

TERRORISMO: *UN CRIMINE INTERNAZIONALE AUTONOMO?*

Nozioni di Diritto internazionale penale



Sommario

- 1. Precedenti storici**
- 2. “Terrorismo” come crimine di guerra**
- 3. “Terrorismo” come crimine contro l’umanità**
- 4. “Terrorismo in tempo di pace” come crimine autonomo**

Precedenti storici

9 ottobre 1934: Assassinio del Re di Jugoslavia, Alessandro I e del Ministro degli Esteri francese Barthou, a Marsiglia, ad opera di Vlado Černozemski, appartenente all'Organizzazione Rivoluzionaria Interna Macedone.



L'Italia, in cui l'attentatore si era rifugiato, rifiuta l'estradizione in quanto qualifica, sulla base del diritto interno, l'atto come «reato politico».



16 novembre 1937 - Convenzione per la prevenzione e punizione del terrorismo:

Art. 1

2. In the present Convention, the expression "acts of terrorism" means criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons, or a group of persons or the general public.

Art. 8

1. Without prejudice to the provisions of paragraph 4 below, the offences set out in Articles 2 and 3 shall be deemed to be included as extradition crimes in any extradition treaty which has been, or may hereafter be, concluded between any of the High Contracting Parties.

2. The High Contracting Parties who do not make extradition conditional on the existence of a treaty shall henceforward, without prejudice to the provisions of paragraph 4 below and subject to reciprocity, recognise the offences set out in Articles 2 and 3 as extradition crimes as between themselves.

3. For the purposes of the present article, any offence specified in Articles 2 and 3, if committed in the territory of the High Contracting Party against whom it is directed, shall also be deemed to be an extradition crime.

4. The obligation to grant extradition under the present article shall be subject to any conditions and limitations recognised by the law or the practice of the country to which application is made.

Articoli 9 e 10

Clausole *aut dedere aut judicare*, previste rispettivamente per i cittadini dello Stato del foro e per i cittadini stranieri

16 novembre 1937 - Convenzione per la creazione di una Corte penale internazionale

Art. 2

“1. Nei casi di cui agli articoli 2, 3, 9 e 10 della Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo, ogni Alta Parte contraente della presente Convenzione può, invece di far giudicare il caso dai propri tribunali, deferire l'imputato alla Corte.

2. Essa ha anche la possibilità, nei casi in cui può concedere l'estradizione in conformità con l'articolo 8 di detta Convenzione, di deferire l'accusato alla Corte, se lo Stato che richiede l'estradizione è anche parte della presente Convenzione.

3. Le Alte Parti Contraenti riconoscono che, esercitando il diritto previsto dal presente articolo, le altre Parti Contraenti si conformano ai requisiti della Convenzione sulla prevenzione e la repressione del terrorismo nei loro confronti”.

1. “Terrorismo” come crimine di guerra

a) Protocollo addizionale (Protocollo I) relativo alla protezione delle vittime nei conflitti armati internazionali alle quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 (1977):

- Art. 51, par. 2, Protocollo I: “Sia la popolazione civile che le persone civili non dovranno essere oggetto di attacchi. Sono vietati gli atti o minacce di violenza, il cui scopo principale sia di **diffondere il terrore fra la popolazione civile**”.



- L'art. 51, par. 2, Protocollo I vieta alle parti in conflitto gli atti violenti il cui scopo principale sia diffondere il *terrore* tra la popolazione civile.
=> Ne consegue che **gli attacchi «terroristi» contro obiettivi militari sarebbero ammessi**
- L'art. 85, par. 3, Protocollo I stabilisce che “sono considerate infrazioni gravi al presente Protocollo i seguenti atti, quando siano commessi intenzionalmente, in violazione delle disposizioni pertinenti del presente Protocollo, e provochino la morte o lesioni gravi all'integrità fisica o alla salute: a) fare oggetto di attacco la popolazione civile o le persone civili; [...]”
=> **Le violazioni gravi sono crimini di guerra (art. 85, par. 5).**
- L'art. 1, par. 4, Protocollo I stabilisce che **i conflitti per l'autodeterminazione dei popoli sono equiparati ai conflitti armati internazionali.**

b) Protocollo addizionale (Protocollo II) relativo alla protezione delle vittime nei conflitti armati non internazionali (1977)

- Art. 4, par. 2 (d), Protocollo II proibisce gli «**acts of terrorism**»
- Art. 13, par. 2, Protocollo II riproduce una norma analoga a quella dell'Art. 51, par. 2, del Protocollo I.

c) Progetto di Codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità (1996)

- la Commissione di diritto internazionale include gli «**acts of terrorism**» tra i crimini di guerra (Art. 20 (f) (iv))



Nel commentario all'articolo, la Commissione spiega che
“Subparagraph (f) (iv) covers violations of article 4, paragraph 2 (d), of Protocol II”.

d) Tribunale penale internazionale per il Ruanda (TPIR):

- In base all'art. 4, lett. d), dello Statuto del TPIR gli “*atti di terrorismo*” rientrano nella giurisdizione del Tribunale in quanto **crimini di guerra**.
- Tuttavia, il Tribunale non ha avuto occasione di pronunciarsi su casi in cui la condotta imputata fosse riconducibile a questa norma.

e) Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TPIY):

- Nessuna norma dello Statuto del TPIY fa riferimento agli atti di terrorismo come crimine di guerra
- Tuttavia, nella sentenza nel *Galic* (*Prosecutor v. Galic*, IT-98-29-T, Judgment and opinion, 5 dicembre 2003), il TPIY si pronuncerà sul **crimine di *terror* contro la popolazione civile come «violazione delle leggi o consuetudini di guerra» (crimine di guerra) ai sensi dell'art. 3 Statuto TPIY.**



- la Camera di prima istanza del TIPY distingue **il crimine di *terror* contro la popolazione civile** dal “divieto di attacchi contro civili”, in quanto quest’ultimo divieto prevede che non tutti gli attacchi contro civili siano criminali, ma solo quelli condotti deliberatamente senza che vi sia alcuna necessità militare
- il divieto contenuto all’art. 51, par. 2, del Protocollo I non prevede invece alcuna eccezione, in particolare non prevede alcuna deroga qualora venga invocata la necessità militare
- dall’art. 51, par. 2, del Protocollo I il TPIY ha individuato un solo limite: tale articolo vieta solo gli attacchi che siano intenzionalmente volti a diffondere il terrore nella popolazione civile e non gli attacchi contro civili che solo incidentalmente abbiano l’effetto di provocare terrore presso di essi, 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
- ***Terror* è un “reato specifico di uccisione e ferimento di civili in tempo di conflitto armato con l’intenzione di infliggere terrore alla popolazione civile”.**

Sempre in relazione al medesimo caso, nel 2006, la Camera d’Appello del TPIY ha ritenuto che **il divieto di *terror* costituisca uno specifico divieto del divieto generale di carattere consuetudinario di attacchi contro civili** (*Prosecutor v. Galic*, IT-98-29-A, Judgment, 30 novembre 2006).

***f)* Lo Statuto della CPI non ha incluso gli atti di terrorismo nell'ambito della categoria dei crimini di guerra.**

Italia – Progetto di Codice dei crimini internazionali (2022)

Articolo 60 (*Diffusione del terrore tra la popolazione civile*)

«1. Chiunque compie atti di violenza o minaccia diretti ed idonei a diffondere il terrore tra la popolazione civile, è punito con la pena della reclusione da sei a dodici anni».



Il reato è previsto indipendentemente dalla natura del conflitto armato.

2. “Terrorismo” come crimine contro l’umanità

Gli atti di terrorismo laddove si manifestino in una delle condotte menzionate all’**art. 7 dello Statuto della Corte penale internazionale** ed in presenza dell’elemento contestuale che caratterizza i crimini internazionali (attacco su larga scala o sistematico diretto contro qualsiasi popolazione civile) potrebbe rientrare nella giurisdizione della CPI.

Tra le condotte in cui potrebbe essere ricondotto un atto terroristico vi possono essere le seguenti:

- **omicidio** (art. 7, par. 1, lett. a), Statuto CPI)
- **imprigionamento o altre forme di privazione della libertà personale** in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale (art. 7, par. 1, lett. e), Statuto CPI)
 - Es. pensare alla presa di ostaggi a fini estorsivi nei confronti di uno Stato
- **sparizioni forzate** (art. 7, par. 1, lett. i), Statuto CPI)
 - Es. il rapimento e la detenzione illegale di persone si accompagna al rifiuto di ogni informazione sul luogo di detenzione come accade in Nigeria nei sequestri ad opera i Boko Haram
- **tortura** (art. 7, par. 1), lett. f), Statuto CPI)
 - astrattamente ipotizzabile come condotta di terrorismo, seppure in un contesto terroristico più ampio. Va segnalato come a differenza della tortura quale crimine di guerra (art. 8 Statuto CPI), nel contesto del crimine contro l'umanità non è necessario che la condotta di tortura venga commessa al fine di ottenere la confessione o ad altri fini coercitivi
- **persecuzione** (art. 7, par. 1, lett. h), Statuto CPI)
 - Es. terrorismo a fondamento religioso e in contesti di cd. terrorismo di Stato. In questo caso è necessario individuare l'intento discriminatorio per motivi politici, razziali, nazionali, etnici, culturali, religiosi, di genere o altre ragioni inammissibili in base al diritto internazionale
- **“altre condotte inumane di simile carattere che intenzionalmente causano grandi sofferenze o serie ferite al corpo o alla salute mentale o fisica”** (art. 7, par. 1, lett. k), Statuto CPI)

3. “Terrorismo in tempo di pace” come crimine autonomo

a) Security Council Resolution 1566 (2004) on Threats to international peace and security caused by terrorist acts:

- La risoluzione adottata sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite al suo par. 3 “*Recalls that criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature*”.

b) La giurisprudenza del Tribunale Speciale per il Libano (STL):

- Il Tribunale Speciale per il Libano è incaricato di perseguire, a norma del diritto libanese, le azioni criminali correlate all'assassinio del premier Rafīq al-Ḥarīrī, avvenuto il 14 febbraio 2005. Lo Statuto del Tribunale permette di interpretare il diritto libanese alla luce del diritto internazionale convenzionale e consuetudinario che si applica al Libano.
- In Libano, il terrorismo è sanzionato come atto criminale dall'art. 314 del Codice penale: “Terrorist acts are all acts intended to cause a state of terror and committed by means liable to create a public danger such as explosive devices, inflammable materials, toxic or corrosive products and infectious or microbial agents”.
- In una decisione del 2011, il Tribunale interpretando la norma del codice penale sul terrorismo alla luce del diritto internazionale, fondandosi su trattati, risoluzioni dell'ONU e prassi legislativa e giurisprudenziale degli Stati in materia, accerta l'esistenza di una norma internazionale consuetudinaria relativa al terrorismo in tempo di pace (STL, *Interlocutory decision on the applicable law: Terrorism, conspiracy, homicide, perpetration, cumulative charging*, STL-11-0111, 16 febbraio 2011, par. 85).

La norma si caratterizzerebbe per i seguenti elementi:

1. **elemento oggettivo:** il compimento di un atto criminale (come omicidio, rapimento, presa di ostaggi, incendio doloso, ecc., incendio doloso, e così via), o la minaccia di un tale atto;
 2. **elemento soggettivo:** l'intento di diffondere la paura tra la popolazione (il che comporterebbe generalmente la creazione di un pericolo pubblico) o di costringere direttamente o indirettamente un'autorità nazionale o internazionale a compiere un'azione o ad astenersi dal compierla (**dolus specialis**)
 3. **l'atto comporta un elemento transnazionale.**
-
- **I pochi Stati che continuano a difendere un'altra definizione del terrorismo sarebbero da considerare dal Tribunale nel migliore dei casi come obiettori persistenti.**

 - **Gli atti di terrorismo interno non sono crimini internazionali.**

La decisione del Tribunale Speciale per il Libano è stata ampiamente criticata in dottrina e non è condivisa dagli Stati come dimostra il fallimento dei negoziati di una «**Convenzione globale sul terrorismo internazionale**», arenatisi proprio per l'impossibilità di pervenire a una definizione condivisa di atto terroristico.

Il dissenso riguarda non tanto la definizione in sé, quanto la formulazione di due eccezioni all'applicazione della nozione:

- alle guerre di liberazione nazionale, legittimate dal principio di autodeterminazione dei popoli e
- alle attività svolte dalle forze ufficiali di uno Stato nell'esercizio delle loro funzioni pubbliche durante la conduzione di un conflitto armato e/o di una occupazione militare (c.d. terrorismo di Stato).

... il “terrorismo” come crimine autonomo nel Protocollo di Malabo

Article 28G: Terrorism

For the purposes of this Statute, ‘terrorism’ means any of the following acts:

A. Any act which is a violation of the criminal laws of a State Party, the laws of the African Union or a regional economic community recognized by the African Union, or by international law, and which may endanger the life, physical integrity or freedom of, or cause serious injury or death to, any person, any number or group of persons or causes or may cause damage to public or private property, natural resources, environmental or cultural heritage and is calculated or intended to:

1. intimidate, put in fear, force, coerce or induce any government, body, institution, the general public or any segment thereof, to do or abstain from doing any act, or to adopt or abandon a particular standpoint, or to act according to certain principles; or

2. disrupt any public service, the delivery of any essential service to the public or to create a public emergency;

or

3. create general insurrection in a State.

B. Any promotion, sponsoring, contribution to, command, aid, incitement, encouragement, attempt, threat, conspiracy, organizing, or procurement of any person, with the intent to commit any act referred to in sub-paragraph (a) (1) to(3).

C. Notwithstanding the provisions of paragraphs A and B, 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.

D. The acts covered by international Humanitarian Law, committed in the course of an international or non-international armed conflict by government forces or members of organized armed groups, shall not be considered as terrorist acts.

E. Political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other motives shall not be a justifiable defence against a terrorist act.