

RESISTENZA ARMATA O TERRORISMO INTERNAZIONALE? (*)

La qualificazione penale delle condotte della Brigata Tulkarem nel Territorio palestinese occupato alla luce della giurisprudenza italiana e internazionale

di Maria Crippa e Lavinia Parsi

La Corte di Cassazione si è recentemente pronunciata, seppure in relazione a un procedimento cautelare, sulla finalità terroristica delle condotte violente commesse da gruppi armati palestinesi nei territori illegalmente occupati. La decisione si inserisce nel consolidato filone giurisprudenziale relativo all'applicazione delle fattispecie di terrorismo internazionale nei contesti bellici, e interseca questioni di particolare interesse e attualità, anche sul piano internazionale. La Corte ha confermato l'assenza di una presunzione della natura terroristica del gruppo derivante dal suo inserimento nel sistema di listing dell'Unione Europea, sottolineando che tale elemento non è sufficiente di per sé a qualificare le condotte come terroristiche, ma deve essere integrato da un'analisi concreta degli atti commessi e delle finalità perseguite. Il cuore della questione atteneva, invero, alla natura degli atti commessi nei confronti di uno Stato estero che attui un'occupazione illegittima in base al diritto internazionale e alla loro qualificazione giuridica alla luce delle norme di diritto internazionale umanitario e di diritto penale internazionale. Le note difficoltà nell'applicazione delle fattispecie di terrorismo, quanto a precisione e determinatezza delle norme, conducono, infatti, la giurisprudenza all'estensione delle categorie di riferimento a fenomeni tra loro assai eterogenei, quali il terrorismo di matrice religioso-fondamentalista, da un lato, e i movimenti di liberazione nazionale, dall'altro lato. Nel caso di specie la Corte ha ritenuto sussistente la natura terroristica della Brigata Tulkarem e delle condotte da questa attuate. In particolare, secondo i giudici, le azioni dell'organizzazione non erano dirette a perseguire univocamente una strategia militare, ma risultavano finalizzate a intimidire la popolazione civile e, come tali, dovevano qualificarsi come terroristiche. La Corte ha, inoltre, stabilito che tali condotte erano da considerarsi dirette nei confronti di uno Stato estero, anche se realizzate al di fuori del territorio generalmente riconosciuto a Israele sul piano internazionale. La pronuncia solleva dubbi circa la linea di demarcazione tra atti di legittima resistenza armata ai fini dell'autodeterminazione e condotte terroristiche, alla luce delle categorie del diritto penale interno e internazionale.

SOMMARIO: 1. Il procedimento cautelare e i motivi del ricorso. – 2. La designazione di un'associazione nelle *black lists* antiterrorismo dell'Unione Europea: profili critici del sistema di prevenzione. – 3. Gli "indici descrittivi fattuali" dell'art. 270 sexies c.p.: le finalità terroristiche dell'associazione nel contesto bellico nella giurisprudenza di legittimità. – 4. La rilevanza della natura civile o militare dell'obiettivo: le precedenti

(*) Il lavoro è frutto della riflessione comune delle Autrici. Nondimeno, i paragrafi 1, 2, 3 e 7 sono da attribuirsi a Maria Crippa, mentre i paragrafi 4, 5, e 6 a Lavinia Parsi.

pronunce della Cassazione sul rapporto tra il reato di terrorismo, il diritto dei conflitti armati e il diritto penale internazionale. – 5. Il labile confine tra la nozione di terrorismo e l’esercizio del diritto all’autodeterminazione: spunti di riflessione a partire dalla giurisprudenza italiana ed internazionale. – 6. L’assenza di condotta diretta contro uno Stato estero, alla luce del parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulle conseguenze legali derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme Est. – 7. Riflessioni conclusive.

1. Il procedimento cautelare e i motivi del ricorso.

In una recente decisione la Corte di Cassazione, sez. VI, si è nuovamente pronunciata in materia di associazione con finalità di terrorismo internazionale di cui all’art. 270 bis c.p.¹. La Corte ha, in particolare, affermato che l’inclusione di un gruppo, quale le Brigate Martiri di Al Aqsa, nell’elenco delle organizzazioni terroristiche dell’Unione Europea (UE) ha valenza meramente indiziaria e necessita di una verifica in concreto. Nel caso di specie, il Tribunale del riesame aveva correttamente esaminato l’attività svolta in concreto dal gruppo e determinato la sussistenza di gravi indizi idonei a ritenere sussistente una finalità terroristica. Nel fare ciò, la Corte ha fondato la propria valutazione sulla direzione – diretta o indiretta – delle condotte nei confronti di obiettivi civili, che rende “tali forme di reazione armata incompatibile con le ipotesi di legittima contrapposizione in un contesto di tipo bellico” (par. 2.4). Superati gli aspetti relativi alla gravità indiziaria, i giudici hanno ritenuto applicabile la nozione di finalità terroristiche, di cui all’art. 270 bis, c. 3 c.p., agli atti di violenza rivolti contro la popolazione civile anche se realizzate in territori illegittimamente occupati e al di fuori dei confini nazionali riconosciuti dall’ordinamento internazionale (par. 3.4).

La vicenda origina dal ricorso presentato da Yaeesh Anan Kamal Afif, cittadino palestinese di Nablus in Cisgiordania e che da anni vive a L’Aquila, avverso l’ordinanza con la quale in data 4 aprile 2024 il Tribunale del riesame del capoluogo abruzzese aveva confermato l’ordinanza di applicazione della custodia cautelare in carcere nei suoi confronti, in quanto elemento apicale del gruppo terroristico denominato Gruppo di Risposta Rapida - Brigate Tulkarem². Yaeesh era stato arrestato nell’ambito di un’indagine condotta dalla Direzione distrettuale nazionale antimafia e antiterrorismo dell’Aquila in coordinamento con la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, che ha coinvolto anche due connazionali dell’imputato, Irar Ali e Doghmosh Mansour, sottoposti a custodia cautelare in carcere da marzo³. La misura cautelare era stata

¹ Cass. pen., Sez. VI, 20 agosto 2024 (ud. 11 luglio 2024), n. 32712, Presidente Fidelbo, Relatore Di Geronimo.

² Tribunale di L’Aquila, RGNR 99/2024, Sezione per il riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, RIMCP 103/2024, 4 aprile 2024.

³ Il 20 luglio 2024 la Corte di Cassazione ha annullato con rinvio la decisione sulla misura cautelare nei confronti di Irar Ali e Doghmosh Mansour. Il 9 settembre 2024 il Tribunale del Riesame di L’Aquila ha, infine, annullato il provvedimento cautelare e ordinato la loro immediata scarcerazione; dalle notizie di cronaca si apprende che Mansour Doghmosh è stato, quindi, trasferito nel Centro di permanenza per i

disposta nei loro confronti in ragione del quadro indiziario indicante la progettazione di attentati terroristici in Cisgiordania, secondo quanto sarebbe emerso dalle chat Telegram dei tre e dai loro profili attivi su altri social network (in particolare, Facebook). Alla luce degli elementi probatori raccolti nel corso delle indagini, sui quali si tornerà oltre, il Tribunale del riesame attribuiva in particolare a Yaeesh un ruolo apicale nell'ambito della Brigata Tulkarem, ritenuta dall'ordinanza un'articolazione delle Brigate dei Martiri di Al Aqsa. Nei motivi di ricorso, il ricorrente aveva dedotto, in primo luogo, la violazione di legge e il vizio di motivazione in relazione all'art. 270 bis c.p., con particolare riferimento alla natura terroristica dell'associazione, alle finalità a questa attribuite e alle condotte poste in essere da Yaeesh. La difesa aveva, infatti, contestualizzato le azioni di resistenza, anche armata, del gruppo nella situazione di illegittima occupazione dei territori palestinesi da parte di Israele. Le azioni progettate dal ricorrente avrebbero quindi difettato del requisito dell'attacco diretto nei confronti di obiettivi civili e di uno Stato estero e, essendo finalizzate a fini esclusivamente militari, erano da ritenersi legittime ai sensi del diritto internazionale. Con il secondo motivo di ricorso, la difesa aveva dedotto la violazione di legge e il vizio di motivazione in ordine alla sussistenza di gravi indizi di partecipazione all'associazione in esame.

La pronuncia in oggetto, che si inserisce in una consolidata giurisprudenza della corte di legittimità sulle condotte di terrorismo rivolte contro uno Stato estero, solleva diversi profili significativi che meritano attenzione, specialmente alla luce dei più recenti sviluppi sul piano internazionale. La complessità delle questioni sottoposte alla Corte di Cassazione impone, in primo luogo, di soffermarsi sulla qualificazione terroristica del gruppo, in considerazione del suo inserimento nel sistema di designazione (cd. *listing*) dell'UE (*infra*, §2). L'analisi del quadro giuridico di riferimento, sul piano tanto internazionale quanto interno, risulta in secondo luogo preordinata alla valutazione della sussistenza in concreto di gravi indizi indicanti la finalità terroristica del gruppo di cui all'art. 270 *sexies* c.p., in relazione a condotte attuate in contesti bellici (*infra*, §3). Il caso di specie richiede poi di prestare attenzione al contesto nel quale le Brigate si inseriscono, in correlazione con la natura dell'occupazione israeliana dei territori palestinesi e in relazione al diritto all'autodeterminazione delle popolazioni sottoposte a una occupazione militare illegittima (*infra*, §§4 e 5). Da ultimo, saranno svolte alcune considerazioni conclusive circa le ricadute della decisione, sul piano interno all'ordinamento penale italiano e nella prospettiva internazionale (*infra*, §6).

Merita, infine, dare atto del fatto che la vicenda giudiziaria di Yaeesh si intreccia con il procedimento, antecedente, relativo all'extradizione cd. processuale dell'imputato, da quanto si apprende arrestato il 27 gennaio 2023 su richiesta di Israele che ne chiedeva la consegna affinché fosse sottoposto a giudizio per accuse di terrorismo. Pur trattandosi di un procedimento autonomo, gli esiti ai quali sono pervenuti i giudici italiani risultano particolarmente significativi anche in relazione alle motivazioni spese dalla Corte di Cassazione nella decisione qui in commento. La Corte d'Appello di L'Aquila ha, infatti,

rimpatri (CPR) di Ponte Galeria. Cfr. *L'uso politico dei CPR: la vicenda di Mansour Doghmosh*, Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, 9 ottobre 2024, sul sito web *cild.eu* [ultimo accesso in data 16 aprile 2025].

respinto la richiesta di estradizione avanzata dalle autorità israeliane, poi ritirata a fine aprile con una nota inviata al Ministero della giustizia, in ragione del rischio che l'uomo avrebbe corso, nello Stato israeliano, di essere sottoposto a "trattamenti crudeli, disumani o degradanti, o comunque ad atti che configurano la violazione di uno dei diritti umani della persona", con conseguente preclusione dell'extradizione ai sensi degli artt. 698 c. 1 e 705 c. 2 lett. c) c.p.p.⁴.

2. La designazione di un'associazione nelle *black lists* antiterrorismo dell'Unione Europea: profili critici del sistema di prevenzione.

Come anticipato, il ricorrente ha contestato la qualificazione delle Brigate dei Martiri di Al Aqsa quale gruppo terroristico. In particolare, secondo la difesa il Tribunale del riesame avrebbe erroneamente presunto tale caratteristica in ragione del solo inserimento del gruppo nell'elenco delle organizzazioni terroristiche stilato dall'UE, senza procedere tuttavia a una verifica in concreto dell'effettivo svolgimento di attività di natura terroristica. Il mero inserimento delle Brigate dei Martiri di Al Aqsa non costituiva, secondo la prospettazione difensiva, un dato di per sé dirimente, ma doveva essere valutato alla luce della gravità indiziaria circa il carattere delle condotte poste in essere dai suoi appartenenti. La prima questione attiene, dunque, alla rilevanza probatoria dell'inserimento del gruppo Brigate Martiri di Al Aqsa nel sistema di *listing* dell'UE ai sensi del Regolamento n. 2023/1505 del 23 luglio 2023. Secondo l'impostazione fatta propria dal Tribunale del riesame, infatti, dalla inclusione dell'associazione nel sistema di *listing* discende una presunzione processuale di gravità indiziaria della natura terroristica del gruppo, con conseguente onere in capo alla difesa di allegazione degli elementi idonei a escluderla.

⁴ Come emerge dai rapporti delle agenzie ONU e delle organizzazioni non governative accreditate sul piano internazionale, le condizioni di detenzione dei palestinesi nelle strutture militari e civili israeliane, peraltro drasticamente peggiorate a seguito dell'operazione militare mossa da Israele contro la popolazione di Gaza e in Cisgiordania, sono caratterizzate da sovraffollamento, condizioni di scarsa igiene, mancata assistenza sanitaria, privazione di sonno e cibo, pratiche degradanti, nonché dalla imposizione di violenze fisiche, anche sessuali, ovvero dal ricorso alla tortura anche nel corso di interrogatori. Il riferimento è a UN Human Rights Office, *Thematic Report Detention in the context of the escalation of hostilities in Gaza (October 2023-June 2024)*, 31 luglio 2024, par. 33-45, par. 50-53, sul sito web www.ohchr.org [ultimo accesso in data 16 aprile 2025]; UN Human Rights Office, *Israeli practices affecting the human rights of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem Report of the Secretary-General*, 2 ottobre 2023, A/78/502, par. 36, sul sito web docs.un.org [ultimo accesso in data 16 aprile 2025]; B'Tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, *Welcome to Hell*, agosto 2024. Si vedano anche Amnesty International, *Israel must end mass incommunicado detention and torture of Palestinians from Gaza*, 18 luglio 2024; Human Rights Watch, *Israel: Detainees Face Inhumane Treatment*, 23 luglio 2024, sul sito web www.amnesty.org [ultimo accesso in data 16 aprile 2025]. Sul punto è necessario richiamare, peraltro, l'assenza delle condizioni necessarie all'accoglimento dell'extradizione, alla quale osta l'instaurazione di un procedimento penale in Italia per gli stessi fatti oggetto della richiesta, in ottemperanza all'art. 8 della Convenzione europea sull'extradizione e dell'art. 705 c. 1 c.p.p.

Così come in ambito internazionale, anche nell'ordinamento europeo si è assistito alla progressiva predisposizione di strumenti straordinari atti a fronteggiare il fenomeno del terrorismo internazionale mediante anticipazione dell'intervento punitivo⁵. Questo si attua, da un lato, nella criminalizzazione delle condotte preparatorie di attività terroristiche e, dall'altro lato, nella predisposizione di misure di prevenzione *ante delictum*, tese alla neutralizzazione dei soggetti che costituiscono potenzialmente una minaccia alla sicurezza comune⁶. Tali strumenti impongono ai presunti terroristi e ai loro finanziatori restrizioni di carattere anche economico, che, nonostante la loro qualificazione formale, vanno nondimeno ricondotte all'ambito del diritto penale in ragione della pesante incidenza sui diritti e sulle libertà fondamentali.⁷ In particolare, così come a livello delle Nazioni Unite, anche il sistema di *listing* europeo risulta finalizzato alla designazione di singoli individui, gruppi o associazioni sospettati di un coinvolgimento, anche indiretto, in attività di tipo terroristico⁸. In assenza di poteri di indagine del Consiglio dell'UE, la designazione nelle liste avviene su impulso degli Stati membri e delle autorità competenti; nell'ordinamento italiano risulta deputato a tali segnalazioni il Comitato di sicurezza finanziaria (artt. 4 ter e 4 quater d.lgs. 22.6.2007, n. 109). Sebbene la normativa europea e, conseguentemente, la sua attuazione nell'ordinamento nazionale siano ispirate maggiormente a principi di garanzia rispetto alla disciplina contenuta nelle risoluzioni delle Nazioni Unite, sono numerosi i profili di criticità che tale sistema presenta in riferimento alla tutela dei diritti fondamentali dei

⁵ Sul piano internazionale si richiamano la Convenzione delle Nazioni Unite contro il finanziamento del terrorismo, adottata a New York il 18 dicembre 1999 (Convenzione di New York del 1999) e ratificata dall'Italia con la legge n. 7 del 2003, nonché la Convenzione di New York per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, adottata a New York il 14 settembre 2005 e la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005 con il Protocollo addizionale adottato a Riga il 22 ottobre 2015, tutte ratificate dall'Italia con la legge n. 153 del 2016; le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, quindi vincolanti per gli Stati membri (cfr. www.un.org); e le Raccomandazioni elaborate dal Financial Action Task Force (FATF). Per ragioni di brevità si rinvia all'analisi dei profili problematici sottesi ai meccanismi adottati dalle Nazioni Unite in chiave antiterroristica si rinvia a BATTAGLINI (2017), pp. 55-57 e TEBALDI (2018), pp. 83-87. Si segnalano, inoltre, le decisioni quadro 2002/475/GAI, 2008/919/GAI e la direttiva 2017/541/UE sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro richiamata. L'adozione di tali strumenti muoveva dall'esigenza di dotare l'UE di una nozione giuridica comune di terrorismo, avvertita in considerazione dell'eterogeneità delle disposizioni normative interne. Si veda MASARONE (2013), p. 141.

⁶ Posizione comune 2001/931/CE. Per l'analisi delle misure richiamate e del funzionamento del Comitato di sicurezza finanziaria sia consentito il rinvio a MELONI e CRIPPA (2024), p. 1993-1999. Sul raccordo tra sistemi internazionali di *listing* e sistema di nazionale di prevenzione si rinvia a MAUGERI (2017), p. 15-35.

⁷ MASARONE (2013), p. 133.

⁸ Cfr. la Posizione comune 2001/930/PESC17 con la quale il Consiglio dell'UE istituiva un elenco di persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici soggetti a congelamento dei beni, nonché il relativo regolamento attuativo 2001/2580/CE. Una ricostruzione dettagliata della normativa europea succedutasi "a cascata" in materia è offerta da MASARONE (2013), pp. 133-135. L'Autrice sottolinea, in particolare, come l'impiego di regolamenti comunitari, dotati di efficacia diretta negli ordinamenti nazionali, consentisse di superare il carattere non vincolante delle posizioni comuni, che avrebbero invece necessitato di un apposito intervento normativo da parte dei legislatori nazionali. In assenza di obblighi specifici, ne sarebbe conseguita la disomogeneità delle misure adottate e delle tempistiche di loro attuazione.

soggetti coinvolti.⁹ Le misure particolarmente afflittive che conseguono all'inclusione del nominativo nel sistema di *listing* vengono, infatti, adottate da parte di un organo politico (il Consiglio dell'UE) all'esito di una procedura formalmente amministrativa e, specialmente in origine, risultavano in larga misura connotate da riservatezza e assenza di contraddittorio preventivo.¹⁰ Non può tacersi che la stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) e della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte eur. dir. uomo) abbia concorso alla revisione dei meccanismi di *listing*, specie per quanto concerne la conoscibilità, in capo al 'designato', della motivazione a sostegno della decisione di inclusione nelle liste, nonché la regolamentazione della procedura di cancellazione dalle stesse nel rispetto del diritto a un equo processo, nel contemperamento tra esigenze securitarie e tutela dei diritti umani¹¹. Ragioni di brevità impongono di richiamare soltanto l'importante contenzioso giudiziario scaturito dai casi *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (Tigri per la liberazione della patria Tamil, LTTE, organizzazione che si contrapponeva al governo dello Sri Lanka con l'obiettivo della creazione di uno Stato indipendente) e *Hamas*, poiché entrambe le organizzazioni contestavano il rinnovato mantenimento nelle liste, con conseguente congelamento dei beni, e chiedevano l'annullamento dei relativi regolamenti del Consiglio dell'UE per violazione dei diritti fondamentali, in assenza di elementi sufficienti (art. 263 TFUE). In

⁹ MASARONE (2013), p. 137, laddove si evidenziano i profili di tensione tra il sistema delle liste dei presunti terroristi e finanziatori di terrorismo e la tutela dei diritti fondamentali (ad esempio, diritto alla dignità, al rispetto della vita privata e familiare, alla libertà di espressione e di associazione, nonché i diritti inerenti alle garanzie processuali e difensivi e i diritti patrimoniali). In particolare, seppure non equivalente a un giudizio penale sul singolo, l'inserimento del nominativo nelle liste determinerebbe una incisione della reputazione della persona e della sua dimensione di *homo oeconomicus*, tale da assumere carattere punitivo.

¹⁰ Si veda ancora la ricostruzione dell'evoluzione del sistema di *listing* offerta da MASARONE (2013), pp. 137-140,

¹¹ Cfr. CGUE, sentenza del 18 luglio 2013, *Commissione, Consiglio, Regno Unito c. Yassin Abdullah Kadi*, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P; Corte eur. dir. uomo, sentenza del 26 novembre 2013, *Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera*, ricorso n. 5809/08. In risposta agli attacchi di Hamas nel sud di Israele il 7 ottobre 2023, inoltre, il Consiglio dell'UE ha emesso la Posizione comune 2024/385 del 19 gennaio 2024 che istituisce misure restrittive nei confronti dei soggetti che sostengono, facilitano o permettono la commissione di atti di violenza da parte di Hamas e della Jihad islamica palestinese e il relativo regolamento attuativo 2024/386. Nelle *black lists* sono presenti moltissime organizzazioni islamiche, e in particolare palestinesi (Organizzazione Abu Nidal, *alias* Consiglio rivoluzionario Fatah, *alias* Brigate rivoluzionarie arabe, *alias* Settembre nero, *alias* Organizzazione rivoluzionaria dei musulmani socialisti; Brigata dei martiri di Al-Aqsa; Al-Aqsa e.V; Hamas, incluso Hamas-Izz al-Din al-Qassem; Jihad islamica palestinese, PIJ; Fronte popolare di liberazione della Palestina, PFLP; Fronte popolare per la liberazione della Palestina – Comando generale, *alias* Comando generale del PFLP), mentre non figurano le organizzazioni estremiste dei coloni israeliani, responsabili di attacchi indiscriminati contro i civili palestinesi, specialmente in Cisgiordania. Tra i molti report disponibili cfr. B'Tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, *Settler Violence = State Violence*, sul sito web www.btselem.org [ultimo accesso in data 16 aprile 2025] e OHCHR, *The Escalating Settler Violence Against Palestinians in the West Bank: Impunity and State Responsibility*, disponibile sul sito web www.un.org [ultimo accesso in data 16 aprile 2025]. Il 15 luglio 2024 il Consiglio dell'UE ha approvato misure restrittive nei confronti di cinque persone e di tre gruppi israeliani, nell'ambito del regime globale di sanzioni dell'Unione Europea in materia di diritti umani, per le gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani nei confronti dei palestinesi in Cisgiordania. Cfr. Regolamento di esecuzione (UE) 2024/1960 del 15 luglio 2024.

entrambi i casi l'istanza veniva inizialmente accolta dal Tribunale dell'UE, che annullava i regolamenti limitatamente all'inserimento delle due organizzazioni nelle *black lists*, stante l'assenza di elementi indicanti il compimento di una accurata verifica da parte delle autorità competenti, che pareva limitata al recepimento di informazioni di stampa e di pubblico dominio.¹²

La natura particolarmente delicata della disciplina è, infatti, evidente laddove si consideri che la segnalazione da parte dei comitati nazionali non presuppone necessariamente una sentenza penale di condanna, ma può avvenire sulla base di elementi di fatto indicativi della partecipazione o del supporto del soggetto ad attività terroristiche, dell'esistenza di una relazione con soggetti già inseriti nelle liste, nonché della sussistenza di un processo ovvero di misure, anche non penali, a carico del 'designato'. Non è, invece, richiesta la valutazione della pericolosità del soggetto né la sproporzione reddituale. Come ricordato nella decisione in esame, la giurisprudenza di legittimità ha escluso in modo pacifico che dall'inclusione nelle *black lists* derivi la prova della natura terroristica dell'associazione ai fini della condanna in sede penale. Ne consegue che tale caratteristica debba ricavarsi "non solo dall'inclusione dell'organizzazione negli elenchi di associazioni terroristiche stilati dagli organismi sovranazionali, ma anche dalla disamina del concreto manifestarsi dell'organizzazione stessa alla stregua degli indici descrittivi fattuali indicati dall'art. 270-sexies cod. pen."¹³. La Corte di Cassazione, in parziale accoglimento della prospettazione difensiva, ha quindi chiarito come l'inserimento dell'associazione nella *black list* non introduca una presunzione processuale di gravità indiziaria, cui conseguirebbe una inversione dell'onere della prova (par. 2.1). Non di meno, tale circostanza costituisce, secondo la decisione in commento, un dato da valorizzare, trattandosi di una valutazione assunta da organi internazionali predisposti al contrasto del terrorismo (par. 2.1). L'inclusione negli elenchi internazionali concorre, quindi, alla valutazione concreta del giudice del perseguimento, da parte del gruppo, di finalità di terrorismo, unitamente a ulteriori e diverse emergenze processuali integranti gli indici fattuali di cui al già richiamato art. 270 sexies c.p. La Corte di Cassazione non si è, invece, pronunciata sulla doglianza difensiva relativa all'assenza di prova della riconducibilità in concreto delle Brigate Tulkarem alle Brigate dei Martiri di Al Aqsa. Secondo quanto evidenziato dal ricorrente, proprio in occasione della comunicazione ufficiale della nascita delle Brigate Tulkarem da parte di Anan il 14 gennaio 2024, le Brigate dei Martiri di Al Aqsa avevano, infatti, emesso un comunicato volto a sconfessare l'esistenza di tale collegamento, definendo il gruppo del ricorrente come "*alcuni mercenari pagati a Tulkarem*"¹⁴.

¹² Si tratta di Tribunale dell'UE, sentenza del 16 ottobre 2014, *LTTE c. Consiglio*, cause riunite T-208/11 e T-508/11; sentenza del 17 dicembre 2014, *Hamas c. Consiglio*, causa T-400/10). La decisione è stata confermata dalla CGUE per il solo LTTE (cfr. CGUE, GC, sentenza del 26 luglio 2017, C-599/14 P).

¹³ *Ex multis*, Cass. pen., Sez. 5, Sentenza n. 10380 del 7 febbraio 2019 Ud. (dep. 8 marzo 2019) Rv. 277239 – 01.

¹⁴ Così è stato evidenziato dalla difesa a p. 12 del *Ricorso ex art. 311 c.p.p.* (gentilmente concesso alle Autrici dall'Avv. Flavio Rossi Albertini).

3. Gli “indici descrittivi fattuali” dell’art. 270 sexies c.p.: le finalità terroristiche dell’associazione nel contesto bellico nella giurisprudenza di legittimità.

Esclusa la valenza presuntiva della designazione delle Brigate dei Martiri di Al Aqsa nel sistema di *listing* (*supra*, §2), l’analisi della Corte di Cassazione si è, quindi, concentrata sulla valutazione in concreto degli elementi da cui desumere il perseguimento di finalità terroristiche da parte del gruppo mediante le condotte contestate. Il percorso argomentativo seguito dalla Corte di Cassazione si è, in particolare, incentrato sull’univocità e sulla gravità degli elementi indiziari della natura terroristica del gruppo, oggetto del primo motivo di ricorso. Merita sin da subito anticipare che la Corte di Cassazione ha concluso ritenendo la “ribellione armata” attuata dalla Brigata Tulkarem riconducibile alla nozione di terrorismo, anziché a una azione di resistenza allo stato di occupazione dei territori palestinesi della Cisgiordania da parte di Israele. La Corte di Cassazione ha evidenziato come dalla lettura congiunta dell’ordinanza genetica e di quella emessa dal Tribunale del riesame emergessero “plurimi e concordanti elementi” in ragione dei quali ritenere sussistente la gravità indiziaria in relazione all’art. 270 bis c.p., tali da rendere logica e non contraddittoria la motivazione del Tribunale di L’Aquila censurata (par. 2.2). Il secondo motivo dedotto dal ricorrente, avente ad oggetto la violazione di legge e il vizio di motivazione in ordine alla sussistenza di gravi indizi di partecipazione all’associazione terroristica, è stato ritenuto invece “del tutto generico”, in assenza di “specifiche doglianze circa il ruolo svolto da Yaesh e la sua appartenenza all’associazione terroristica” (par. 4).

L’analisi richiede, innanzitutto, di premettere alcune considerazioni in merito alla nozione di associazione “con finalità di terrorismo”, con riferimento ai profili sottoposti dal ricorrente alla Corte di Cassazione¹⁵. Come si dirà oltre, la complessa disciplina del fenomeno terroristico nel sistema penale interno sconta, anche in ragione del carattere eterogeneo e integrato delle fonti che vi concorrono, lacune e deficit in termini di precisione e determinatezza delle norme¹⁶. Quanto alla tipicità della fattispecie, la dottrina ha evidenziato in particolare la mancata indicazione espressa dei requisiti in presenza dei quali l’accordo tra più persone, finalizzato a commettere fatti di terrorismo, integra la fattispecie di cui all’art. 270 bis c.p.¹⁷. La definizione di terrorismo

¹⁵ Come è stato puntualmente osservato, la finalità di terrorismo rileva non solo come elemento costitutivo del reato (art. 270 sexies c.p.), ma può costituire, altresì, una circostanza aggravante applicabile alla generalità dei delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell’ordinamento democratico (art.1 d.l. n. 625 del 1979, convertito con mod. da legge n. 15 del 1980), con conseguenze significative quanto agli aumenti di pena applicabili e alla sottrazione al giudizio di bilanciamento tra circostanze *ex art. 69 c.p.* A queste si accompagnano, inoltre, ricadute considerevoli sul piano delle misure di prevenzione applicabili, nonché sulla disciplina processuale e penitenziaria di riferimento (con particolare riferimento alla possibilità di esecuzione extra-muraria della pena). Cfr. VIGANÒ (2010), p. 194.

¹⁶ La definizione sconta, altresì, il carattere emergenziale che ha connotato l’adozione della norma e le sue successive modifiche, cfr. FASANI (2016), pp. 172-175. Per un’analisi approfondita del sistema delle fonti applicabili in materia si veda il lavoro di VALSECCHI (2004), p. 1158; riflessioni in ordine alla necessità di una interpretazione conforme alle fonti sovranazionali si trovano in CUPELLI (2002), p. 901.

¹⁷ Cfr., ancora, CUPELLI (2002), pp. 897 ss. Tali lacune sono rilevate anche da VALSECCHI (2025), par. V, laddove si evidenzia che il deficit di tipicità, quanto ai requisiti di qualificazione dell’associazione, è proprio

contenuta nelle fonti europee qualifica come tali le condotte che, per la natura o il contesto in cui si inseriscono, arrecano grave danno a uno Stato o a una organizzazione internazionale.¹⁸ Viceversa, l'art. 270 bis c.p. risulta del tutto svincolato dal riferimento a una serie circoscritta di comportamenti determinati e appare, invece, caratterizzato da un certo margine di vaghezza, ad esempio quanto alla determinazione della gravità del danno.¹⁹ Com'è noto, il legislatore ha invece espressamente recepito nell'art. 270 sexies c.p. la definizione delle "finalità di terrorismo", mediante elencazione di un triplice dolo specifico alternativo: i) intimidire la popolazione, ii) costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un atto, ovvero iii) destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di uno Stato o di una organizzazione internazionale (cd. finalità eversiva)²⁰. La norma si chiude, poi, con una clausola di rinvio alle "altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia". La prassi giurisprudenziale evidenzia, peraltro, la tendenza a interpretare il dolo specifico delle fattispecie di terrorismo in accezione oggettivata. Per ritenere integrato l'art. 270 sexies c.p. non è, dunque, sufficiente la sussistenza in capo all'agente della finalità di terrorismo, ma si richiede, altresì, che la condotta crei la possibilità concreta che si verifichi "un reale impatto intimidatorio sulla popolazione, tale da ripercuotersi sulle condizioni di vita e sulla sicurezza dell'intera collettività", da verificarsi alla luce della natura, del contesto obiettivo dell'azione, e degli strumenti utilizzati.²¹

Considerazioni parzialmente a sé stanti devono essere svolte in relazione alle ipotesi in cui l'associazione operi, come nel caso di specie, in un contesto bellico.

a tutte le fattispecie associative presenti nell'ordinamento penale (artt. 416 c. 3 e 416 bis c. 2 c.p., art. 74 legge n. 309 del 1990) ed è stato colmato in via interpretativa nel senso di richiedere l'esistenza di una struttura organizzata di uomini e mezzi, anche elementare, idonea a fornire un supporto stabile agli associati per l'attuazione di un progetto criminoso comune. Per una ricostruzione delle lacune in materia di tassatività delle fattispecie ricadenti nella categoria dei reati associativi, si veda anche FASANI (2016), pp. 176-183 e, in riferimento proprio al fenomeno del terrorismo internazionale, pp. 232-235.

¹⁸ Già decisione quadro 2002/475/GAI, art. 1.

¹⁹ Sul punto si rinvia a MASARONE (2013), pp. 142-144.

²⁰ La formulazione richiama la lettera dell'art. 1 della decisione quadro 2002/475/GAI, come anticipato oggi recepita dalla direttiva 2017/541, mentre la finalità eversiva non è compresa nella Convenzione di New York del 1999. Secondo parte della dottrina, la norma non riesce a colmare il deficit di chiarezza e precisione relativo alla definizione di terrorismo già evidenziato dalla prassi giurisprudenziale, come rilevato da MASARONE (2013), p. 216-217. Non manca chi ha evidenziato come l'attenzione del legislatore, della giurisprudenza e della dottrina si sia concentrata quasi esclusivamente proprio sulla caratterizzazione dello scopo delle associazioni terroristiche. Sul punto si rinvia all'analisi dell'elemento teleologico della fattispecie, proposta da FASANI (2016), pp. 227-231.

²¹ Cfr. Cass. pen., Sez. 1, Sentenza n. 47479 del 16 luglio 2015 Cc. (dep. 1° dicembre 2015) Rv. 265405 – 01. Nella specie, la Corte di Cassazione ha escluso la sussistenza della finalità di terrorismo in relazione agli episodi di danneggiamento dei cantieri TAV, in ragione della inidoneità in concreto delle condotte a costringere le pubbliche autorità a rinunciare alla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità ovvero a produrre un grave danno allo Stato. Sulla possibile qualificazione di tali condotte come terroristiche, in quanto dirette al danneggiamento di infrastrutture strategiche al fine di coartare la volontà dei poteri pubblici, v. MASARONE (2013), p. 221.

Superando la prima giurisprudenza più restrittiva che limitava il terrorismo al tempo di pace, le pronunce prevalenti dei tribunali italiani e della Corte di Cassazione ritengono configurabile la fattispecie di terrorismo in relazione a condotte commesse nel contesto bellico, purché rivolte nei confronti di civili e delle persone che non prendono parte alle ostilità (cd. *hors de combat*, dunque militari non in servizio poiché feriti, arresi o prigionieri di guerra, ma anche i membri dei contingenti internazionali impegnati nelle operazioni di mantenimento della pace)²². In particolare, nella pronuncia n. 1072 dell'11 ottobre 2006, considerata punto fermo della giurisprudenza di legittimità in quanto risolutiva di contrasti interpretativi sulla nozione della finalità di terrorismo degli atti commessi nel contesto di un conflitto armato, la Corte di Cassazione ha affermato che la coesistenza di militari e civili tra gli obiettivi della condotta non è idonea a escludere la natura terroristica dell'atto²³. Il procedimento riguardava tre affiliati al gruppo Ansar Al Islam, appartenente alla rete di Al-Qaida e impegnato nel reclutamento di volontari per attacchi kamikaze da svolgersi nel contesto dell'invasione militare del 2003 in Iraq. I tre, imputati di partecipazione a una associazione con finalità di terrorismo internazionale, erano stati assolti dal G.u.p. presso il Tribunale di Milano con la formula perché il fatto non sussiste, in ragione dell'assenza della finalità terroristica dell'associazione, il cui operato era rivolto unicamente contro obiettivi militari statunitensi, come confermato in grado di appello. In accoglimento della censura del Procuratore Generale, che aveva rilevato come la Corte di Appello avesse trascurato "di considerare che l'elemento distintivo dei reati di terrorismo è costituito dalla finalità delle azioni criminose compiute e non dalla qualifica dei destinatari", la Corte aveva censurato la decisione, rinvenendo il tratto distintivo degli atti con finalità terroristica nel fine di "depersonalizzazione della vittima". Il raffronto con le fonti sovranazionali²⁴, necessario stante il carattere impreciso dell'art. 270 bis c.p. e il rinvio operato dall'art. 270 sexies c.p. agli strumenti internazionali vincolanti per l'Italia, imponeva, secondo la Corte, di ritenere terroristiche anche quelle condotte violente compiute nel contesto di conflitti armati e rivolte contro obiettivi militari, qualora da una verifica in concreto delle peculiari situazioni fattuali apparisse come certa e inevitabile la determinazione di gravi conseguenze "in danno della vita e dell'incolumità fisica della popolazione civile", conseguente alla volontà (e, quindi, alla finalità) di "diffondere nella collettività paura e

²² Come ricostruito da DELLA MORTE (2009), pp. 459 ss. La posizione rispecchia quanto affermato dalla CGUE in sede di rinvio pregiudiziale presentato dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, seppure nell'ambito di una controversia relativa al sistema preventivo di designazione del gruppo LTTE nel sistema di *listing* (cfr. *supra*, §2). Il riferimento è a CGUE, sentenza del 14 marzo 2017, C-158/14. Facendo proprie le conclusioni dell'Avvocato Generale, infatti, la CGUE ha confermato l'interpretazione lata della nozione di terrorismo, che, in senso conforme alle fonti pattizie internazionali richiamate, comprende gli atti commessi in tempo di guerra nei confronti delle persone protette.

²³ Si tratta della nota decisione Cass. pen., Sez.1, sentenza n. 1072 dell'11 ottobre 2006 Ud. (dep. 17 gennaio 2007), Rv. 235288 – 01.

²⁴ In particolare, l'art. 2 par. 1 lett. b) Convenzione di New York del 1999, la già citata decisione quadro 2002/475/GAI e la successiva direttiva 2017/541 escludono espressamente dal proprio ambito applicativo i fatti commessi da forze armate nel corso di un conflitto armato.

panico.”²⁵. In una seconda importante pronuncia, la Corte di Cassazione ha in larga misura recepito tale precedente e ha così riconosciuto che la nozione di atto con finalità di terrorismo internazionale opera anche nel contesto di un conflitto armato, con la sola eccezione delle condotte che non perseguano propositi di intimidazione della popolazione ovvero di costrizione delle autorità governative al compimento di atti diversi da quelli in origine voluti, ma che risultino finalizzate a colpire unicamente obiettivi militari e determinate da una strategia militare²⁶. Come evidenziato nel prosieguo, la successiva giurisprudenza maggioritaria ha così finito per muovere l’analisi dal requisito della finalità alla natura, civile o militare, degli obiettivi della condotta, identificando il fine terroristico dell’associazione con la mera presenza di civili tra le vittime (*infra*, §4).

Nella decisione in commento, la Corte di Cassazione ha condiviso tale impostazione e assegnato carattere dirimente alla preordinazione, diretta o indiretta, delle azioni delle Brigate Tulkarem a colpire obiettivi civili. La Corte di Cassazione pare, tuttavia, non soffermarsi sulla peculiarità che nel caso di specie ricopre l’elemento finalistico del reato di terrorismo – l’unico forse caratterizzato da una maggiore precisione e sul quale si registri una convergenza degli strumenti internazionali e nazionali. Quando l’associazione opera in un contesto bellico la linea di demarcazione rimane, come detto, pur sempre rappresentata dal requisito della finalità, che coincide per gli atti di terrorismo con l’intento di intimidire la popolazione civile, diffondendo nella collettività paura e panico. Questo si distingue evidentemente dall’attuazione di una strategia puramente militare, finalizzata alla sopraffazione del nemico. L’applicazione della fattispecie a una casistica avente principalmente ad oggetto associazioni con finalità di terrorismo di matrice religioso-fondamentalista, caratterizzate da maggiore flessibilità nella struttura interna e nelle modalità di comunicazione, ha concorso a rimodularne i caratteri in senso ampio e ha consentito la sua estensione a fenomeni tra loro invero eterogenei²⁷. Massime di esperienza relative al terrorismo internazionale di matrice religioso-fondamentalista (cioè a gruppi come Al Qaida e l’ISIS e ai cd. *foreign fighters*) sono state così estese a situazioni in cui, come nel caso di specie, entrano in gioco considerazioni significativamente diverse rispetto alle finalità di diffusione del panico e della paura nella collettività²⁸. La stessa Corte di

²⁵ Cfr. ancora Cass. pen., Sez.1, sentenza n. 1072 dell’11 ottobre 2006 Ud. (dep. 17 gennaio 2007), Rv. 235288 – 01, par. 4.1.

²⁶ Cass. pen., Sez. 5, Sentenza n. 2843 del 21 gennaio 2014.

²⁷ La giurisprudenza pare, in particolare, attribuire sempre minore rilevanza al requisito strutturale dell’associazione, nella consapevolezza di “guardare oltre gli ordinari paradigmi interpretativi” legati alla fenomenologia del terrorismo cd. “storico”. Cfr. Cass. pen., Sez. 5, Sentenza n. 50189 del 13 luglio 2017 Cc. (dep. 3 novembre 2017) Rv. 271645 - 01.

²⁸ Il Tribunale del riesame fa, ad esempio, espresso riferimento alle “*indubbie [...] finalità politiche e religiose perseguite dal sodalizio*”. Cfr. Tribunale di L’Aquila, RGNR 99/2024, Sezione per il riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, RIMCP 103/2024, p. 12. Non manca chi ha auspicato, in ragione dei contrasti interpretativi in sede giurisprudenziale circa la distinzione tra atti di terrorismo e condotte di guerra, un intervento legislativo volto a definire con maggiore chiarezza l’operatività della fattispecie terroristica anche in riferimento alle azioni dirette a danno di obiettivi militari. Su questo diverso punto si rimanda ancora all’analisi di VIGANÒ (2010), p. 217. L’approccio casistico adottato dalla giurisprudenza

Cassazione ha, nella pronuncia in esame, ricordato che le condotte ascritte al ricorrente venivano attuate nel contesto di illegittima occupazione dei territori palestinesi da parte di Israele, attestato in diverse occasioni dalla Corte internazionale di giustizia (Cig)²⁹. Contrariamente a quanto evidenziato dalla Corte, il contesto di illegittima occupazione, che rientra nella nozione di conflitto armato ai sensi delle Convenzioni di Ginevra³⁰, non risulta irrilevante, ma impone una più accurata valutazione degli elementi indiziari da cui desumere la natura delle finalità perseguite dall'associazione.

Nel caso di specie, la controversia concerneva la sussistenza di gravi indizi indicanti la volontà del ricorrente di pianificare, attraverso il gruppo a cui apparteneva, un attentato contro l'insediamento israeliano di Avnei Hefetz, che, come indicato nell'ordinanza applicativa della misura cautelare, fosse da ritenersi diretto anche a danno della popolazione civile. La Corte di Cassazione ha ritenuto immune da vizio la valutazione proposta dal Tribunale di L'Aquila, fondata su elementi indiziari emergenti dalle conversazioni intercettate tra Yaesh e Jihad Mahai Ibrahim Shehadeh³¹. In particolare, è stato evidenziato come determinante il riferimento espresso alla volontà di colpire in modo eclatante l'insediamento israeliano per la presenza di "molte persone" al suo interno, nonché alla necessità, suggerita da Yaesh "senza adottare particolari cautele", di ritirarsi in paese una volta sopraggiunte le forze armate nemiche (par. 2.2)³². La decisione in commento, nell'affermare la coerenza e non contraddittorietà di tale "corposo quadro indiziario", ha invece ritenuto non dirimenti altri due elementi emergenti dall'ordinanza cautelare (par. 2.2). In primo luogo, è stato ritenuto irrilevante il video che ritraeva un altro individuo intento a sparare colpi in aria nella città di

italiana al fine di colmare in via interpretativa le lacune normative nella definizione delle fattispecie di terrorismo è oggetto di approfondita analisi in FASANI (2016) pp. 182-183.

²⁹ Il riferimento è a Corte internazionale di giustizia, Advisory Opinion, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 9 luglio 2004; Corte internazionale di giustizia, Advisory Opinion, Legal consequences arising from the policies and practices of Israel in the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem, 19 luglio 2024.

³⁰ Cfr. LONGOBARDO (2018), p. 20-21, laddove richiama, tra i caratteri fondamentali dell'occupazione armata, l'esercizio dell'autorità da parte di uno Stato impegnato in un conflitto armato internazionale contro un altro Stato, su una parte del territorio di quest'ultimo; la perdita di autorità da parte di quest'ultimo su quella parte di territorio; la mancanza di consenso da parte dello Stato il cui territorio è controllato. L'Autore evidenzia, inoltre, che la legittimità della resistenza armata in un territorio occupato deve essere analizzata ai sensi del diritto internazionale umanitario, dal momento che le situazioni di occupazione sono oggetto principalmente dello *jus in bello*. Il diritto internazionale umanitario non impone alla popolazione locale alcun dovere di obbedienza nei confronti della potenza occupante, ma riconosce che, in determinate circostanze, la resistenza armata contro la potenza occupante costituisca una forma di belligeranza legittima (p. 135).

³¹ A quanto si apprende dalla ricostruzione della Corte di Cassazione, *Jihad* è stato ucciso dall'esercito israeliano il 6 novembre 2023; la Corte ha valorizzato la circostanza che l'uomo fosse ritratto, insieme ad altri uomini armati, in una fotografia sul profilo Facebook del ricorrente.

³² Tribunale di L'Aquila, RGNR 99/2024, Sezione per il riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, RIMCP 103/2024, 4 aprile 2024, p. 10. Oltre a tali circostanze, il Tribunale richiama le dichiarazioni di Yaesh quanto al prossimo invio di armi e materiali da combattimento (ad esempio, stemmi e videocamere per riprendere l'azione), nonché di somme di denaro per l'acquisto di quanto necessario all'associazione.

Tulkarem, considerato dalla difesa e persino dall'ordinanza genetica elemento escludente una condotta aggressiva nei confronti di civili. La Corte di Cassazione ha, inoltre, interpretato univocamente la conversazione nella quale Yaeesh accreditava ai vertici della Brigata dei Martiri di Al Aqsa la formazione delle Brigate Tulkarem, come "unità suicida pronta ad agire in profondità" sul territorio occupato (par. 2.1.2). L'affermazione non appare, invero, di per sé idonea a escludere il carattere militare degli obiettivi, e dunque la finalità bellica – e non terroristica – delle azioni. In effetti, il Tribunale del riesame aveva ritenuto sussistente la finalità terroristica del gruppo interpretando tale affermazione come disponibilità del gruppo al compimento di atti violenti, mediante un apparato organizzativo strutturato e deputato all'attuazione di forme di reazione armata non "dirette unicamente a colpire la presenza militare sui territori occupati." (par. 2.4). Tale circostanza era stata, tuttavia, desunta dal primo giudice mediante richiamo espresso proprio a massime di esperienza relative al "diverso fenomeno del terrorismo islamico" (par. 2.3).

Suddetti elementi, se pure idonei a fondare la gravità indiziaria in relazione all'esistenza dell'associazione, non sembrano tuttavia dirimenti per ritenere sussistente l'esclusiva commissione degli attacchi al fine di diffondere panico e paura tra la popolazione civile (e, dunque, la finalità di terrorismo). Tale conclusione omette, inoltre, di confrontarsi con la situazione di fatto – peraltro documentata dalla difesa – per cui proprio l'avamposto di Avnei Hefetz è sede di una base militare di alto valore strategico, anche perché situata al di sopra di Tulkarem³³.

4. La rilevanza della natura civile o militare dell'obiettivo: le precedenti pronunce della Cassazione sul rapporto tra il reato di terrorismo, il diritto dei conflitti armati e il diritto penale internazionale.

La natura civile o militare dell'obiettivo è stata assunta dalla Cassazione come elemento determinante non solo per stabilire la finalità di terrorismo della condotta, ma anche il regime giuridico applicabile. Anche da questo punto di vista, l'analisi giuridica proposta sembra scontare l'influenza della precedente giurisprudenza di legittimità, che aveva tuttavia reso una rappresentazione inesatta del rapporto tra il reato di terrorismo e le norme del diritto internazionale applicabili in uno scenario di conflitto armato. Come evidenziato altrove, tale inquadramento è fondamentale, poiché l'individuazione del reato di terrorismo nell'ambito del diritto interno presuppone, quale momento preliminare rispetto all'esame delle disposizioni normative di fonte nazionale, un'attenta considerazione della qualificazione giuridica del fenomeno terroristico e delle

³³ L'informazione è rinvenibile anche dal sito internet dell'insediamento, dove si legge che: "L'area dell'insediamento comprende la 'montagna' sulle sue due cime, tutti i quartieri dell'insediamento, la base militare fino oltre la porta dell'insediamento, la torre di osservazione militare – sono tutto un insieme, un unico insediamento" (*av-hefetz.co.il*), e dal sito del Land Research Center (LRC) – Progetto di ricerca finanziato dall'UE e gestito dall'Applied Research Institute – Jerusalem (ARIJ): *poica.org* [ultimo accesso in data 16 aprile 2025].

sue ricadute penalistiche, così come delineate nel diritto internazionale, sia consuetudinario che pattizio³⁴.

Nella citata sentenza n. 1072 del 2006, la decisione originava da un giudizio abbreviato nel quale il G.u.p. del Tribunale di Milano assolveva tre affiliati di Ansar Al Islam, responsabile del reclutamento di volontari per attacchi kamikaze nel contesto dell'invasione statunitense dell'Iraq. Nell'impostazione adottata dal G.u.p. di Milano, confermata dalla Corte di Assise di Appello, si sosteneva che le condotte degli imputati, rivolte unicamente contro obiettivi militari statunitensi, fossero coperte dal diritto internazionale umanitario ed espressamente escluse dal diritto internazionale pattizio relativo agli atti di terrorismo (ex artt. 2 par. 1 lett. b) e 21, Convenzione di New York del 1999). Sotto questo profilo, la Cassazione sosteneva la necessità di differenziare il regime giuridico, adottando quello proposto dal diritto internazionale umanitario o dal diritto penale comune sulla base dell'identità dei soggetti attivi e delle vittime, proponendo come alternativi e mutualmente esclusivi i due quadri normativi. La Corte soggiungeva inoltre che, al mutare di tali requisiti soggettivi, gli atti di terrorismo potrebbero qualificarsi come crimini di guerra o contro l'umanità, e richiederebbero quindi l'applicazione del diritto penale internazionale.

Il secondo caso riguardava invece una decisione nella quale il G.u.p. di Napoli dichiarava non luogo a procedere nei confronti di tre indagati per il reato di cui all'art. 270 *bis* commi 1, 2, e 3 c.p., in relazione ad attività di sostegno all'organizzazione delle Tigri per la liberazione del Tamil. Il G.u.p. in particolare sosteneva che, poiché i soggetti attivi erano da considerarsi combattenti di un movimento di liberazione nazionale, le condotte poste in essere sarebbero state da ricondurre al diritto internazionale umanitario e, pertanto, sottratte all'applicazione del diritto penale nazionale, alla luce dell'art. 21 della Convenzione di New York secondo cui "nessuna disposizione della presente convenzione incide sugli altri diritti, obblighi e responsabilità degli Stati e dei singoli che hanno rilevanza nel diritto internazionale, in particolare sui principi della Carta delle Nazioni Unite, sul diritto internazionale umanitario e sulle altre convenzioni pertinenti". Soggiungeva il G.u.p. che la qualità di combattenti dei soggetti attivi avrebbe comportato la sussunzione delle condotte sotto i crimini di guerra o i crimini contro l'umanità, rispetto ai quali vigerebbe la giurisdizione di corti internazionali cui l'autorità giudiziaria italiana dovrebbe cedere il passo³⁵. La Cassazione, richiamando la sentenza 1072/2006 e rigettando parzialmente la tesi del G.u.p., affermava che la nozione di atto con finalità di terrorismo internazionale opera anche in un contesto bellico, escludendo "i soli comportamenti volti a colpire un obiettivo militare, quando comunque sia assente la finalità di intimidire la popolazione o di costringere il governo a un atto diverso da quello che avrebbe compiuto"³⁶. La Suprema Corte metteva quindi correttamente in luce che gli atti di terrorismo, vietati in tempo di guerra dall'art. 33 della IV Convenzione di Ginevra e dall'art. 4 del II Protocollo Addizionale, non sono soggetti alla giurisdizione della Corte penale internazionale, perché non ricompresi nello Statuto

³⁴ MASARONE (2013), p.78. Così anche BAUCCIO (2005), p. 399.

³⁵ Cass. pen., Sez. 5, Sentenza n. 2843 del 21 gennaio 2014., par. 2b.

³⁶ Ivi, par. 2c.

di Roma. Non ci sarebbe quindi alcuna sovrapposizione di giurisdizione penale né una incompatibilità tra terrorismo e situazioni di conflitto armato.

In entrambe le sentenze, dunque, la Cassazione sembrava sostenere che vi fosse una distinzione binaria in base alla quale, nel contesto di conflitti armati, gli attacchi nei confronti di civili o combattenti *hors de combat* sarebbero riconducibili al reato di terrorismo, mentre ne sarebbero escluse le azioni dirette contro i combattenti, che resterebbero soggette alla disciplina del diritto internazionale umanitario. Se, poi, il soggetto attivo fosse stato membro di forze armate (statali o di un movimento di liberazione), gli atti sarebbero stati eventualmente qualificabili come crimini di guerra o contro l'umanità. A fronte della disomogeneità dei percorsi argomentativi proposti, pare tuttavia opportuno chiarire, da un lato, quale sia lo spettro di applicazione del diritto internazionale umanitario e quale quello del diritto penale internazionale e, dall'altro lato, come gli attacchi armati oggetto della sentenza qui in commento si collochino tra le fonti internazionali e l'art. 270 bis c.p.

Bisogna innanzitutto precisare che, per quanto entrambi si applichino sovente – ma non necessariamente – ai contesti bellici, e condividano parte delle fonti, il diritto internazionale umanitario ed il diritto penale internazionale hanno funzioni e destinatari distinti. Il diritto internazionale umanitario, costituito principalmente dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 ma considerato in larga parte diritto consuetudinario e perciò applicabile *erga omnes*, impone agli Stati di rispettare determinati obblighi nel contesto di conflitti armati. Il diritto penale internazionale, invece, attribuisce responsabilità di tipo penale (e quindi necessariamente individuale) in capo a singoli individui, militari o civili indistintamente, che abbiano commesso crimini di guerra o crimini contro l'umanità. I due ordinamenti non sono quindi mutualmente esclusivi, al contrario: le più gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra si qualificano come crimini internazionali, ai sensi dell'art. 8(2)(a) dello Statuto di Roma. Al tempo stesso, sussiste una relazione tra il diritto umanitario ed il diritto penale domestico, laddove il primo impone agli Stati di criminalizzare e perseguire le più gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra – come espresso dall'art. 49, I Convenzione di Ginevra; art. 50, II Convenzione di Ginevra; art. 129, III Convenzione di Ginevra; art. 146, IV Convenzione di Ginevra; art. 85(1), I Protocollo Addizionale. Anche rispetto al diritto penale internazionale, l'Italia conserva quindi la propria giurisdizione, rispetto a cui quella della Corte penale internazionale è solo complementare³⁷: è quindi corretto ritenere che sussista la giurisdizione italiana sui

³⁷ Come efficacemente espresso da Julia Geneuss: “International criminal law arguably is not a ‘spin-off’ of states’ criminal law systems, based on the outsourced, pooled and collectively exercised ius puniendi of states, but establishes an autonomous ‘second track’ of criminal law provisions that exists alongside crimes contained in domestic legal orders.” (GENEUSS (2023), p. 852). Si veda sul tema: FRONZA, in AMATI ET AL. (2020); EL ZEIDY (2008). Attualmente, la Corte penale internazionale sembra essere peraltro orientata verso un modello di “positive complementarity” o “proactive complementarity” (cfr. ICC, Office of the Prosecutor, *Policy on Complementarity and Cooperation*, aprile 2024, p. 7), secondo cui la Corte si propone di incoraggiare dove possibile la prosecuzione di crimini internazionali da parte di corti domestiche, limitandosi ad un ruolo di coordinamento e supervisione. Si vedano in tal senso: BURKE-WHITE (2008); LABUDA (2019), pp. 369-390.

fatti in oggetto, ma, contrariamente a quanto asserito dalla Cassazione nella sentenza n. 1072/2006, essa prescinde dalla qualifica dei soggetti attivi³⁸.

Per quanto riguarda la qualifica dei soggetti passivi, invece, essa è astrattamente rilevante ai sensi del diritto internazionale: gli attacchi intenzionali contro i civili, commessi da attori armati statali come non-statali, sono infatti vietati dagli artt. 48, 51(2) e 52(2) del I Protocollo Addizionale, considerato diritto consuetudinario come rilevato dalla Norma 1 e Norma 7 della codificazione della Croce Rossa Internazionale, e costituiscono crimini di guerra ai sensi degli artt. 8(2)(b)(i) e 8(2)(e)(i) dello Statuto di Roma. Si tratta, tuttavia, di fattispecie al momento assenti dall'ordinamento penale italiano³⁹ e non assimilabili alla condotta di terrorismo che, invece, non rappresenta un crimine internazionale ai sensi dello Statuto di Roma né del diritto penale internazionale consuetudinario. È in questo senso significativo che l'inclusione del terrorismo nello Statuto della Corte penale internazionale sia stata rigettata nel corso della Conferenza di Roma: nonostante tale condotta fosse stata originariamente ricompresa nella bozza redatta dal Comitato preparatorio per la istituzione di una Corte penale internazionale⁴⁰, soltanto 12 Stati dei 160 presenti alla Conferenza si sono espressi a favore della codificazione di una norma al fine di punire gli atti di terrorismo come crimini internazionali⁴¹. Tale decisione è dovuta principalmente alla difficoltà di identificare una definizione generalmente accettata di "terrorismo"⁴², una problematica risalente

³⁸ Viceversa, la qualifica dei soggetti attivi è rilevante ai sensi del diritto umanitario internazionale ma, come correttamente sostenuto dalla giurisprudenza della Cassazione, a tal fine vengono assoggettati allo stesso trattamento – e quindi all'attribuzione dello *status* di combattenti – tanto i soldati di eserciti regolari quanto i membri di forze armate di altra natura. Così anche: BARTOLI (2008), p. 166: "In particolare, da questa prospettiva sono da scartare anzitutto quei modelli di disciplina che compiono una ripartizione tra diritto internazionale umanitario e diritto nazionale sulla base della tipologia di combattente legittimo che viene in gioco, ragion per cui se si tratta di combattente regolare appartenente alle forze armate di uno Stato si applica il diritto umanitario, mentre se si tratta di combattente irregolare si applica il diritto penale ordinario. Una tale disciplina creerebbe una disparità di trattamento a ingiustificato "vantaggio" di coloro che appartengono alle forze armate regolari."

³⁹ Ad oggi, l'ordinamento italiano prevede la punizione di alcune condotte parzialmente assimilabili ai crimini di guerra come codificati nelle fonti di diritto internazionale umanitario. Esse sono tuttavia collocate all'interno del Codice penale militare di guerra (c.p.m.g.) e pertanto, con alcune eccezioni specificamente richiamate dalla legge e dall'art. 14 c.p.m.g., applicabili unicamente al personale militare regolarmente inteso. Si vedano sul tema: BARTOLINI (2021); ACQUAVIVA (2014).

⁴⁰ In particolare, l'art. 5 della bozza prevedeva che la giurisdizione della Corte avesse giurisdizione anche su "crimini di terrorismo", definiti come: "Undertaking, organizing, sponsoring, ordering, facilitating, financing, encouraging or tolerating acts of violence against another State directed at persons or property and of such a nature as to create terror, fear or insecurity in the minds of public figures, groups of persons, the general public or populations, for whatever considerations and purposes of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or such other nature that may be invoked to justify them". Si veda: United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, *Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court*, 14 aprile 1998, A/CONF.183/2/Add.1.

⁴¹ Si tratta di: Algeria, Armenia, Congo, India, Israele, Kirgizistan, Libia, Macedonia, Russia, Sri Lanka, Tajikistan e Turchia. Alcuni Stati sostenevano in particolare l'introduzione di un crimine di terrorismo in quanto tale, altri come fattispecie di crimine contro l'umanità.

⁴² United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International

nell'ambito del diritto internazionale⁴³, ma anche italiano⁴⁴, che ha portato parte della dottrina, nonché la ex-Presidente della Corte internazionale di giustizia, a sostenere che "il termine 'terrorismo' non ha alcun significato legale specifico"⁴⁵ e che, nell'ambito del diritto internazionale consuetudinario, "non esiste un crimine internazionale distinto, o un concetto giuridico unificato, di terrorismo"⁴⁶.

5. La direzione degli atti di violenza "contro uno Stato estero", alla luce del parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulle conseguenze legali derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme Est.

Ancora con riferimento al primo motivo di ricorso, la difesa adduce la mancanza di un elemento costitutivo del reato rispetto al quale l'ordinanza del riesame avrebbe omesso di motivare. In particolare, si evidenzia che il comma 3 dell'art. 270 *bis* c.p. fa riferimento ad "atti di violenza (...) rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale", laddove gli attacchi pianificati da Yaesh sarebbero stati limitati al territorio della Cisgiordania, un territorio illegittimamente occupato da Israele dal 1967. Alla luce di ciò, non sarebbe corretto considerare la Cisgiordania come territorio israeliano e, pertanto, non sarebbe possibile affermare che gli atti pianificati da Yaesh erano diretti contro uno Stato *estero*.

È innanzitutto degno di nota che la Suprema Corte abbia riconosciuto pacificamente l'illegittimità dell'occupazione israeliana nei territori palestinesi, sulla base di "plurime risoluzioni delle Nazioni Unite" (par. 2). Invero, già nel 1967 la

Criminal Court, *Official Records: Volume I*, 12 luglio 1998, A/CONF.183/13 (Vol.I), p. 71. È stato peraltro più volte rilevato che, anche al di fuori della dimensione giuridica, la definizione del concetto di terrorismo pone notevoli difficoltà. Si veda: SAVOIA (2017), pp. 134-137.

⁴³ Come riportato da Ben Saul: "Historically the existence of a discrete prohibition, crime, or concept of terrorism in international law was much doubted. The orthodox view was succinctly expressed by Baxter in 1974, who stated that 'We have to regret that a legal concept of 'terrorism' was ever inflicted upon us. The term is imprecise; it is ambiguous; and above all, it serves no operative legal purpose'.", "Despite the many international attempts to define terrorism generically, there is still no such crime as terrorism in international treaty law.", in SAUL (2006), pp. 129 e 190. Si vedano anche, *ex multis*: MASARONE (2013), pp. 86 e ss.; SCHEPPELE, in VEDASCHI E SCHEPPELE (2021), p. 70: "The problem (and the opportunity for states that want to operate under the blanket of international law protection that Security Council resolutions give) is that terrorism has no agreed-upon definition in international law."; ALZUBAIRI (2019), p. 50: "The major difficulty is in agreeing on a unified definition of terrorism at the international level. Several international conventions have dealt with specific acts of terrorism, but no convention has yet defined the general term 'terrorism.'". Per una tesi opposta, si veda: CASSESE (2001), pp. 993, 994.

⁴⁴ Si ricorda a tal proposito che lo stesso ordinamento italiano, sino al 2005, era privo di una definizione del termine terrorismo. Si veda: FASANI (2016), p. 232-233.

⁴⁵ Così HIGGINS, in HIGGINS E FLORY (1997), p. 27 (originale in inglese, traduzione dell'autrice).

⁴⁶ SAUL (2006), p. 191: "In the absence of a generic treaty crime of terrorism, analysis of customary law confirms that there is no distinct international crime, or unified legal concept, of terrorism. (...) At best, there is international consensus on condemning terrorism, or support for a prohibition on terrorism, but which is insufficiently precise to support individual criminal liability." (originale in inglese, traduzione dell'autrice).

Risoluzione 242 del Consiglio di Sicurezza – poi reiterata in diverse occasioni⁴⁷ – imponeva all’esercito israeliano di ritirarsi dai territori occupati nella “Guerra dei sei giorni”, con la quale Israele aveva preso militarmente possesso della Cisgiordania, Gaza e Gerusalemme Est in Palestina, della penisola del Sinai in Egitto e delle alture del Golan in Siria⁴⁸. Negli anni successivi, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha costantemente dichiarato l’occupazione dei territori palestinesi una “violazione della Carta delle Nazioni Unite” ed un atto “illegale”⁴⁹. Ciò nonostante, a cominciare dal 2002, Israele avviava la costruzione di una “recinzione di sicurezza”, costituita da un muro militarmente sorvegliato lungo una linea continua di oltre 700 km che, deviando in modo consistente dai confini stabiliti dalla comunità internazionale, è in larga parte situato all’interno del Territorio palestinese occupato⁵⁰. Il muro, inoltre, è costruito in modo da ricomprendere nel territorio israeliano la maggior parte delle colonie israeliane presenti in Cisgiordania (tra cui quella di Avnei Hefetz), isolando le comunità palestinesi in delle *enclaves* da cui i cittadini palestinesi possono uscire solo attraverso appositi varchi collocati in alcuni punti del muro e a condizione di avere ottenuto un permesso dalle autorità israeliane a tal fine⁵¹. Nel 2004, la costruzione del muro ed il regime ad esso associato veniva censurata dalla Cig come illegale, poiché espressione delle misure di

⁴⁷ Si vedano in particolare: UNSC, *Resolution 267 (1969) on the status of Jerusalem*; *Resolution 298 (1971) on the status of Jerusalem*; *Resolution 465 (1980) on the Territories occupied by Israel*; *Resolution 478 (1980) on the status of Jerusalem*; *Resolution 2334 (2016) on the situation in the Middle East*.

⁴⁸ UNSC, *Security Council resolution 242 (1967) on a peaceful and accepted settlement of the Middle East situation*, S/RES/242 (1967), adottata all’unanimità nel Corso della 1382 sessione (22 novembre 1967). In particolare, si legge che il Consiglio: “Afferma che l’adempimento dei principi della Carta richiede l’instaurazione di una pace giusta e duratura in Medio Oriente che dovrebbe includere l’applicazione di entrambi i seguenti principi: (i) “Ritiro delle forze armate israeliane dai territori occupati nel recente conflitto; (ii) cessazione di ogni rivendicazione o stato di belligeranza e rispetto e riconoscimento della sovranità, dell’integrità territoriale e dell’indipendenza politica di ogni Stato dell’area e del loro diritto a vivere in pace entro confini sicuri e riconosciuti, liberi da minacce o atti di forza”.

⁴⁹ IMSEIS (2023), p. 191. Dal 1982, il riferimento esplicito all’illegalità dell’occupazione veniva tuttavia sostituito da parte dell’Assemblea Generale con una più generica qualifica di “grave violazione dei diritti umani”, nel tentativo di favorire una soluzione diplomatica che, come noto, non veniva raggiunta.

⁵⁰ Coerentemente con la terminologia adottata dalle Nazioni Unite, dalla Corte internazionale di giustizia e dalla Corte penale internazionale, con “Territorio palestinese occupato” intendiamo i territori di Gaza e della Cisgiordania, compresa Gerusalemme Est, militarmente occupati da Israele.

⁵¹ Come accertato dalla Corte internazionale di giustizia: “Va sottolineato che la costruzione del muro è stata accompagnata dalla creazione di un nuovo regime amministrativo. Così nell’ottobre 2003 le Forze di Difesa Israeliane hanno emesso delle ordinanze che stabiliscono che la parte della Cisgiordania compresa tra la Linea Verde e il muro è una “Area Chiusa”. I residenti di quest’area non possono più rimanervi, né i non residenti possono attraversarla, a meno che non siano in possesso di un permesso o di una carta d’identità rilasciata dalle autorità israeliane. Secondo il rapporto del Segretario generale [delle Nazioni Unite], la maggior parte dei residenti ha ricevuto permessi per un periodo limitato. I cittadini israeliani, i residenti permanenti israeliani e coloro che hanno i requisiti per immigrare in Israele in conformità con la Legge del Ritorno possono rimanere o muoversi liberamente verso, da e all’interno dell’Area Chiusa senza permesso. L’accesso e l’uscita dall’Area e l’uscita dall’Area Chiusa possono avvenire solo attraverso i cancelli di accesso, che vengono aperti di rado e per brevi periodi.” (traduzione non ufficiale a cura dell’autrice), Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 luglio 2004, par. 85. Per un approfondimento sulle motivazioni sottostanti e le conseguenze di tale regime, si veda: BERDA (2017).

annessione e colonizzazione del Territorio palestinese occupato intraprese da Israele e pertanto in violazione del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese⁵², nonché dei Regolamenti dell'Aia del 1907 e la IV Convenzione di Ginevra, relativi al diritto dei conflitti armati in particolare ed in particolare all'occupazione militare di territori, e i rilevanti trattati in materia di diritti umani⁵³.

Il 30 dicembre 2022, in seguito al progressivo e drammatico inasprimento delle circostanze, l'Assemblea Generale investiva la Cig di un nuovo parere consultivo ex art. 96⁵⁴, volto ad accertare quali fossero le conseguenze legali, in capo ad Israele e agli Stati terzi, della perdurante occupazione, colonizzazione e annessione del territorio palestinese occupato dal 1967⁵⁵. Nel parere, emesso il 19 luglio 2024, la Cig concludeva che "la presenza perdurante di Israele nel Territorio palestinese occupato è illegale"⁵⁶. Notando con grave allarme che, peraltro, il numero di coloni ed insediamenti (autorizzati e non) è in costante aumento, arrivando nel 2023 a circa 465.000 coloni in Cisgiordania e 230.000 a Gerusalemme Est distribuiti in circa 300 insediamenti⁵⁷, la Cig procedeva quindi affermando che tali politiche, essendo "progettate per rimanere in loco a tempo indeterminato e per creare effetti irreversibili", costituiscono un'annessione territoriale in violazione del divieto di uso della forza sancito dalla Carta delle Nazioni Unite⁵⁸, oltre che una discriminazione sistematica basata, *inter alia*, su razza, religione o etnia, in violazione degli artt. 2(1) e 26 del ICCPR, dell'art. 2(2) dell'ICESCR e dell'art. 2 del CERD⁵⁹.

⁵² Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 luglio 2004, par. 122.

⁵³ Ivi, par. 124-130.

⁵⁴ La Cig, principale organo giudiziale delle Nazioni Unite, può infatti essere investita da parte dell'Assemblea Generale o del Consiglio di Sicurezza di pareri consultivi riguardo a "qualsiasi questione legale", i quali a differenza delle decisioni non hanno natura vincolante, ma sono considerati una fonte interpretativa di massima importanza, come conferma l'intervento di 52 Stati e tre organizzazioni internazionali nel procedimento – il più grande numero di partecipanti mai registrato in un caso della Cig.

⁵⁵ UNGA, *Israeli practices affecting the human rights of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, 30 dicembre 2022, A/RES/77/247, par. 18.

⁵⁶ Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, Advisory Opinion, 19 luglio 2024, par. 285.

⁵⁷ Ivi, par. 68. L'organizzazione non-governativa israeliana Peace Now, fondata nel 1978 e dedita al monitoraggio dell'espansione degli insediamenti dall'inizio degli anni '90, riporta che a Novembre 2024 si contano 147 insediamenti israeliani in Cisgiordania autorizzati dal governo israeliano, oltre a 224 privi di autorizzazione formale. Secondo quanto riportato dall'Ufficio centrale di statistica del governo israeliano, il numero di coloni residenti in Cisgiordania era pari a 478.600, oltre a 236.000 coloni distribuiti in 12 insediamenti a Gerusalemme Est. Secondo uno studio dell'UE, negli ultimi 5 anni gli insediamenti autorizzati sono aumentati del 180% (Ufficio del Rappresentante dell'UE – Cisgiordania e Striscia di Gaza, UNRWA, "2023 Report on Israeli settlements in the occupied West Bank, including East Jerusalem Reporting period -January - December 2023", 2 agosto 2024).

⁵⁸ Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, Advisory Opinion, 19 luglio 2024, par. 173.

⁵⁹ La Corte analizzava nel dettaglio la legislazione discriminatoria adottata da Israele nei confronti dei Palestinesi, asserendo che "questa differenza di trattamento non può essere giustificata in relazione a criteri ragionevoli ed obiettivi, né ad un interesse pubblico legittimo". Con specifico riferimento alla legislazione imposta per mantenere una quasi totale separazione tra coloni e Palestinesi in Cisgiordania e a Gerusalemme

Merita di essere evidenziato che, nel parere consultivo in oggetto, la Cig muove dalla ormai consolidata affermazione dell'illiceità delle modalità con cui Israele conduce l'occupazione militare dei territori in questione per arrivare ad affermare l'illegalità dell'occupazione in sé. L'esplicita affermazione di questo passaggio argomentativo rappresenta un significativo sviluppo, che alcuni studiosi hanno equiparato ad un "sisma" nel mondo del diritto internazionale, mettendo parzialmente in discussione la separazione, tradizionalmente considerata ermetica, tra *jus ad bellum* e *jus in bello* in casi in cui le violazioni del diritto dei conflitti armati siano tante e tali da frustrare il diritto all'autodeterminazione e provocare un'annessione *de jure* o *de facto* del territorio occupato⁶⁰. Proprio dal diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione, e dal divieto di annessione di territori tramite l'uso della forza, discende l'obbligo – in capo a tutti gli Stati – di "di distinguere nei rapporti con Israele tra il territorio dello Stato di Israele e il territorio palestinese occupato dal 1967"⁶¹.

Da questo punto di vista, la sentenza della Corte di Cassazione italiana – che precede di pochi giorni il parere della Cig – interpreta quindi correttamente l'illiceità della presenza israeliana sul territorio occupato, in linea con gli obblighi internazionali (già) esistenti in capo all'Italia. Ciò nonostante, rigettando i motivi adottati dalla difesa, la Cassazione afferma che l'illegalità dell'occupazione, e quindi il fatto che la Cisgiordania non rappresenti territorio israeliano, non fa venire meno il carattere internazionale dell'attacco progettato da Yaesh, poiché la nozione penalmente rilevante di "Stato estero", nel contesto in oggetto, si estende al di là dell'aspetto territoriale, e deve piuttosto intendersi come riferimento ad "un soggetto di diritto internazionale avente la qualifica di Stato sovrano e indipendente" (par. 3.1). A supporto di tale tesi, la Suprema Corte mette in luce che l'art. 270 *bis* c. 3 c.p. ricomprende non solo attacchi contro Stati esteri, ma anche contro istituzioni ed organismi internazionali, con ciò necessariamente prescindendo dal mero dato territoriale (par. 3.2). Nello sviluppare questa argomentazione, la Corte richiama tra l'altro l'art. 270 *sexies* c.p., evidenziando quale elemento centrale lo scopo di intimidire la popolazione del Paese colpito e precisando quindi che "la finalità è desumibile dall'effetto e non certo dal luogo ove le stesse vengono realizzate" (par. 3.3). Se, da un lato, è apprezzabile che la Cassazione abbia chiarito che è l'effetto complessivo a determinare la finalità dell'atto di terrorismo (e non il luogo ove esso accade), dall'altro lato desta qualche perplessità la nozione di "Stato estero" adottata dalla Corte. In contrapposizione alla precedente giurisprudenza, la quale identificava la sintesi statutale nella triade montevideana di popolo-governo-

Est, la Corte concludeva che la legislazione israeliana costituisce una violazione dell'art. 2 del CERD, che proibisce la segregazione razziale e l'*apartheid*.

⁶⁰ Si veda: Imseis (2024). Il contributo è parte di un più ampio simposio pubblicato da *Verfassungsblog* a cura di Kai Ambos, dove sono discussi i tratti più salienti della decisione. Argomenti simili a quello presentato da Imseis erano stati suggeriti anche in: BEN-NAFTALI ET AL. (2005), p. 551; RONEN (2008), p. 201; UNGA, *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied Since 1967*, 23 Ottobre 2017, A/72/43106; IMSEIS (2020), p. 1055; WILDE (2021); HINDI (2023).

⁶¹ Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, Advisory Opinion, 19 luglio 2024, par. 278.

territorio⁶², la Cassazione sembra, cioè, adottare in questo caso una nozione di “Stato estero” più elastica, affermando che un attacco nei confronti della popolazione di uno Stato, ovunque ubicata, equivale ad un attacco nei confronti dello Stato stesso (par. 3.4). Una simile linea interpretativa potrebbe infatti portare ad un’estensione indebita del concetto di Stato estero, di particolare rilevanza per determinazioni fondanti sia alla luce dello *jus in bello* che dello *jus ad bellum*.

6. Il labile confine tra la nozione di terrorismo e l’esercizio del diritto all’autodeterminazione: spunti di riflessione a partire dalla giurisprudenza italiana ed internazionale.

Infine, è opportuno soffermarsi sulle difficoltà – di ordine giuridico – nel tracciare il confine tra atti di terrorismo e manifestazioni del diritto all’autodeterminazione, diritto riconosciuto, oltre che dalla Corte internazionale di giustizia⁶³, anche dalla Corte di Cassazione come “norma consuetudinaria a carattere cogente”⁶⁴. Tale ambiguità

⁶² Si veda in particolare Cass. Pen. 49666/2004: il caso originava da una richiesta di custodia cautelare in carcere nei confronti dell’allora Presidente del Consiglio del Montenegro, rigettata dal G.i.p. di Napoli che riteneva l’indagato godesse di immunità dalla legge penale in virtù della sua carica. Il Pubblico Ministero, nell’ambito del ricorso per Cassazione, sosteneva *inter alia* che il Montenegro non poteva essere identificato come soggetto di diritto internazionale alla luce del mancato riconoscimento dello Stato del Montenegro da parte dell’Italia e della comunità internazionale. La Cassazione non accoglieva questa tesi, affermando che: “Uno Stato sovrano, quindi, sussiste come soggetto autonomo di diritto internazionale in presenza della triade territorio - popolo - governo ed in presenza dei requisiti della effettività ed indipendenza. Non è invece necessario che la detta organizzazione di governo sia riconosciuta, dagli altri Stati. Il riconoscimento di uno Stato da parte di un altro Stato, infatti, è un atto privo di conseguenze giuridiche (al pari del non - riconoscimento) ed appartiene alla sfera della politica, in quanto rivela null’altro che l’intenzione di stringere rapporti amichevoli, di scambiare rappresentanze diplomatiche e di avviare forme più o meno intense di collaborazione mediante la conclusione di accordi. Esso, pertanto, non ha valore costitutivo della personalità di diritto internazionale.”. La decisione fa peraltro riferimento ad una precedente sentenza della Corte, relativa ad un mandato di cattura nei confronti di due leader dell’Organizzazione per la Liberazione della Palestina, Yasser Arafat e Salah Khalaf. (Cass. Pen., sez. I, 1981/1985). La dottrina costituzionalistica italiana propone invece una definizione di Stato leggermente diversa, caratterizzata da tre elementi: popolo (quale elemento personale dello Stato), territorio (quale elemento materiale su cui si organizza la comunità statale) e costituzione (quale elemento giuridico-organizzativo dello Stato. Cfr. BAUCCIO (2005), p. 67.

⁶³ Si veda in particolare la decisione: Corte internazionale di giustizia *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, Parere consultivo, 25 febbraio 2019, par. 152 e par. 155. Più recentemente, e con particolare riferimento al caso della Palestina: *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, Parere consultivo, 19 luglio 2024, par. 233. Per un’analisi più approfondita della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia in materia, si veda: SUEDEI (2023), pp. 161-177. Il carattere cogente della norma, e quindi la sua applicabilità *erga omnes*, è stato inoltre rilevato in più occasioni: Corte internazionale di giustizia, *East Timor* (Portogallo c. Australia), Sentenza, 30 giugno 1995, par. 29. In senso analogo, e con specifico riferimento alla Palestina, si vedano: Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Parere consultivo, 9 luglio 2004, parr. 88 e 154; e, più recentemente, Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, Parere consultivo, 19 luglio 2024, par. 232.

⁶⁴ In particolare, nella già citata decisione Cass. Pen., sez. I, 1981/1985, la Corte asseriva che: “i movimenti di

emerge con evidenza anche nella sentenza oggetto di analisi, dove si afferma che non sarebbe “in alcun modo possibile una netta separazione tra forme di resistenza legittime secondo il diritto internazionale e condotte di natura terroristica” (par. 2.4). Eppure, contrariamente a questa posizione, proprio l’art. 270 bis c.p. impone di operare tale distinzione, in funzione della finalità perseguita dagli autori della condotta, come evidenziato *supra* (§3).

Come ampiamente richiamato dalla difesa nella memoria depositata a sostegno della richiesta di riesame⁶⁵, le condotte poste in essere da Yaesh potrebbero in effetti più idoneamente collocarsi nell’ambito dell’esercizio del diritto all’indipendenza e all’autodeterminazione⁶⁶. Militano a favore di questa conclusione almeno due elementi. In primo luogo, come detto, non si rinviene nelle intercettazioni alla base dell’ordinanza genetica alcun riferimento all’intenzione di colpire o intimidire la popolazione civile di Avnei Hefetz⁶⁷. In secondo luogo, la finalità dichiarata dell’operazione era quella di perseguire la liberazione dall’occupazione militare israeliana – occupazione esplicitamente considerata illegittima dalla stessa Cassazione, oltre che dalle numerose fonti internazionali già citate, e che rappresenta pertanto una violazione del diritto all’autodeterminazione⁶⁸.

Oltre ad essere dirimente al fine di escludere la qualificazione dei fatti come reati di terrorismo, definire tali atti come forma di resistenza legittima pone le condotte sotto un diverso regime giuridico dal punto di vista del diritto internazionale dei conflitti armati. Ai sensi dell’art. 1(4) del I Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, infatti, nei casi di resistenza armata contro dominazione coloniale, occupazione straniera e regimi razzisti si applica il regime giuridico proprio dei conflitti armati internazionali. Proprio l’applicazione del diritto dei conflitti armati ha portato la Cig a riconoscere l’illegalità dell’occupazione israeliana alla luce dell’analisi di alcune delle politiche poste in essere da Israele nel Territorio palestinese occupato⁶⁹, esplicitamente

liberazione nazionali – tra i quali è ricompresa l’OLP – godono di una limitata soggettività internazionale. Agli stessi è riconosciuto un *locus standi* all’interno della comunità internazionale, al fine limitato di discutere, su basi di perfetta parità con gli Stati territoriali, i modi ed i tempi dell’autodeterminazione dei popoli da loro politicamente controllati, in applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli, ritenuto norma consuetudinaria a carattere cogente”.

⁶⁵ Così è stato evidenziato dalla difesa nel *Ricorso ex art. 311 c.p.p.* (gentilmente concesso alle Autrici dall’Avv. Flavio Rossi Albertini).

⁶⁶ Per una trattazione del “diritto alla resistenza” ed il rapporto dello stesso con il diritto ad esistere e l’autodeterminazione, si veda: OHLIN (2016), in TESÓN (a cura di), pp. 86-92.

⁶⁷ Tuttalpiù, in base ai parametri definiti dall’art. 270 *sexies* c.p., si potrebbe eventualmente ricondurre l’operazione diretta contro l’esercito israeliano alla finalità di costringere uno Stato a compiere o astenersi dal compiere una determinata azione – i.e. ritirarsi dal territorio illegalmente occupato. È tuttavia dubbio se costringere uno Stato a porre fine ad un’occupazione ormai riconosciuta come *contra legem* possa effettivamente considerarsi un atto di terrorismo, e non piuttosto un atto di resistenza legittima.

⁶⁸ Come messo in luce da Antonio Cassese, infatti, ogni occupazione militare determina di per sé una violazione del diritto all’autodeterminazione. Cfr: CASSESE (1995): p. 99.

⁶⁹ Esse ricomprendono pratiche quali il trasferimento di cittadini israeliani all’interno del territorio occupato ed il contestuale trasferimento forzato di cittadini palestinesi nei territori occupati (condotte entrambe vietate dall’art. 46(9) della IV Convenzione di Ginevra), la confisca e requisizione di terreni pubblici (in violazione degli art. 46, 52 e 55 dei Regolamenti dell’Aia), lo sfruttamento delle risorse naturali (vietato

affermando che Israele è legalmente obbligato a porre fine alla propria permanenza nel Territorio palestinese occupato il più rapidamente possibile, interrompendo ogni attività di insediamento ed evacuando i coloni attualmente insediati in Cisgiordania, nonché a restituire le terre sottratte e risarcire i danni causati ai Palestinesi per mezzo dell'occupazione – quantificati da parte di esperti in oltre 300 miliardi di dollari⁷⁰. Il 13 settembre 2024, nell'ambito di una sessione speciale di emergenza, l'Assemblea Generale ha dato seguito alle indicazioni della Cig, adottando una risoluzione nella quale intimava ad Israele di ritirarsi dal Territorio palestinese occupato al più tardi entro 12 mesi ed imponendo a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite di astenersi dal sostenere in ogni modo la condotta illegale posta in essere da Israele⁷¹. Pur non trattandosi di una risoluzione cogente, il contenuto della stessa è connotato da un alto valore giuridico, alla luce del fatto che si fonda sul parere consultivo della Cig e che è stata adottata con una eccezionale maggioranza di 124 voti a favore, 14 contrari e 43 astenuti.

Date queste premesse, è già stato correttamente messo in luce dalla dottrina che la resistenza armata contro la potenza occupante è considerata legittima ai sensi del diritto dei conflitti armati⁷². In particolare, l'art. 4(A)(2) della III Convenzione di Ginevra limita tale possibilità ai movimenti di resistenza organizzati che presentino le caratteristiche necessarie per renderli titolari della protezione garantita ai prigionieri di guerra, e cioè il fatto di essere comandati da una persona responsabile dei suoi subordinati, quello di avere un segno distintivo fisso riconoscibile a distanza, di portare le armi apertamente e di condurre le operazioni in conformità alle leggi e agli usi di guerra⁷³. L'art. 44(3) del I Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra, inoltre, precisa che, nei contesti nei quali la natura delle ostilità rende impossibile per i combattenti soddisfare le condizioni di cui alla III Convenzione di Ginevra, tali requisiti sono meno stringenti. Va sottolineato che, in ogni caso, di fronte al mancato soddisfacimento di queste condizioni il combattente perderebbe la protezione garantita

dall'art. 55 dei Regolamenti dell'Aia), l'estensione della legge della potenza occupante ai territori occupati (contraria all'art. 43 dei Regolamenti dell'Aia e dall'art. 64 della IV Convenzione di Ginevra), gli attacchi violenti realizzati dai coloni e dalle forze armate israeliane nei confronti dei Palestinesi (in violazione dell'obbligo di garantire l'incolumità della popolazione occupata sancito dall'art. 46 dei Regolamenti dell'Aia e dall'art. 27 della IV Convenzione di Ginevra).

⁷⁰ Il dato emerge dallo studio realizzato dall'Irish Centre for Human Rights presso l'Università di Galway (Irlanda), intitolato: *The legality of the Israeli occupation of the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem* e sottoposto da parte del Presidente del Comitato Onu sull'esercizio dei diritti inalienabili del popolo palestinese al Segretario Generale delle Nazioni Unite, con una lettera del 20 settembre 2023 (A/78/378-S/2023/694).

⁷¹ UNGA, *Advisory opinion of the International Court of Justice on the legal consequences arising from Israel's policies and practices in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and from the illegality of Israel's continued presence in the Occupied Palestinian Territory*, 18 settembre 2024, A/Res/ES-10/24.

⁷² LONGOBARDO (2018), p. 145; CASSESE (1995), pp. 197-198; LATTANZI (1987), p. 24: "A noi pare, in particolare, che il Sistema generale non sia in grado di vietare un uso della forza armata, pur se limitato e circoscritto, in tutti i casi di emergente necessità diversi dall'aggressione armata contro uno Stato (...) e in specie nell'ipotesi di mantenimento con la forza armata di una dominazione coloniale, razzista, straniera o oppressiva tout court."

⁷³ Cfr. art. 4(A)(2)(a)-(d), III Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra (Ginevra, 1949).

ai prigionieri di guerra, ma non per questo l'atto di resistenza armata sarebbe da considerarsi in violazione del diritto umanitario internazionale⁷⁴. Peraltro, pare opportuno precisare anche che già nel 1982, richiamando esplicitamente i casi della Palestina e della Namibia, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva esplicitamente affermato "la legittimità della lotta dei popoli per l'indipendenza, l'integrità territoriale, l'unità nazionale e la liberazione dalla dominazione coloniale e straniera e dall'occupazione straniera *con tutti i mezzi disponibili, compresa la lotta armata*"⁷⁵.

È degno di nota che, del resto, la resistenza armata ad una potenza occupante è un'esperienza familiare alla storia italiana, non priva di tracce nella giurisprudenza di legittimità. Nel 1957, la Cassazione, in sede civile, emetteva una sentenza relativa all'esplosione di un ordigno, ad opera dei partigiani italiani, in via Rasella, che causava la morte di trentadue soldati tedeschi e due civili italiani, oltre al ferimento di altri due civili che si trovavano sul luogo. La Corte confermava le decisioni precedenti che avevano rigettato la richiesta di risarcimento del danno proposta dai familiari dei civili uccisi, sulla base del fatto che l'attentato rappresentò "un legittimo atto di guerra". In particolare, la Corte precisò che: "La eccezionalissima, dolorosa situazione in cui venne a trovarsi l'Italia dopo l'8 settembre 1943 non poteva consentire che l'attività militare delle forze partigiane si svolgesse sempre secondo piani organici e con una disciplina regolare. Essa era necessariamente rimessa anche all'iniziativa e al coraggio dei singoli gruppi, i quali, di volta in volta, secondo le circostanze, compivano quegli attacchi al nemico che ritenevano possibili ed opportuni. Trattavasi infatti di forze clandestine, operanti tra infinite difficoltà e con gravissimi rischi, stante l'enorme sproporzione di forze rispetto all'avversario."⁷⁶

Senza volere sminuire le difficoltà messe in luce dalla Cassazione, la riconosciuta illegittimità dell'occupazione da parte della Cig e, in più occasioni, della Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel caso di specie, potrebbe fornire un valido criterio per una corretta qualificazione dei fatti e, conseguentemente, del regime giuridico applicabile. Oltre ad evitare un'estensione indebita della nozione penalistica di terrorismo, operare tale distinzione pare invero fondamentale per tutelare – non solo guardando al passato – l'effettività del diritto all'autodeterminazione.

⁷⁴ In questo senso: LONGOBARDO (2018), p. 146. Come opportunamente precisato dall'autore, anche la resistenza armata esercitata dai civili rientrerebbe nei casi di resistenza legittima ex art. 5(2) della IV Convenzione di Ginevra, non potendosi ammettere l'esistenza di una categoria "anfibia", quale quella dei combattenti illegittimi.

⁷⁵ UNGA, *Importance of the universal realization of the right of peoples to self-determination and of the speedy granting of independence to colonial countries and peoples for the effective guarantee and observance of human rights*, 3 dicembre 1982, A/RES/37/43.

⁷⁶ Cass. civ., SU, 19 luglio 1957, n. 3053.

7. Riflessioni conclusive.

La decisione in esame si inserisce in un consolidato filone giurisprudenziale, relativo alla determinazione degli indici fattuali in presenza dei quali ritenere sussistente la natura terroristica delle attività di un gruppo ai sensi dell'art. 270 sexies c.p. La peculiarità del caso di specie, caratterizzato dal contesto di illegittima occupazione militare, conduce, tuttavia, la Corte di Cassazione a confrontarsi con numerose questioni che afferiscono al diritto internazionale e sulle quali si intersecano pronunce giurisprudenziali spesso contraddittorie. Se la natura terroristica dell'associazione di cui all'art. 270 bis c.p. non può essere desunta semplicemente dal suo inserimento nelle *black lists* dell'UE, anche in ragione della contrazione delle garanzie che caratterizza la procedura di designazione, l'attenzione deve essere posta sugli atti commessi e sulle finalità perseguite in concreto. Le lacune di determinatezza e precisione delle norme italiane determinano, tuttavia, serie difficoltà interpretative quanto alla perimetrazione delle finalità perseguite dal gruppo e lasciano ampio margine alla giurisprudenza per una rimodulazione dei caratteri tipici di tali reati. L'esame della decisione in commento conferma questa tendenza, evidenziando come le fattispecie di terrorismo vengano riconosciute anche in relazione a condotte attuate in contesti bellici, laddove risultino non esclusivamente dirette contro obiettivi militari. Gli atti di terrorismo si distinguono, infatti, per il loro intento di intimidire la popolazione civile, diffondendo paura e panico nella collettività. Gli indici elaborati dalla Corte di Cassazione con riferimento a organizzazioni di matrice religioso-fondamentalista, tuttavia, male si attagliano alle condotte di resistenza armata. Il deficit di precisione della fattispecie domestica finisce dunque per tradursi in un'applicazione estensiva della norma a fenomeni profondamente diversi tra loro.

Nel caso di specie, la presenza di civili nell'area in cui la Brigata Tulkarem intendeva operare è stata ritenuta sussistente secondo il parametro della gravità indiziaria richiesto per la fase cautelare. La Corte di Cassazione ha, infatti, ritenuto immune da vizi la decisione impugnata, laddove desumeva da tale circostanza la finalità terroristica, e non bellica, delle condotte che il ricorrente avrebbe inteso attuare. Il ricorso alla nozione di terrorismo conduce, tuttavia, a esiti particolarmente dubbi, in quanto omette di confrontarsi con la situazione di fatto di un avamposto dal particolare valore strategico e con il più generale contesto di una occupazione militare illegittima. Gli elementi valorizzati dalla Corte di Cassazione per sostenere la natura terroristica delle finalità delle Brigate di Tulkarem non appaiono, infatti, univoci nell'escludere il carattere militare degli obiettivi colpiti e, di conseguenza, la finalità bellica - e non terroristica - delle azioni imputate al ricorrente.

Nelle situazioni di conflitto armato, il criterio dirimente viene infatti fatto coincidere dalla giurisprudenza maggioritaria con la presenza di civili tra le vittime. Tuttavia, tale discriminazione presenta numerosi profili di criticità, specie nelle ipotesi di resistenza armata a una occupazione militare illegittima. Tale semplificazione sembra riflettere l'evoluzione incerta della giurisprudenza di legittimità, che ha di volta in volta adottato differenti ricostruzioni del rapporto tra diritto penale interno, diritto internazionale umanitario e diritto penale internazionale. Una corretta lettura dei

rapporti tra questi sistemi normativi – distinti ma complementari – consente di chiarire che la natura civile o militare dell’obiettivo non rileva, di per sé, ai fini della qualificazione come terrorismo. Merita ad ogni modo ricordare che la mancata qualificazione delle condotte come terroristiche non determina vuoti di tutela. Attacchi deliberati contro persone protette dal diritto internazionale umanitario, civili e *hors de combat*, possono infatti integrare, in presenza degli elementi tipici delle fattispecie, crimini di guerra, indipendentemente dalla presenza di militari tra le vittime.

Sotto un diverso profilo, se la decisione ha il merito di affermare in più occasioni il carattere illegittimo dell’occupazione israeliana, le conclusioni della Corte non sembrano tenere conto di tale illegittimità in almeno due rilevanti passaggi. In primo luogo, i giudici hanno considerato l’azione posta in essere all’interno del Territorio palestinese occupato come un attacco diretto contro Israele, estendendo in modo discutibile la nozione di “Stato estero” fino a ricomprendere territori non riconosciuti come parte integrante dello Stato israeliano secondo il diritto internazionale. In secondo luogo, la Corte ha omesso di considerare la possibilità che l’azione fosse espressione di una forma di resistenza legittima all’occupazione, funzionale all’esercizio del diritto all’autodeterminazione, qualificato come norma consuetudinaria a carattere cogente sia dalla giurisprudenza interna che da quella internazionale. Pur senza voler sminuire le oggettive difficoltà che il diritto penale incontra nel tracciare una linea netta tra condotte di terrorismo e forme di legittima resistenza armata, il caso di specie offriva elementi idonei a realizzare un corretto inquadramento giuridico della vicenda. Oltre alle numerose risoluzioni delle Nazioni Unite in materia, si segnalano in tal senso tanto le conclusioni della Corte internazionale di giustizia quanto precedenti della stessa Corte di Cassazione, che avrebbero potuto orientare la valutazione in senso maggiormente conforme al diritto internazionale.

In conclusione, non si possono che condividere le preoccupazioni di quella autorevole dottrina che ha messo in guardia contro un’estensione indebita della nozione di terrorismo, con le conseguenti ricadute sulla contrazione dei diritti fondamentali⁷⁷. Questo rischio appare ancora più accentuato alla luce delle recenti proposte legislative che sembrano privilegiare un utilizzo dello strumento penale in chiave essenzialmente simbolica, in contrasto con i principi cardine di proporzionalità e sussidiarietà⁷⁸.

⁷⁷ Il rischio tanto di vuoti di tutela quanto di eccessi di criminalizzazione, derivante dalla indeterminatezza della fattispecie, è stato evidenziato già da CUPELLI (2002), p. 897. Sull’importanza della risposta giuridica dello Stato di diritto al terrorismo, in termini di desistenza dal ricorso alle logiche del diritto penale del nemico e di necessaria “rimessione alla magistratura dell’opera di non sconfinamento del limite” si rinvia a PELISSERO (2016), p. 100, 101 e 112; sul rapporto tra diritto penale “di lotta” e garantismo, cfr. DONINI (2007), pp. 55 ss. Si veda altresì, in relazione al rischio che lo Stato di diritto cada nella contraddizione di negare se stesso, FERRAJOLI (2016), p. 8. Sulla riaffermazione della necessaria tenuta delle garanzie nel contrasto al terrorismo, nel rapporto tra esigenze di sicurezza e rispetto dei diritti e con specifico riferimento all’esperienza statunitense post 2001, cfr. SPATARO (2007), pp. 213 ss.

⁷⁸ D.d.l. n. 1236/2024 (cd. “Pacchetto sicurezza”), Art. 1, introduzione dell’articolo 270-quinquies.3, in materia di detenzione di materiale con finalità di terrorismo, su cui si veda PELISSERO (2024). Le osservazioni critiche circa il contenuto della riforma si sono recentemente estese alle modalità della sua adozione nelle forme del decreto-legge (d.l. 11 aprile 2025, n. 48). Per una primissima valutazione cfr. *Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime*

Bibliografia

- ACQUAVIVA, Guido (2014): *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano* (Milano, Giuffrè)
- ALZUBAIRI, Fatemah (2019): *Colonialism, Neo-Colonialism, and Anti-Terrorism Law in the Arab World* (Cambridge, Cambridge University Press)
- BARTOLI, Roberto (2008): *Lotta al terrorismo internazionale tra diritto penale del nemico, ius in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto* (Torino, Giappichelli)
- BARTOLINI, Giulio (2021): "The Criminalization of War Crimes in Italy and the Shortcomings of the Domestic Legal Framework", *International Criminal Law Review*, 21, pp. 679-697
- BATTAGLINI, Chiara (2017): "Le misure patrimoniali antiterrorismo alla prova dei principi dello stato di diritto", *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 1, pp. 53-68
- BAUCCIO, Luca (2005): *L'accertamento del fatto reato di terrorismo internazionale: Aspetti teorici e pratici* (Milano, Giuffrè)
- BEN-NAFTALI, Orna, GROSS, Aeyal e MICHAELI, Keren (2005): "Illegal Occupation: Framing the Occupied Palestinian Territory", *Berkeley Journal of International Law*, 23, 3, pp. 551-614
- BERDA, Yael (2017): *Living Emergency: Israel's Permit Regime in the Occupied West Bank* (Stanford, Stanford University Press)
- BURKE-WHITE, William W. (2008): "Proactive Complementarity: The International Criminal Court and National Courts in the Rome System of International Justice", *Harvard International Law Journal*, 49, pp. 53-108
- CASSESE, Antonio (1995): *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Cambridge, Cambridge University Press)
- CASSESE, Antonio (2001): "Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law", *European Journal of International Law*, 12, pp. 993-1001
- CUPELLI, Cristiano (2002): "Il nuovo art.270-bis c.p.: emergenze di tutela e deficit di determinatezza?", *Cassazione penale*, 2, pp. 897-903
- DELLA MORTE, Gabriele (2009): "Sulla giurisprudenza italiana in tema di terrorismo internazionale", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, pp. 443-475
- DONINI, Massimo (2007): "Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non deve limitarsi a esorcizzare", *Studi sulla questione criminale*, 2, pp. 55-87
- EL ZEIDY, Mohamed M. (2008): *The Principle of Complementarity in International Criminal Law: Origin, Development and Practice* (Leiden, Martinus Nijhoff)
- FASANI, Fabio (2016): *Terrorismo islamico e diritto penale* (Milano, Wolters Kluwer)
- FERRAJOLI, Luigi (2016): "Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo", *Terrorismo internazionale, Politiche della sicurezza, Diritti fondamentali, Speciale Questione Giustizia*, pp. 8-15

dell'usura e di ordinamento penitenziario"), in *Sist. Pen.*, 14 aprile 2025.

- FRONZA, Emanuela (2020): “Complementarità, esercizio della giurisdizione e adeguamento a livello interno”, in AMATI, Enrico et al. (a cura di): *Introduzione al diritto penale internazionale* (Torino, Giappichelli), pp. 47-84
- GENEUSS, Julia (2023): “On the Relationship Between German International Criminal Law and Counter-terrorism Criminal Law”, *Journal of International Criminal Justice*, 21, pp. 839-856
- HIGGINS, Rosalyn (1997): “The general international law of terrorism”, in HIGGINS, Rosalyn e FLORY, Maurice (a cura di): *Terrorism and International Law* (Londra, Routledge), pp. 13-29
- HINDI, Abdulrahman R. (2023): “Unlawful Occupation: Assessing the Legality/Illegality of Occupations, Including for Serious Breaches of Peremptory Norms”, *TWAIL Review*, 4, pp. 1-34
- IMSEIS, Ardi (2020): “Negotiating the Illegal: On the United Nations and the Illegal Occupation of Palestine, 1967-2020”, *European Journal of International Law*, 31, pp. 1055-1085
- IMSEIS, Ardi (2023): *The United Nations and the Question of Palestine: Rule by Law and the Structure of International Legal Subalternity* (Cambridge, Cambridge University Press)
- IMSEIS, Ardi (2024): “A Seismic Change: Illegal Occupation, Serious Breaches of Fundamental Norms of International Law and the Collapse of the Jus ad Bellum/Jus in Bello Distinction”, *Verfassungsblog*, 10 ottobre
- LABUDA, Patryk I. (2019): “The Flipside of Complementarity: Double Jeopardy at the International Criminal Court”, *Journal of International Criminal Justice*, 17, pp. 369-390
- LATTANZI, Flavia (1987): “Autodeterminazione dei popoli”, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. II (Torino, UTET), pp. 4-26
- LONGOBARDO, Marco (2018): *The Use of Armed Force in Occupied Territory* (Cambridge, Cambridge University Press)
- MASARONE, Valentina (2013): *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale: Tra normative interna, europea ed internazionale* (Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane)
- MAUGERI, Anna Maria (2017): “Misure di prevenzione e fattispecie a personalità generica: la Corte Europea condanna l’Italia per la mancanza della qualità della “legge”, ma una rondine non fa primavera”, *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 3, pp. 15-35
- MELONI, Chantal e CRIPPA, Maria (2024): “D.lgs. 22.6.2007, n. 109. — Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l’attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale”, in *attuazione della Direttiva 2005/60/CE (G.U., 26.7.2007, n. 172)*, in EPIDENDIO, Tomaso e VARRASO, Gianluca (eds), *Codice delle confische* (Milano, Giuffrè Francis Lefebvre), pp. 1993-1999
- OHLIN, Jens David (2016): “The Right to Exist and the Right to Resist”, in TESÓN, Fernando R. (a cura di), *The Theory of Self-Determination* (Cambridge, Cambridge University Press), pp. 70-93
- PELISSERO, Marco (2016): “Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite”, *Terrorismo internazionale, Politiche della sicurezza, Diritti fondamentali, Speciale Questione Giustizia*, pp. 99-112

- PELISSERO, Marco (2024): “A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici”, *Sistema Penale*
- RONEN, Yaël (2008): “Illegal Occupation and its Consequences”, *Israel Law Review*, 41, pp. 201-245
- SALERNO, Francesco (2010): Sanzioni “individuali” del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali (Padova, Cedam)
- SAUL, Ben (2006): *Defining Terrorism in International Law* (Oxford, Oxford University Press)
- SAVOIA, Salvatore (2017): “Dal diritto penale del nemico al diritto penale del terrore. Limiti delle politiche penali contro il terrorismo”, *Democrazia e diritto*, 2, pp. 129-141
- SCHEPPELE, Kim Lane (2021): “Common Template, Diverse Agendas: The Futility (and Danger) of Legislating for the World”, in VEDASCHI, Arianna e SCHEPPELE, Kim Lane (a cura di): *9/11 and the Rise of Global Anti-Terrorism Law: How the UN Security Council Rules the World* (Cambridge, Cambridge University Press), pp. 56-79
- SPATARO, Armando (2007): “Le forme attuali di manifestazione del terrorismo nella esperienza giudiziaria: implicazioni etniche, religiose e tutela dei diritti umani”, in DE MAGLIE, Cristina e SEMINARA, Sergio (eds), *Terrorismo internazionale e diritto penale* (Padova, Cedam), pp. 163-235
- SUEDI, Yusra (2023): “Self-determination in Territorial Disputes before the International Court of Justice: From Rhetoric to Reality?”, *Leiden Journal of International Law*, 36, pp. 161-177
- TEBALDI, Marcello (2018): “Le black lists nella lotta al terrorismo. Tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti”, *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 7, pp. 77-92
- VALSECCHI, Antonio (2004): “Il problema della definizione di terrorismo”, *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 4, pp. 1127-1159
- VALSECCHI, Antonio (2025): “270 bis”, in Dolcini, Emilio e Gatta, Gian Luigi (eds), *Codice penale commentato* (Milano, Wolters Kluwer Italia), pp. 2531-2554
- VIGANÒ, Francesco (2010): “La nozione di terrorismo ai sensi del diritto penale”, in SALERNO, Francesco (editor), *Sanzioni “individuali” del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali* (Cedam), pp. 193-220
- WILDE, Ralph (2021): “Using the Master’s Tools to Dismantle the Master’s House: International Law and Palestinian Liberation”, *Palestine Yearbook of International Law*, 3, pp. 3-74