



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

IL TERRORISMO

DEFINIZIONE, DISCIPLINA E PROBLEMATICHE CORRENTI



SOMMARIO

- 1. La difficile definizione di terrorismo;**
- 2. Disciplina internazionale del terrorismo:**
 - a) Convenzioni a carattere universale;**
 - a) Convenzioni a carattere regionale;**
- 3. Disciplina comunitaria del terrorismo;**
- 4. Disciplina italiana del terrorismo;**
- 5. L'esperienza della giurisprudenza europea.**



IECLO

I. LA DIFFICILE DEFINIZIONE DEL TERRORISMO



IECLO

LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE



- La comunità internazionale **non** ha raggiunto ad oggi un **accordo** circa la **definizione giuridica** di terrorismo internazionale
- Ciò è dovuto per diversi **ordini di ragioni** (almeno due):

1. Il principio di autodeterminazione dei popoli → I Paesi socialisti e quelli in via di sviluppo hanno da anni sostenuto l'esclusione dalla nozione di terrorismo gli atti posti dai Freedom Fighters (coloro che combattono e lottano per l'autodeterminazione dei popoli).



IECLO

2. Terrorismo «di Stati» sviluppatosi intorno agli anni '70 e '80, laddove il tentativo di realizzare una definizione unitaria di terrorismo ha riscontrato l'opposizione dei cosiddetti Stati Sponsor, sospettati di supportare i terroristi.

- **L'orientamento maggioritario** della dottrina nazionale ed internazionale ritiene che sia il disaccordo sul **primo problema** (rapporto tra terrorismo ed autodeterminazione dei popoli) ad aver **generato** una situazione di **incertezza** circa la **definizione** internazionale di terrorismo.

IL PRIMO TENTATIVO DI DEFINIZIONE



- Il **primo tentativo** di definizione ufficiale del fenomeno si è registrato nel **1937**.
- L'attentato al re Alessandro I di Jugoslavia, condusse la **Comunità internazionale** a rendersi conto della **manca** di strumenti giuridici idonei alla repressione del terrorismo.
- Il tutto si tradusse nella predisposizione e nell'adozione della **Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo e quella per la creazione di una Corte penale Internazionale** a Ginevra, il 16 novembre del 1937.



IECLO

- Nonostante la Convenzione non sia mai entrata in vigore, rilevano **due aspetti definatori** del fenomeno:

1. l'articolo 1 chiarisce che il principio di diritto internazionale per cui è **dovere di ogni Stato astenersi** dal favorire attività terroristiche, nonché impedire quegli atti che ne costituiscono la manifestazione;

2. l'articolo 2 si pone come quale **clausola generale** («any willful act» o «attempt») nell'identificare le ipotesi di terrorismo:

«1. Any willful act causing death or grievous bodily harm or loss of liberty to: (a) Heads of States, persons exercising the prerogatives, their hereditary or designated successor; [...] (c) persons charged with public functions or holding public positions when the act is directed against them in their public capacity;

2. Willful destruction of, or damage to, public property or property devoted to a public purpose belonging to or subject to the authority of another High Contracting Party;

3. Any willful act calculated to endanger the lives of members of the public;

4. Any attempt to commit an offence falling within the foregoing provisions of the present article».



UN NUOVO APPROCCIO SETTORIALE



- Nell'arco di **60 anni**, che vanno dalla Convenzione del 1937 sino agli attentati dell'11 settembre del 2001, il tessuto normativo internazionale in materia di terrorismo si è caratterizzato da una **molteplicità di Convenzioni aventi carattere settoriale**.

- **Oltre** che in seno alle **Nazioni Unite** molte di suddette Convenzioni sono state concluse nell'ambito dei c.dd. **istituti specializzati**, fra cui:
 - a) International Civil Aviation Organization (ICAO);
 - b) International Maritime Organization (IMO);
 - c) International Atomic Energy Agency (IAEA).



IECLO

-
- I trattati settoriali **non contengono** una **definizione generale** di terrorismo e pertanto approdano ad uno schema-tipo basato su due obblighi distinti.
 - Il **primo** è posto in capo alle autorità nazionali dotate di potere legislativo → **adottare una legislazione** volta a **sanzionare** le fattispecie a carattere terroristico di volta in volta indicate nei trattati.
 - Il **secondo** consiste nel predisporre **misure per sottoporre a giudizio o comunque estradare** le persone, rispettivamente, sospettate o condannate per la commissione di atti terroristici.

-
- Nell'ambito dell'**ICAO**, sono state concluse:
 - la **Convenzione concernente le infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo di aeromobili** (firmata a Tokyo il 14 settembre 1963, in vigore dal 4 dicembre 1969);
 - la **Convenzione per la repressione del sequestro illegale di aeromobili** (firmata all'Aja il 16 dicembre 1970, in vigore dal 16 ottobre 1970);
 - la **Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile internazionale e l'Atto finale della Conferenza di Montreal** (firmati a Montreal il 23 settembre 1971, in vigore dal 26 gennaio 1973);
 - il **Protocollo di Montreal sulla repressione degli atti di violenza negli aeroporti che servono l'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione del 23 settembre 1971 sulla repressione dei reati diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile** (firmato il 24 febbraio 1988, in vigore dal 6 agosto 1989).



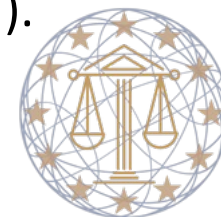
Nell'ambito dell'**IMO** sono state concluse:

- la **Convenzione per la repressione dei reati contro la sicurezza della navigazione marittima** (firmata a Roma il 10 marzo 1988), la cui efficacia è di durata illimitata.

- il **Protocollo per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale** (firmato a Roma il 10 marzo 1988), la cui efficacia è anch'essa di durata illimitata.

Nell'ambito dell'**IAEA** è stata conclusa:

- la **Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari**, (firmata a Vienna il 26 ottobre 1979, ed in vigore dall'8 febbraio 1987).



IECLO



II.A. DISCIPLINA INTERNAZIONALE DEL TERRORISMO

LE CONVENZIONI A CARATTERE UNIVERSALE



IECLO

LA CONVENZIONE CONTRO GLI ATTENTATI (1997)



La **Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici dinamitardi** (firmata a New York nel 1997 ed in vigore dal 23 maggio 2001) pone una definizione di terrorismo internazionale **in termini generali**.

In particolare, al proprio **articolo 2**, la Convenzione ne identifica gli **elementi costitutivi**:

«1. *Commette reato ai sensi della presente Convenzione chiunque [reato comune] illecitamente e intenzionalmente consegna, collochi, o faccia esplodere o detonare [condotta alternativa] un ordigno esplosivo o altro ordigno micidiale in o contro un luogo pubblico, un'installazione governativa o un'altra installazione pubblica, un sistema di trasporto pubblico o un'infrastruttura [pluralità di oggetti della condotta]:*

*a) nell'intento [elemento soggettivo di dolo specifico] di causare la morte o gravi lesioni corporali; o
b) nell'intento di causare massicce distruzioni di tale luogo, installazione, sistema o infrastruttura, quando tali distruzioni comportino o rischino di comportare considerevoli perdite economiche [indifferentemente reato di pericolo o di danno]».*



IECLO

LA CONVENZIONE SUL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO (1999)

La **Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento al terrorismo** (firmata a New York il 9 dicembre 1999 ed entrata in vigore a livello internazionale dal 10 aprile 2002) ha determinato l'**abbandono dell'approccio settoriale** per favorire al contrario un approccio generale.

Il **principale elemento innovativo** risiede nell'andare a **disciplinare** la fattispecie di **finanziamento al terrorismo** e porre una **definizione** seppur "**indiretta**" (giustificata dal reato accessorio del finanziamento al terrorismo) di **terrorismo internazionale**.



IECLO

L'articolo 2, paragrafo 1 dispone come segue:

Commette reato ai sensi della presente Convenzione ogni persona che, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e deliberatamente fornisce o raccoglie fondi nell'intento di vederli utilizzati, o sapendo che saranno utilizzati, in tutto o in parte, al fine di commettere:

- a) un atto che costituisce reato ai sensi e secondo la definizione di uno dei trattati enumerati nell'allegato;*
- b) ogni altro atto destinato ad uccidere o a ferire gravemente un civile o ogni altra persona che non partecipa direttamente alle ostilità in una situazione di conflitto armato quando, per sua natura o contesto, tale atto sia finalizzato ad intimidire una popolazione o a costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, un atto qualsiasi».*

«

L'aver adottato una **definizione indiretta**, aldilà della circostanza per cui è risultato impossibile includervi le numerose fattispecie di terrorismo internazionale, dimostrano come risulti arduo raggiungere una definizione omnicomprensiva del fenomeno.



GLI SFORZI DELLE NAZIONI UNITE



È nell'ambito dei **negoziati** sulla **Convenzione Globale contro il Terrorismo** del 2000 (**non ancora esistente in forma definitiva**) che si è giunti ad una volontà di porre in essere una definizione unanime di terrorismo internazionale. La **sede naturale** di tale operazione non poteva che essere l'Organizzazione delle Nazioni Unite (**ONU**).

Il **progetto** prevede una **definizione molto ampia**, da intendersi quale un **atto volontario e intenzionale** che **causi**

“(a) death or serious bodily injury to any person; or (b) serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or the environment; or (c) damage to property, places, facilities, or systems referred to in paragraph 1 (b) of this article, resulting or likely to result in major economic loss”

e che sia **finalizzato** ad intimidire una popolazione o a costringere un Governo o una organizzazione internazionale a porre in essere o ad astenersi dal compiere qualsiasi atto.



IECLO

In generale, anche l'**Assemblea Generale** dell'ONU si è espressa sulla definizione di terrorismo per mezzo di una serie di **risoluzioni**

- **Particolarmente significativa** è la Ris. 49/60 del 1994, in cui si è pacificamente stabilito che:

«Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any nature that may be invoked to justify them».

La **dottrina** si è **divisa** su tale definizione, ritenuta, da **alcuni, talmente generica da non poter essere considerata una definizione**; da **altri, accettabile a talune condizioni: 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.**



Nell'ambito del **Consiglio di Sicurezza** il fenomeno del terrorismo è stato affrontato secondo **due differenti prospettive**:

- 1) prima degli attentati dell'11 settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza si è occupato del terrorismo considerando singole fattispecie criminose in concreto;
- 2) dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, la questione del terrorismo internazionale è stata affrontata **in termini generali ed astratti**, optando per una maggiore comprensività e fluidità delle definizioni, in modo da **ampliare il campo d'azione** del Consiglio di Sicurezza.

A dispetto di tale differenziazione, si segnalano **rilevanti risoluzioni** del Consiglio di Sicurezza, quali:

- **UNSCR 1267**, adottata il 15 Ottobre del 1999, che ha istituito il sistema del *targeted financial sanctions*, che era finalizzato ad imporre delle sanzioni finanziarie nei confronti dei Talebani che garantivano protezione ad Osama Bin Laden;
- **UNSCR 1368**, adottata il 12 settembre del 2001, di cui una delle caratteristiche principali consiste nel richiamo alla legittima difesa individuale e collettiva, in virtù della quale gli Stati sono autorizzati ad agire, anche con misure implicanti l'uso della forza, contro Al-Qaeda e tutte le organizzazioni terroristiche che mettono in atto azioni di natura terroristica;
- **UNSCR 1373**, diretta a creare un sistema globale di lotta alla minaccia terroristica chiedendo agli Stati di adottare le misure legislative volte a criminalizzare gli atti di terrorismo;
- **UNSCR 1988**, adottata nel 2011, istitutiva il Comitato per le Sanzioni avente, fra l'altro, il compito di determinare e mantenere una lista di individui, gruppi e entità associati ai Talebani.



IECLO

TRIBUNALE SPECIALE PER IL LIBANO



Il **Tribunale Speciale per il Libano** è un **tribunale internazionale** istituito dal **Consiglio di Sicurezza** in base alla **Risoluzione 1757 del 2007**, il quale ha il compito di perseguire in base al diritto nazionale libanese le persone responsabili dell'attentato terroristico occorso nel febbraio 2005 a Beirut, in cui furono assassinati l'allora Primo Ministro Libanese Rafiq Hariri e altre ventidue persone.

Pertanto, rispetto ai precedenti tribunali penali internazionali istituiti dal Consiglio di Sicurezza (c.d. Tribunali *ad hoc*), il Tribunale Speciale del Libano è chiamato ad applicare la **normativa nazionale alla luce del diritto internazionale** allo scopo di perseguire e punire i responsabili di atti sottoposti alla sua **giurisdizione ben circoscritta da un punto di vista temporale e spaziale** (quest'ultimo tratto è in verità comune anche ai Tribunali *ad hoc*).



IECLO

Nel corso della propria attività, il Tribunale avrebbe **desunto** dal tessuto normativo **internazionale** una **norma di diritto internazionale generale** circa il crimine internazionale del **terrorismo** che al tempo stesso è contraddistinta dagli elementi della *diuturnitas* e dall'*opinio juris sive necessitatis*.

Infatti, la **costante prassi** (*diuturnitas*) degli Stati di punire il fenomeno del terrorismo sarebbe **accompagnata dalla convinzione** (*opinio juris*) che tale attività punitiva, rispondendo inizialmente ad un'esigenza sociale, sia poi divenuta obbligatoria in base all'esistenza di una norma giuridica che la richieda.

Dalla norma deriverebbe a sua volta un duplice obbligo, **positivo** (di prevenire) e **negativo** (di astensione) per quanto concerne la commissione di atti terroristici → inoltre, si **rivolgerebbe non solo agli Stati** ma **anche** agli **individui**, i quali devono astenersi nell'andare porre in essere attività terroristiche.



Il Tribunale Speciale per il Libano ha **superato l'orientamento prevalente** in dottrina e in giurisprudenza secondo il quale, non essendo ancora esistente una definizione generale concordata di terrorismo sul piano internazionale, il terrorismo non sarebbe configurabile come crimine internazionale autonomo.

Al contrario, il Tribunale ha definito il terrorismo come crimine internazionale a sé, sempre che **sussistano i seguenti elementi**:

- 1) la commissione di un **atto di rilevanza penale** (come l'omicidio, la presa di ostaggi, il rapimento, l'incendio) o il **tentativo** di commissione di siffatto atto;
- 2) **l'intento** di diffondere la paura tra la popolazione o di imporre direttamente o indirettamente ad un'autorità nazionale o internazionale di adottare determinate misure o di astenersi dal farlo;
- 3) l'esistenza di un elemento di **natura transnazionale** che sia parte integrante del suddetto atto.



Tuttavia, in relazione alle varie **prassi nazionali**, cui il Tribunale ha fatto riferimento per la propria elaborazione tecnico-giuridica, va comunque riconosciuta l'esistenza una serie di **orientamenti** ancora oggi **contrastanti** nell'identificare gli **elementi costitutivi** della fattispecie.

A ciò va aggiunto che la **UNSCR 1373**, lasciando ampia libertà agli Stati nel disciplinare sul piano normativo gli atti terroristici, ha fatto in modo di trovarsi innanzi a legislazioni spesso ingiustificatamente lesive dei diritti umani.

Infine, nell'andare a fornire una definizione di terrorismo, il Tribunale ha fatto ampio riferimento a **Convenzioni settoriali** in cui veniva **paradossalmente** a **manca** una **nozione generale** di terrorismo.



CORTE PENALE INTERNAZIONALE



La storica volontà di creare una corte internazionale permanente si è concretizzata nella istituzione della **Corte penale internazionale** (CPI), con sede all'Aja, e che opera sulla base di uno Statuto firmato a Roma nel 1998 ed entrato in vigore nel 2002 → intesa a perseguire e punire **in via sussidiaria** la commissione dei più efferati crimini internazionali.

La Corte esercita la propria **giurisdizione** su **crimini internazionali tassativi** quali: *il genocidio; crimini contro l'umanità, crimini di guerra e crimini di aggressione* → ne consegue che il **terrorismo non** costituisce un crimine sulla quale la Corte esercita la propria **giurisdizione** in ragione della non inclusione dello stesso nello Statuto.

Ciò, **tuttavia**, non esclude la possibilità per la **Corte** del porsi come sede giurisdizionale internazionale **idonea** a punire gli **autori** di atti terroristici, i quali potrebbero essere comunque **qualificabili in una delle fattispecie predette**.



IECLO



II.B. DISCIPLINA INTERNAZIONALE DEL TERRORISMO

LE CONVENZIONI A CARATTERE REGIONALE



IECLO

CONSIGLIO D'EUROPA



- Dal **1949** il **Consiglio d'Europa** è la principale organizzazione di difesa dei **diritti umani** in Europa. Include 46 Stati membri, tra cui i 27 membri dell'Unione Europea.
- Le funzioni proprie del Consiglio d'Europa consentono all'organizzazione di essere il **forum d'elezione**, per gli Stati aderenti e non, di **importanti convenzioni internazionali**, anche in tema di **terrorismo**.



IECLO

Esempi sono:

- la **Convenzione europea per la repressione del terrorismo**, firmata a Strasburgo il 27 gennaio 1977 e in vigore dal 4 agosto 1978
- la **Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo**, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005 e in vigore dal 1° luglio 2007
- la **Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo**, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005 e in vigore dal 1° maggio 2008.



IECLO

In particolare, la **Convenzione europea per la repressione del terrorismo (1977)** tende ad **agevolare l'estradizione** degli autori di atti terroristici e fornisce indirettamente una qualificazione della fattispecie, escludendo la qualificazione di delitto politico per la stessa.

A tale scopo, l'**articolo 1** sancisce:

«Ai fini dell'estradizione tra gli Stati contraenti, nessuno dei seguenti reati verrà considerato come reato politico o reato connesso a un reato politico, o reato ispirato da ragioni politiche: [...]

c) un reato grave che comporta un attentato alla vita, alla integrità fisica o alla libertà di persone che godono di protezione internazionale, ivi inclusi gli agenti diplomatici;

d) un reato che comporta un rapimento, la cattura di un ostaggio o un sequestro arbitrario;

e) un reato che comporta il ricorso a bombe, granate, razzi, armi automatiche, o plichi o pacchi contenenti esplosivi ove il loro uso rappresenti un pericolo per le persone;

f) un tentativo di commettere uno qualsiasi dei reati che precedono o la partecipazione in veste di coautore o complice di una persona che commette o tenta di commettere un tale reato».



A sua volta, la **Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo** (2005) è stata adottata al fine di **accrescere l'efficacia** degli **strumenti** internazionali già **esistenti** in materia di lotta contro il terrorismo (es. articolo 2).

L'**articolo 1** fornisce nuovamente una definizione di reato terroristico:

«1. Ai fini della presente convenzione, con reato di terrorismo si intende qualsiasi reato rientrante nell'ambito d'applicazione di uno dei trattati elencati nell'appendice e ivi definito».

La Convenzione contiene anche disposizioni relative ai reati accessori (articolo 9) prevedendo che ciascuna delle Parti provveda alla penalizzazione, nel proprio ordinamento, anche della complicità, ovvero dell'organizzazione o direzione, in relazione ai reati previsti dagli articoli 5-7.



Ciascuna delle **Alte Parti**, inoltre, si **impegna a penalizzare nel proprio diritto interno** anche il **tentativo** (pertanto univoco ed idoneo alla commissione) di uno dei reati di cui in precedenza, ad eccezione delle ipotesi di mera istigazione.

In base all'**articolo 10** ciascuna delle Alte Parti adotta misure che prevedano la **responsabilità** - penale, civile o amministrativa - degli **enti giuridici** (quali comitati di sostegno o associazioni varie) che sostengano gli autori dei reati previsti dagli articoli 5-7 e 9 della Convenzione, ferma restando, naturalmente, la responsabilità penale degli effettivi autori dei reati terroristici.

La Convenzione del 2005 è **applicabile** ai **sol**i reati di **natura transnazionale** (articolo 14).





III. DISCIPLINA COMUNITARIA DEL TERRORISMO



IECLO

TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

La realizzazione di uno **spazio di libertà, sicurezza e giustizia** all'interno dell'**Unione europea** comprende settori politici quali la gestione delle frontiere esterne dell'Unione, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, le politiche di asilo e di immigrazione, la cooperazione di polizia e la lotta contro la criminalità, **compresa la lotta al terrorismo ex articolo 67 TFUE.**



IECLO



Le **principali disposizioni** di riferimento contenute all'interno del **TFUE** sono:

•**articolo 75:**

«Qualora sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 67, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali».

•**articolo 83:**

“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo [...]”.



IECLO

•articolo 88:

«Europol ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione».

•articolo 222:

«L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per:

a) prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli stati membri

b) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo».



IECLO

DECISIONI QUADRO



Le **decisioni quadro** sono atti giuridici che possono essere adottati dal **Consiglio dell'Unione europea** per il perseguimento della **cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale** → volte al **ravvicinamento** delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri.

Le **Decisioni Quadro 2002/475/GAI** e **2008/919/GAI** (che ha parzialmente modificato gli art. 3-4 della prima) hanno costituito la **pietra angolare** dell'Unione Europea nell'ambito della **lotta al terrorismo**.



IECLO

Le Decisioni in parola sono riuscite a fornire una **definizione del fenomeno**, ove l'elemento innovativo deve rinvenirsi nell'andare a definire il terrorismo fornendo una **nozione basata non esclusivamente sull'elencazione delle fattispecie proibite ma anche sulle finalità dei reati**.

In particolare, l'**articolo 1** della **Decisione quadro 2002/475/GAI** sancisce che gli Stati debbano adottare le misure necessarie affinché siano considerati atti terroristici quegli **atti intenzionali definiti reati in base al diritto nazionale** i quali, per loro natura, possano arrecare un danno grave ad uno Stato o ad un'organizzazione internazionale, **laddove 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, o*
- *destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale [...]*»



Il seguente articolo 2 pone una **definizione** di «**organizzazione terroristica**». Sono poi i successivi articoli 3, 5 e 9 a disciplinare rispettivamente i «**reati connessi alle attività terroristiche**», le «**sanzioni**» da attuare e l'eventuale esercizio della «**giurisdizione e dell'azione penale**».

La **Decisione Quadro 2005/671/GAI** (modificata parzialmente dalla Direttiva (UE) 2017/541 e riprendendo la definizione di terrorismo dalla decisione 2002/475/GAI) disciplina lo **scambio di informazioni** e la **cooperazione** in materia di reati terroristici.

Il **coordinamento investigativo** attuato dalla decisione avviene mediante un flusso informativo tra gli **Stati membri** e tra questi con **Europol ed Eurojust**.



IECLO

DIRETTIVE

Una **direttiva** (288 TFUE) è un atto **legislativo** che stabilisce un **obiettivo** che tutti i paesi dell'UE devono realizzare. **Tuttavia**, spetta ai singoli paesi **definire attraverso disposizioni nazionali come tali obiettivi vadano raggiunti**.

Con riguardo al **fenomeno terroristico**, la **Direttiva 2005/60/CE** mira a **prevenire** l'uso di **strumenti finanziari e non finanziari** allo **scopo** di riciclare i proventi di attività criminose nonché allo scopo di **finanziamento del terrorismo**, in linea con gli **standard globali** del Gruppo d'azione finanziaria internazionale (**GAFI**).



IECLO

Un ulteriore atto da tenere in considerazione è la **Direttiva (UE) 2017/541**.

La **base normativa** su cui poggia la Direttiva è costituita dall'**articolo 83 TFUE**, che attribuisce al Parlamento Europeo e al Consiglio il potere di stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave e che presentino una dimensione transnazionale.

La **Direttiva (UE) 2017/541** è andata a **sostituirsi** alla vecchia **Decisione Quadro 2002/475/GAI** ed ha parzialmente **modificato** la **Decisione Quadro 2005/671/GAI**.



L'articolo 3 della Direttiva (UE) 2017/541, sulla falsa riga dell'articolo 1 della Decisione Quadro 2002/475/GAI, costruisce la nozione di reati terroristici quale combinazione di due elementi:

1. **un elemento oggettivo** facente riferimento ad una serie di atti intenzionali *“che, per la loro natura o per il contesto in cui si situano, possono arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale”*;
2. **un elemento soggettivo**, ossia se tali atti siano diretti allo scopo di *“a) intimidire gravemente la popolazione; b) costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto; c) destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale”*.

In tale contesto **l'unico elemento innovativo** deve essere rinvenuto **nell'introduzione delle condotte di interferenza illecita** o ai dati informatici in un sistema di informazione (introdotti in forza della Direttiva 2013/40/UE).



Risulta similmente **immutata** poi la disposizione in tema di **reati riconducibili ad un gruppo terroristico**. Seppur nonostante la precedente decisione adottava la locuzione organizzazione terroristica, la nozione che può desumersi è rimasta **analoga**:

“un’associazione strutturata di più di due persone, stabile nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati di terrorismo”.

L’**articolo 5** obbliga gli stati a **sanzionare** penalmente la **pubblica istigazione alla commissione di reati terroristici**, intendendosi per essa la «*diffusione o qualunque altra forma di pubblica divulgazione di un messaggio, con qualsiasi mezzo, sia online che offline*». Tale nozione oltre a risultare attuativa dell’articolo 5 della Convenzione del Consiglio D’Europa sulla prevenzione al terrorismo, costituisce al tempo stesso una limitazione alla libertà di espressione consacrata nell’articolo 10 CEDU e dell’articolo 11 della Carta di Nizza.



- **L'elemento più innovativo** risiede nell'aver introdotto **quattro nuovi obblighi di incriminazione** (reati per così dire “connessi”) per:
 1. la ricezione di addestramento a fini terroristici;
 2. i viaggi a fine terroristico;
 3. l'organizzazione o agevolazione di viaggi a fine terroristico;
 4. il finanziamento del terrorismo.

- Le **categorie** di reati **citate** possono essere **punite a prescindere** sia **dall'effettiva commissione di un reato di terrorismo**, sia **dalla possibilità di stabilire un collegamento** con uno **specifico reato** contemplato dalla Direttiva (UE) 2017/541.





Il **Titolo V della Direttiva**, infine, incarica gli Stati di adottare **misure di protezione, sostegno e assistenza per le vittime del terrorismo**, da intendersi – alla luce della Direttiva 2012/29/UE, richiamata dal ventisettesimo considerando della Direttiva (UE) 2017/541– tanto quale «*persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono stati causati direttamente da un reato*»; quanto come «*familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona*».



IECLO

REGOLAMENTI



I **regolamenti** sono atti giuridici (articolo 288 TFUE) dotati di **portata generale, vincolanti in tutti i loro elementi e direttamente applicabili** negli Stati membri dell'Unione.

Negli ultimi anni, il fenomeno della **radicalizzazione** si sta maggiormente accentuando in quanto le **tecnologie** di comunicazione online hanno favorito tra i terroristici la rispettiva comunicazione transfrontaliera. Sulla base di queste esigenze, l'Unione **ha scelto lo strumento giuridico** del regolamento, **segnatamente** emanando il **Regolamento (UE) 2021/784** relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online.



IECLO

Il Regolamento (UE) 2021/784 mira a garantire il **buon funzionamento del mercato unico digitale**, contrastando l'uso **improprio** dei **servizi** di hosting a **fini terroristici** e contribuendo alla sicurezza pubblica in tutta l'Unione.

L'atto **fornisce** inoltre una **definizione** di **contenuto terroristico** e ne definisce **chiaramente l'ambito di applicazione** al fine di garantire il pieno rispetto dei **diritti fondamentali**, oltre a prevedere **mezzi di ricorso** efficaci affinché sia i fornitori di contenuti che i prestatori di servizi possano presentare un reclamo quando dei contenuti sono rimossi.



COORDINATORE ANTITERRORISMO



A seguito degli attentati terroristici dell'11 marzo 2004 a Madrid, i leader dell'UE hanno adottato una **dichiarazione sulla lotta al terrorismo**. Tra le altre misure, hanno convenuto di istituire la **carica di coordinatore antiterrorismo dell'UE**.

Principali funzioni:

- coordinare le attività in materia di lotta al terrorismo all'interno dell'UE;
- presentare raccomandazioni politiche e proporre al Consiglio settori prioritari d'azione;
- monitorare l'attuazione della strategia antiterrorismo dell'UE;
- coordinarsi con i competenti organi preparatori del Consiglio, la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE);
- assicurare che l'UE svolga un ruolo attivo nella lotta al terrorismo;
- migliorare la comunicazione tra l'UE e i paesi terzi.



IECLO



IV. DISCIPLINA ITALIANA DEL TERRORISMO



IECLO

CODICE PENALE



La fattispecie criminosa del terrorismo è disciplinata all'interno del **Codice penale italiano** all'articolo **270-bis e ss.**, rubricato *“Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico”*.

In particolare, i **commi 1 e 3** dell'articolo 270-bis c.p. sanciscono:

«1. Chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni [...] 3. Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale».



IECLO

Il terrorismo così come disciplinato dal codice, andrebbe a configurarsi quale **reato plurioffensivo**, giacché esso tenderebbe a ledere più beni giuridici, ovvero tanto la personalità dello Stato quanto l'ordine pubblico.

Affinché il reato possa configurarsi (**elementi costitutivi**), occorre che ci si trovi innanzi **all'esistenza di una struttura organizzata che presenti un certo grado di effettività tale da rendere possibile l'attuazione del progetto criminoso**. D'altro canto, non è necessario che il progetto si sia realizzato o ne sia stata data esecuzione (**reato di pericolo**).



L'articolo 270-bis c.p. prende in considerazione diverse condotte, sia di maggiore coinvolgimento (promozione, costituzione, direzione e finanziamento) che di mera partecipazione (v. Cass. pen. n. 14503/2018).

L'articolo 270-ter c.p. punisce con la reclusione fino a 4 anni, chiunque dia rifugio o fornisce vitto a taluna delle persone che partecipano alle associazioni di cui all'articolo 270-bis.

L'articolo 270-quater c.p. disciplina la fattispecie di «*arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale*». L'articolo punisce con reclusione fino a 7 anni, chiunque “arruoli” una o più persone per il compimento di atti di violenza con finalità terroristiche anche se rivolti verso uno stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.



La **ratio** di suddetto articolo deve essere rinvenuta nell'andare a **contrastare condotte di arruolamento** e dunque di **rafforzamento di attività terroristiche**. A riguardo interviene la pronunzia della Cass. pen. n. 23828/2019, la quale tende ad **equiparare** al termine **arruolamento** quello di **ingaggio**, per tale intendendosi il raggiungimento di un «*serio*» accordo tra un soggetto che propone il compimento di atti terroristici e un altro soggetto che vi aderisce.

Rispetto all'articolo 270-bis, l'articolo 270-quater assume **natura sussidiaria**, in quanto non tende a punire colui che costituisca un'organizzazione a fini terroristici ma colui che "arruola" una o più persone per il compimento di atti avente finalità terroristica.



L'articolo 270-quater 1 c.p. punisce con la reclusione dai 5 agli 8 anni, chiunque **organizza, finanzia o propaganda viaggi** in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo (v. anche articolo 270-sexies c.p.).

In tal caso il legislatore nazionale, **anticipando di due anni (2015) il contenuto della Direttiva (UE) 2017/541** a tutela dell'ordine pubblico internazionale, ha esteso la punibilità anche nei confronti di chi semplicemente organizza/finanzia viaggi all'estero per il compimento di atti terroristici.



IECLO

L'articolo 270-quinquies c.p. disciplina la fattispecie di «*addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale*». L'articolo punisce con la reclusione dai 5 ai 10 anni, chiunque **addestra o fornisce istruzioni** sulla **preparazione** o sull'uso di: a) materiali **esplosivi, armi da fuoco**, sostanze **chimiche** nocive; b) **ogni altra tecnica** per il compimento di atti di violenza o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali con finalità di terrorismo anche se rivolti verso uno stato estero, un'istituzione o organismo internazionale.

Ai fini della **configurabilità** del reato di cui all'articolo citato, la Suprema Corte (Cass. pen. n. 29670/2011) ha stabilito che debba **sussistere un duplice dolo (dolo specifico)**, caratterizzato non solo dalla **realizzazione di un atto diretto al sabotaggio** di servizi pubblici essenziali ma **anche** della presenza della **finalità di terrorismo** contenuta all'interno dell'**articolo 270-sexies c.p.**



Diversamente, l'**articolo 270-quinquies 1 c.p.** disciplina la fattispecie di «*finanziamento di condotte con finalità di terrorismo*», sanzionando con la reclusione dai 5 ai 10 anni, chiunque **raccolga, eroghi o metta a disposizione, beni o denaro, destinati a essere in tutto od in parte utilizzati per il compimento di condotte** di cui all'articolo 270-sexies c.p. → la **ratio** della disposizione è **estendere l'area del penalmente rilevante** in materia di misure contro il terrorismo.

L'**articolo 270-sexies c.p.** si pone quale **norma di chiusura** rispetto agli articoli precedenti andando a porre una definizione al concetto di «*finalità di terrorismo*». La norma tende a scomporre la **definizione in tre parti**:

1. l'**elemento oggettivo**, ossia l'idoneità della condotta ad arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale.
2. il **dolo** corrispondente rispettivamente o nell'intimidire una popolazione; o nel costringere i pubblici poteri o un'organizzazione internazionale a compiere ed astenersi dal compiere un qualsiasi atto e la volontà di destabilizzare e distruggere istituti internazionali o pubblici;
3. la **condotta**, definibile terroristica in forza di convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia.





V. L'ESPERIENZA DELLA GIURISPRUDENZA EUROPEA



IECLO

BREVI CENNI: LE CORTI EUROPEE



La Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) e la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), note rispettivamente anche come **Corte di Lussemburgo e di Strasburgo** in virtù della rispettiva sede, sono **due organi differenti e del tutto autonomi**.

La **CGUE**, istituita nel 1952, è l'istituzione che svolge funzioni di natura giurisdizionale **limitatamente** al sistema dell'Unione europea e **ha le più disparate funzioni di tipo interpretativo e contenzioso**.

La **Corte EDU**, invece, è stata istituita per mezzo Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (la **CEDU**), firmata a Roma nel 1950 e promossa dal **Consiglio d'Europa**, e **vige sul suo rispetto e corretta applicazione**.



IECLO

CORTE EDU: SAADI C. ITALIA



La decisione *Saadi c. Italia* (28 febbraio 2008, ricorso n. 37201/06) rappresenta uno dei più importanti punti di riferimento della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di **protezione offerta dall'articolo 3 CEDU** dinanzi a **misure di espulsione** di stranieri per motivi di **prevenzione al terrorismo internazionale**.

I fatti: Nassim Saadi fu arrestato alla fine degli anni '90 e sottoposto a custodia cautelare in Italia con imputazione provvisoria di associazione con finalità di terrorismo (articolo 270-bis c.p.) oltre che per aver ricoperto ruoli dirigenziali in un'organizzazione terroristica di matrice islamica nell'agosto del 2002. Nel corso delle indagini, però, non furono trovate prove che potessero collegare Saadi ad un'organizzazione terroristica con conseguente condanna ad associazione a delinquere.



IECLO

- Contestualmente alla sentenza della Corte d'assise di Milano, il tribunale di Tunisi condannò Saadi a 20 anni di reclusione per appartenenza ad un'organizzazione terroristica. Nell'agosto del 2006 Saadi fu sottoposto ad un ordine di espulsione per mano del Ministero dell'Interno in quanto ritenuto partecipe di una cellula terroristica di matrice islamica. Saadi, a fronte del rigetto della richiesta di asilo politico fondata sul timore di essere **carcerato e sottoposto a tortura al momento del rimpatrio**, presentò ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione degli articoli 3, 6 e 8 CEDU, chiedendo inoltre l'annullamento dell'ordine di espulsione.

Argomentazioni del governo italiano: l'Italia avverso le pretese del Saadi presentate dinanzi la Corte EDU, opponeva due ordini di ragioni:

- La **necessità di tener conto dell'ampiezza del pericolo** rappresentato dal **terrorismo** internazionale, in relazione al quale si rendeva opportuno considerare non solo i rischi legati all'espulsione, ma anche quelli che sarebbero sorti in caso di non espulsione;
- L'indeterminatezza delle prove** presentate da Saadi e al tempo **stesso l'adesione della Tunisia** a numerosi strumenti internazionali a protezione dei diritti dell'uomo, che avrebbero escluso categoricamente l'applicazione di strumenti di tortura nei confronti del Saadi una volta rimpatriato.



IECLO

Decisione della Corte EDU: i giudici di Strasburgo - dismettendo l'esame sugli articoli 6 e 8 della Convenzione - hanno considerato che nell'eventualità che la decisione di **espellere il ricorrente** verso la Tunisia fosse stata eseguita, sarebbe occorsa una **violazione dell'articolo 3 della Convenzione**, ovvero del **divieto di tortura/trattamento o pena disumano o degradante**.

La Corte ha inoltre ritenuto che la **mera constatazione della violazione** costituisca un'obbligazione per l'equa soddisfazione sufficiente, a titolo di **risarcimento**, dei **danni morali subiti** dal ricorrente.



La Corte, a **motivazione** della propria decisione, ha stigmatizzato che la maggiore o minore **pericolosità sociale** della persona **non può interferire** sul **giudizio** da dare circa la **probabilità** che, una volta rimpatriato, l'individuo possa subire **tortura**.

Infatti, la Corte ha considerato **attendibili** le **informazioni**, provenienti per lo più da ONG quali Amnesty International, secondo cui le **condizioni detentive in Tunisia**, specie per i condannati per terrorismo, sono incompatibili con gli standard dell'articolo 3. Le dichiarazioni che il **governo tunisino** ha trasmesso a Roma circa la volontà dello stato di **ottemperare ai propri obblighi** derivanti dai trattati internazionali di cui è parte, **non** sono da considerarsi **assicurazioni sufficienti**.

Inoltre, la Corte EDU ha ritenuto che il **dovere dello stato di difendere la popolazione dal terrorismo non può essere perseguito ad ogni costo**.



IECLO

CORTE EDU: NADA C.SVIZZERA



Il caso ***Nada c. Svizzera*** (12 settembre del 2012, ricorso n. 10593/08) assume rilevanza in quanto da un lato ha affermato la controversa natura delle **risoluzioni dell'ONU attuative di misure restrittive** perché lesive di diritti umani e dall'altro, ha ribadito il dovere generale di condurre la lotta al terrorismo nel rispetto dei diritti umani.

I fatti: l'italo-egiziano Nada, nel settembre del 2012, fu incluso nella lista degli indiziati sostenitori dell'organizzazione terroristica dei Talebani, allegata alla Risoluzione ONU 1390/2000, in attuazione delle cosiddette “*smart sanctions*”. Pur nonostante la Svizzera non facesse al tempo parte delle Nazioni Unite, con ordinanza federale dette attuazione alla Risoluzione. Per effetto della risoluzione, a Nada fu impedito il transito e l'entrata nel territorio elvetico. Ai fini di ciò Nada propose ricorso alla Corte EDU, lamentando la violazione degli articoli 5 (libertà personale), 8 (diritto del rispetto alla vita familiare) e 13 (diritto ad un'effettiva tutela giurisdizionale) CEDU.



IECLO



Argomentazioni Svizzera: la Confederazione elvetica contestava la ricevibilità del ricorso, concentrandosi sull'imputabilità dell'atto lesivo e ritenendo la **prevalenza delle Risoluzioni** del Consiglio di Sicurezza ONU **rispetto ad ogni altro vincolo internazionale**, ovvero alla CEDU stessa.

Decisione della Corte EDU: dinanzi all'argomentazione dello Stato convenuto circa la vincolatività delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, la Corte ha sottolineato la violazione dell'art. 8 in quanto l'aver impedito di transitare nel territorio della Svizzera, aveva comportato l'impossibilità del sig. Nada di raggiungere la propria famiglia che risiedeva nel territorio italiano. Per quanto concerne la violazione dell'art.13, la Corte EDU si è pronunciata a favore sull'assenza di un controllo giurisdizionale a livello nazionale della conformità delle misure restrittive imposte a Nada.



A motivazione, della pronuncia, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto che la Svizzera avrebbe potuto attuare le **sanzioni in modo conforme alle disposizioni della CEDU** poiché disponeva di un **sufficiente margine di manovra**, dunque in **maniera rispettosa della proporzionalità e necessità richieste dalla CEDU**.

Ne consegue che la **natura vincolante delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite non esime** dunque gli Stati membri della CEDU dall'obbligo di agire in **modo appropriato** per addivenire ad un'armonizzazione fra i loro obblighi internazionali risultanti dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e quelli discendenti dalla CEDU, ogniqualvolta si profili un conflitto fra gli stessi in ordine alla loro concreta implementazione sul piano interno.



CORTE EDU: NASR E GHALI C. ITALIA



Ciò che rileva ai fini del caso *Nasr e Ghali c. Italia* (23 febbraio 2016, ricorso n. 44883/09) è l'enunciazione del c.d. **diritto di verità**. In particolare, la stessa ha affermato che: «*the concept of State secret has often been invoked to obstruct the search of the truth*». Questo particolare ed ultimo aspetto si è concretamente attuato nel caso in specie.

I fatti: Nel 17 febbraio del 2003, Abu Omar, imam (lettore di sacri testi islamici) di un centro culturale islamico, indagato per associazione a delinquere con fini terroristici, è stato sottoposto a sequestro per mano dei servizi segreti italiani (SISMI) per volontà della CIA, per poi essere trasferito prima in Germania ed in un secondo momento in Egitto, dove è stato **segretamente detenuto e interrogato sotto tortura**. Nonostante nel corso di circa 10 anni sia sussistito un travagliato processo circa la condotta detenuta dagli agenti segreti italiani ed americani, che ha visto i primi essere **assolti per segreto di Stato**, ciò che rileva è stato l'intervento giurisprudenziale della corte europea.



IECLO

Abu Omar e la moglie presentarono ricorso presso la Corte Europea, per violazione degli articoli 3, 5, 8 e 13 CEDU. La Corte **accoglieva il ricorso e condannava lo Stato italiano** al pagamento di una somma ingente di danaro a titolo risarcitorio e per violazione degli articoli indicati dal ricorrente.

La Corte EDU, in verità, si era già occupata della «*extraordinary renditions*» nel **caso *El-Masri***, nel quale la Corte condannò la Macedonia per violazione degli articoli 3, 5, 8 e 13 CEDU per l'avvenuta cattura del sospettato El-Masri poi rilevatosi innocente.



- In particolare la Corte EDU in *Ghali* ha considerato che i diversi comportamenti delle autorità italiane fossero **caratterizzati dalla finalità comune** «*d'empêcher les responsables de répondre de leurs actes*» [par. 243].
- L'argomentazione è particolarmente rilevante per ciò che riguarda la secretazione dei documenti utilizzati nel processo, perché in sostanza **contraddice** la ricostruzione della **Corte Costituzionale** (sentenza n. 24 del 2014), la quale aveva accolto l'esigenza di una interpretazione ampia **dell'ambito oggettivo del segreto di Stato**, precisando come l'unico **limite** sia la sua **effettiva funzionalizzazione** alla tutela della **sicurezza dello Stato**, circostanza che ha considerato indiscussa nel caso in questione.
- La **Corte EDU, invece**, ha considerato che i **documenti secretati contenessero informazioni ampiamente diffuse dalla stampa** e da internet, da ritenere «*du domaine public*», e che perciò non vi fosse alcuna esigenza di tutela del segretezza.



CGUE: KADI I & KADI II



L'analisi delle sentenze ***Kadi I*** (3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P) e ***Kadi II*** (18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P) risulta fondamentale in quanto permette di comprendere l'**orientamento** giurisprudenziale della Corte di giustizia circa gli **strumenti di contrasto del terrorismo** e, in generale, la **ponderazione/bilanciamento esistente tra libertà degli individui e la sicurezza degli Stati**.

In particolare, la CGUE è andata a pronunciarsi per ben due volte **sull'impugnazione di un regolamento del Consiglio** (attuativo di una risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU), il quale prevedeva **provvedimenti di congelamento** dei beni di persone collegate a gruppi terroristici, nonché l'introduzione delle stesse in una **blacklist** (tra cui prefigurava Kadi) predisposta dal Comitato delle Sanzioni (organo sussidiario del Consiglio di Sicurezza).



IECLO

In estrema sintesi, nelle due sentenze la CGUE ribadiva la **necessità** di sottoporre gli atti dell'Unione ad un **controllo di legittimità, anche di quelli attuativi di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza**, sottintendendo un non acritico recepimento dei medesimi.

In particolare, **l'esigenza** di dare attuazione a risoluzioni del Consiglio di Sicurezza deve passare attraverso una **valutazione giurisdizionale della proporzionalità e del minor sacrificio possibile dei diritti fondamentali** → nel caso in specie, Kadi lamentava la lesione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, derivante dalla mancata comunicazione dei motivi di introduzione dello stesso nella *blacklist*.

Infine, entrambi le sentenze sono espressione dell'adozione di un **approccio dualista** circa i rapporti tra l'Unione e le Nazioni unite, ciò ha fatto sì che potesse sindacare sulla legittimità del regolamento, senza intaccare la validità originaria della risoluzione.

