

**RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO
PER LE FORZE DI POLIZIA**



Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2018, n. 1

SOMMARIO

Parte I – <i>Interventi</i>	pag. 5
Gennaro Vecchione - <i>Intervento del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia tenuto il 28 novembre 2017 nella cerimonia di apertura dell'Anno accademico 2017 – 2018</i>	» 7
Antonio Uricchio - <i>Lectio magistralis su “Prevenzione della radicalizzazione del terrorismo e politiche per l'integrazione interreligiosa e interculturale”</i>	» 13
Marco Minniti - <i>Intervento del Ministro dell'interno tenuto il 28 novembre 2017 nella cerimonia di apertura dell'Anno accademico 2017 – 2018”</i>	» 19
Parte II – <i>Articoli e saggi</i>	» 29
Paolo Bargiacchi - <i>Elementi di convergenza del modello di sicurezza europeo verso il modello statunitense nella gestione dei flussi misti irregolari</i>	» 31
Parte III – <i>Voci dall'Aula</i>	» 61
Francesco Picozzi - <i>Il sindaco, nella sua veste di Autorità locale di pubblica sicurezza, Ufficiale di pubblica sicurezza o nell'esercizio delle funzioni di Ufficiale di Governo</i>	» 63
Parte IV – <i>Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse</i>	» 93
Ranieri Razzante - <i>La nozione di “terrorismo”: un annoso (e irrisolto) problema internazionale</i>	» 95

La nozione di “terrorismo”: un annoso (e irrisolto) problema internazionale

di Ranieri Razzante*

Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State (Paesi Bassi) il 4 aprile 2014 – A e a., altra parte: Minister van Buitenlandse Zaken (Causa C-158/14)

Lingua processuale: il neerlandese

Giudice del rinvio

Raad van State

Parti

Ricorrenti: A, B, C, D

Altra parte: Minister van Buitenlandse Zaken

Questioni pregiudiziali

- 1) Se gli appellanti nel procedimento di cui trattasi, anche in considerazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹, sarebbero senz'altro stati legittimati a presentare personalmente dinanzi al Tribunale, in forza dell'articolo 263 del TFUE, un ricorso di annullamento del regolamento di attuazione n. 610/2010², nella misura in cui esso dispone l'iscrizione della LTTE nell'elenco, di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001³.
- 2) a) Se atti di forze armate durante un conflitto armato, ai sensi del diritto internazionale umanitario, anche alla luce del considerando 11 della decisione quadro 2002/475/GAJ⁴, possano essere reati terroristici ai sensi di detta decisione quadro.
b) In caso di risposta affermativa alla questione 2a), se atti di forze armate durante un conflitto armato, ai sensi del diritto internazionale umanitario, siano atti terroristici ai sensi della posizione comune 2001/931/PESC⁵ e del regolamento n. 2580/2001.
- 3) Se gli atti posti a fondamento del regolamento di attuazione n. 610/2010, nella misura in cui esso dispone l'iscrizione della LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, siano atti di forze armate durante un conflitto armato ai sensi del diritto internazionale umanitario.
- 4) Se, anche alla luce delle risposte date alle questioni 1, 2a, 2b e 3, il regolamento di attuazione n. 610/2010, nella misura in cui esso dispone l'iscrizione della LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, sia invalido.
- 5) In caso di risposta affermativa alla questione 4, se detta invalidità valga dunque anche per le decisioni del Consiglio anteriori e posteriori di attualizzazione dell'elenco, di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, nella misura in cui esse dispongono l'iscrizione della LTTE in detto elenco.

NOTE

(*) Docente di Legislazione antiriciclaggio presso l'Università degli Studi di Bologna.

1) GU 2000, C 364, pag. 1.

Questione estratta dalla sentenza pregiudiziale sopra riportata

Fatto

1. È stato accertato che A, B, C e D si erano dedicati alla raccolta e al trasferimento di fondi a favore delle «Tigri per la liberazione della patria Tamil» (Liberation Tigers of Tamil Eelam; in prosieguo: le «LTTE»), un gruppo che ha combattuto una guerra civile contro il governo dello Sri Lanka allo scopo di creare uno Stato indipendente nel nord e nell'est dello Sri Lanka per il popolo tamil, e che è stato qualificato come «terrorista» dall'Unione europea per circa dieci anni.

2. Le autorità dei Paesi Bassi hanno designato A, B, C e D come persone soggette a misure restrittive al fine di combattere il terrorismo, applicando la normativa dei Paesi Bassi di attuazione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «CSNU»). Di conseguenza, le loro risorse sono congelate, è vietato prestare loro, o a loro beneficio, servizi finanziari e non è possibile mettere a loro disposizione nessuna risorsa. Nell'adottare tali misure, le autorità dei Paesi Bassi hanno considerato le LTTE un'organizzazione terroristica. Tale conclusione teneva conto di un regolamento di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea che manteneva la LTTE in un elenco di gruppi coinvolti in atti terroristici e ai quali si applicano misure restrittive. Nei loro ricorsi dinanzi ai giudici dei Paesi Bassi, A, B, C e D sostengono che tale regolamento è invalido, poiché le azioni delle LTTE non costituivano atti terroristici. A loro avviso le LTTE erano piuttosto una forza armata non statale impegnata in Sri Lanka in un conflitto armato non internazionale e pertanto le loro azioni erano regolate unicamente dal diritto internazionale umanitario, e non dalle norme dell'Unione e di diritto internazionale relative alla lotta al terrorismo. Ne consegue che l'Unione europea è incorsa in errore nel considerare gli attacchi e i rapimenti compiuti dalle LTTE tra il 2005 e il 2009 come «atti terroristici» tali da giustificare l'inserimento delle LTTE nell'elenco dell'Unione dei gruppi implicati in atti terroristici.

Conclusioni dell'Avvocato generale incaricato di prima lettura (settembre 2016)

«Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte

di rispondere alle questioni sollevate dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi) come segue:

- L'eccezione, di elaborazione giurisprudenziale, risultante dalla sentenza del 9 marzo 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) è applicabile alla terza parte dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- Non può affermarsi senza alcun dubbio che, qualora A, B, C e D avessero contestato dinanzi al Tribunale la validità del regolamento di esecuzione (UE) n. 610/2010 del Consiglio, del 12 luglio 2010, 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 abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 1285/2009, nella parte in cui tale regolamento riguardava le Tigri per la liberazione della patria Tamil (LTTE), il loro ricorso sarebbe stato ricevibile. Ne consegue che A, B, C e D erano avevano ragioni fondate per far valere l'invalidità di tale regolamento dinanzi al giudice nazionale e per chiedere che fosse proposta una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE.
- Le attività delle forze armate in tempo di conflitto armato non internazionale, disciplinate dal diritto internazionale umanitario, possono costituire «atti terroristici» ai sensi della posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e del regolamento n. 2580/2001, interpretati alla luce delle pertinenti norme di diritto internazionale umanitario e di diritto internazionale sulla lotta al terrorismo e sulla cattura di ostaggi.
- Dal presente rinvio pregiudiziale non sono emersi elementi tali da inficiare la validità del regolamento n. 610/2010, nella parte in cui tale regolamento riguardava le LTTE».

Conclusioni della Corte (marzo 2017)

Questione 1

Sulla prima questione il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi chiede se i ricorrenti, data l'entrata in vigore del trattato di Lisbona che assicura un accesso diretto e più ampio ai Giudici dell'Unione, possano invocare l'inva-

lità del regolamento di esecuzione nei procedimenti principali precedentemente intrapreso per chiedere l'annullamento di quanto previsto dai regolamenti comunitari circa l'iscrizione delle LTTE nella lista europea del regolamento di attuazione 610/2010. È una questione procedurale che, come visto nella sentenza, si risolve con una dichiarazione di non certezza che detto ricorso sarebbe stato ricevibile determinando, così, un chiaro dubbio circa la legittimità del ricorso stesso.

Decisione della Corte sulla Questione 1

«1) Non è manifesto, ai sensi della giurisprudenza fondata sulle sentenze del 9 marzo 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), e del 15 febbraio 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), che ricorsi di annullamento, proposti dinanzi al Tribunale dell'Unione europea da persone che si trovino in una situazione come quella degli appellanti nel procedimento principale contro il regolamento di esecuzione (UE) n. 610/2010 del Consiglio, del 12 luglio 2010, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 1285/2009, o contro gli atti dell'Unione precedenti a tale regolamento di esecuzione, relativi all'iscrizione dell'entità delle «Tigri per la liberazione della patria Tamil (LTTE)» nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, sarebbero stati ricevibili».

Questioni dalla seconda alla quarta (sotto vari aspetti)

In sintesi riguardano il fatto che le Tigri del Tamil (LTTE) - iscritte nella lista come organizzazione terroristica dal 2006 al 2010 e che i ricorrenti avrebbero aiutato con raccolta fondi - avrebbero secondo loro dovuto essere considerate un esercito combattente in un conflitto non internazionale e quindi non organizzazione terroristica.

Decisione e pronuncia della Corte sulle questioni dalla seconda alla quarta

«2) Poiché la posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo e il regolamento n. 2580/2001 non ostano a che attività di forze

armate in periodo di conflitto armato, ai sensi del diritto internazionale umanitario, configurino «atti terroristici», ai sensi dei suddetti atti dell'Unione, il fatto che le attività dell'entità delle «Tigri per la liberazione della patria Tamil (LTTE)» possano costituire attività di questo genere non pregiudica la validità del regolamento di esecuzione n. 610/2010 nonché degli atti dell'Unione precedenti a tale regolamento di esecuzione, relativi all'iscrizione di cui al punto 1 del presente dispositivo».

La Corte, di fatto accoglie quanto già definito dall'Avvocato Generale nel Settembre 2016.

Nota a sentenza

La sentenza pregiudiziale invocata alla Corte Europea dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi risulta particolarmente interessante nella parte in cui definisce, raccordando aspetti giuridici e contesto "operativo", l'ambito nel quale queste norme di diversa estrazione: internazionale, comunitaria e nazionale, devono agire e incidere.

La questione ha origine con l'applicazione della legislazione nazionale dei Paesi Bassi che, sulla base della propria normativa antiterrorismo e adempiendo a determinazioni di carattere internazionale, scaturite da una nuova percezione del contesto geopolitico della sicurezza, hanno portato al congelamento di fondi di determinati soggetti vicini all'organizzazione "Tigri del Tamil" (LTTE, organizzazione di matrice marxista-indipendentista iscritta nelle liste delle organizzazioni terroristiche) operativa nello Sri Lanka in seno a un conflitto interno particolarmente acceso tra il 1980 e il 2010.

Fin da subito è apparso evidente come fosse necessario determinare concretamente cosa si intendesse per "terrorismo" e come proprio su questo punto sia stata principalmente elaborata la linea di difesa e contestazione dei soggetti ricorrenti¹.

1) Casi di diversa interpretazione rispetto al significato di "atto di terrorismo" si sono proposti anche in Italia; al riguardo, di sicuro interesse giurisprudenziale è la sentenza del 2004 (N. 28491/04 R.G.N.R. - N. 5774/04 R.G. G.I.P.), pronunciata dal Giudice di Milano Clementina Forleo e "ribaltata", in un secondo momento, dal G.I.P. di Brescia. Nella circostanza

Oltre a ciò, sotto l'aspetto procedurale, ci si è chiesti se l'intervenuto trattato di Lisbona, che concede ulteriori garanzie di accesso alla giustizia comunitaria da parte dei singoli, dovesse invalidare l'antecedente procedura legale già intrapresa dai ricorrenti.

Si evincono chiaramente due differenti questioni che incidono, a loro volta, sui diversi aspetti sostanziali e procedurali della vicenda.

Andando oltre il primo punto sul quale la Corte si è pronunciata, definendo la non certezza che il ricorso sarebbe stato accolto, è di interesse soffermarsi in modo particolare sul secondo aspetto di pronuncia, sul fatto cioè che, salvo l'iscrizione LTTE nell'elenco comunitario delle organizzazioni terroristiche, pur volendo riconoscere all'entità delle Tigri del Tamil - LTTE - il ruolo di fazione armata in conflitto non internazionale, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo II, ciò non determini l'illegittimità, nel caso specifico, dell'applicazione del regolamento 610/2010 e degli atti europei antecedenti allo stesso.

La questione normativa è certamente meritevole di un richiamo che vede la propria origine in "necessità attuativa" originatasi nel 2001 a seguito degli attentati condotti l'11 settembre, quando il tragico evento ha spinto la comunità internazionale a determinare quali fossero i punti fermi intorno ai quali definire i caratteri legislativi da sposare in modo comune.

L'origine regolamentare, ma anche dottrinarica, di questa nuova fase geopolitica, è ravvisabile nella risoluzione ONU 1373 (2001)² - allegato I - che invita gli stati firmatari (tra questi proprio i Paesi Bassi in cui si è

il tema centrale risiedeva in una diversa interpretazione circa la qualificazione del comportamento di due estremisti islamici aderenti al gruppo "Ansar al Islam" (tradotto letteralmente, "partigiani/difensori" dell'Islam) i quali avrebbero agevolato, attraverso attività di arruolamento, l'invio di soggetti in Iraq perché prendessero parte ad azioni militari anche contro il contingente militare della coalizione internazionale.

Se nella pronuncia della prima sentenza i soggetti interessati erano stati considerati "guerrieri" e comunque soggetti che agivano nell'ottica di una violenta ma legittima azione di difesa, secondo l'organo giudicante di Brescia: "azioni violente [...] da portatori di ideologie estremiste nei confronti di unità militari attualmente impiegate, tra cui un contingente italiano, non possono qualificarsi come atti di legittima e giustificata guerriglia, ma vanno senz'altro definiti a ogni effetto come fatti di terrorismo".

- 2) La risoluzione 1373/2001 intende definire una struttura normativa condivisa capace di prevenire e reprimere, dal punto di vista giuridico, quelle azioni "diffuse" che possano essere direttamente e indirettamente collegate ad attività di terrorismo. L'impianto della risoluzione è chiaramente volto a strutturare un sistema capace sia di arginare logiche preparatorie che di reprimere, *ab initio*, reati presupposti ad azioni terroristiche.

determinato il caso in questione) a ratificare il contenuto di quanto stabilito e accettato a New York in sede comune³.

In particolare l'art. 1 della sopra menzionata Risoluzione, in vari punti, determina la necessità di:

- a) prevenire e reprimere il finanziamento delle organizzazioni terroristiche;
- b) di rendere reato la fornitura o raccolta di fondi realizzata intenzionalmente con qualsiasi mezzo... a propri cittadini o sul proprio territorio con l'intento o sapendo che verranno utilizzati per il compimento di atti terroristici;
- c) congelare senza indugio fondi e altri beni finanziari o risorse economiche di persone che commettono, o tentano di commettere, atti terroristici o partecipano a o facilitano la realizzazione di atti terroristici; di entità di proprietà di o controllate direttamente o indirettamente da tali persone; e da persone ed entità che agiscono a nome di o agli ordini di tali persone ed entità, compresi i fondi derivati o generati dai beni immobiliari di proprietà di o controllati direttamente o indirettamente da tali persone e persone ed entità a loro collegate;
- d) di proibire ai propri cittadini o a individui ed enti del proprio territorio di rendere disponibili direttamente o indirettamente fondi a vantaggio di individui che commettano o tentano di commettere, sostengono o partecipano alla commissione di atti terroristici.

Il carattere di necessità e urgenza, legittimato dalla gravità del problema terrorismo, ha fatto sì che vi fosse un quasi contestuale adeguamento della normativa dell'Unione europea che, pur non essendo firmataria, si determina come soggetto sovranazionale e decisore di politica comune cui aderiscono i diversi Stati firmatari che in gran parte la compongono.

In questo quadro di coerenza giuridica, e necessario coordinamento

3) Quanto determinato in sede internazionale con la risoluzione 1373(2001) ha dato impulso alla legislazione nazionale italiana che ha, di fatto, intrapreso un percorso normativo, rispetto al contrasto del fenomeno del terrorismo internazionale, approvando la legge del 15 dicembre 2001, n.438 (convertendo il decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale). Sul punto, per tutti, Roberti F. e Giannini L., *Manuale dell'antiterrorismo. Evoluzione normativa e nuovi strumenti investigativi*, Laurus Robuffo, Ostia, 2017.

normativo, il Consiglio dell'Unione europea ha dunque adottato il regolamento 2580/2001⁴ (relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo) e la Posizione Comune 2001/931/PESC (relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo)⁵.

Successivamente è entrato in vigore il regolamento 610/2010 (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 abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 1285/2009).

Così facendo, anche il diritto comunitario, evidentemente sollecitato da una comune esigenza di sicurezza, ha inteso generare norme intrise di una consapevolezza giuridica finalizzata alla gestione di criticità, reali e persistenti che, tuttavia, alla luce di una non comune visione e definizione del fenomeno "terrorismo", questione da sempre controversa, determina lacune interpretative⁶ e conseguentemente rischi di non corretta applicazione, normativa e procedurale.

In questo contesto la legislazione nazionale dei Paesi Bassi, l'art. 2 par. 1 del *Sanctieregelingterrorisme* (decreto su repressione terrorismo), ha recepito direttamente quanto previsto dalla Risoluzione ONU 1373(2001), in qualità di stato firmatario, determinando, nel caso di specie, le condizioni per una condanna dei soggetti ricorrenti, A, B, C e D, al congelamento di beni e fondi al fine di evitare che gli stessi potessero continuare a finanziare l'organizzazione LTTE (Tigri del Tamil) inserita, ai sensi dell'art. 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, nella lista delle organizzazioni terroristiche allegata al predetto regolamento di attuazione 610/2010.

In fase istruttoria i ricorrenti hanno cercato di eccepire il fatto che l'organizzazione LTTE non dovesse considerarsi organizzazione terrorista quanto piuttosto "attore in conflitto indipendentista" e che, dunque, la loro azione di supporto finanziario non dovesse essere inquadrata nel contesto,

4) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:124402>.

5) http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/normativa_nazioni_unite/Posizione_Comune_27_dicembre_2001_n_931.pdf.

6) Per approfondimenti: V. PISANO, *Italia e Stati Uniti: terrorismo e disinformazione*, Ed. Nuova Cultura – Roma, anno VII, n. 19, 2016, pp. 13-22.

giuridicamente previsto dalla normativa internazionale, del finanziamento al terrorismo.

In particolare, richiamando la sentenza del Tribunale distrettuale dell'Aia, che nell'estensione poneva l'accento sul fatto che l'organizzazione LTTE potesse effettivamente configurarsi come parte protagonista di un conflitto armato non internazionale, determinandone la non configurazione terroristica, i ricorrenti hanno inteso dimostrare come l'applicazione di una legislazione nazionale, appoggiata e richiamata da ulteriori norme internazionali in materia di terrorismo, fosse illegittima nel caso di specie.

Riassumendo quanto evidenziato in premessa e analizzando la questione sotto un profilo concettuale che vada oltre la semplice questione terminologica, emerge chiara una discrasia tra l'interpretazione di un concetto, quello di terrorismo, e una diversa collocazione "giuridica" di determinate azioni in altrettanti determinati contesti. Aspetto fondamentale da chiarire poiché, come già visto, sul piano pratico della certezza giuridica, si ha come conseguenza una non perfetta aderenza tra caso di specie e definizione di ciò che richiami al terrorismo nelle sue varie forme.

Tornando alla sentenza in esame, Il Tribunale dell'Aia, riconoscendo l'organizzazione LTTE come parte di un conflitto non internazionale, applica l'art. 1 del Protocollo II della Convenzione di Ginevra, attraverso un'azione interpretativa assolvendo i ricorrenti A, B, C e D dall'accusa di terrorismo (ma non contesta l'azione di finanziamento al terrorismo).

Si è, in qualche misura, in una sorta di zona grigia dove, pur riconoscendo determinati aspetti della questione, non si riesce a collegarne gli effetti secondo una logica continuità giuridica.

Richiamando quanto previsto dall'art. 1 del Protocollo II:

«1. Il presente Protocollo, che sviluppa e completa [l'articolo 3 comune] senza modificarne le condizioni attuali di applicazione, si applicherà a tutti i conflitti armati che non rientrano nell'articolo 1 del [Protocollo I] e che si svolgono sul territorio di un'Alta Parte contraente fra le sue forze armate e forze armate dissidenti o gruppi armati organizzati che, sotto la condotta di un comando responsabile, esercitano, su una parte del suo territorio, un controllo tale da permettere loro di condurre operazioni militari prolungate e concertate, e di applicare il presente Protocollo.

2. Il presente Protocollo non si applicherà alle situazioni di tensioni interne, di disordini interni, come le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza ed altri atti analoghi, che non sono considerati come conflitti armati».

L'articolo 4 del Protocollo II («Garanzie fondamentali») dispone, in particolare, che è proibita «in ogni tempo e in ogni luogo» la cattura di ostaggi tra le persone che non partecipano direttamente o non partecipano più alle ostilità o agli atti di terrorismo.

L'art. 1 si pone, dunque, come norma residuale che, tuttavia, permette di identificare e collocare in un contesto giuridico anche casi, come quello oggetto di analisi, che altrimenti sarebbe difficile, e poco convincente, definire alla luce di una normativa internazionale sul terrorismo ancora basata su criticità date – giova ripeterlo – da una non comune condivisione del concetto.

Tutto ciò premesso, e tornando al caso specifico dei ricorrenti cui sono stati congelati i fondi per adesione a dinamiche di terrorismo a favore delle LTTE, rispetto alla valutazione giuridica e assumendo la tesi, successivamente fortemente rivendicata dagli stessi ricorrenti – ovvero non considerare le LTTE come organizzazione terroristica – rendendo pertanto invalidi i regolamenti europei 2580/2001 e 610/2010, la questione non si dirime ma si sposta, piuttosto, su un altro campo.

Il non limitarsi a determinare lo status dell'organizzazione LTTE, ma proiettare la reale questione oggetto del contendere sulle azioni da questa intraprese è, invero, non solo una via d'uscita che consente di contestualizzare l'attività di A, B, C e D in un determinato campo ideologico e di azione, ma permette di meglio definire nella sostanza il vero concetto di “atto terroristico”, seppure questo venga unilateralmente rivendicato e legittimato come “azione di guerra” in un contesto geopolitico, normato dal diritto internazionale consuetudinario, in cui l'organizzazione si riconosce quale attore “in guerra” – per l'appunto – rivendicando uno status di legittimità. Ovviamente il termine di “legittimità”, che ci tocca utilizzare, non è da chi scrive condiviso, e serve unicamente – in questo commento – a perimetrare icasticamente quanto richiesto nel *petitum*.

Il caso di specie, a ben vedere, è un esempio di terrorismo ibrido, intendendo con questo termine quello condotto da organizzazioni che, pur rivendicando una condizione di “combattenti” che sintetizza meccanismi e posizioni socio-politiche certamente legittime, contestualmente opera anche o esclusivamente con modalità di azione che sono caratterizzati e qualificabili come “atti di terrorismo”.

Appare dunque evidente come “sezionare” analiticamente il contesto e le rivendicazioni dalle modalità di azione diviene non solo importante,

ma aspetto fondamentale per poter definire, concretamente, davanti a quale fenomeno ci troviamo.

Nel caso in questione, al fine di rafforzare la legittimità dell'aspetto sanzionatorio, il passaggio ideale da gruppo terrorista tout court all'analisi delle singole azioni poste in essere – riferibili ai contestati e certamente avvenuti casi di sequestro di persona – dalla organizzazione LTTE, vietati sia dal Diritto internazionale umanitario che dai regolamenti UE in ricezione a quanto disposto dalla Risoluzione ONU 1373(2001), configurano certamente quello che può definire "atto di terrorismo"; tanto basta per consentire di qualificare le azioni poste in essere dai ricorrenti A, B, C e D, protagonisti del caso di specie, come supporto economico al terrorismo.

In sintesi, il non punire semplicemente l'adesione al gruppo, quanto piuttosto il supporto a un gruppo il quale, anche secondo l'interpretazione del Diritto internazionale umanitario (ma anche comunitario: si pensi alla definizione di atto terroristico sancita dall'art. 3 della Posizione Comune 2001/931 PESC) contribuisce a determinare una condanna più che circostanziata, eliminando ogni dubbio riguardo la legittimità dell'applicazione della normativa antiterrorismo nei confronti dei soggetti ricorrenti.

Ma come se non bastasse, la Posizione Comune 2001/931 PESC contribuisce a rafforzare gli indicatori normativi, qualora ve ne fosse ulteriormente bisogno, sia dando una definizione di atto terroristico, sia non determinandone uno specifico campo di azione, evidenziando semplicemente quali siano i caratteri peculiari che, laddove posti in essere, lo possano configurare come tale. Conseguentemente, i regolamenti comunitari 2580/2001 e 610/2001, concorrendo unitamente alla sopra menzionata Posizione Comune a definire un quadro normativo unico e complementare, non possono che essere letti nel senso di una necessaria concertazione interpretativa.

La sentenza oggetto di commento racchiude, quindi, a nostro avviso, in modo equilibrato, aspetti condivisibili che, ben circostanziati, fanno comprendere come un atto di terrorismo non sia appannaggio esclusivo di chi sia stato a priori riconosciuto come organizzazione terroristica, ma una modalità di azione attribuibile anche a chi, in un contesto definito dal Diritto internazionale umanitario che regola lo *ius in bello*, operando come parte attiva in un conflitto "interno" e non internazionale, ponga in essere azioni deprecabili e vietate contro civili.

Conseguentemente, l'azione di supporto a chi, con visione operativa e linearità di azione, nell'ambito di una strategia conflittuale, ponga in es-

sere "atti di terrorismo", così definibili sulla base dell'interpretazione del condiviso "Ius in bello" certamente in linea, nei principi cardine, con la normativa comunitaria, è condotta meritevole di sanzione.

L'evidenza più interessante è quindi il passaggio dall'interpretazione non di "terrorismo" e di "organizzazione terroristica", ma di "atto di terrorismo" che, a ben vedere (anche secondo la pronuncia della Corte), può essere slegato dallo status di "terrorista" dell'organizzazione, gruppo o entità che lo pone in essere.

Conclusioni

Il caso in esame ha chiaramente evidenziato come, ancora oggi, una non condivisa definizione di terrorismo continui a porre problemi interpretativi rispetto a chi ne incarna le modalità di azione e a come queste si debbano estrinsecare per essere ricondotte entro i suoi aspetti caratterizzanti⁷.

Situazioni di divergenza politica e convenienze geopolitiche da sempre costituiscono un limite a una soluzione universalmente condivisa.

A questo stato di "impasse dottrina", di volta in volta risolta da anose e complesse interpretazioni giurisprudenziali, il terrorismo contrappone mutazioni formali⁸ e sostanziali che, di volta in volta, impongono di ricalibrare la soglia di attenzione, anche giuridica, per far fronte alle nuove criticità originate.

Ciò avviene certamente attraverso una macchinosa integrazione al diritto internazionale, comunitario e nazionale che, messi a sistema, riescono a definire casi sempre più complessi e che richiedono di essere contestualizzati in un panorama geopolitico destinato a divenire sempre più articolato⁹. Una continua sfida rispetto a un fenomeno mai compiutamente definito, ma allo stesso tempo pienamente percepito.

7) Si veda, sul punto, R. KOSTORIS e F. VIGANÒ (a cura di), *Il nuovo "pacchetto" antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, 2015.

8) Cfr. R. RAZZANTE, *L'Evoluzione del terrorismo di matrice politico-religiosa: dall'11 Settembre agli attacchi in Europa*, in GNOSIS - Rivista italiana d'Intelligence, Anno XXIII-1/2017, pp. 31-37.

9) Per approfondimenti: A. SPERINI, *Evoluzione del fenomeno terroristico: una necessaria premessa storica*, in R. MUGAVERO - R. RAZZANTE (a cura di), *Terrorismo e nuove tecnologie*, Pacini Editore, Pisa, 2016, pp. 7-11.