

## Reati contro la Personalità dello Stato

### A proposito delle Tigri Tamil: precisazioni penalistiche

Iolanda D'Alessandro

#### La decisione

**Associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico - Condotte con finalità di terrorismo - Atti di violenza posti in essere nel corso di un conflitto armato da soggetti appartenenti alle forze armate di uno Stato, di un movimento insurrezionale ovvero di un movimento di liberazione nazionale - Esclusione** (C.p. artt. 270 *bis* e 270 *sexies*; Convenzione di New York del 1999; Decisione quadro 2002/475/GAI).

*In assenza di un'attuale definizione di terrorismo internazionale, che sia valida anche all'interno di contesti bellici e conforme al diritto internazionale consuetudinario, la clausola di "esclusione" contenuta nell'art. 21 della Convenzione di New York sulla repressione del finanziamento del terrorismo, in uno con l'undicesimo "considerando" della Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea 2002/475/GAI e con altre norme dello stesso tenore contenute in singole Convenzioni internazionali, sancendo il principio dell'intangibilità del diritto internazionale umanitario, implica che non possono considerarsi "terroristiche" dal punto di vista del diritto internazionale e quindi del diritto interno che ad esso rimanda, quelle condotte violente poste in essere, in occasione di un conflitto armato, da soggetti appartenenti alle forze armate di uno Stato, di un movimento insurrezionale ovvero di un movimento di liberazione nazionale (anche se idonee e specificamente dirette a diffondere il terrore tra la popolazione civile ovvero a costringere, direttamente o indirettamente, uno Stato o un'organizzazione internazionale, a compiere o ad astenersi dal compiere un determinato atto ovvero a destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale) che invece, ove ne ricorrano gli estremi, potranno essere perseguite e punite, nei modi previsti dal diritto nazionale o internazionale, come crimini internazionali, riconducibili alle categorie dei crimini contro l'umanità, dei crimini di guerra, del genocidio o, quando ne sarà definito compiutamente il contenuto, dei crimini di aggressione.*

TRIBUNALE DI NAPOLI, UFFICIO G.i.p., 23 giugno 2011 (dep. 13 gennaio 2012) - GUARDIANO, *Estensore*.

#### Il commento

1. La pronuncia che si annota rappresenta l'ultimo intervento giurisprudenzia-

le sul problema della definizione di terrorismo<sup>1</sup>.

Il G.u.p. di Napoli assolve tutti gli imputati, accusati del reato *ex art. 270 bis c.p.*, per aver raccolto fondi e per averli destinati al finanziamento dell'organizzazione nota come "Tigri Tamil", perché il fatto non sussiste.

L'apparato motivazionale della sentenza si snoda su alcuni punti fondamentali: la ricostruzione del percorso che ha condotto la giurisprudenza ad individuare la definizione del concetto di terrorismo, interpretando congiuntamente norme del diritto internazionale consuetudinario e convenzionale, dell'Unione Europea e dell'Ordinamento penale italiano; l'applicazione del ricavato principio generale al caso concreto e, quindi, la negazione della natura terroristica dell'attività svolta dalle Tigri Tamil soffermandosi, in particolare, sull'elemento soggettivo del reato e sul tipo di prove necessarie per integrarlo.

**2.** Il Giudice di Napoli parte dall'analisi dei principi di diritto enunciati dalla Prima Sezione penale della Corte di cassazione<sup>2</sup>.

In questa pronuncia la Suprema Corte, nell'interpretare la nuova fattispecie incriminatrice prevista dagli artt. 270 *bis* e 270 *sexies c.p.*, si concentra su due fonti internazionali: la Convenzione di New York del 1999 e la Decisione quadro 2002/475/GAI.

E' dunque necessario analizzare le norme internazionali coinvolte e le argomentazioni addotte dalla Corte di cassazione nella richiamata sentenza del 2006, per poter cogliere, anche in ottica critica, gli aspetti più importanti della vicenda che si commenta.

In particolare, con la Convenzione sul finanziamento degli atti terroristici, ratificata dall'Italia nel 2003, si formula per la prima volta in sede internazionale una norma dalla quale poter elaborare una definizione generale di terrorismo<sup>3</sup>.

La citata Convenzione, all'art. 2, prevede che siano considerati "atti di terrorismo", da un lato, tutti i fatti di reato indicati in una serie di Convenzioni internazionali elencate nell'allegato della Convenzione, dall'altro "*qualsiasi altro atto destinato a cagionare la morte o le lesioni personali gravi a un civile o a qualsiasi altra persona che non partecipi attivamente alle ostilità nel corso di*

---

<sup>1</sup> Sulla definizione di terrorismo si veda Cass., Sez. I, 11 ottobre 2006, P.G. in proc. Bouyahia Maher ed altri, in *Mass. Uff.*, n. 235289. Si veda, altresì, la sentenza del Giudice Forleo, G.u.p. di Milano, n. 28491 del 2004. Entrambe le pronunce sono richiamate nel presente commento.

<sup>2</sup> Cass., Sez. I, 11 ottobre 2006, P.G. in proc. Bouyahia Maher ed altri, cit.

<sup>3</sup> Sul punto si rinvia a VALSECCHI, *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, 1127 ss.

*un 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".*

Questa definizione deve, però, essere integrata, sul piano psicologico, dal requisito del movente politico, religioso o ideologico conformemente ad una norma consuetudinaria internazionale accolta in varie risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Si tratta, quindi, di una definizione generale, applicabile sia in tempo di pace che in tempo di guerra.

Al contrario, la definizione degli atti di terrorismo contenuta nell'art.1 della Decisione quadro dell'U.E. è basata sull'elencazione di una serie di reati, considerati tali dal diritto nazionale: *"che possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono commessi al fine di intimidire gravemente la popolazione o di costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto, ovvero di destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale."*

A differenza della Convenzione del 1999, la formula definitoria tracciata dalla Decisione Quadro si applica soltanto ai fatti commessi in tempo di pace, come risulta esplicitamente dall'undicesimo considerando introduttivo che *"esclude dalla disciplina (prevista della Decisione) le attività delle forze armate in tempo di conflitto armato, secondo le definizioni date a questi termini dal diritto internazionale umanitario"*.

Secondo il Supremo Collegio, dunque, le condotte con finalità di terrorismo sono, da un lato quelle tipizzate nell'art. 1 della Decisione Quadro del Consiglio d'Europa, applicabile ai fatti commessi in tempo di pace, dall'altro quelle condotte compiute nel contesto di conflitti armati rivolte contro civili o contro persone non attivamente impegnate nelle ostilità, come previsto dalla Convenzione di New York del 1999.

**3.** Il Giudice di Napoli, pur riportando nella sentenza l'intero percorso logico giuridico seguito dalla Suprema Corte per individuare l'ambito di applicazione, soggettivo ed oggettivo, dei reati previsti dagli artt. 270 *bis* e 270 *sexies* c.p., se ne discosta con riguardo alla definizione di terrorismo in tempo di guerra.

Ed infatti uno dei punti più interessanti della pronuncia che si commenta sta proprio nell'interpretazione che il Giudice di Napoli fa della normativa inter-

nazionale ai fini dell'individuazione della nozione di terrorismo.

Secondo il Giudice, se pacifica appare la definizione di terrorismo in tempo di pace, delineata dalla Decisione Quadro GAI recepita dall'art. 270 *sexies* c.p., non altrettanto pacifica appare la definizione di terrorismo in tempo di guerra.

Ciò in considerazione dell'art. 21 della Convenzione di New York che espressamente prevede che: *“nessuna disposizione della Convenzione incide sugli altri diritti, obblighi e responsabilità degli Stati e degli individui ai sensi del [...] diritto internazionale umanitario”*.

Secondo l'interpretazione data dal Giudice di Napoli tale norma escluderebbe l'applicazione della Convenzione in favore del diritto umanitario, ergo, nelle ipotesi di atti violenti commessi in periodi di guerra da parte di un esercito, movimenti di liberazione o gruppi armati organizzati, tali atti devono essere puniti come crimini di guerra o crimini contro l'umanità, non come terrorismo.

4. Ricavato questo principio di diritto, il Tribunale indaga sulla natura giuridica delle Tigri Tamil per verificare se il reato loro ascritto, terrorismo internazionale appunto, possa essere loro addebitato in concreto.

Alla luce della ricostruzione storica fornita dal perito, le attività poste in essere dalle Tigri Tamil sarebbero attività riconducibili a forze armate di un ente collettivo, assimilabile ad una realtà statuale o quanto meno riconducibile alla categoria dei movimenti di insurrezione.

Il Giudice, pertanto, qualifica gli scontri tra Tigri Tamil e Governo come conflitto armato interno, dunque gli atti di violenza riconducibili alle Tigri Tamil, anche se astrattamente idonei a diffondere il terrore tra la popolazione civile, non possono considerarsi terroristici ai sensi del diritto internazionale e quindi ai fini dell'applicabilità dell'art. 270 *bis* c.p.

Naturalmente tali atti, per il Tribunale di Napoli, *“non sono del tutto irrilevanti penalmente per il diritto internazionale, costituendo condotte punibili, nei modi previsti dal diritto nazionale o internazionale, non come atti di terrorismo internazionale ma come crimini internazionali, riconducibili alle note categorie dei crimini contro l'umanità, dei crimini di guerra, del genocidio o, quando ne sarà definito compiutamente il contenuto, dei crimini di aggres-*

sione”<sup>4</sup>.

C'è da dire, però, che l'art. 21 non prescrive alcuna subordinazione della Convenzione al diritto internazionale umanitario<sup>5</sup>.

La norma, infatti, si limita a prevedere che in caso di coincidenza tra ambito applicativo della Convenzione e delle altre fonti citate, la prima non deve essere intesa come deroga alla disciplina delle seconde.

Se un fatto è qualificabile al tempo stesso come terrorismo, ai sensi dell'art. 2 della Convenzione, e come crimine di guerra, ai sensi delle Convenzioni di Ginevra e protocolli addizionali, tale sovrapposizione non osterebbe in ogni caso all'applicazione del diritto internazionale umanitario.

5. La sentenza che si annota offre un altro spunto di riflessione di particolare rilievo in tema di elemento psicologico del reato.

Occorre preliminarmente evidenziare che il reato di cui all'art. 270 *bis* c.p.<sup>6</sup> è un reato di pericolo presunto che postula soltanto l'esistenza di un'associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico<sup>7</sup>.

E' quindi necessaria una struttura organizzativa effettiva e tale da rendere possibile l'attuazione del progetto criminoso<sup>8</sup>.

La Corte di cassazione ha altresì precisato che ai fini della configurabilità del delitto di associazione sovversiva con finalità di terrorismo anche internazionale *“la necessità di una struttura organizzativa effettiva e tale da rendere possibile l'attuazione del programma criminale non implica necessariamente il riferimento a schemi organizzativi ordinari, essendo sufficiente che i modelli di aggregazione tra sodalizi integrino il minimum organizzativo richiesto a tale fine. Ne deriva che tali caratteri sussistono anche con riferimento alle struttu-*

---

<sup>4</sup> In tal senso si veda la sentenza n. 28491 del 2004 del Giudice Forleo, G.u.p. di Milano, secondo la quale: *“le sanzioni previste nella Convenzione non riguardano le forze armate di uno Stato nella misura in cui si attengono alle norme del diritto internazionale umanitario”*.

<sup>5</sup> In forza dell'art. 21 Convenzione di New York: *“Nessuna disposizione della presente Convenzione incide sugli altri diritti, obblighi e responsabilità degli Stati e degli individui ai sensi del diritto internazionale, in particolare gli scopi della Carta delle Nazioni Unite, il diritto internazionale umanitario e le altre convenzioni pertinenti”*.

<sup>6</sup> Fattispecie introdotta nel nostro ordinamento con d.-l. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni nella l. 15 dicembre 2001, n. 438, in seguito agli attacchi di New York e Washington dell'11 settembre 2001.

<sup>7</sup> Sul punto, e per ulteriori approfondimenti, si veda anche FASANI, *Premesse ad uno studio sulle strutture del terrorismo islamico e sulle categorie del reato associativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, 1674.

<sup>8</sup> In tal senso Cass., Sez. I, 11 ottobre 2006, P.G. in proc. Bouyahia Maher ed altri, cit.; Id., Sez. VI, 8 maggio 2009, Scherillo, in *Mass. Uff.*, n. 244367.

*re c.d. cellulari [...] caratterizzate da estrema flessibilità interna [...] e in grado di operare anche contemporaneamente in più Stati*<sup>9</sup>.

Ciò posto, quando occorre valutare la condotta di gruppi esistenti in Italia, i quali fanno parte di organizzazioni che operano in altri Paesi, si deve considerare l'attività svolta da tali gruppi nel territorio nazionale e inserirla nel quadro globale di quella riferibile all'intera associazione.

In quest'ottica sono fondamentali le risultanze delle indagini svolte nel procedimento, da valutare complessivamente per verificare se sussistano elementi dai quali desumere la programmazione di attentati e la raccolta di fondi per la realizzazione di specifici progetti criminosi.

Orbene, il Giudice di Napoli ritiene che l'accusa non abbia assolto l'onere probatorio in punto di elemento psicologico del reato.

L'accusa avrebbe dovuto provare non soltanto la consapevolezza e volontà di finanziare un'associazione avente finalità di terrorismo internazionale, ma anche la specifica condivisione, da parte del singolo partecipe, delle attività che l'associazione persegue e di cui si vuole rendere possibile la realizzazione, anche attraverso il solo finanziamento come nel caso in esame<sup>10</sup>.

Considerando tutte le attività poste in essere nel corso degli anni dalle "Tigri Tamil", nell'ambito delle quali soltanto una parte si concreta in azioni violente con finalità di terrorismo, il Giudice non ritiene sufficienti, ai fini della condanna degli imputati, i risultati delle intercettazioni telefoniche e dei numerosi sequestri effettuati dalla polizia giudiziaria.

Se, infatti, dalle indagini è emerso senza dubbio che la raccolta di fondi svolta in Italia da varie cellule delle "Tigri Tamil" è indirizzata anche ad assicurare mezzi finanziari per sostenere le attività terroristiche dell'associazione, non si può essere altrettanto certi in ordine alla consapevolezza e volontà degli imputati di destinare quei fondi ad azioni terroristiche.

6. In definitiva il Giudice di Napoli assolve gli imputati innanzitutto perché il conflitto tra Tigri Tamil e Governo è qualificabile come conflitto armato in-

---

<sup>9</sup> Cass., Sez. V, 11 giugno 2008, Bouyahia ed altri, in *Mass. Uff.*, n. 241175.

<sup>10</sup> Per giungere a queste conclusioni il Giudice richiama la sentenza n. 1072 del 2006 della Corte di cassazione secondo la quale: "*sul piano soggettivo, quello previsto dall'art. 270 bis c.p. è un tipico delitto a dolo specifico, nel quale la consapevolezza e la volontà del fatto di reato devono essere indirizzate al perseguimento della peculiare finalità di terrorismo che connota l'attività dell'intera associazione [...] occorrendo stabilire se le attività di supporto logistico a favore dell'associazione operante all'estero, realizzate anche attraverso la raccolta di fondi [...], possano costituire base giustificativa adeguata del convincimento relativo all'inserimento nell'organizzazione transnazionale e all'esistenza di una consapevole volontà orientata alle attività terroristiche*".

terno e la relativa disciplina applicabile sarebbe unicamente quella del diritto internazionale umanitario, stante l'interpretazione dell'art. 21 della Convenzione di New York come clausola di esclusione.

In subordine ritiene che il fatto non sussiste in quanto da un lato non vi è il requisito della internazionalità, posto che tutti gli atti di violenza sono stati commessi nel territorio dello Stato dello Sri Lanka; dall'altro non si è formata la prova<sup>11</sup>, in termini di certezza, dell'elemento psicologico del reato, vale a dire, secondo l'Organo giudicante, *l'esistenza di una consapevole volontà orientata alle attività terroristiche*.

Il caso delle Tigri Tamil sembra far riaccendere il dibattito, in dottrina e in giurisprudenza, sulla definizione di terrorismo internazionale e sulla conseguente disciplina applicabile.

Ad oggi, in assenza di una definizione certa di terrorismo, almeno per quanto riguarda quello in tempo di guerra, i Giudici tendono ad usare particolare cautela nell'applicazione del reato *ex art. 270 bis c.p.*

Viene richiesto uno standard probatorio di grande rigore dovendosi dimostrare l'esistenza dell'organizzazione terroristica riconducibile alla condotta dell'imputato, nonché la piena consapevolezza di aiutare, con quel determinato comportamento, l'associazione.

---

<sup>11</sup>Sempre sotto il profilo probatorio, ma con riguardo agli elementi offerti dal P.M. a sostegno dell'accusa, il Giudice di Napoli dichiara l'inutilizzabilità della maggior parte degli elementi dai quali desumere la natura terroristica delle Tigri Tamil. In tal senso si riporta un passaggio della sentenza pronunciata dal giudice Forleo che chiarisce anche la posizione assunta dal Giudice di Napoli: *"sono affetti da inutilizzabilità patologica innanzitutto le c.d. fonti di intelligence, ossia i numerosi dati provenienti da acquisizioni informative o investigative non meglio precisate, o da acquisizioni assunte in contesti di collaborazione internazionale [...], prive di qualsivoglia supporto genetico degno di rilievo processuale e non puntualmente riscontrate da atti processualmente rilevanti"*.