

LA DISCIPLINA NORMATIVA
SUL TERRORISMO INTERNAZIONALE

di Antonio Filippo Panzera

SOMMARIO

1. Le origini della normativa internazionale sul terrorismo: la Convenzione di Ginevra del 16 novembre 1937.
2. Nuove manifestazioni terroristiche.
3. Gli accordi internazionali per la prevenzione e la repressione delle varie attività terroristiche.
4. Lo standard normativo uniforme recepito in tali accordi.
5. Approccio "settoriale" e approccio "globale" in materia di repressione del terrorismo.

1. - A livello internazionale, la prima disciplina normativa del fenomeno criminoso a finalità terroristica è contenuta nella Convenzione di Ginevra del 16 novembre 1937 per la prevenzione e la repressione del terrorismo, che fu adottata su iniziativa della Società delle Nazioni in seguito all'attentato del 9 ottobre 1934, nel quale re Alessandro di Jugoslavia ed il ministro degli Esteri francese Barthou furono assassinati dal terrorista croato Guerguiev.

Detta Convenzione qualifica come atti di terrorismo quei "faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public" (art.1 n.2) ed impone agli Stati parti -oltre che un generico obbligo di prevenzione (art.12)- lo specifico obbligo di prevedere come reati, nei rispettivi ordinamenti interni, taluni fatti criminosi, sempre che vengano commessi sul loro territorio e con la predetta finalità terroristica:

- a) attentati contro capi di Stato, loro successori -ereditari o designati- e rispettivi congiunti, nonché persone rivestite di cariche o funzioni pubbliche, ove l'attentato sia stato compiuto in ragione di tali cariche o funzioni (art.2 n.1);
- b) attentati contro beni pubblici o destinati ad uso pubblico (art.2 n.2);
- c) reati di pericolo comune (art.2 n.3).

Del pari, la Convenzione impone agli Stati l'obbligo di immettere nei rispettivi ordinamenti interni norme incriminatrici concernenti talune attività "strumentali" al compimento delle precedenti attività terroristiche, quali:

- a) la fabbricazione, detenzione e circolazione di armi da fuoco, munizioni ed esplosivi (art.2 n.5);
- b) la fabbricazione, falsificazione o alterazione di passaporti e documenti equipollenti (art.14).

Ove, invece, le attività criminoso contemplate all'art.2 siano state compiute all'estero ed i relativi autori -o compartecipi (art.3)- si siano rifugiati sul territorio di uno degli Stati parti, quest'ultimo deve estradare il reo (art.8) o perseguirlo come se il reato fosse stato compiuto sul

proprio territorio (artt. 9 e 10). Una possibilità aggiuntiva, costituita dal deferimento del reo alla istituzione Corte penale internazionale, viene offerta agli Stati della Convenzione, adottata anch'essa a Ginevra il 16 novembre 1937 per la creazione di una Corte penale internazionale.

Nessuna delle due Convenzioni è entrata in vigore, per difetto del numero di ratifiche necessario. Al che hanno contribuito, in primo luogo, una inadeguata tipizzazione normativa delle fattispecie da incriminare e, quindi, vari fattori contingenti: la difficoltà, negli ordinamenti di alcuni Stati, di reprimere i reati commessi all'estero; problemi di ordine costituzionale, quale era configurata -da taluni- la Corte penale internazionale; l'insorgere -dopo un biennio dalla sottoscrizione- del secondo conflitto mondiale.

Ciononostante, esse -e soprattutto la prima, concernente la prevenzione e la repressione del terrorismo-, rivestono particolare importanza, in quanto contengono un modello normativo poi recepito, con opportuni aggiustamenti, in varie convenzioni elaborate in epoca più recente, a seguito del manifestarsi di nuove forme di terrorismo internazionale (1).

2. - La Convenzione di Ginevra del 16 novembre 1937 per la prevenzione e la repressione del terrorismo contemplava -infatti- le manifestazioni criminose a finalità terroristica allora conosciute: attentati contro capi di Stato o di governo, attentati contro edifici pubblici, reati di pericolo comune (come gli attentati dinamitardi frequentemente effettuati dagli anarchici).

Dette manifestazioni terroristiche venivano ad assumere rilievo internazionale allorché travalicavano l'ambito di un singolo ordinamento statale (per la differente cittadinanza del soggetto attivo e passivo del reato, perché il reo -dopo la commissione dell'azione criminosa- si era rifugiato all'estero, ecc.).

Nel secondo dopoguerra -e soprattutto negli anni '60-, la Comunità internazionale si è trovata di fronte ad una pluralità di manifestazioni criminose -con prevalente finalità terroristiche- dinanzi sconosciute.

Giova ricordare, in primo luogo, il dirottamento forzato di aeromobili (la c.d. pirateria aerea), effettuato da uno o più passeggeri dell'aereo che, con la minaccia o l'uso della violenza nei confronti dei membri dell'equipaggio o degli altri passeggeri, impongono al pilota di adottare una rotta diversa da quella prevista dal piano di volo. Tale figura criminosa (che dall'originaria area caribica-statunitense, ove avvengono le prime manifestazioni intorno al 1961, si diffonde ben presto in tutti i continenti) ha una ovvia rilevanza internazionale ove si consideri, da un lato, l'interesse della Comunità internazionale per la sicurezza ed il regolare svolgimento del traffico aereo e, dall'altro, la pluralità di Stati che sono frequentemente interessati ad ogni singolo dirottamento in relazione alla legge di bandiera dell'aereo, alla pluralità di spazi aerei che possono venire attraversati nel corso del volo, alla nazionalità dei dirottatori, dei membri dell'equipaggio e dei passeggeri.

D'altronde, la finalità terroristica (eventualmente concorrente con l'intendimento di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica sulla causa propugnata dal dirottatore, di ottenere somme di danaro da destinare a tale causa o il rilascio di detenuti) appare pressoché costante in tali episodi criminali.

Le stesse considerazioni possono ripetersi per la più recente manifestazione terroristica costituita dal dirottamento di navi, che ha richiamato l'interesse della Comunità internazionale a seguito del dirottamento, effettuato l'8 ottobre 1985 da taluni aderenti al Fronte di Liberazione della Palestina, del transatlantico italiano "Achille Lauro" in navigazione - con passeggeri di varia nazionalità - fra Alessandria e Porto Said.

Altra forma "nuova" di terrorismo è costituita dai sequestri di agenti diplomatici, funzionari consolari, altri agenti in missione ufficiale o, comunque, persone che godono di una "speciale" protezione internazionale (fra i tanti, notissimi sono gli episodi del sequestro, e della successiva uccisione, dell'ambasciatore della Repubblica federale tedesca in Guatemala, Von Sprei, nel 1969 e della cattura, avvenuta a Vienna il 21 dicembre 1975, dei ministri di ben undici Stati membri dell'Organizzazione dei Paesi esportatori di petrolio). La rilevanza internazionale di tale figura criminosa è in re ipsa, ove si abbia riguardo agli interessi tutelati dalle norme sulla protezione speciale degli agenti diplomatici e consolari ed alla normale cittadinanza straniera degli stessi in relazione allo Stato del locus commissi delicti. Così, in tali sequestri, è pregnante l'intendimento di diffondere un clima di insicurezza e di terrore, di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica sulla causa propugnata, di minare il prestigio dello Stato territoriale ed, eventualmente, di turbare le relazioni internazionali fra questo e lo Stato di appartenenza della vittima.

Problemi abbastanza simili suscita il sequestro di stranieri che, pur non godendo di protezione "speciale" in base al diritto internazionale, per vari motivi (ad esempio, particolare rinomanza o peculiari funzioni esercitate in "multinazionali", ecc.) possano essere efficacemente impiegati dai rapitori quali ostaggi al fine di esercitare una coazione psicologica sulle autorità dello Stato territoriale (onde ottenere talune concessioni) e di creare un clima di insicurezza e di terrore nell'ambito della comunità territoriale (si pensi agli episodi relativi ai cittadini italiani Sallustro e Ruzzo, sequestrati in Argentina nel 1972-1973, ed alla cattura di undici atleti israeliani durante le Olimpiadi di Monaco del 1972).

Vanno altresì ricordate le manifestazioni terroristiche consistenti nell'invio di plichi esplosivi mediante il servizio postale (nel settembre 1972, l'organizzazione palestinese "Settembre nero" inviò, da Amsterdam, ben quarantotto lettere esplosive alle missioni diplomatiche d'Israele in vari continenti) e nell'avvelenamento di merci (già nel gennaio 1978, furono avvelenate col mercurio partite di arance esportate da Israele, così da spargere il panico fra i consumatori di tale prodotto e boicottare le esportazioni israeliane).

3. - La Comunità internazionale ha reagito con sufficiente prontezza al diffondersi di tali manifestazioni criminose a finalità terroristica, elaborando una serie di strumenti pattizi tendenti ad istituire una cooperazione interstatale per la prevenzione e la repressione delle singole attività terroristiche.

Così, l'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (O.A.C.I.) ha promosso l'adozione della Convenzione dell'Aja del 16 dicembre 1970 per la repressione della cattura illecita di aeromobili (entrata in vigore fra i vari Stati il 14 ottobre 1971 e, per l'Italia, il 21 marzo 1974), nonché della Convenzione di Montréal del 23 settembre 1971 per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile (entrata in vigore fra vari Stati il 26 gennaio 1973 e, per l'Italia, il 21 marzo 1974) (2). Quest'ultima Convenzione, con portata "ancillare" rispetto alla precedente (che concerne la c.d. pirateria aerea), contempla la repressione delle figure criminose consistenti nel compiere atti di violenza contro persone a bordo di un aereo, nel distruggere o danneggiare un aereo in servizio ovvero installazioni o servizi aeroportuali, nel comunicare informazioni false (sempre che tali atti siano suscettibili di pregiudicare la sicurezza della navigazione aerea).

Sempre l'O.A.C.I. ha adottato a Montréal, il 24 febbraio 1988, un Protocollo addizionale alla Convenzione del 1971 che contempla come reato ogni atto di violenza -compiuto contro una

persona in un aeroporto civile internazionale- che causi o possa causare la morte o ferite gravi, nonché ogni atto idoneo a distruggere o danneggiare gravemente le installazioni di un aeroporto civile internazionale o di aerei che non sono in servizio (e che si trovino nell'aeroporto) o che interrompa i servizi dell'aeroporto.

Analogamente, a seguito del dirottamento dell'"Achille Lauro", sono state avviate - nell'ambito dell'Organizzazione marittima internazionale (O.M.I.)- talune iniziative che hanno portato all'adozione, il 10 marzo 1988, della Convenzione di Roma per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza della navigazione marittima e di un Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle installazioni fisse collocate sulla piattaforma continentale (3).

Del pari, l'Organizzazione degli Stati americani (O.S.A.) ha elaborato il testo della Convenzione di Washington del 2 febbraio 1971 per la prevenzione e la repressione degli atti di terrorismo che assumono la forma di delitti contro persone, nonché dell'estorsione connessa a tali delitti, quando tali atti hanno ripercussioni internazionali (scilicet: dei sequestri di persone che godono di "speciale" protezione internazionale). Ai sensi dell'art. 12, tale Convenzione è entrata in vigore l'8 marzo 1973 ed è tuttora in vigore fra taluni Stati americani ma deve ritenersi superata dall'adozione della Convenzione di New York del 14 dicembre 1973 per la prevenzione e la repressione di reati contro persone che godono di protezione internazionale, compresi gli agenti diplomatici, elaborata nell'ambito delle Nazioni Unite (entrata in vigore fra vari Stati il 20 febbraio 1977 e, per l'Italia, il 29 settembre 1985) (4).

Le stesse Nazioni Unite hanno successivamente promosso l'adozione della Convenzione di New York del 17 dicembre 1979 concernente la presa di ostaggi che non godono di "speciale" protezione internazionale (entrata in vigore fra vari Stati il 3 giugno 1983 e, per l'Italia, il 19 aprile 1986) (5).

In un contesto regionale, il Consiglio d'Europa -facendo fulcro sulla maggiore omogeneità politica degli Stati membri- ha adottato a Strasburgo, il 27 gennaio 1977, la Convenzione europea per la repressione del terrorismo (entrata in vigore il 4 agosto 1978 fra taluni Stati membri e, per l'Italia, il 1° giugno 1986) che -in concreto- pure contempla specifiche attività criminose a finalità terroristica: dirottamento forzato di aeromobili ed altri attentati contro la sicurezza dell'aviazione civile; sequestro di persone che godono di speciale protezione internazionale; cattura di "altri" ostaggi; crimini comportanti l'uso di bombe, granate, razzi ed armi da fuoco automatiche; invio di lettere e plichi esplosivi. Al rafforzamento della cooperazione prevista dalla Convenzione di Strasburgo nell'ambito più ristretto -ed omogeneo- ambito comunitario tende, poi, l'"Accordo relativo all'applicazione della Convenzione europea per la repressione del terrorismo tra gli Stati membri delle Comunità europee" adottato a Dublino il 4 dicembre 1979 (il Parlamento italiano ne ha autorizzato la ratifica con legge 26 novembre 1985 n.720) (6).

4. - Le dimensioni del presente lavoro non consentono di esaminare specificamente le peculiarità dei vari strumenti pattizi dianzi menzionati. Giova rilevare, peraltro, come gli stessi - nel complesso- recepiscano uno standard normativo comune per la prevenzione e la repressione delle singole attività terroristiche di volta in volta contemplate. Difatti, l'esame delle singole Convenzioni rivela come le stesse (al di là della descrizione della figura criminis, ovviamente mutevole, e di talune specifiche peculiarità) contengono uno schema normativo di misure preventive e repressive praticamente uniforme, ormai tralattivamente recepito nelle nuove convenzioni (7).

Taluni strumenti pattizi -una volta descritta la figura criminis, che gli Stati si impegnano

a reprimere nei propri ordinamenti interni, ed individuato il presupposto (carattere di internazionalità dei fatti criminosi contemplati) per la loro applicazione- costantemente prevedono taluni obblighi inerenti all'attività di prevenzione: questi presentano un certo margine di genericità e possono riassumersi nell'impegno ad adottare le misure opportune in vista della prevenzione dei crimini considerati, a tal fine scambiandosi informazioni e coordinando le rispettive attività amministrative (art. 9 della Convenzione dell'Aja, art.10 della Convenzione di Montréal, art.4 della Convenzione sul sequestro di agenti diplomatici, art.4 della Convenzione sulla cattura di ostaggi). Maggiore precisione presentano, in materia, gli articoli 13-15 della Convenzione di Roma del 10 marzo 1988.

Per la repressione dei crimini contemplati, tutti gli accordi considerati si basano sul principio aut dedere aut iudicare (articoli 7 delle Convenzioni dell'Aja, di Montréal e sul sequestro di agenti diplomatici; art. 8 della Convenzione sulla cattura di ostaggi; art.10 della Convenzione di Roma): lo Stato parte nel cui territorio si trova il presunto autore del crimine, se non lo estrada, deve sottoporlo a processo penale.

Per facilitare l'estradizione del presunto responsabile, le convenzioni esaminate contengono talune norme per cui i crimini a finalità terroristica ivi contemplati debbono essere considerati dagli Stati contraenti come casi di estradizione, a stregua dei trattati già esistenti e da stipulare inter partes. Gli Stati che subordinano l'estradizione all'esistenza di un trattato -ove siano richiesti, da uno Stato col quale non esiste apposito trattato, di estradare un individuo- hanno la facoltà di considerare le singole convenzioni per la repressione di attività terroristiche quale fondamento giuridico per la concessione dell'estradizione (articoli 8 delle Convenzioni dell'Aja, di Montréal e sul sequestro di agenti diplomatici; art.10 della Convenzione sulla cattura di ostaggi; art. 11 della Convenzione di Roma).

Poiché tali norme subordinano l'estradizione alle condizioni abitualmente previste dall'ordinamento dello Stato richiesto (e fra queste rientra, di norma, la natura comune del reato), sembra da escludere -in difetto di esplicita previsione al riguardo (che, invece, è contenuta all'art. 1 della Convenzione di Strasburgo del 1977 e -salva la portata dell'art. 3- all'art. 2 della Convenzione dell'O.S.A. sui sequestri di diplomatici)- l'esistenza di un obbligo pattizio di estradare gli autori di crimini che, seppur caratterizzati da finalità terroristica, rivestono natura politica. Ciò, peraltro, non vanifica la funzione repressiva degli strumenti convenzionali considerati dacché -a stregua del principio aut dedere aut iudicare- si offre allo Stato che detenga il reo l'alternativa -rispetto all'estradizione- di instaurare un procedimento penale a carico dello stesso.

Giusto a tal fine, ogni Stato ha l'obbligo di immettere nel proprio ordinamento interno, ove già non esistano, norme processuali per prevedere la competenza giurisdizionale degli organi giudiziari in ordine ai fatti considerati (art.4 della Convenzione dell'Aja, art.5 della Convenzione di Montréal, art. 3 della Convenzione sul sequestro di agenti diplomatici, art.5 della Convenzione sulla cattura di ostaggi, art.6 della convenzione di Roma).

Naturalmente, l'obbligo di iudicare non consiste nell'irrogare una sanzione penale nei confronti di azioni terroristiche ma solo nel sottoporre il caso alle autorità competenti ai fini dell'esercizio dell'azione penale (ed è per questo che si preferisce l'uso della formula aut dedere aut iudicare a quella, più diffusa, aut dedere aut punire). Tuttavia, anche ex art.26 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, una corretta esecuzione dell'obbligo pattizio aut dedere aut iudicare presuppone l'adozione di tutte le misure necessarie, a stregua dell'ordinamento interno, per una effettiva applicazione delle norme penali, sostanziali e procedurali, dello Stato in questione, in conformità della abituale prassi giudiziaria e amministrativa ivi vigente.

Infine, ricorrono -nei detti accordi- disposizioni nell'assistenza giudiziaria e sullo scambio di dati ed informazioni.

5. - L'esistenza di uno standard normativo comune nelle varie convenzioni per la prevenzione e repressione delle singole attività terroristiche consente in qualche misura, di superare i limiti connessi all'approccio settoriale adottato dalla Comunità internazionale in materia. Difatti, alla frammentarietà delle fonti convenzionali fa riscontro l'esistenza di un plafond normativo comune quanto alle modalità operative per la prevenzione e repressione dei crimini terroristici.

Ciononostante, in più riprese si è sentita l'esigenza di un approccio globale alla materia, di una convenzione di diritto internazionale penale atta a disciplinare complessivamente le varie manifestazioni terroristiche.

Un tentativo intrapreso in tal senso dalle Nazioni Unite, su iniziativa degli Stati Uniti d'America, concretamente fallì sia per ragioni contingenti (la connessione temporale con la strage degli atleti israeliani, operata alle Olimpiadi di Monaco del 1972 da appartenenti all'organizzazione "Settembre nero", accentuò l'opposizione degli Stati arabi) sia per l'obiettivo difficoltà di realizzare -in una organizzazione internazionale così composita come le Nazioni Unite- un concerto degli Stati membri sul tema generale (di per sé implicante gravi e contrastanti valutazioni politiche) del terrorismo (essendo assai più agevole raggiungere tale concerto, su di un piano rigorosamente tecnico-giuridico, in ordine a singole manifestazioni criminose ancorché notoriamente ispirate a finalità terroristiche). Anzi, il tentativo delle Nazioni Unite sfociò nell'adozione della risoluzione 3034/XXVIII del 18 dicembre 1972 che, adottata su iniziativa di Stati del Terzo mondo, spostava il fulcro del problema dalla previsione di misure preventive e repressive del fenomeno terroristico allo studio -sino ad allora, per vero, trascurato- delle cause sottostanti al fenomeno medesimo. Queste ultime vengono, poi, significativamente individuate "dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir", che inducono "certaines personnes à sacrifier des vies humaines y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux". D'altronde, anche la difficoltà di dare una definizione del terrorismo, che non sia meramente formale e che abbia una precisione tecnica tale da poter essere recepita in una norma incriminatrice, gioca un ruolo fondamentale nel precludere la possibilità di elaborare una convenzione unitaria per la repressione del terrorismo (8).

E' stato, apparentemente, più facile raggiungere un'intesa per un approccio globale sul piano regionale europeo, stante una maggiore omogeneità politica degli Stati membri del Consiglio d'Europa e delle Comunità europee, con la Convenzione di Strasburgo del 27 gennaio 1977 e con l'Accordo di Dublino del 4 dicembre 1979.

Ma la "globalità" di tale approccio è più apparente che reale dacché questi due strumenti pattizi presuppongono (rafforzandone l'efficacia) le varie convenzioni adottate in materia, settore per settore.

Ed è proprio in base a queste considerazioni che si è costretti ad esprimere il proprio scetticismo circa la possibilità di futuri risultati concreti della Conferenza internazionale sul terrorismo, prevista dalla risoluzione della Assemblea generale delle Nazioni Unite 42/159 del 7 dicembre 1987, e circa ulteriori sviluppi di qualsivoglia "approccio globale" alla tematica del terrorismo internazionale.

NOTE

(1) Vedi le Convenzioni di Ginevra del 16 novembre 1937 in Revue de droit international et de législation comparée, 1938, pp.62 ss.e 68 ss. Sulle stesse, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, vedi PANZERA, Attività terroristiche e diritto internazionale, Napoli, 1978, p.22 ss. Sui problemi connessi all'istituzione di una Corte penale internazionale vedi, da ultimo, RAIMONDI, Una Corte penale europea ?

(2) Vedile in Rivista di diritto internazionale, 1988,pp.491 ss. e 500 ss., con osservazioni di RAIMONDI (Un nuovo accordo contro il terrorismo internazionale: la Convenzione di Roma del 10 marzo 1988 sulla repressione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza della navigazione marittima, ivi, p.379 ss.) e di RONZITTI (La repressione di attacchi terroristici contro le piattaforme fisse installate sul fondo marino, ivi, p.381 ss.).

Sugli stessi, anche per richiami bibliografici, cfr.PANZERA, Gli accordi di Roma per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima e delle installazioni fisse collocate sulla piattaforma continentale, in La Comunità internazionale, 1988, p.421 ss.

(4) Vedile, rispettivamente in Revue générale de droit international public, 1972, p.638 ss. ed in Rivista di diritto internazionale, 1974, p.104 ss. Sulle stesse, cfr. PANZERA, Attività terroristiche, cit. p.74 ss. ivi anche ampia bibliografia.

(5) Vedila in Rivista di diritto internazionale, 1980, p.661 ss., con commento di PANZERA, Qualche considerazione in merito alla Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, ivi, p.885 ss.

(6) Vedili in Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 1981, pp.704 ss. e 710 ss. Cfr. PANZERA, Attività terroristiche, cit., p.131 ss. MOSCONI, La Convenzione europea per la repressione del terrorismo, in Rivista di diritto internazionale, 1979, p.303 ss., nonché documentazione e contributi in Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 1981,p.653 ss. Sulla cooperazione europea in materia, vedi altresì DE GUTTRY, La circolazione transnazionale delle informazioni tra organi inquirenti su fatti di terrorismo e MASSAI, La cooperazione europea nella lotta al terrorismo.

(7) Sul punto vedi diffusamente PANZERA, op. ult.cit., p.137 ss.

(8) Cfr. PANZERA, op. ult. cit., pp.111 ss. e 188 s.