

LA CORTE DI CASSAZIONE RICOMPRENDE NELL'ART. 270-BIS DEL CODICE PENALE, IN TEMA DI ATTI DI TERRORISMO CONTRO STATI ESTERI, ANCHE CONDOTTE VIOLENTE CONTRO LA POPOLAZIONE CIVILE IN TERRITORI ILLEGALMENTE OCCUPATI

AGNESE VITALE*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Sulle forme legittime di resistenza armata nel diritto internazionale. –3. Sulla definizione di terrorismo. – 3.1. Le liste nere degli organismi sovranazionali. – 3.2. Lettura dell'art. 270-bis alla luce della Convenzione di New York del 1999. – 4. Sulla nozione di Stato estero ai fini dell'applicazione dell'art. 270-bis. – 5. Considerazioni conclusive.

Abstract

The Italian Court of Cassation – decision n. 32712 of 20 August 2024 – interprets art. 270-bis of the Italian penal Code in light of the International Convention on the Repression of Financing of Terrorism, signed in New York on December 9th 1999 and ratified by Italy with Law 14 January 2003, n. 7. It controversially includes in the notion of terrorist acts against a foreign State also violent acts against the civilian population in illegally occupied territories.

Suggerimento di citazione

A. VITALE, *La Corte di cassazione ricomprende nell'art. 270-bis del codice penale, in tema di atti di terrorismo contro Stati esteri, anche condotte violente contro la popolazione civile in territori illegalmente occupati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Ricercatrice in Diritto internazionale, Università degli Studi di Firenze.
Contatto: agnese.vitale@unifi.it.

1. Introduzione

Con la sentenza n. 32712, depositata il 20 agosto¹, la Corte di cassazione, sesta sezione penale, offre importanti chiarimenti sulle norme del codice penale italiano riguardanti atti di terrorismo contro uno Stato estero interpretate alla luce della Convenzione internazionale sulla repressione del finanziamento al terrorismo del 9 dicembre 1999 (Convenzione di New York)², ratificata dall'Italia con legge del 14 gennaio 2003 n. 7³. La Corte, confermando come legittima la decisione del tribunale di l'Aquila che aveva disposto misure cautelari in carcere per una persona accusata di aver progettato attacchi terroristici in insediamenti israeliani in Cisgiordania, affronta cruciali questioni di diritto internazionale come la nozione di resistenza verso un regime di occupazione illegale nonché il sistema di iscrizione di presunti terroristi nelle *black list* dell'Unione Europea.

L'uomo, nato a Nablus, ha impugnato l'ordinanza sulle misure cautelari decisa dal Tribunale di l'Aquila proponendo due motivi di ricorso, volti a dimostrare la legittimità delle condotte di resistenza, anche armata, poste in essere in territori palestinesi illegalmente occupati e aventi ad oggetto soltanto obiettivi militari.

Innanzitutto, secondo l'uomo, vi è stata una violazione dell'art. 270-*bis* del codice penale ("associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico")⁴ poiché il Tribunale avrebbe fondato la propria decisione esclusivamente sulla *black list* dell'Unione Europea, che include l'associazione "Brigate dei Martiri di Al Aqsa", senza procedere ad una verifica concreta delle attività svolte dal gruppo. Il mero inserimento nelle "liste nere" infatti non costituirebbe di per sé un dato dirimente, posto che va sempre accertata l'esistenza di prove sull'attività terroristica. Per il ricorrente, infatti, sussisterebbero invero elementi contrari alla qualificazione della Brigata dei Martiri di Al Aqsa come gruppo strutturato al quale aderiscono ulteriori sottogruppi, tra i quali la Brigata Tulkarem di cui fa parte lo stesso ricorrente.

¹ C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24.

² *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, New York, 9 dicembre 1999, *UN Treaty Series*, vol. 2178, p. 197.

³ Legge 14 gennaio 2003 n.7, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo e norme di adeguamento dell'ordinamento interno", in GU n. 21 del 27-1-2003, testo in vigore dal 28-1-2003.

⁴ Art. 270-*bis* del cod. pen.: "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. 2. Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da cinque a dieci 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 e un organismo internazionale. 4. Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego".

L'uomo sostiene inoltre che manchi la gravità indiziaria circa la volontà di compiere attacchi terroristici contro obiettivi civili, circostanza che escluderebbe di per sé la liceità delle azioni violente (di resistenza) realizzate in territorio palestinese occupato. Nell'ordinanza si faceva riferimento all'organizzazione di un attentato terroristico da realizzarsi presso l'insediamento israeliano di Avnei Hefetz (nella parte nord-ovest della *West Bank*), azione che doveva essere "eclatante" e coinvolgere un elevato numero di persone. La difesa, invece, ha sostenuto che l'azione aveva come esclusivo obiettivo le strutture militari presenti ad Avnei. Il Tribunale di L'Aquila, secondo il ricorrente, avrebbe basato la propria prospettazione su prove non univoche, come alcune intercettazioni telefoniche dalle quali non si poteva evincere in modo incontrovertibile che l'attacco sarebbe stato rivolto alla popolazione civile, oppure un video che aveva un fine meramente propagandistico⁵.

Il ricorrente, infine, contesta la mancanza di un elemento costitutivo del reato, su cui il Tribunale avrebbe ommesso di motivare. La condotta non potrebbe infatti essere inserita fra le attività terroristiche "contro uno Stato estero", come richiesto dall'art. 270-*bis* del codice penale, dato che questa si sarebbe svolta in territori occupati illegalmente da Israele, così come riconosciuto in numerose risoluzioni degli organi delle Nazioni Unite, e che, come tali, non possono essere ricompresi nella nozione di Stato estero – ovvero Israele⁶.

2. Sulle forme legittime di resistenza armata nel diritto internazionale

Poiché l'impianto difensivo è volto a dimostrare come l'attività del ricorrente rientrasse a pieno nelle forme di resistenza, anche armata, consentite dal diritto internazionale umanitario, la Corte di cassazione si interroga sulla linea di demarcazione fra atti di terrorismo e atti legittimi di resistenza armata ad un regime di occupazione illegale.

La Corte dapprima riconosce che le zone oggetto dei presunti atti terroristici, situate in Cisgiordania, sono territori occupati illegalmente da Israele dal 1967 e richiama la risoluzione n. 242 con la quale il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha affermato la necessità di instaurare una pace giusta e duratura in Medio Oriente, basata sul ritiro delle forze armate israeliane dai territori occupati nonché sulla cessazione di ogni pretesa e sul riconoscimento dell'integrità territoriale di ogni Stato della zona⁷. Proprio basandosi su questa situazione di illegalità internazionale derivante dall'occupazione dei territori palestinesi, il ricorrente afferma che l'attività contestata rientri in quelle forme di

⁵ C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24, Ritenuto in fatto, par. 2.1.1.

⁶ C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24, ritenuto in fatto, par. 2.1.3.

⁷ C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24, Considerato in diritto, par. 2. Si veda Consiglio di Sicurezza ONU, risoluzione 242 del 22 novembre 1967, UN Doc. S/RES/242(1967).

resistenza consentite dal diritto internazionale finalizzate “all’esercizio della legittima difesa internazionale e del diritto di autodeterminazione dei popoli”⁸. La questione centrale attiene alla possibilità di ricondurre o meno la “ribellione armata” alla nozione di terrorismo piuttosto che alla lecita reazione, sul piano del diritto internazionale, all’occupazione illegale da parte di Israele dei territori palestinesi della Cisgiordania.

La conclusione della Corte sulla natura terroristica, ai sensi dell’art. 270-*bis* cod. pen., delle attività pianificate dal ricorrente insieme ad altri componenti del gruppo Brigate Tulkarem (facente parte a sua volta delle Brigate Martiri di Al-Aqsa), si basa essenzialmente sulla gravità indiziaria circa la volontà del gruppo di colpire obiettivi civili e non già soltanto l’esercito israeliano. Le intercettazioni telefoniche dimostrerebbero infatti l’intenzione di realizzare un attentato all’interno di un insediamento israeliano, finalizzato a colpire “lì dove vi era la presenza di più persone ed in modo tale da realizzare un gesto eclatante”. La difesa ha tentato di fornire una interpretazione alternativa, ma non ha dimostrato la manifesta illogicità o irragionevolezza delle prospettazioni date dai giudici di merito. Per la Corte risulta chiaro dedurre dalle conversazioni fra il ricorrente e altri membri del gruppo (come l’intenzione di colpire lì dove c’è “molta gente”) che l’obiettivo da colpire era la popolazione civile⁹.

Premesso che le possibili letture alternative non possono essere esaminate in sede di legittimità, la Corte conclude che “l’accertamento della destinazione dell’azione programmata a colpire anche civili è un elemento desunto sulla base di plurimi indizi, oggetto di una valutazione non manifestamente illogica e senza che vi sia alcun elemento idoneo a far ritenere che l’obiettivo fosse esclusivamente militare”¹⁰. Secondo la Corte non sarebbe in alcun modo possibile marcare una separazione netta fra forme di resistenza legittime secondo il diritto internazionale e condotte di natura terroristica, tuttavia, la ricostruzione in punto di fatto resa dai giudici di merito, riguardo alla volontà di colpire la popolazione civile, è sufficiente a dimostrare come le azioni in oggetto siano incompatibili con ipotesi di legittima contrapposizione in un contesto di tipo bellico.

La valutazione della Corte in merito alle forme legittime di resistenza permesse dal diritto internazionale umanitario può dirsi complessivamente corretta. Vi è da considerare innanzitutto che nonostante il ritiro dell’esercito israeliano da alcuni territori palestinesi nel 2005 (Striscia di Gaza), tutti i Territori sono ancora soggetti a regime di occupazione da parte di Israele¹¹, così

⁸ C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24, Considerato in diritto, par. 2.

⁹ *Ibidem*, par. 2.2.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Sulla questione si veda, *inter alia*, A. ANNONI, *L’occupazione “ostile” nel diritto internazionale contemporaneo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012, spec. 51-56.

come disciplinato dalle Sezione III del Regolamento dell’Aja del 1907. La protratta occupazione dei territori palestinesi dal 1967, che dura quindi da più cinquant’anni, rende sicuramente la situazione nei Territori peculiare dal punto di vista internazionale, tanto che si parla di ipotesi di “annessione di fatto” (*de facto annexation*) da parte di Israele¹². Ciò detto, ad oggi persiste l’applicazione di un regime di occupazione, frutto di un conflitto qualificato come internazionale sul piano del diritto internazionale umanitario¹³, che impone ad Israele tutta una serie di obblighi di protezione della popolazione civile che vive sui territori posti sotto controllo israeliano. Su tali territori insiste il principio di autodeterminazione dei popoli, come più volte affermato dagli organi delle Nazioni Unite e dalla Corte internazionale di Giustizia (CIG), fra gli altri nel recentissimo parere reso il 19 luglio 2024¹⁴, sulle premesse del quale – in quei Territori – si dovrà realizzare, e Israele non dovrà impedire, la creazione di uno Stato palestinese indipendente¹⁵.

Il diritto internazionale non vieta alla popolazione del territorio occupato di prendere le armi contro la potenza occupante¹⁶. Il diritto regolante il regime di occupazione bellica, infatti, come codificato nei Regolamenti dell’Aja del 1907 e dalla Quarta Convenzione di Ginevra del 1949 non impone un obbligo di obbedienza alla popolazione del territorio occupato e chi partecipa alla resistenza contro la potenza occupante può essere considerato un prigioniero di guerra in quanto legittimo combattente¹⁷. Si rammenti inoltre che anche il principio di autodeterminazione dei popoli, così come concepito dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, supporta la legittimità della lotta – anche armata – contro la potenza occupante¹⁸, e che alcuni trattati sui diritti umani concepiscono la resistenza contro la potenza occupante come un diritto umano¹⁹.

¹² CIG, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, Advisory Opinion, ICJ Reports 2024, par. 157 ss. Precedentemente anche CIG, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, par. 118.

¹³ D. AKANDE, *Classification of Armed Conflicts: Relevant Legal Concepts*, in E. WILMSHURT (a cura di), *International and the Classification of Conflicts*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 46-47; A. CASSESE, *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 420.

¹⁴ CIG, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, cit., par. 230 ss.

¹⁵ *Ibidem*, par. 237: “The Court considers that Israel, as the occupying Power, has the obligation not to impede the Palestinian people from exercising its right to self-determination, including its right to an independent and sovereign State, over the entirety of the Occupied Palestinian Territory”.

¹⁶ Per una analisi estensiva si veda M. LONGOBARDO, *The Use of Armed Force in Occupied Territory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, 134 ss.

¹⁷ M. LONGOBARDO, *Brevi riflessioni sull’uso della forza nella recente escalation del conflitto Israelo-Palestinese*, in *Sidiblog*, 15 ottobre 2023.

¹⁸ Si veda, ad esempio, AG, Risoluzione 2649 (XXV), del 30 novembre 1970.

¹⁹ Si veda, ad esempio, art. 20(2) della Carta africana dei Diritti dell’Uomo e dei Popoli del 1981: “Colonized or oppressed peoples shall have the right to free themselves from the bonds of domination

Tuttavia, l'uso della forza nella forma della resistenza armata, come tutte le azioni implicanti l'uso della forza nel contesto di un conflitto, deve rispettare le norme dello *jus in bello*, ovvero del diritto internazionale umanitario. Principi cardine del diritto internazionale umanitario sono i principi di distinzione, necessità e proporzionalità²⁰. Ciò implica necessariamente che attacchi indiscriminati contro la popolazione civile della potenza occupante, inclusi quelli diretti a seminare terrore, sono da considerarsi illegittimi.

Come si è visto la difesa ricorre, oltre che al principio di autodeterminazione dei popoli come base di legittimità per la resistenza armata contro un regime di occupazione, anche al concetto di legittima difesa. In effetti, vi è da considerare che alcuni Stati hanno più volte considerato la resistenza contro la potenza occupante come un atto in legittima difesa ai sensi dell'art. 51 della Carta ONU²¹. Tuttavia, questa tesi non è accolta nel diritto internazionale dal momento che la lettura tradizionale di questo istituto vuole che si applichi agli Stati e non anche ai popoli, posto che comunque l'istituto ha subito modifiche notevoli negli anni prevedendo la possibilità – sempre più ampia e controversa – per gli Stati di ricorrere alla forza armata per rispondere ad attacchi da parte di attori non statali²².

3. Sulla definizione di terrorismo

Per ancorare la lettura secondo cui atti violenti diretti contro la popolazione civile non sono mai assimilabili a forme legittime di resistenza armata, la Corte dapprima risolve il problema posto dalla difesa circa la rilevanza probatoria dell'inserimento nella *black list* dell'Unione Europea e successivamente richiama il principio giurisprudenziale per cui l'art. 270 *sexies* cod. pen. (“Condotte con finalità di terrorismo”)²³ rinvia, per quanto riguarda la definizione di condotte terroristiche, agli strumenti internazionali vincolanti per l'Italia

by resorting to any means recognized by the international community”.

²⁰ D. FLECK (a cura di), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2a ed., Oxford University Press, Oxford, 2008.

²¹ Si veda ad esempio CIG, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, Separate Opinion of Vice-President Ammoun, par. 12.

²² Si veda ad esempio, P. BRECCIA, *Legittima difesa e targeted killings: gli Stati Uniti e il “caso Soleimani”*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 278-302; E. TRAMONTANA, *Uccisioni mirate, legittima difesa preventiva e diritti umani*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 12, 2018, 53-75.

²³ Art. 270 *sexies* del cod. pen.: “Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia”.

introducendo un meccanismo di adeguamento automatico dell'ordinamento nazionale alla disciplina internazionale sulla repressione del fenomeno terroristico. Lo strumento di riferimento richiamato dalla Corte è la Convenzione di New York sulla repressione del finanziamento del terrorismo, firmata nel dicembre 1999 e ratificata dall'Italia con la già citata legge 14 gennaio 2003, n. 7.

3.1. Le liste nere degli organismi sovranazionali

Un primo aspetto che la Corte risolve, collegato alla definizione di terrorismo, è relativo alla doglianza del ricorrente circa la scarsa rilevanza probatoria dell'inserimento del gruppo Brigate Martiri di Al Aqsa nelle *black list* dell'Unione Europea, ai sensi del Regolamento n. 2023/1505 del 20 luglio 2023²⁴.

La difesa sostiene che i giudici di merito non avrebbero verificato nel concreto le finalità terroristiche del gruppo di affiliazione del ricorrente ma avrebbero semplicemente basato la propria valutazione sul fatto che questo era stato inserito nella lista nera dell'Unione Europea.

La Corte riconosce che il mero inserimento nella cd. *black list* non introduce una presunzione, valevole in ambito giudiziario, con conseguente inversione dell'onore della prova. Tuttavia, sostiene la Corte, non è neppure corretto ritenere che la valutazione circa la natura terroristica di un gruppo compiuta da organismi sovranazionali sia priva di qualsivoglia rilievo. La Corte, quindi, attribuisce un valore indiziario alla valutazione operata da organismi internazionali, la quale deve essere accompagnata tuttavia da ulteriori e diverse emergenze processuali, per l'accertamento della finalità di terrorismo. In questo senso la Corte accoglie solo parzialmente la doglianza del ricorrente: se è vero che il Tribunale del riesame ha errato nel sostenere l'affermazione di principio in ordine alla valenza presuntiva dell'inserimento nella *black list*, dalla lettura complessiva della motivazione emerge come la contraddittorietà stigmatizzata dalla difesa sia soltanto espositiva e non sostanziale, dal momento che il Tribunale ha in effetti svolto poi quella verifica in concreto delle finalità terroristiche del gruppo, non incorrendo quindi nella denunciata violazione di legge.

Come noto, per rispondere alla minaccia terroristica, organismi sovranazionali hanno sviluppato un sistema sanzionatorio indirizzato, non agli Stati, ma a persone fisiche e giuridiche implicate o in qualche modo connesse a gruppi che hanno finalità terroristica. Si tratta del sistema di sanzioni "intelligenti" (cd. *smart sanctions*)²⁵, inaugurate dal Consiglio di Sicurezza (CdS) delle Nazioni

²⁴ Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1505 del Consiglio del 20 luglio 2023 che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2023/420, GU L 184 del 21/07/2023, p. 1-4.

²⁵ Si veda, I. INGRAVALLO, *L'evoluzione delle misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza*

Unite in base all'art. 41 (Capitolo VII) della Carta ONU già alla fine degli anni '90 (contro il governo talebano e contro Al-Qaeda)²⁶. Le misure si sostanziano solitamente nel congelamento dei beni di persone che sono accusate di finanziare o di commettere o di preparare atti di terrorismo. Questi regimi sanzionatori sono corredati di appositi Comitati delle sanzioni, organi sussidiari del CdS, che hanno il compito di vigilare sull'esecuzione delle misure sanzionatorie. Ai Comitati è anche affidato il compito di individuare concretamente i destinatari delle sanzioni, persone fisiche o giuridiche sospettate di terrorismo (appunto le cd. *black lists*), sulla base delle informazioni e delle indicazioni di volta in volta fornite dagli Stati. Spetta comunque agli Stati procedere all'applicazione della specifica misura sanzionatoria nei confronti dell'individuo o gruppi di individui inseriti nelle "liste nere", attraverso il recepimento sul piano dell'ordinamento interno delle decisioni del CdS.

Per gli Stati membri dell'Unione Europea, il recepimento delle decisioni del CdS avviene in maniera centralizzata tramite l'adozione di un Regolamento da parte del Consiglio europeo, quindi direttamente applicabile nell'ordinamento degli Stati membri dell'UE. L'Unione Europea, tuttavia, procede anche all'inserimento autonomo di nominativi nelle *black lists*²⁷, ed è quest'ultimo il caso del Regolamento n. 2023/1505 del 20 luglio 2023.

In entrambe le tipologie di *black lists*, quelle elaborate dal CdS dell'ONU e quelle redatte in maniera autonoma dal Consiglio Europeo, queste misure sanzionatorie sollevano problemi sotto molteplici profili. Il sistema di *listing*, basandosi su una procedura confidenziale (non è possibile stabilire con certezza quali siano gli elementi di prova dato che sono spesso informazioni di *intelligence*) e – in linea generale – non essendo sottoposto a controllo giurisdizionale²⁸, è suscettibile di incidere in modo significativo sul godimento di fondamentali diritti di libertà di ogni individuo. Nonostante alcune riforme sia in ambito ONU che UE, con l'istituzione di uffici o organi deputati al raccoglimento delle istanze di revisione o *delisting* delle persone accusate di terrorismo²⁹, ancora oggi questo sistema non offre garanzie e rimedi efficaci per gli

ai sensi dell'articolo 41 della Carta ONU, in P. GARGIULO, I. INGRAVALLO, P. ROSSI (a cura di), *L'ONU e i nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 35 ss.

²⁶ A. CASSESE, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2008, 128 ss.

²⁷ Per un approfondimento si veda, M. TEBALDI, *Le Black Lists nella lotta al terrorismo. Tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, vol. 7, 2018, 77 ss.

²⁸ Per una analisi estensiva si veda R. WOLFRUM, *Judicial Control of Security Council decisions*, in *Yearbook of Institute of International Law*, vol. 76, 2015.

²⁹ D. MUSMECI, *L'istituzionalizzazione delle procedure di ONU di listing e delisting: il ruolo dell'ufficio dell'Ombudsperson*, in P. GARGIULO, I. INGRAVALLO, P. ROSSI (a cura di), *L'ONU e i nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 49 ss.

individui, ma anzi basandosi su meri indizi o prove circostanziali, che spesso si rivelano errate, si pone in contrasto con i diritti umani fondamentali.

Di fronte a questa ricostruzione, appare fondato il principio giurisprudenziale espresso dalla Corte secondo cui in tema di associazioni con finalità di terrorismo internazionale, la natura di associazione terroristica si debba ricavare non soltanto dall'inclusione dell'organizzazione nelle liste degli organismi internazionali, ma anche dall'analisi in concreto per raggiungere la necessaria soglia probatoria³⁰.

3.2. Lettura dell'art. 270-*bis* alla luce della Convenzione di New York del 1999

Successivamente, come già anticipato, la Corte si rivolge alla Convenzione di New York sulla repressione del finanziamento al terrorismo, che, a differenza di altre convenzioni settoriali sul fenomeno terroristico³¹, si applica sia in tempo di pace che in tempo di guerra. La Corte spiega che a seguito dell'integrazione del dettato della Convenzione nell'art. 270 *sexies* cod. pen., costituiscono "atto terroristico anche gli atti di violenza compiuti nel contesto di conflitti armati rivolti contro un obiettivo militare, quando le peculiari e concrete situazioni fattuali facciano apparire certe ed inevitabili le gravi conseguenze in danno della vita e della incolumità fisica della popolazione civile, contribuendo

³⁰ C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24, Considerato in diritto, par. 2.2. I giudici di merito si erano basati principalmente sulle intercettazioni telefoniche avvenute fra il ricorrente e Jhiad Mahai Ibrahim Shehadeh, soggetto a sua volta appartenente all'organizzazione, come dimostrative della volontà di realizzare un attentato all'interno di un insediamento israeliano, finalizzato a colpire, tramite un gesto eclatante, la popolazione civile. In particolare, il riferimento all'intenzione di colpire ove c'è "molta gente" e la frase con la quale consigliava al "complice" di "ritirarsi all'ingresso dell'esercito in paese", ritenuta dal Tribunale come riferita alla sollecitazione a darsi alla fuga subito dopo aver compiuto l'attentato all'interno dell'insediamento. Su quest'ultimo punto, tuttavia, la Corte ammette che tale intercettazione fornirebbe un dato dall'incerto significato, inidoneo a farne discendere che l'attentato dovesse riguardare i cittadini presenti nell'insediamento israeliano, potendosi quindi ammettere che "paese" indicasse, come sostenuto dal ricorrente, l'abitato di Tulkarem e non l'insediamento di Avnei. Nonostante ciò, la Corte ritiene che plurimi indizi depongano complessivamente per l'accertato intento "di colpire una moltitudine di persone, per la cui realizzazione occorre l'invio di fondi da parte [del ricorrente], nonché della necessità per coloro che l'avrebbero eseguito di dotarsi, oltre che di armi, anche di protezioni, nonché di telecamere per riprendere l'azione, evidentemente in vista di una successiva attività di propaganda". Elementi questi, escluso il riferimento a colpire dove "c'è molta gente", che sembrano comunque a noi non inequivocabili per fondare in maniera del tutto certa l'intenzione di colpire civili. La Corte in effetti sembra adottare un ragionamento *a contrario*, laddove conclude che l'accertamento operato dai giudici di merito non è manifestamente illogico, poiché non vi è "alcun elemento idoneo a far ritenere che l'obiettivo fosse esclusivamente militare".

³¹ Si vedano ad esempio: *International Convention against the taking of hostages*, New York, 17 dicembre 1979, *UN Treaty Series* vol. 1316, p. 205; *Convention for the Suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation*, Roma, 10 marzo 1988, *UN Treaty Series* vol. 1678; *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection*, Montreal, 21 giugno 1998, *UN Treaty Series* vol. 2122, p. 359; *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, New York, 15 dicembre 1997, *UN Treaty Series* vol. 2149, p. 256; *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, New York, 13 aprile 2005, *UN Treaty Series* vol. 2445, p. 89.

a diffondere nella collettività paura e panico”³². L'art. 2 lett. b) della Convenzione, infatti, sancisce espressamente che ha finalità di terrorismo “qualsiasi altro atto diretto a causare la morte o gravi lesioni fisiche ad un civile, o a qualsiasi altra persona che non ha parte attiva in situazione di conflitto armato, quando le finalità di tale atto, per la sua natura o contesto è di intimidire una popolazione, o obbligare un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o a astenersi dal compiere qualcosa”.

La possibilità che si possa configurare una eccezione alla definizione di terrorismo nel caso dei “*freedom fighters*”, ovvero combattenti per una causa di resistenza armata contro una potenza oppressiva in nome del principio di autodeterminazione, ha rappresentato e tutt'oggi rappresenta un tema caldo nel diritto internazionale e si posiziona proprio nella linea di demarcazione, assai difficile da individuare, fra atti di terrorismo e atti di resistenza armata.

La comunità internazionale, infatti, non è mai addivenuta ad una definizione generale di terrorismo internazionale proprio a causa dell'opposizione di alcuni Stati a considerare la resistenza armata contro la potenza occupante sempre e comunque attività di stampo terroristico. Tale *empasse* ha giocato un ruolo determinante nel naufragio della *Draft Comprehensive Convention on International Terrorism*, la cui negoziazione era stata affidata ad una Commissione ad hoc da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU già nel 1996 con il mandato di “developing a comprehensive legal framework of conventions dealing with international terrorism”; dai dibattiti emerge come alcuni Stati, tra cui quelli appartenenti alla Organizzazione della Conferenza islamica, vorrebbero escludere l'applicazione della Convenzione in tempo di conflitto armato, incluse le ipotesi di occupazione³³. Sembra oggi tuttavia raggiunto, almeno secondo la maggioranza della dottrina, un consenso circa la proibizione di atti di terrorismo, indipendentemente dalla motivazione per cui tali atti sono compiuti³⁴.

4. Sulla nozione di Stato estero ai fini dell'applicazione dell'art. 270-bis

Una volta superati gli aspetti sulla gravità indiziaria, la Corte si esprime circa la doglianza del ricorrente per cui l'art. 270-bis non sarebbe applicabile al caso di specie lì dove estende la nozione di finalità terroristiche anche agli atti di violenza *contro uno Stato estero*. Il ricorrente sosteneva infatti che le condotte

³² C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24, Considerato in diritto, par. 2.4.

³³ A. BIANCHI, Y. NAQVI, *International Humanitarian Law and Terrorism*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2011, 63-64.

³⁴ *Ibidem*, p. 64: “The prohibition in Article 51(2) of Additional Protocol I of “Acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population” clearly suggests that Article 1(4) of the same protocol would not permit peoples in their struggle for self-determination to legitimately resort to acts of terrorism”.

violente in oggetto non erano dirette contro il legittimo ed internazionalmente riconosciuto territorio israeliano, bensì erano circoscritte ai territori palestinesi occupati della *West Bank*. In questo senso, la condotta era finalizzata a resistere in forma armata all'occupazione illegale dei territori palestinesi da parte di Israele.

La Corte non accoglie la tesi difensiva e fa riferimento alla nozione “penalisticamente” rilevante di Stato estero che, indirettamente, coinvolge anche la nozione di atti con finalità di terrorismo. L'art. 270-*bis*, modificato con d.l. 18 ottobre 2001, n. 374, accoglie infatti una nozione più ampia di Stato estero per rispondere alle “mutate forme di manifestazioni del fenomeno che, per finalità, mezzi e ramificazioni delle organizzazioni, ha assunto una dimensione sempre più internazionale, dando luogo a programmi delittuosi destinati all'attuazione in Stati diversi da quelli di appartenenza degli affiliati o, comunque, al di fuori dell'ambito territoriale nazionale”³⁵. Sottolinea la Corte che per tale motivo è stato introdotto nell'intitolazione del reato il riferimento al terrorismo “anche internazionale”, ed è stato previsto al comma terzo che “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”. È proprio quest'ultimo riferimento alle istituzioni o agli organismi internazionali che, dice la Corte, rende evidente quanto sia eccessivamente limitata la nozione di “Stato estero” proposta dal ricorrente: ponendo il bene giuridico tutelato in diretto ed esclusivo collegamento con il territorio dell'entità statale escluderebbe la possibilità di applicare la norma incriminatrice in tutti quei casi in cui l'offesa sia arrecata al di fuori dell'ambito territoriale e non direttamente nei confronti dell'apparato istituzionale – considerato appunto che l'art. 270-*bis* comma terzo si applica anche a entità diverse da quella statale, quali istituzioni o organismi internazionali per cui la dimensione territoriale può non rilevare³⁶.

La Corte inoltre richiama ancora una volta l'art. 270-*sexies* cod. pen, e quindi la definizione di condotte terroristiche, per affermare che la norma collega la finalità di terrorismo all'effetto tipico di tali forme di aggressione violenta – lì dove prevede che queste arrecano danno a un Paese o a un'organizzazione e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione – e non al luogo dove queste vengono realizzate.

In breve, la Corte chiarisce che “la personalità internazionale dello Stato – anche estero – è lesa per il semplice fatto che i suoi cittadini siano destinatari della condotta terroristica, a prescindere dal luogo ove questa venga realizzata, con la conseguenza che il reato di cui all'art. 270-*bis* cod. pen. sarà

³⁵ C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24, Considerato in diritto, par. 3.1.

³⁶ C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24, Considerato in diritto, par. 3.2.

configurabile sia nel caso in cui la popolazione è oggetto di attacco terroristico all'interno dei legittimi confini nazionali dello Stato, sia quando la medesima venga realizzata al di fuori dei confini nazionali e anche in territori illegalmente occupati, poiché l'aggressione realizzata ai cittadini in virtù della loro nazionalità si traduce in ogni caso in una lesione all'integrità dello Stato di appartenenza³⁷.

Di conseguenza, tenendo conto che l'attacco terroristico aveva come obiettivo civili israeliani si può ritenere che l'azione sarebbe stata compiuta ai danni dello Stato israeliano anche se le azioni erano "destinate ad essere commesse al di fuori del suo territorio così come legittimamente individuato dall'ordinamento internazionale"³⁸.

Con questa pronuncia la Corte si è trovata ad affrontare un problema in parte nuovo derivante dall'applicazione dell'art. 270-*bis* a situazioni territoriali non immediatamente riconducibili ad una nozione comunemente accettata di Stato sia nel diritto costituzionale sia nel diritto internazionale. Considerato che la norma non fornisce indicazioni precise circa l'individuazione dei soggetti passivi (Stato estero, istituzione o organismo internazionale), un primo problema ermeneutico che si è posto in dottrina è quello che riguarda la necessità o meno che vi sia riconoscimento *de jure* dell'entità statale estera da parte dello Stato italiano³⁹. Sul punto la Corte, in questa pronuncia, è molto chiara: "il requisito per l'applicabilità di tale disposizione è costituito, in primo luogo, dal necessario riconoscimento da parte dello Stato italiano dello Stato nei cui confronti sia realizzata la condotta con finalità di terrorismo"⁴⁰.

Il nostro Paese ha riconosciuto *de jure* lo Stato di Israele nel 1950, tramite uno scambio di note ufficiali fra i due governi. Tuttavia, vi è da considerare che l'Italia riconosce Israele all'interno di confini più ristretti che non includono i territori palestinesi occupati. Già qui, infatti, vale la pena sottolineare, in maniera prodromica all'analisi che seguirà dopo, che la Corte sembra adottare un approccio formalistico al riconoscimento di Israele, non prendendo in considerazione che sono esclusi dal riconoscimento *de jure* i Territori che si trovano sotto regime di occupazione illegale e sul quale dovrebbe sorgere lo Stato di Palestina, così come riconosciuto da innumerevoli risoluzioni degli organi delle Nazioni Unite e dalla Corte internazionale di Giustizia. Si ricordi anche che vige un obbligo per gli Stati della comunità internazionale di non riconoscere l'occupazione illegale e tutti gli atti e politiche messe in atto da Israele su tali Territori, in linea, fra gli altri, con l'art. 41(2) del Progetto di articoli sulla

³⁷ C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24, Considerato in diritto, par. 3.3.

³⁸ C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24, Considerato in diritto, par. 3.4.

³⁹ L. BAUCCIO, *L'accertamento del fatto reato di terrorismo internazionale, aspetti teorici e pratici*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, 68.

⁴⁰ C. Cass., sesta sezione penale, sent.n.sez.1095/24, Considerato in diritto, par. 3.1.

responsabilità internazionale degli Stati⁴¹, e derivante dalla commissione da parte di Israele di violazioni gravi di norme imperative del diritto internazionale, quali il principio di autodeterminazione dei popoli, il divieto di *apartheid*, il divieto di acquisizione di territori tramite l'uso della forza⁴². L'obbligo, oggi di natura consuetudinaria, impone agli Stati della comunità internazionale per l'appunto anche di distinguere, in qualsiasi tipo di relazione o rapporto con lo Stato di Israele, fra il territorio legittimo di Israele e i territori palestinesi occupati⁴³.

Senza collegamenti di sorta, la Corte passa poi a sostenere che l'art. 270-*bis* con l'espressione "Stato estero" fa essenzialmente riferimento all'individuazione di "un soggetto di diritto internazionale avente la qualifica di Stato sovrano e indipendente a prescindere dalla sua dimensione territoriale". Di qui l'assunto che l'attacco terroristico verso la popolazione civile di uno Stato, ovunque commessa, realizza una violazione dell'integrità (e quindi della sovranità) dello Stato di appartenenza, e dunque si possono far rientrare nella nozione di Stato estero i cittadini di questo colpiti anche al di fuori dei confini nazionali internazionalmente riconosciuti.

Non soltanto, dunque, la Corte omette di precisare che il riconoscimento *de jure* eccettua i territori palestinesi illegalmente occupati, ma con un passaggio assai contraddittorio, menoma il soggetto Stato di due dei suoi elementi costitutivi, del governo (legittimo) e in particolare del territorio, oscurando così in maniera artificiosa il "problema" dell'occupazione illegale, portata avanti ad

⁴¹ *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II (Part Two), art. 41(2): "No State shall recognize as lawful a situation created by a serious breach within the meaning of article 40 [of an obligation arising under a peremptory norm of general international law], nor render aid or assistance in maintaining that situation".

⁴² Si veda da ultimo, CIG, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, cit., spec. par. 279: "the Court considers that, in view of the character and importance of the rights and obligations involved, all States are under an obligation not to recognize as legal the situation arising from the unlawful presence of Israel in the Occupied Palestinian Territory. They are also under an obligation not to render aid or assistance in maintaining the situation created by Israel's illegal presence in the Occupied Palestinian Territory. It is for all States, while respecting the Charter of the United Nations and international law, to ensure that any impediment resulting from the illegal presence of Israel in the Occupied Palestinian Territory to the exercise of the Palestinian people of its right to self-determination is brought to an end. In addition, all the States parties to the Fourth Geneva Convention have the obligation, while respecting the Charter of the United Nations and international law, to ensure compliance by Israel with international humanitarian law as embodied in that Convention".

⁴³ *Ibidem*, par. 278: "Taking note of the resolutions of the Security Council and General Assembly, the Court is of the view that Member States are under an obligation not to recognize any changes in the physical character or demographic composition, institutional structure or status of the territory occupied by Israel on 5 June 1967, including East Jerusalem, [...] and to distinguish in their dealings with Israel between the territory of the State of Israel and the Palestinian territory occupied since 1967".

opera proprio di quei coloni israeliani di cui qui si invoca la lesione di diritti (sovrani).

Riteniamo che, invece, ai fini dell'interpretazione della nozione di Stato estero, funzionale quindi all'applicazione di una norma penale sostanziale, deve prendersi in considerazione la personalità internazionale dello Stato come costituita da tutti e tre gli elementi essenziali della statualità secondo il diritto internazionale: governo, popolo e territorio – triade che trova la sua enunciazione più famosa nella Convenzione di Montevideo del 1933⁴⁴. In altre parole, è quantomeno controverso che un attacco isolato contro alcuni cittadini che si trovano fuori dai propri confini nazionali, possa essere configurato come un attacco contro uno Stato estero ai sensi dell'art. 270-*bis* cod. pen. Il fatto che la norma includa fra i possibili destinatari di un attacco terroristico anche istituzioni o organismi internazionali, sembra deporre nel senso che la norma voglia sanzionare attacchi contro un *soggetto* ai sensi del diritto internazionale – ciascuno definito da elementi imprescindibili dettati dallo stesso ordinamento internazionale – non certo sembrerebbe fondare – come fa la Corte – una presunzione verso l'allargamento della nozione di Stato estero. Si può infatti sottolineare che con il termine “istituzioni” il legislatore abbia voluto riferirsi a quei soggetti che più propriamente vengono definiti come “organizzazioni internazionali”⁴⁵. Diversamente la Corte farebbe intendere che “istituzioni” si riferisce ad un imprecisato ente che non è soggetto e non ha base territoriale. Ci sembra che la conclusione sia la medesima da farsi riguardo alla nozione di “organismi internazionali”: anche in questo caso la nozione, pena l'ampliamento della norma a una congerie di soggetti indeterminabili ed eterogenei, con possibili ricadute sul piano dei principi di tassatività, determinatezza e di offensività, dovrebbe riferirsi al solo soggetto passivo ulteriore allo Stato, ovvero le organizzazioni internazionali. D'altronde, gli atti dell'Unione Europea, come la decisione quadro n. 472 del 13 giugno 2002⁴⁶ e la stessa Convenzione di New York, fanno riferimento alle sole organizzazioni internazionali come soggetti passivi, oltre che allo Stato.

Inoltre, neanche il riferimento che la Corte fa alla definizione di terrorismo contenuta nella Convenzione di New York – poiché questa come il comma 3 dell'art. 270-*bis* che ne è informato ricollegano il terrorismo internazionale al suo effetto tipico e non al territorio in cui la condotta è commessa – in realtà è idoneo o sufficiente a *deterritorializzare* in forma così netta la fattispecie penale

⁴⁴ A. CASSESE, *Diritto internazionale*, (M. FRULLI, a cura di), il Mulino, Bologna, 2021, 67 ss.

⁴⁵ L. BAUCCIO, cit., 73-77.

⁴⁶ Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo, in GU L 164 del 22.6.2002.

e niente dice riguardo al collegamento giurisdizionale necessario per esercitare l'azione penale⁴⁷.

I casi in cui il diritto internazionale prevede esercizio della giurisdizione penale a prescindere dal luogo in cui è commesso il delitto e da altri criteri di collegamento – vale a dire quando si parla di esercizio di giurisdizione universale per i cosiddetti *core crimes*: genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e aggressione – rispondono alla necessità di non lasciare impuniti gravi crimini internazionali commessi da individui⁴⁸. Non siamo nella logica di tutelare la sovranità statale e quindi di sanzionare queste condotte perché rivolte contro cittadini di uno Stato a prescindere da dove si trovino, ma in quella di sanzionare gravi violazioni del diritto internazionale che ledono valori fondamentali della comunità internazionale. L'estensione dell'esercizio della giurisdizione penale su gravi crimini ovunque commessi si giustifica quindi sulla base della gravità della violazione e dell'attacco al bene giuridico (universale e non particolare) tutelato e non sulla base della nazionalità delle vittime e quindi su un presunto attacco all'integrità o alla sovranità di quel particolare Stato.

Si consideri che è ancora molto dibattuto se un attacco contro alcuni cittadini di uno Stato che si trovano all'estero, possa essere considerato in ogni circostanza un attacco contro lo Stato nel suo complesso. Innanzitutto si potrebbe citare a questo riguardo il fatto che, sebbene il diritto internazionale riconosca un legame effettivo e rilevante fra Stato e cittadini – anche quando questi si trovino all'estero – in caso di violazione di alcuni diritti di propri cittadini all'estero, lo Stato di nazionalità ha la facoltà di agire in protezione diplomatica, ma non ha un obbligo di reazione sul piano internazionale per farne valere le istanze (a seconda delle circostanze fattuali e politiche potrebbe decidere di non farlo). Così come non ogni attacco implicante la forza armata contro cittadini all'estero può essere automaticamente equiparato a un attacco armato che dà luogo al diritto di esercitare la legittima difesa⁴⁹. Posto infatti che l'art. 2 par.

⁴⁷ Anzi come sottolineato da L. BAUCCIO, cit., 104-107: “In forza del combinato disposto degli artt. 6 e 7 c.p., pertanto la giurisdizione italiana sarà riscontrabile [ai sensi dell'art. 270-*bis*] solo ove l'azione *a*) sia commessa almeno in parte sul suolo italiano; *b*) se commessa all'estero, sia orientata ad offendere il bene giuridico “Stato italiano” [...] si è evitato che la norma perdesse i connotati di territorialità dilagando al di fuori del territorio italiano a stigmatizzare condotte lesive di uno Stato estero, senza altro collegamento con il nostro ordinamento [...] Con la previsione in esame si è evitato così di instaurare una sorta di giurisdizione universale sui crimini di terrorismo, la quale avrebbe certamente determinato un corto circuito nel nostro ordinamento [...]”.

⁴⁸ M. LA MANNA, *La giurisdizione penale universale nel diritto internazionale*, La ricerca del diritto nella Comunità internazionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

⁴⁹ La violazione di diritti di cittadini all'estero può configurare un attacco (armato) al quale gli Stati di nazionalità possono reagire in legittima difesa ai sensi dell'art. 51 della Carta ONU soltanto in particolari circostanze e quando è raggiunta una certa soglia di gravità dell'offesa; si veda, D. VIETIELLO, *Il ricorso alla forza a protezione dei propri cittadini all'estero: evoluzione e limiti della prassi*, in A. LANCIOTTI, A. TANZI (ed), *Uso della forza e legittima difesa nel diritto internazionale*

4 della Carta ONU pone un divieto assoluto di minaccia o uso della forza⁵⁰, una parte della dottrina e degli Stati hanno tentato di giustificare il ricorso alla forza per la protezione dei propri cittadini all'estero come reazione in legittima difesa, la quale rappresenta come noto la unica vera eccezione consentita dal diritto internazionale al suddetto divieto. È difficile tuttavia poter equiparare l'aggressione ai danni di propri cittadini all'estero con la nozione di attacco armato ai sensi dell'art. 51 della Carta ONU, soprattutto laddove gli individui interessati sono comuni cittadini e non agenti dello Stato. In altre parole, per invocare la legittima difesa andrebbe dimostrato che la violazione dei diritti di propri cittadini all'estero possa essere equiparabile, almeno per effetti e gravità, ad un attacco armato. Va da sé inoltre che anche ammettendosi questa possibilità, l'uso della forza dovrebbe rispettare in maniera stringente i requisiti posti dallo *jus ad bellum*, quindi proporzionalità, imminenza e necessità. Altri autori rintracciano la copertura normativa della prassi di uso della forza per proteggere i propri cittadini all'estero in un principio generico di autotutela, radicato nel diritto consuetudinario pre-Carta ONU e sopravvissuto all'entrata in vigore della Carta stessa nel 1945⁵¹, e che rappresenterebbe dunque una ulteriore eccezione al divieto di minaccia o uso della forza nelle relazioni internazionali. Tale tesi, tuttavia, si pone in diretto contrasto con l'istituto della protezione diplomatica sopra richiamato. Si rammenti, infatti, che durante i lavori della Commissione del diritto internazionale dell'ONU sul tema della protezione diplomatica, il Relatore Speciale Dugard propose di includere nel Progetto di Articoli sulla protezione diplomatica del 2000, una disposizione in cui fosse regolamentato il ricorso alla coercizione per proteggere i propri cittadini all'estero. La proposta confinava la minaccia o l'uso della forza alle ipotesi in cui i mezzi diplomatici non avessero avuto successo, lo Stato territoriale si dimostrasse incapace o non volesse proteggere gli stranieri e questi ultimi fossero in imminente pericolo di vita. Quanto alle modalità di intervento, la proposta suggeriva che la forza dovesse essere proporzionata, *ratione temporis et loci*, alle circostanze fattuali del singolo caso di specie⁵². Tuttavia, la proposta non

contemporaneo, Jovene Editore, Napoli, 2012, 203 ss.

⁵⁰ Non è accettata una certa interpretazione della dottrina per la quale nell'art. 2 par. 4 della Carta ONU non sarebbero ricomprese le ipotesi *minoris generis*, ovvero utilizzi della forza che non siano finalizzati a ledere l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato (cf. BOWETT, *The Use of Force in the Protection of Nationals*, in *Transactions of the Grotius Society*, vol. 43, 1957, 111 ss.). Come si evince dai lavori preparatori della Carta e dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, l'art. 2 par. 4 è da interpretarsi in maniera assoluta, vale a dire che non può essere interpretato in modo tale da escludere l'illegittimità del ricorso alla forza quando quest'ultima non sia rivolta contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato (cf. HENKIN, *International Law: Politics and Values*, Dordrecht, 1995, 115-116).

⁵¹ DUNN, *The Protection of Nationals. A Study in the Application of International Law*, Baltimora, 1932, 19.

⁵² DUGARD, *First Report on Diplomatic Protection*, 7 March 2000, UN Doc. A/CN.4/506, parr.

fu accettata dagli altri delegati che hanno sottolineato come essa potesse condurre a una pericolosa espansione della possibilità di ricorso alla forza, incompatibile con la Carta ONU, e che la protezione diplomatica concerne per definizione soltanto mezzi di soluzione pacifica.

Non è qui la sede per approfondire tutte le sfaccettature della personalità giuridica dello Stato né tutte le possibili declinazioni dell'esercizio di giurisdizione in caso di reati con una dimensione internazionale⁵³; tuttavia, alla luce di quanto sopra esposto, occorre esercitare cautela nell'equiparare automaticamente attacchi contro cittadini di uno Stato che si trovano al di fuori del proprio territorio a un attacco contro lo Stato di nazionalità di quelle persone. Tale conclusione vale a maggior ragione in questo caso di specie, considerato che i cittadini israeliani che si vogliono ricondurre alla nozione di Stato estero risiedono illegalmente in Cisgiordania e che gli organismi internazionali – compresa la Corte internazionale di Giustizia – hanno affermato la imperativa necessità che questi si ritirino dai Territori palestinesi occupati⁵⁴. Equiparando il pregiudizio arrecato ai coloni israeliani a un attacco contro lo Stato di Israele, si corre il rischio di riconoscere indirettamente e indirettamente legittimare la presenza stabile di cittadini israeliani in un territorio sul quale Israele non può esercitare la propria sovranità e che è considerato sottoposto ad occupazione illegale, in pieno contrasto con l'obbligo per il nostro Paese di non riconoscere in alcun modo tale occupazione illegale.

5. Considerazioni conclusive

La sentenza n. 32712 della Corte di Cassazione è estremamente interessante perché, rispondendo alle censure del ricorrente, i giudici di legittimità hanno fissato alcuni principi guida nell'interpretazione della disposizione normativa di cui all'art. 270-*bis* del codice penale. La Sesta Sezione, in tema di atti di terrorismo rivolti contro uno Stato estero, ha affermato che la previsione di cui all'art. 270-*bis*, comma terzo cod. pen. comprende anche le condotte violente, finalizzate a intimidire la popolazione civile realizzate in territori illegalmente occupati e al di fuori dei confini nazionali riconosciuti dall'ordinamento internazionale. Confermando le misure di custodia cautelare di una persona accusata di aver progettato un attacco terroristico in insediamenti israeliani in

46-60.

⁵³ Nel diritto internazionale, la nozione di Stato, al di là della tradizionale formula Stato-popolo-territorio, che trova la sua enunciazione più famosa nella Convenzione di Montevideo del 1933, può variare a seconda del contesto di applicazione o per essere più precisi può integrarsi ad altre nozioni strumentali ai fini dell'attuazione di particolari norme del diritto internazionale, si pensi a tal riguardo al concetto di "giurisdizione", declinato in varie maniere.

⁵⁴ Si veda il già citato parere del 2024 della CIG, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, cit., par. 267 ss.

Cisgiordania, la Corte interpreta l'articolo alla luce della Convenzione di New York sulla repressione del finanziamento al terrorismo, del regolamento UE con la quale l'organizzazione di appartenenza dell'uomo era stata inserita tra le organizzazioni terroristiche e di norme di diritto internazionale generale.

La Corte esclude, conformemente al diritto internazionale, che atti diretti contro la popolazione civile possano essere fatti rientrare nella reazione legittima di resistenza armata contro un regime di occupazione illegale. La Convenzione di New York, che informa l'art. 270-*bis*, prevede che sia atto terroristico anche quell'atto di violenza che compiuto nel contesto di conflitto armato e rivolto contro un obiettivo militare, abbia certe ed inevitabili gravi conseguenze in danno della vita e della incolumità fisica della popolazione civile, contribuendo a diffondere nella collettività paura e panico.

Meno convincente risulta tuttavia il ragionamento giuridico della Corte circa l'ampliamento della nozione di Stato estero ai fini dell'applicazione della norma. Scegliendo di non basarsi sul controllo effettivo di Israele, derivante dal regime di occupazione, benché illegale, sui Territori, la Corte considera invece che l'attacco terroristico verso la popolazione civile di uno Stato, ovunque commessa, integri una violazione dell'integrità dello Stato di appartenenza, e dunque si possano far rientrare nella nozione di Stato estero i cittadini di questo colpiti anche al di fuori dei confini internazionalmente riconosciuti. Pur tenendo in considerazione che nel campo della lotta al terrorismo internazionale, facendosi questa più articolata, si è andati verso una interpretazione sempre più "deterritorializzata" di terrorismo⁵⁵, a nostro avviso è dubbio, dal punto di vista del diritto internazionale, che si possa *automaticamente* considerare l'attacco terroristico verso individui che si trovano al di fuori dei confini nazionali integrativo della nozione di Stato estero ai sensi dell'art. 270-*bis*. Ancora di più nel caso in cui l'attacco sia rivolto contro cittadini di uno Stato che hanno preso abituale residenza in un territorio occupato illegalmente dal proprio Stato.

⁵⁵ Si consideri ad esempio, la risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 2001: "States shall [e]nsure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice and ensure that, in addition to any other measures against them, such terrorist acts are established as serious criminal offences in domestic laws and regulations and that the punishment duly reflects the seriousness of such terrorist acts."