emanazione, l'esigenza di individuare una definizione giuridica nella quale si riflettessero i peculiari caratteri transnazionali delle condotte criminose attraverso l'analisi delle plurime fonti internazionali dirette a reprimere attività terroristiche. È dunque corretta l'impostazione dell'indagine svolta dalla Corte di secondo grado relativamente alla necessità di individuare il concetto di terrorismo facendo capo alla normativa dettata dalle fonti internazionali, identificate principalmente nella Convenzione *financing* e nella Decisione quadro 2002/475. A non essere condivisa è, invece, la conclusione cui la sentenza d'appello è approdata. Nell'annullare la sentenza impugnata e rinviare ad un nuovo giudizio, i giudici di legittimità concludono che *"Deve, affermarsi, infatti, che il testo e la "ratio" della normativa internazionale, che concorre a definire la finalità di terrorismo in contesti bellici, offrono univoci argomenti ermeneutici per ritenere che costituisce atto terroristico anche quello contro un obiettivo militare quando le peculiari e concrete situazioni fattuali facciano apparire certe ed inevitabili le gravi conseguenze in danno della vita e dell'incolumità fisica della popolazione civile, contribuendo a diffondere nella collettività paura e panico."* Vengono quindi fissati due requisiti in forza dei quali, in caso di conflitto armato, gli attacchi avverso le forze militari possono configurare una fattispecie di terrorismo, oltretutto certe ed inevitabili gravi conseguenze in danno della vita e dell'incolumità fisica della popolazione civile e diffusione di paura e panico nella collettività.

In linea con il principio di diritto affermato, la Cassazione conferma quest'orientamento in una vicenda giudiziaria successiva nella quale chiarisce anche il significato da attribuire

³⁰ Tra i commenti alla vicenda giudiziaria, *ex multis*, L.D. CERQUA, *Sulla nozione di terrorismo internazionale*, in *Cass. pen.*, 4, 2007, p. 1590 e ss.; G. DELLA MORTE, *Sulla giurisprudenza italiana in tema di terrorismo internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 2, 2009, p. 443 e ss.; L. ESPOSTI, *Le ultime pronunce in tema di terrorismo internazionale*, in *Giur. merito*, 12, 2007, p. 3273 e ss.; G. SALVINI, *L'associazione finalizzata al terrorismo internazionale: problemi di definizione e prova della finalità terroristica*, in *Cass. pen.*, 10, 2006, p. 3366 e ss.; F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art.270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 10, 2007, p. 3953 e ss.

³¹ F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista*, cit., p. 3955, e ID., *La nozione di terrorismo ai sensi del diritto penale*, in F. Salerno (a cura di) *Sanzioni "individuali" del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010, p. 196.

³² G.U.P. Tribunale di Milano, ordinanza 24 gennaio 2005, n. 28491/04 Giud. Forleo, imp. D. N. e altro, con nota di S. ANNIBALE, *Guerriglia o terrorismo? Alcune osservazioni di diritto internazionale*, in *Dir. pen. e proc.*, 10, 2005, p. 1275 e ss.

³³ Ass. app. Milano, 28 novembre 2005, est. Caiazza, imp. Bouyahia Maher e a.

all'art.21 della Convenzione di New York, norma che segna la linea di demarcazione con il diritto internazionale umanitario³⁴. Il GIP di Napoli, chiamato a pronunciarsi su vicenda analoga a quella sottoposta alla Corte di giustizia, assume una posizione diametralmente opposta a quella dell'Avvocato Generale³⁵. Il Giudice ritiene che gli atti di violenza riconducibili all'organizzazione LTTE – sebbene astrattamente idonei a diffondere il terrore tra la popolazione civile – non possano considerarsi terroristici ai sensi del diritto internazionale, e quindi del diritto interno che ad esso si conforma, ma costituiscono condotte disciplinate dal diritto internazionale umanitario. Secondo l'accusa, gli imputati, con la loro attività, avrebbero costituito in Italia una cellula incaricata di raccogliere fondi per il finanziamento dell'associazione LTTE operante nello Sri Lanka e avente lo scopo di realizzare “azioni terroristiche da attuarsi contro il governo, forze militari, istituzioni, organizzazioni, cittadini e altri obiettivi civili dello Sri Lanka”, per costringere lo stato cingalese a riconoscere l'indipendenza della regione del paese in cui è storicamente stanziata la minoranza Tamil. Nel rigettare la richiesta di rinvio a giudizio avanzata dal pubblico ministero, il Giudice emette una sentenza di non luogo a procedere per tutti gli imputati, qualificando le loro condotte come atti di guerra e non di terrorismo.

La procura propone ricorso per cassazione ritenendo che la condotta accertata sia corrispondente a quella in relazione alla quale è stata pronunciata, dalla Cassazione, la sentenza n. 1072/2006, ossia di un'organizzazione che, pure nel contesto di una guerra civile interna, pone in essere azioni indistintamente rivolte contro la popolazione civile inerme, oltre che contro esponenti politici governativi. I giudici di legittimità, nel rigettare il ricorso, riconoscono che la decisione del GIP è condivisibile solo in parte: mentre certamente corretta è la ricostruzione del panorama normativo nazionale disciplinante la materia, non condivisibile è la posizione assunta in merito alla nozione di terrorismo in tempo di guerra. Punto di partenza del percorso motivazionale del giudice è l'obbligo – la cui fonte è ravvisata nell'art.10 della Costituzione – di fare uso degli strumenti ermeneutici, che sono messi a disposizione dell'interprete dal diritto internazionale e dal diritto eurounitario, per definire l'esatto contenuto della norma incriminatrice nell'accertamento della finalità di terrorismo. Proprio in forza di siffatta operazione ermeneutica, il Giudice afferma che una definizione di terrorismo in tempo di guerra, in realtà, non si sarebbe consolidata e sarebbe errato enuclearla esclusivamente dalle norme della Convenzione di New York; vi osterebbe la “clausola di esclusione” contenuta nell'art. 21 che obbliga l'interprete a coordinare le norme contenute nella Convenzione con le norme del diritto internazionale umanitario. Questa clausola risolverebbe i *conflitti antinomici* che derivano dalla sovrapposizione dei due regimi normativi perché esclude che le attività svolte dalle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali, anche se svolte in situazioni non qualificabili come conflitti armati o comunque non regolate dal diritto internazionale umanitario, possano qualificarsi alla stregua di attività terroristiche. In sede di legittimità, i giudici ritengono non compatibile questa interpretazione con la giurisprudenza affermatasi a partire dalla sentenza 1072/2006. Ad essere censurata è la valenza che il GUP assegna all'art.21 della Convenzione perché essa rischia di tradursi in una disapplicazione della nozione di ‘terrorismo in tempo di guerra’, derivante dalla Convenzione, tutte le volte nelle quali la condotta implicata potrebbe in ipotesi ricadere anche in una previsione del diritto internazionale umanitario. A parere della Suprema Corte, non vi è convergenza contenutistica tra l'art.21 della Convenzione e l'undicesimo considerando della Decisione Quadro perché, mentre quest'ultimo mira ad escludere esplicitamente l'operatività della nozione di atti terroristici in relazione alle attività delle forze armate in tempo di conflitto armato, l'art. 21 si limita a richiamare alla osservanza degli obblighi derivanti del diritto internazionale umanitario: quelli destinati, cioè, ad operare sugli aspetti di diretta competenza, seppure connessi a condotte con finalità terroristiche anche penalmente rilevanti per il diritto domestico.

³⁴ Cass. pen., sez. V, 21 gennaio 2013, n. 2843 con nota di A. UBALDI, *Crimini di guerra e terrorismo internazionale: individuata la linea di confine*, in *Diritto e Giustizia*, 2014, p. 37.

³⁵ Tribunale di Napoli, Ufficio G.i.p., 23 giugno 2011, Giud. Guardiano, con nota di A. VALSECCHI, *Sulla definizione di terrorismo in 'tempo di guerra*, in *questa Rivista*, 1, 2012, 16 febbraio 2012.

5.

Atti di terrorismo e atti di danneggiamento: i requisiti oggettivi della finalità di terrorismo.

Quello della distinzione tra terrorismo e guerra non è il solo problema di qualificazione giuridica che l'interprete è chiamato a risolvere. In diversi casi i giudici hanno dovuto accertare la finalità di terrorismo in relazione ad azioni commesse da tifosi di calcio³⁶, associazioni anarchiche, movimenti di protesta e finanche da movimenti animalisti.

Un esempio emblematico è dato dall'ordinanza con cui il GIP di Firenze ha ritenuto applicabile l'aggravante della finalità terroristica per un fatto di incendio doloso di otto furgoni di un caseificio (poi propagatosi ai locali dell'azienda confinante), commesso, la notte di capodanno, da un animalista estremista aderente all'organizzazione internazionale *'Animal Liberation Front'*, nel quadro di una lotta contro lo sfruttamento a fini commerciali degli animali³⁷. Sotto il profilo del requisito oggettivo, il GIP, sulla base di un giudizio prognostico, afferma che *non è necessario che il danno grave si sia effettivamente verificato in conseguenza della condotta ma è sufficiente che la condotta fosse idonea a provocarlo*. Ulteriore argomentazione a sostegno della sua decisione è che la condotta dell'indagato rientra tra quelle oggetto della decisione quadro 2002/475/GAI, il cui contenuto va utilizzato ai fini interpretativi della fattispecie nazionale o direttamente in virtù del richiamo operato dal secondo comma dell'art. 270-*sexies* del c.p. Dunque, il giudice ha ritenuto di poter eludere il filtro dell'offensività sulla base di un'interpretazione conforme alla Decisione Quadro; interpretazione conforme legittimata dalla struttura stessa della norma interna e che si è tradotta in una sussunzione impropria della fattispecie concreta in quella astratta.

A porre l'accento sull'imprescindibilità del requisito oggettivo della finalità di terrorismo, interviene la Corte di Cassazione con la sentenza n. 28009/2014³⁸. Pronunciandosi su un tema di grande impatto mediatico, ossia sulla possibilità o meno di qualificare come terroristica la condotta criminosa di quattro attivisti del movimento No Tav, i giudici di legittimità dedicano un'ampia parte agli elementi costitutivi dell'art.270-*sexies* c.p.; norma che, pur essendo dedicata alla descrizione di una finalità, *comprende elementi di carattere obiettivo per valutare l'offensività delle condotte, e garantire che l'ordinamento resti distante dai modelli del diritto penale dell'intenzione e del tipo d'autore*.

Gli attivisti del movimento No Tav erano accusati di una pluralità di reati, tra i quali i delitti previsti dagli artt. 280 (Attentato per finalità terroristiche o di eversione) e 280-*bis* c.p. (Atto di terrorismo con ordigni micidiali e esplosivi), per l'attacco recato, nella notte del 14 maggio 2013, al Cantiere Tav di Chiomonte attraverso il lancio di fuochi pirotecnici, bombe carta e bottiglie con liquido infiammabile, provocando, tra l'altro, l'incendio di un compressore collocato nel piazzale antistante il tunnel in cui stavano lavorando oltre dieci operai. Per i fatti descritti, il Tribunale di Torino, in funzione di giudice del riesame, aveva confermato il provvedimento restrittivo emesso dal Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale. Il detto provvedimento viene impugnato dalla difesa che sostiene, *inter alia*, che il finalismo della condotta verso un effetto di costrizione dell'autorità pubblica a sospendere la realizzazione dell'opera dovrebbe essere apprezzato non solo in una dimensione psicologica, ma anche sul piano della potenzialità obiettiva di realizzazione dell'evento, in applicazione del principio di necessaria offensività.

All'esito di un complesso *iter* argomentativo intorno alla definizione racchiusa nell'art. 270-*sexies* c.p., la Suprema Corte perviene all'accoglimento parziale delle censure difensive, affermando che *il finalismo terroristico non sia un fenomeno esclusivamente psicologico, ma si debba materializzare in un'azione seriamente capace di realizzare i fini tipici descritti nella norma*.

³⁶ Su cui la Cassazione interviene in chiave garantista, Cass. pen., sez. I, 27 maggio 2008, n. 25949 affermando la necessità di non confondere il delitto di devastazione con la finalità di terrorismo. Viene osservato che la "guerriglia urbana" non è di per sé sintomatica di una finalità di terrorismo in quanto, anche se di notevole intensità, non produce l'intimidazione generalizzata di tutta la popolazione (ma solo quella di quel quartiere), né mira a destabilizzare o distruggere le strutture fondamentali politiche, costituzionali.

³⁷ Tribunale di Firenze (Uff. GIP), ord. 9 gennaio 2013, Giud. Pezzuti, con nota di A. VALSECCHI, *I requisiti oggettivi della condotta terroristica ai sensi dell'art. 270 sexies c.p.*, cit., 21 febbraio 2013.

³⁸ Cass. pen., sez. VI, 15 maggio 2014, n. 28009, con nota di M. BENDONI, *Assalto al cantiere T.a.v. di Chiomonte: non fu terrorismo*, in Cass. pen., 6, 2015, p. 2266B e ss.; A. VALSECCHI, *Attacco «no tav» e attentato per finalità terroristiche: la cassazione fissa le coordinate fondamentali per l'interprete*, in *Quest. giust.*, 3, 2014, p. 229 e ss.; A. ZACCHIA, *Osservazioni a Cass. Pen., sez. VI, n. 28009, 15 maggio 2014*, in Cass. pen., 3, 2015, pag. 1115 e ss.; S. ZIRULIA, *No Tav: La cassazione fissa i parametri interpretativi in merito alle condotte di attentato ed alla finalità di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 30 giugno 2014.

Il problema interpretativo – attinente alla delimitazione del fatto tipico al fine di evitare una dilatazione della nozione di terrorismo tale da includere ogni reato politicamente motivato – viene risolto nel collegamento tra i vari elementi evocati dalla norma, attraverso un'analisi semantica dei concetti di 'grave danno' 'contesto' e 'costrizione'. A livello soggettivo, l'art.270-sexies c.p. opera in una duplice direzione: la prima parte richiede un dolo generico comprendente il pericolo di un grave danno per il Paese, mentre la seconda un dolo specifico tra i tre indicati; nel caso in commento, viene in rilievo quello della costrizione dei poteri pubblici a compiere o astenersi dal compiere un atto.

Il pericolo di produrre un grave danno per il Paese descrive un evento di pericolo concreto, da valutare secondo l'ordinario paradigma della prognosi postuma e tenendo conto del contesto in cui la condotta si inserisce. I giudici di legittimità osservano che già il tenore letterale della norma implica che non basta il fine di produrre un grave danno ma occorre l'obiettivo compimento di condotte idonee a determinarlo. Il momento rappresentativo e volitivo non è dato, però, solo dalla condotta dell'agente ma dall'interazione tra questa e il contesto, che opera quale elemento indefettibile della valutazione in punto di pericolosità. *In particolare, se la possibilità dell'evento dannoso grave dipende da tale interazione, è ovvio che l'agente dovrà rappresentarsi gli elementi delle congerie causale che conferiscono alla sua personale condotta l'efficienza peculiare sanzionata dalla norma, e dovrà volerne l'influsso sulla serie nella quale il suo comportamento confluisce.* Quanto al dolo specifico di costrizione, poiché il fine di influire sulle scelte del potere pubblico costituisce, anche a livello costituzionale, l'essenza della politica e della stessa democrazia, bisogna operare una rigorosa *actio finium regundorum* per selezionare il fine terroristico e distinguerlo da quello *lato sensu* politico. A questo punto la Corte enuclea tre requisiti che l'evento di costrizione deve soddisfare per assumere valenza terroristica, e cioè: il risultato cui mira la costrizione deve attenersi ad un affare particolarmente rilevante che incida significativamente sulle condizioni della vita associata; alla rilevanza decisionale deve corrispondere una potenzialità lesiva di scala estesa³⁹; e la costrizione deve essere esercitata in modo illegittimo, ossia indebitamente.

Dopo aver fissato questi parametri, i giudici della Suprema Corte ritornano sulla prima parte della norma. La finalità perseguita dal soggetto agente – qui, l'evento di costrizione – funge da criterio di individuazione del bene giuridico protetto la cui lesione determina il pericolo che si realizzi l'evento di grave danno per il Paese. In altre parole, potrà parlarsi di finalità terroristica allorché l'interesse politico-istituzionale sotteso alla finalità che costituisce l'oggetto del dolo specifico (rispettivamente, *il sereno svolgimento della vita pubblica, il fisiologico esercizio del potere pubblico, la stabilità e l'esistenza stessa delle istituzioni di una società pluralistica e democratica*) risulti concretamente minacciato dalla condotta dell'agente, e ne possa derivare un macroevento di grave danno per lo Stato⁴⁰.

La conclusione cui pervengono i giudici della Cassazione trova peraltro conferma nelle fonti sovraordinate in materia di terrorismo, che vengono richiamate in chiave garantista attraverso un'interpretazione conforme in *bonam partem*. Sia la Decisione quadro che la Convenzione Onu, grazie alla tecnica definitoria adottata – un'elencazione dettagliata delle condotte terroristiche – evidenziano la centralità del requisito della gravità oggettiva che deve caratterizzare la condotta e risultano maggiormente rispettose dei principi di determinatezza ed offensività.

Le riflessioni della Corte di Cassazione richiamano l'importanza della dimensione ermeneutica dell'offensività, che non può essere qui approfondita. Al rispetto del principio di offensività sono tenuti, chiaramente, tanto il legislatore quanto il giudice. Quanto più il principio di offensività è riconosciuto a livello legale, nelle singole incriminazioni, tanto più può essere attuato a livello giurisprudenziale. Ma se il bene giuridico è collegato a situazioni di interesse collettivo, universale, o a eventi-beni giuridici di grande magnitudo (come accade nella lotta al terrorismo) la gestione dell'offensività si sposta sull'interprete, costretto a concretizzare offese indeterminate – data la grandezza dell'evento – e a ricostruire in via ermeneutica offese di

³⁹ M. BENDONI, *Assalto al cantiere T.a.v. di Chiomonte: non fu terrorismo*, cit., p. 2268B.

⁴⁰ S. ZIRULIA, *No Tav: La cassazione fissa i parametri interpretativi in merito alle condotte di attentato ed alla finalità di terrorismo*, cit., 30 giugno 2014.

pericolo arretrato per rendere praticabili le incriminazioni⁴¹.

Proprio in forza di siffatto orientamento, con una sentenza successiva, la Corte di Cassazione, ha qualificato le condotte di un movimento anarchico – cd. *FAI/FRI*, Fronte Rivoluzionario Internazionale – come danneggiamento aggravato ex art. 635 c.p. assolvendo gli imputati dai reati di cui agli artt. 270-bis e 280-bis c.p. e D.L. n. 625 del 1979. Si afferma, infatti, che “*per ritenere integrata la finalità di terrorismo di cui all’art. 270 sexies c.p., elemento costitutivo del reato di cui all’art. 280 bis c.p., non è sufficiente che l’agente abbia intenzione di arrecare un grave danno al Paese, ma è necessario che la sua condotta crei la possibilità concreta – per la natura ed il contesto obiettivo dell’azione, nonché degli strumenti di aggressione in concreto utilizzati – che esso si verifichi, nei termini di un reale impatto intimidatorio sulla popolazione, tale da ripercuotersi sulle condizioni di vita e sulla sicurezza dell’intera collettività.*”⁴²

Dal momento che tutte le fattispecie che contemplano la finalità di terrorismo devono essere lette in combinato disposto con l’art.270-sexies c.p., al giudice si chiede una verifica particolarmente rigorosa per dimostrare l’idoneità di queste condotte ad integrare la finalità di terrorismo, soprattutto quando la fattispecie di base abbia ad oggetto condotte di per sé inoffensive. I requisiti oggettivi della finalità di terrorismo sono, infatti, destinati a venire in rilievo anche e soprattutto con riferimento alle nuove fattispecie introdotte con la l.43/2015 in attuazione della Risoluzione 2178/2014 del Consiglio di Sicurezza dell’ONU; fattispecie, anch’esse, di dubbia compatibilità con il principio di determinatezza e con il principio di offensività stante la natura fortemente anticipatoria della tutela penale rispetto al momento di effettiva offesa al bene giuridico⁴³. Si pensi, a titolo di esempio, all’art.270-*quater*1 c.p. che configura come reato i trasferimenti in territorio estero con finalità di terrorismo. Non è chiaro se la destinazione del viaggio debba essere necessariamente il luogo in cui dovrà consumarsi la condotta terroristica o se possa essere anche il luogo di addestramento per il compimento futuro di una condotta terroristica. Nel dubbio interpretativo, il giudice potrà attingere dalla Risoluzione 2178/2014 ONU – che tiene conto della necessità di colpire il fatto del trasferimento dell’aspirante terrorista nel luogo di addestramento – e optare per una lettura estensiva della fattispecie con ricadute in *malam partem*⁴⁴. Inoltre, nell’art.9 della Direttiva sulla lotta contro il terrorismo⁴⁵ – a sua volta attuativa della Risoluzione ONU e che sostituisce la precedente Decisione Quadro – si specifica che scopo della disposizione è imporre agli Stati membri di qualificare come reato l’atto di recarsi in un altro Paese se può essere dimostrato che lo scopo del viaggio è commettere o contribuire alla commissione di reati di terrorismo; partecipare alle attività di un gruppo terroristico nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose di tale gruppo; impartire o ricevere un addestramento a fini terroristici. Inoltre, sono considerati reati anche gli atti preparatori intrapresi da una persona con l’intento di commettere o di contribuire alla commissione di un reato di terrorismo. In aggiunta alle prescrizioni fissate dal Protocollo addizionale, la disposizione include, come si evince, anche i viaggi allo scopo di partecipare alle attività di un gruppo terroristico, e non di commettere direttamente un reato di terrorismo. Tale previsione suscita la preoccupazione che il giudice, chiamato ad accertare la finalità di terrorismo del delitto ex art.270-*quater*.1 c.p., procederà ad un’interpretazione conforme alla direttiva con ricadute significative sul piano delle garanzie penalistiche.

⁴¹ Sull’offensività come criterio ermeneutico, M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in A.M. Stile, S. Manacorda, V. Mongillo (a cura di), *I principi fondamentali del diritto penale tra tradizioni nazionali e prospettive sovranazionali*, Napoli, 2015, p. 199 e ss. e V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005, p. 245 e ss.

⁴² Cass. pen., sez. II, 1 aprile 2016, n. 28753.

⁴³ Per i commenti si veda R. KOSTORIS e F. VIGANÒ (a cura di) *Il nuovo ‘pacchetto’ antiterrorismo*, Torino, 2015; A. CAVALIERE, *Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo n. 7 del 18 febbraio 2015*, in questa Rivista, 2, 2015, p. 226 e ss.; F. FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in *Dir. pen. e proc.*, 8, 2015, p. 926 e ss.

⁴⁴ Cfr., A. VALSECCHI, *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, in R. Kostoris – F. Viganò (a cura di), *Il nuovo ‘pacchetto’ antiterrorismo*, Torino, 2015, p. 13 e ss.

⁴⁵ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo, 15 marzo 2017, 2017/541.

6. Conclusioni.

Il nesso tra finalità di terrorismo e interpretazione conforme è un'indagine di settore utile ad evidenziare che l'esaltazione della dimensione giudiziale del diritto non è solo conseguenza del proliferare di fonti da cui il giudice può attingere, ma anche di un nuovo modo di legiferare che implica ruoli di supplenza da parte del giudice. In materia di terrorismo, vi è, infatti, una produzione normativa policentrica che ha il suo motore propulsivo nelle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e da cui derivano obblighi di tutela penale che il legislatore europeo e italiano devono attuare. Come si evince dall'esempio dell'art.270-*quater*.1 c.p., nel recepire questi obblighi, spesso, si determina uno *scadimento qualitativo* della legge⁴⁶, anche per l'inafferrabilità intrinseca al concetto di terrorismo, cui corrisponde l'irruzione dei giudici tra gli attori chiamati a dare attuazione agli imperativi di fonte sovranazionale⁴⁷. Oltre ad essere un'attuazione legislativa degli obblighi di tutela penale di fonte internazionale, la legislazione penale in materia di terrorismo si iscrive in una logica emergenziale in quanto tradizionalmente è stata messa in moto sull'onda emozionale di attentati che hanno sconvolto la comunità internazionale e la celerità dell'*iter* ne ha investito inevitabilmente anche i contenuti⁴⁸. La genericità dell'art.270-*bis* c.p., la struttura dell'art.270-*sexies* c.p. e delle norme da ultimo introdotte, sono un chiaro esempio di attenuazione di una delle componenti della legalità; profilo critico che notoriamente investe vaste aree della legislazione penale. Si parla, al riguardo, di una regressione dell'*ars legiferandi* a favore di una progressione dell'*ars interpretandi*, come surrogato capace di consentire un recupero della legalità effettuale⁴⁹. D'altra parte, il carattere strutturalmente aperto delle fattispecie penali viene difeso e auspicato da chi – assumendo la legalità convenzionale come modello – ritiene che scolpire i confini degli enunciati normativi rischia di confezionare tessuti normativi troppo rigidi, incapaci di adattarsi alla complessità e alla mutevolezza dei fatti⁵⁰. Questo mutato ruolo del giudice, che, con l'uropeizzazione e internazionalizzazione dei sistemi giuridici, è sempre più artefice del diritto e non mero esecutore del dato legislativo interno – un giudice che può scegliere la fonte applicabile *à la carte*⁵¹ – viene, non di rado, presentato come una 'patologia' del sistema, come un tratto identitario che non appartiene alla grammatica dei sistemi giuridici continentali⁵². Eppure, è un dato innegabile che il nostro sistema penale viva una fase di profondo ripensamento del concetto di legalità e di commistione con un modello di giudice tipico dei paesi di *common law*⁵³. Un modello di Giudice Mercurio – sempre più distante dal modello Giove e più vicino al modello Ercole – riprendendo la classificazione idealtipica di François Ost, in cui predomina la funzione creativa dell'interprete chiamato a far interagire discipline di fonti eterogenee in un ordinamento reticolare in cui la legge in senso tradizionale ha perduto la sua forza vincolante⁵⁴.

⁴⁶ L'espressione è di G. FIANDACA, *La legalità penale negli equilibri del sistema politico-costituzionale*, in *Il diritto penale tra legge e giudice*, Padova, 2002, p.5.

⁴⁷ Su tutti, S. MANACORDA, *Dovere di punire? Gli obblighi di tutela penale nell'era della internazionalizzazione del diritto*, in A.M. Stile, S. Manacorda, V. Mongillo (a cura di), *I principi fondamentali del diritto penale tra tradizioni nazionali e prospettive sovranazionali*, Napoli, 2015, p.127 e ss.

⁴⁸ M. MANTOVANI, *Le condotte con finalità di terrorismo*, cit., Torino, 2006, p. 78.

⁴⁹ F. PALAZZO, *Legalità fra law in the books e law in action*, in *questa Rivista*, 3, 2016, p. 6.

⁵⁰ M. VOGLIOTTI, *Dove passa il confine? Sul divieto di analogia nel diritto penale*, Torino, p. 117, richiamando la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia*, §100.

⁵¹ Secondo l'efficace espressione di S. MANACORDA, *Dalle carte dei diritti a un diritto penale 'à la carte'?*, in *questa Rivista*, 3, 2013, p. 243.

⁵² Su cui le interessanti riflessioni di Y. CARTUYVELS, *Entre la règle et le cas: réflexions sur les raisons et les impasses d'un modèle géométrique du droit*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2016, p.177 e ss. e M. VOGLIOTTI, *Lo scandalo dell'ermeneutica per la penalistica moderna*, in *Quaderni Fiorentini XLIV*, 2015, p. 131 e ss.

⁵³ Solo per limitarsi ad alcuni dei lavori più rilevanti, V. MANES, *Il giudice nel labirinto*, cit., *passim*; ID, *Il ruolo poliedrico del giudice penale tra spinte di esegesi adeguatrice e vincoli di sistema*, in *Cass. pen.*, 5, 2014, p. 1918 e ss.; M. DONINI, *Europeismo giudiziario e scienza penale. Dalla dogmatica classica alla giurisprudenza-fonte*, Milano, 2011, *passim*; ID, *Il diritto giurisprudenziale penale*, in *questa Rivista*, 3, 2016, p. 13 e ss.; A. CADOPPI, *Il valore del precedente nel diritto penale. Uno studio sulla dimensione in action della legalità*, Torino, 2014; ID, *Common law e principio di legalità*, in *Quaderni Fiorentini XXXVI*, 2007, p. 1161 e ss.; O. DI GIOVINE, *L'interpretazione nel diritto penale tra creatività e vincolo alla legge*, Milano, 2006; C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010.

⁵⁴ F. OST, *Jupiter, Hercule, Hermès: trois modèles du juge*, in P. Bouretz (a cura di), *La force du droit*, Parigi, 1991 e F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau?: pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, 2002.