

Anno XLIV - N. 3
LUGLIO-SETTEMBRE 2008

Poste italiane s.p.a. - Spedizione in Abbonamento Postale - D.L. 353/2003
(conv. in L. 27/02/2004 n° 46) art. 1, comma 1, DCB PADOVA - Pubbl. trim.

Rivista di diritto internazionale privato e processuale

fondata da **MARIO GIULIANO**

diretta da

FAUSTO POCAR *responsabile*

TULLIO TREVES

SERGIO M. CARBONE

ANDREA GIARDINA

RICCARDO LUZZATTO

FRANCO MOSCONI

estratto



EDIZIONI CEDAM - PADOVA

IL TERRORISMO INTERNAZIONALE E LE SANZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA NELLA GIURISPRUDENZA ITALIANA: IL CASO DAKI

di MARIA CHIARA NOTO

DOTTORANDA NELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli elementi costitutivi della condotta di terrorismo internazionale e la sua finalità. – 3. L'inutilizzabilità delle fonti di *intelligence* e la rilevanza ai fini probatori dell'iscrizione di un'organizzazione, o di un individuo, nella lista del Comitato 1267. – 4. Le misure di contrasto al finanziamento del terrorismo adottate dall'ordinamento italiano. – 5. Conclusioni.

1. Il nome di Daki Mohammed, cittadino marocchino residente a Reggio Emilia, emergeva nelle indagini avviate dalla Digos di Milano a seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre. Insieme ad altri imputati, vale a dire Bouyahia Maher Ben Abdelaziz e Toumi All Ben Sassi, Daki veniva accusato di far parte di una cellula terroristica sita sul territorio milanese. La cellula in questione aveva come precipuo scopo il finanziamento e, piú in generale, il sostegno di strutture di addestramento paramilitare in zone mediorientali, presumibilmente stanziato nel nord dell'Iraq.

Com'è noto, la vicenda giuridica relativa al caso *Daki* era iniziata con una sentenza pronunciata dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano, Forleo, il quale assolveva Daki dall'accusa di partecipazione ad associazione con finalità di terrorismo internazionale (*ex art. 270-bis cod. pen.*), ma condannava lo stesso per associazione a delinquere finalizzata alla ricettazione di documenti falsi (*ex artt. 477-482 cod. pen.*).¹ Successivamente, la Corte di Assise di Milano riformava parzialmente la sentenza di primo grado, assolvendo Daki da tutti i capi d'imputazione.² Infine, con la pronuncia n. 1072 del 17 gennaio 2007 la Corte di Cassazione penale ha annullato la sentenza impugnata,³ rinviando il procedimento a un'altra sezione della Corte di Assise, la quale con la sentenza 5 novembre 2007

¹ Il G.U.P. ha assolto gli imputati Bouyahia, Daki e Toumi con la sentenza 24 gennaio 2005 n. 153. Per una analisi dettagliata del contenuto di tale sentenza v. MOROSINI, *Jihad e giustizia penale*, in *Questione Giustizia*, 2005, p. 409 ss.; SILVERIO, *Guerriglia o terrorismo? Alcune osservazioni di diritto internazionale*, in *Dir. penale e processo*, 2005, p. 1275 ss.; GUARINO, *Terrorismo e lotte di liberazione nazionale: la legge applicabile*, in *Riv. coop. giur. int.*, 2006, p. 7 ss.; CORSO, *La tendenza a dilatare la nozione di terrorismo fra norme interne e fonti internazionali: la sentenza della Cassazione nel caso Bouyahia*, in *Diritti umani e dir. int.*, 2007, p. 647 ss.

² La sentenza della Corte di Assise di Appello n. 64/05 è stata pronunciata il 28 novembre 2005 ed è inedita.

³ Il testo della sentenza, emessa dalla I sezione, è parzialmente riprodotto in questo fa-

ha recentemente condannato Daki a quattro anni di reclusione per partecipazione ad associazione con finalità di terrorismo internazionale.⁴

L'analisi che segue non ha la pretesa di risolvere questioni giuridiche di diritto ampie e complesse e tuttora irrisolte, ma piú semplicemente di approfondire alcuni aspetti di diritto internazionale che emergono nella sentenza pronunciata dalla Corte di Cassazione. Piú precisamente, verranno analizzate le considerazioni della stessa, relativamente alla definizione e alle finalità di terrorismo internazionale, distinguendo le azioni compiute da combattenti legittimi da quelle di gruppi terroristici; inoltre, saranno esaminati i rilievi della Corte circa l'inutilizzabilità delle fonti d'*intelligence*; e il valore amministrativo e non probatorio delle liste del Comitato per le sanzioni contro i Talebani e gli individui e le entità associate ad Al Qaeda (c.d. Comitato 1267). Infine, particolare attenzione verrà prestata alle misure di prevenzione e di repressione del terrorismo internazionale adottate nell'ordinamento italiano in ottemperanza agli obblighi internazionali.

2. La sentenza della Corte di Cassazione si contraddistingue per l'apprezzabile contributo di individuazione e di interpretazione degli strumenti normativi di diritto internazionale e comunitario in materia di terrorismo; nello specifico, la Corte mette in relazione le diverse fonti normative, facilitando la rilevazione degli elementi costitutivi della condotta illecita di terrorismo internazionale e del suo stesso scopo. Alla luce di tali considerazioni, riveste un certo interesse l'analisi interpretativa svolta dai giudici su due autorevoli fonti di diritto internazionale, ovvero la convenzione per contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale (New York, 9 dicembre 1999)⁵ e la decisione quadro n. 2002/475/GAI dell'Unione europea del 13 giugno 2002.⁶ In particolare, essi constatano che le definizioni di condotta terroristica contenute in tali strumenti hanno alcuni elementi comuni, consistenti nella «depersonalizzazione della vittima»⁷ e nel diffondere paura e insicurezza nella collettività oppure costringere un governo o un'organizzazione internazionale, a compiere o astenersi dal compiere un

sicolo della *Rivista*, p. 812 ss. Esso può essere integralmente reperito al sito www.cortedicassazione.it.

⁴ La sentenza è riprodotta, nei brani piú salienti, in questo fascicolo della *Rivista*, p. 775 ss.

⁵ In *Int. Legal Materials*, 2000, p. 268 ss. La convenzione è stata eseguita dall'Italia con l. 14 gennaio 2003 n. 7, in *Gazz. Uff.*, n. 21 del 27 gennaio 2003.

⁶ *Gazz. Uff. Com. eur.*, n. L 164 del 22 giugno 2002. La decisione quadro è stata recepita dall'ordinamento italiano con d.l. 27 luglio 2005 n. 144, convertito in l. 27 gennaio 2005 n. 155, in *Gazz. Uff.*, n. 177 del 1° agosto 2005.

⁷ Per piú ampie considerazioni in merito alla teoria della «depersonalizzazione della vittima» v. CASSESE, *Terrorism as an International Crime*, in BIANCHI (ed.), *Enforcing International Law Norms against Terrorism*, Oxford, 2004, p. 211 ss.

determinato atto.⁸ Tuttavia, la definizione contenuta nella decisione quadro si differenzia da quella della convenzione del 1999 per il fatto di avere una portata piú ampia, in quanto contiene tra l'altro la finalità eversiva, volta a destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, e un ambito di applicazione limitato ai soli fatti commessi in tempo di pace.⁹ Inoltre, secondo la Corte di Cassazione il riferimento alle situazioni di conflitto armato, presente nella convenzione del 1999 e, per contro, assente nella decisione quadro, rivela la duplicità della disciplina delle condotte terroristiche in relazione all'identità delle vittime e dei soggetti attivi.¹⁰ Recentemente, tale interpretazione è stata recepita dalla Corte d'Assise di Appello che, pronunciandosi sul caso *Daki*, ha distinto gli atti di guerriglia, da cui possono derivare danni collaterali, i quali possono costituire anche crimini di guerra, dagli atti di terrorismo vietati in qualsiasi situazione di guerra, pace o guerriglia, ai quali si applica il diritto penale nazionale.¹¹

Dopo aver analizzato i principali atti di diritto internazionale e comunitario in materia di terrorismo, la Corte constata l'esistenza di un consenso unanime a livello internazionale su alcuni elementi costitutivi della condotta di terrorismo internazionale, sullo scopo della stessa e sull'assoluta condanna degli atti di terrorismo internazionale; inoltre, in base a tali argomentazioni, essa rileva l'esistenza di una norma di diritto consuetudinario concernente la definizione di condotta di terrorismo internazionale. Si tratta di un contributo importante, posto che a livello internazionale non è stato ancora raggiunto un accordo sull'esatto contenuto di tale nozione e sull'esistenza di eventuali cause di esclusione dell'illecito. A riprova di quanto appena affermato, vengono in rilievo i lavori preparatori del progetto di convenzione globale contro il terrorismo;¹² infatti, gli elementi costitutivi dell'illecito di terrorismo, contenuti nell'art. 18, hanno ottenuto un vasto

⁸ Sentenza n. 1072 cit., p. 11 ss. dell'originale disponibile in www.cortedicassazione.it.

⁹ *Ibidem*, p. 12 ss.

¹⁰ Secondo la Corte Suprema «deve applicarsi la normativa del diritto internazionale umanitario ovvero quella comune a seconda che i fatti siano compiuti da soggetti muniti della qualità di combattenti e siano destinati contro civili o contro persone non impegnate attivamente nelle ostilità... la coesistenza di vittime militari e civili non è un elemento di per sé sufficiente ad escludere la natura terroristica dell'atto». Si veda in proposito CORSO, *La tendenza* cit., p. 647 ss.

¹¹ La questione guerriglia-terrorismo è al centro di un acceso dibattito dottrinale, che ha come punto di discordia la qualificazione giuridica di organizzazione terroristica. Sul punto v. McDONALD, *Declarations of War and Belligerent Parties: International Law Governing Hostilities Between States and Transnational Terrorist Networks*, in *Netherlands Int. Law Review*, 2007, p. 279 ss. Sent. 5 novembre 2007 cit., p. 47 ss.

¹² È opportuno sottolineare che il progetto di convenzione, sebbene in fase avanzata di redazione, non è definitivo e, non essendo stato aperto neppure alla firma, non determina il sorgere di alcun obbligo paragonabile a quello derivante dall'adozione del testo di una con-

consenso all'interno del Comitato *ad hoc* che si occupa della sua redazione, ma l'adozione di una definizione è ostacolata da un generale disaccordo su alcune importanti questioni, tuttora irrisolte sul piano internazionale, concernenti il «terrorismo di Stato» e il rapporto tra terrorismo e guerre di liberazione nazionale.

Per quanto riguarda il contenuto della norma consuetudinaria concernente la condotta di terrorismo internazionale, non può, invece, condividersi l'affermazione della Corte di Cassazione secondo la quale la condotta deve contenere, sul piano psicologico, l'ulteriore requisito della motivazione politica, religiosa o ideologica; infatti, da un esame dei principali strumenti di diritto internazionale in materia di terrorismo, emerge piuttosto che il terrorismo non può essere giustificato in nessuna circostanza e per nessuna ragione di natura politica, filosofica, ideologica, razziale o etnica, religiosa o di qualsiasi altra natura. La condanna del terrorismo internazionale così formulata è contenuta, peraltro, non solo nell'art. 5 della convenzione per la repressione degli attentati terroristici dinamitardi (New York, 15 dicembre 1997)¹³ e nell'art. 6 della convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare (New York, 13 aprile 2005),¹⁴ ma anche in numerose risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.¹⁵

Fermo restando quanto precisato in merito all'adozione di una definizione di terrorismo e agli elementi costitutivi della stessa, la sentenza relativa al caso *Daki* assume notevole rilievo non solo dal punto di vista del diritto interno, in quanto l'interpretazione della disciplina normativa relativa al terrorismo internazionale fornita dalla Corte Suprema potrebbe in futuro influenzare le motivazioni di altri tribunali, ma anche nella prospettiva del diritto internazionale; infatti, l'esistenza di un numero considerevole di pronunce emesse da Corti supreme nazionali, aventi il medesimo orien-

venzione internazionale. I lavori preparatori del progetto di convenzione contro il terrorismo sono disponibili al sito www.un.org/law/terrorism/index.html.

¹³ Convenzione per la repressione degli attentati terroristici dinamitardi (New York, 15 dicembre 1997), in *Int. Legal Materials*, 1997, p. 249 ss.

¹⁴ La convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare (New York, 13 aprile 2005) non è ancora in vigore; il testo può essere consultato al sito http://untreaty.un.org/English/Terrorism/English_18_15.pdf.

¹⁵ Senza nessuna pretesa di completezza, si rinvia alle risoluzioni n. 49/60, n. 50/53, n. 51/210, n. 54/110 e n. 60/1 dell'Assemblea generale adottate rispettivamente il 9 dicembre 1994, l'11 dicembre 1995, il 16 gennaio 1997, il 9 dicembre 1999 e il 13 settembre 2005, nonché alle risoluzioni n. 1373 e n. 1566 adottate dal Consiglio di sicurezza rispettivamente il 28 settembre 2001 e l'8 ottobre 2004. Si vedano, infine, il rapporto delle Nazioni Unite *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, doc. A/59/565 del 2 dicembre 2004, e il *2005 World Summit Outcome Document*, doc. A/RES/60/1 del 5 agosto 2005. Per un'analisi dettagliata si veda L'AVALLE, *A Politicized and Poorly Conceived Notion Crying out for Clarification: The Alleged Need for a Universally Agreed Definition of Terrorism*, in *ZaöRV*, 2007, p. 89 ss.

tamento in materia di repressione del terrorismo internazionale, potrebbe confermare, in futuro, l'esistenza di una prassi in tal senso e contribuire alla formazione di una norma di diritto internazionale consuetudinario.

3. Per quanto sia difficile prevedere l'influenza che la sentenza n. 1072 eserciterà sull'orientamento dei tribunali nazionali, è lecito attendersi che gli sviluppi più significativi proverranno dalle considerazioni della Cassazione in merito alla inutilizzabilità ai fini probatori delle informazioni acquisite tramite le fonti di *intelligence*¹⁶ e al valore esclusivamente amministrativo dell'iscrizione di un individuo, o di un ente, nella lista del Comitato 1267 delle Nazioni Unite.¹⁷ In merito a tale argomento, la Corte Suprema ha opportunamente rilevato che l'inserimento di un nominativo nelle liste delle organizzazioni terroristiche e degli individui a esse collegati, redatte dai Comitati per le sanzioni delle Nazioni Unite, può essere utilizzato come elemento valorizzante delle investigazioni a carico degli stessi individui ed enti, ma non può mai assumere valore di prova.¹⁸ Nello specifico, la ragione di tale esclusione deriva, anzitutto, dalla constatazione che i provvedimenti sanzionatori non hanno natura giurisdizionale e, in subordine, dal fatto che i soggetti destinatari delle misure di congelamento non hanno alcun *locus standi* dinanzi ai Comitati per le sanzioni, rendendo problematica, se non impossibile, la tutela dei diritti e delle garanzie degli

¹⁶ Secondo la Corte Suprema, le informazioni acquisite tramite le fonti di *intelligence* sono inutilizzabili, in quanto «inficcate da un *vulnus* della legalità del procedimento probatorio»: sent. n. 1072 cit., p. 22 ss.

¹⁷ Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha istituito il Comitato per le sanzioni contro i Talebani e gli individui e le entità associate ad Al Qaeda con la risoluzione n. 1267 del 15 ottobre 1999. In particolare, esso è uno dei 12 Comitati per le sanzioni istituiti dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, nell'esercizio dei poteri conferitigli dal cap. VII della Carta di San Francisco. Il funzionamento di tale Comitato è stato più volte modificato con le risoluzioni n. 1333 del 19 dicembre 2000, n. 1390 del 6 gennaio 2002, n. 1455 del 17 gennaio 2003, n. 1526 del 30 gennaio 2004, n. 1617 del 29 luglio 2005 e n. 1735 del 22 dicembre 2006. Per una analisi dettagliata delle sanzioni individuali adottate dal Consiglio di sicurezza v. ROSAND, *Security Council Resolution 1373, the Counter-terrorism Committee, and the Fight against Terrorism*, in *American Jour. Int. Law*, 2003, p. 333 ss.; ARCARI, *Tutela dei diritti umani e misure del Consiglio di sicurezza*, in PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006, p. 46 ss.; ID., *Observations sur les problèmes juridiques posés par les sanctions des Nations Unies et leur évolution récente*, in *Anuario derecho int.*, 2006, p. 317 ss.; PIETH, *Criminalizing the Financing of Terrorism*, in *Jour. Int. Criminal Justice*, 2006, p. 1074 ss.; ROSAND, *The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions*, in *American Jour. Int. Law*, 2006, p. 745 ss.; ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela dei diritti degli individui iscritti nelle liste dei Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, in *Riv. dir. int.*, 2007, p. 657 ss.; BIANCHI, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2007, p. 881 ss.; CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Firenze, 2007.

¹⁸ Sent. n. 1072 cit., p. 23 ss.

individui.¹⁹ Recentemente, con le medesime motivazioni la Procura di Milano ha chiesto l'archiviazione del caso relativo all'egiziano Youssef Nada e all'eritreo Ahmed Idris Nasreddin,²⁰ sottolineando che l'inserimento di un nominativo in una lista consolidata (c.d. *black list*) avviene sulla base di decisioni del potere esecutivo.²¹

Com'è noto, l'adozione di misure non implicanti l'uso della forza nei confronti di persone fisiche e organizzazioni coinvolte in attività terroristiche è una prassi seguita dal Consiglio di sicurezza a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. Nello specifico, si tratta di provvedimenti sanzionatori di natura amministrativa, consistenti nell'imposizione di misure che incidono sulle risorse economiche, o sulla libertà di movimento di un individuo. Le sanzioni selettive, o «sanzioni intelligenti», consentono di colpire direttamente i responsabili di una situazione di minaccia alla pace, permettendo in tal modo di ridurre al minimo l'impatto umanitario delle stesse.

La disciplina normativa concernente le funzioni del Comitato 1267 è stata più volte modificata, al fine di correggere numerosi vizi procedurali e garantire il rispetto dei diritti umani.²² In questa prospettiva, rivestono un certo interesse le c.d. deroghe umanitarie, ovvero meccanismi di esenzione in base ai quali parte dei beni patrimoniali rimangono a disposizione dell'individuo per provvedere ai bisogni essenziali.²³ Inoltre, fra le modifiche

¹⁹ L'assenza di un apposito meccanismo di controllo giurisdizionale rappresenta uno dei limiti più evidenti del sistema delle misure sanzionatorie adottate dal Consiglio di sicurezza; inoltre, la procedura d'iscrizione, o l'eventuale cancellazione, avviene nell'ambito di una procedura confidenziale e sulla base di informazioni riservate fornite dagli organi del potere esecutivo. Sul punto si veda il Rapporto del Gruppo di monitoraggio (S/2006/750), presentato il 30 settembre 2006 al Presidente del Consiglio di sicurezza e al Presidente del Comitato 1267. Il rapporto è disponibile al sito <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/529/77/PDF/N0652977.pdf?OpenElement> (consultato il 18 giugno 2007).

²⁰ Nada e Nasreddin sono i dirigenti di una società finanziaria svizzera, Al Taqwa, ritenuta uno dei principali canali di finanziamento della rete terroristica di Al Qaeda. A seguito dell'iscrizione di entrambi i nominativi nella lista del Comitato 1267, rispettivamente il 9 dicembre 2001 e il 24 aprile 2002, il Procuratore della Confederazione svizzera ha avviato le indagini giudiziarie, dalle quali però non sono emersi elementi di prova atti a dimostrare il coinvolgimento di Nada e Nasreddin nella rete terroristica di Al Qaeda. Recentemente, Nada ha ottenuto un risarcimento per i danni subiti a causa delle indagini, ma il suo nominativo risulta ancora iscritto nella lista consolidata del Comitato 1267. Per ulteriori approfondimenti si rinvia alla sentenza n. 1 A. 45/2007/daa, emanata dal Tribunale federale svizzero il 14 novembre 2007. La sentenza è disponibile al sito www.bger.ch/it/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile2000.htm.

²¹ Cfr. *Corriere della Sera*, 24 luglio 2007.

²² Il meccanismo di funzionamento del Comitato 1267 è contenuto nelle *Guidelines of the Committee for the Conduct of It's Work*, che sono state adottate dallo stesso Comitato il 7 novembre 2002 e più volte emendate, da ultimo il 12 febbraio 2007. Il testo è disponibile al sito www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf.

²³ Con la risoluzione n. 1452 del 20 dicembre 2002, il Consiglio di sicurezza ha stabilito che non possono essere sottoposti a vincoli di natura sanzionatoria i beni che sono «necessary for basic expenses, including payments for foodstuffs, rent or mortgage, medicines and med-

più significative che sono state apportate al sistema delle sanzioni del Consiglio di sicurezza vi è l'adozione di un meccanismo di cancellazione uniforme per tutti i Comitati e accessibile agli individui ed enti sottoposti alle sanzioni.²⁴ In particolare, la nuova procedura di cancellazione prevede l'istituzione di un Centro di riferimento (c.d. *focal point*) presso il Segretariato delle Nazioni Unite, incaricato di ricevere da individui ed enti le richieste di riesame e trasmettere le stesse ai Governi coinvolti nella procedura. Tuttavia, fatta eccezione per la fase iniziale di presentazione della richiesta di riesame, la procedura uniforme di cancellazione conserva un carattere strettamente confidenziale e politico, in quanto la questione potrà essere iscritta all'ordine del giorno del Comitato interessato solo se, entro tre mesi dalla richiesta, uno degli Stati coinvolti nella procedura abbia raccomandato la cancellazione del nome del richiedente dalla lista.²⁵

In questa sede non è possibile approfondire ulteriormente gli aspetti sostanziali e processuali propri del diritto internazionale e comunitario che vengono in rilievo analizzando il meccanismo delle sanzioni individuali; tuttavia, nel chiudere su tale profilo, è opportuno soffermarsi brevemente sulla legittimità delle liste consolidate. In particolare, il Tribunale di primo grado delle Comunità europee relativamente ai casi *Yusuf, Al Barakaat Foundation* e *Kadi* del 2005²⁶ e *Ayadi e Hassan* del 2006²⁷ ha respinto i

ical treatment, taxes, insurance premiums, and public utility charges, or exclusively for payment of reasonable professional fees and reimbursement of incurred expenses associated with the provision of legal services, or fees or service charges for routine holding or maintenance of frozen funds or other financial assets or economic resources».

²⁴ La procedura uniforme di cancellazione di un nominativo dalle liste consolidate dei Comitati per le sanzioni è stata introdotta dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 1730 del 19 dicembre 2006.

²⁵ Cfr. sul punto ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela cit.*, p. 657 ss.; CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio cit.*, p. 118 ss.

²⁶ Il Tribunale di I grado si è pronunciato il 21 settembre 2005 sulle cause riunite T-306/01, *Yusuf, Al Barakaat Foundation* e *Kadi c. Consiglio e Commissione*, in questa *Rivista*, 2006, p. 203 ss. Per i commenti alla sentenza in questione v. ARCARI, *Tutela dei diritti umani cit.*, p. 46 ss.; BARTOLINI, *L'ambito di applicazione ratione personae degli articoli 301 e 60 TCE nelle recenti sentenze Yusuf e Kadi*, in *Dir. Un. eur.*, 2006, p. 317 ss.; CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, *ivi*, p. 333 ss.; GIANELLI, *Il rapporto tra il diritto internazionale e il diritto comunitario secondo il tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in *Riv. dir. int.*, 2006, p. 131 ss.; VLCEK, *Acts to Combat the Financing of Terrorism, Common Foreign and Security Policy at the European Court of Justice*, in *Eur. Foreign Affairs Rev.*, 2006, p. 491 ss.; TERRASI, *Congelamento dei beni di organizzazioni terroristiche e tutela dei diritti umani nell'ordinamento comunitario*, in *Diritti umani e dir. int.*, 2007, p. 423 ss.

²⁷ Il 12 luglio 2006, il Tribunale di I grado ha emesso la sentenza definitiva nelle cause T-253/02, *Ayadi c. Consiglio dell'Unione Europea* e T-49/04, *Hassan c. Consiglio e Commissione*. Il testo della sentenza è reperibile al sito www.curia.europa.eu. Su di essa v. CAPPUCCIO, *Sanzioni ad Al-Qaeda nei regolamenti comunitari: si può agire solo nei confronti del proprio Stato di appartenenza?*, in *Quaderni cost.*, 2006, p. 821 ss.; MARTINO, *Garanzia dei diritti*

dubbi di legittimità a livello comunitario circa il fondamento giuridico delle sanzioni selettive e la mancanza di garanzie con le quali è redatta e aggiornata la lista consolidata del Comitato 1267; inoltre, pur riconoscendo che il congelamento dei fondi costituisce una misura particolarmente invasiva e drastica, lo stesso Tribunale ha affermato che tali misure non impediscono all'individuo interessato di condurre una vita personale, familiare e sociale soddisfacente. Le sentenze pronunciate dal Tribunale di primo grado relativamente ai casi *Yusuf, Kadi, Hassan e Ayadi* sono state impugnate dinanzi alla Corte di giustizia e, attualmente, sono al vaglio della stessa.²⁸

In questa prospettiva, particolarmente interessante risulta, infine, la decisione della Corte europea dei diritti umani relativamente al caso *Segi e Gestoras Pro-Amnistia*,²⁹ che ha dichiarato il ricorso inammissibile per insussistenza della qualità di vittima dei ricorrenti. Infatti, secondo la Corte l'iscrizione di un nominativo nella lista consolidata degli individui e degli enti che finanziano il terrorismo non causa una lesione tale da giustificare l'applicazione della convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto le liste consolidate hanno solamente lo scopo di porre gli individui e le associazioni designate sotto il controllo delle autorità statali nel quadro del sistema di cooperazione rafforzata dell'Unione europea.

Infine, tenendo presente le competenze specifiche che distinguono una corte suprema da un organo giurisdizionale europeo, è interessante notare che, nel pronunciarsi sul valore giuridico delle liste consolidate, la Corte di Cassazione, nella sentenza n. 1072, ha assunto un atteggiamento più attento

e istanze di sicurezza tra ordinamenti internazionale, comunitario e nazionali, in *Dir. pubblico comp. eur.*, 2006, p. 1585 ss.

²⁸ Yusuf, Kadi, Hassan e Ayadi hanno proposto ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee rispettivamente il 23 novembre 2005 (causa C-414/05P), il 17 novembre 2005 (causa C-402/05P), il 25 settembre 2005 (causa C-399/06P) e il 27 settembre 2006 (causa C-403/06P). Relativamente al caso *Kadi*, nelle conclusioni recentemente depositate, l'avv. gen. Maduro ha chiesto alla Corte di giustizia di annullare la decisione del Tribunale di I grado e pronunciarsi sulla legittimità delle sanzioni selettive del Consiglio di sicurezza, in quanto gli organi comunitari non possono sottrarsi all'obbligo di verifica della conformità delle stesse rispetto alle norme poste a tutela dei diritti umani fondamentali (punti 40 e 41). I ricorsi sono pubblicati rispettivamente in *Gazz. Uff. Un. eur.*, n. C 48 del 25 febbraio 2006; n. C 36 dell'11 febbraio 2006; n. C 294 del 2 dicembre 2006; n. C 294 del 2 dicembre 2006. Le conclusioni dell'avv. gen. sono disponibili al sito www.curia.europa.eu.

²⁹ La *Segi* e la *Gestoras Pro-Amnistia* sono due organizzazioni basche ritenute in collegamento con l'organizzazione terroristica ETA. Per completezza d'informazione, è opportuno segnalare che entrambe le organizzazioni, dopo aver adito la Corte europea dei diritti dell'uomo, hanno presentato ricorso presso la Corte di giustizia contro l'ordinanza di rigetto emessa dal Tribunale di I grado. La decisione sulla ricevibilità del ricorso concernente il caso *Segi e Gestoras Pro-Amnistia* (procedimento n. 6422/02 del 23 maggio 2002) è disponibile al sito della Corte europea dei diritti umani, www.echr.coe.int. Le sentenze C-355/04P, relativa al caso *Segi*, e C-354/04P, relativa al caso *Gestoras Pro-Amnistia*, emesse dalla Corte di giustizia delle Comunità europee il 27 febbraio 2007, sono pubblicate in *Gazz. Uff. Un. eur.*, n. C 251 del 9 ottobre 2004.

alla tutela dei diritti e delle libertà individuali rispetto a quello piú cauto, e forse eccessivamente deferente nei confronti del Consiglio di sicurezza, mostrato dal Tribunale di primo grado, nel caso *Yusuf e altri*, e dalla Corte europea dei diritti umani, nel caso *Segi*.

4. Nella sentenza relativa al caso *Daki*, la Suprema Corte piú volte assume il ruolo di attento osservatore delle misure adottate dall'ordinamento italiano in materia di terrorismo, con il presumibile intento di fornire non solo alla Corte di Assise che ha recentemente effettuato il riesame della sentenza in questione, ma anche ai tribunali di merito un quadro normativo e istituzionale completo in tale materia. In questa prospettiva vanno inquadrati anche i rilievi della Corte rispetto alla funzione svolta dal Comitato di sicurezza finanziaria (in seguito: «CSF»),³⁰ relativamente al contrasto delle attività di finanziamento del terrorismo. Il CSF ha il compito di monitorare il funzionamento del sistema di prevenzione e di contrasto al terrorismo internazionale, ponendosi in tal modo come punto di raccordo tra le amministrazioni e gli enti operanti in questo settore; inoltre, il CSF redige e aggiorna la lista consolidata di individui e organizzazioni coinvolti nell'attività di gruppi terroristici legati ad Al Qaeda, sulla base di un eventuale procedimento penale a carico del soggetto individuato o dell'adozione dei provvedimenti di natura cautelare. Nell'acquisizione delle informazioni in possesso della pubblica amministrazione, il CSF ha poteri particolarmente penetranti, anche in deroga al segreto d'ufficio; inoltre, esso valuta l'idoneità delle informazioni raccolte e assicura, sulla base del criterio della ragionevolezza, l'identificazione certa dei soggetti indicati, evitando l'eventuale coinvolgimento di soggetti diversi, ma con generalità identiche o simili.³¹ Dopo aver redatto la lista dei nominativi, il CSF trasmette la stessa al Ministero degli affari esteri, che, a sua volta, la invia agli organi comunitari incaricati di redigere l'elenco degli individui e degli enti che finanziano i gruppi terroristici legati ai Talebani e ad Al Qaeda.³² Infine, in caso

³⁰ Il Comitato è stato istituito con il d.l. 12 ottobre 2001 n. 369, contenente misure urgenti per contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale e successivamente convertito nella l. 14 dicembre 2001 n. 431, pubblicati rispettivamente in *Gazz. Uff.*, n. 240 del 15 ottobre 2001 e n. 290 del 14 dicembre 2001.

³¹ Nonostante gli sforzi in tal senso, si sono ugualmente verificati casi d'omonimia, causati, tra l'altro, dalla errata trascrizione di alcuni nomi arabi nell'alfabeto occidentale. Per piú ampie considerazioni v. DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo nella recente prassi europea*, in BOSCHIERO (a cura di), *Ordine internazionale e valori etici*, Napoli, 2004, p. 203 ss.; ROSI, *L'Onu e l'Ue e la lotta al terrorismo globale: ecco le norme contro chi finanzia Bin Laden*, in *D&G*, 2004, p. 26 ss.; BONETTI, *Terrorismo emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006, p. 91 ss.

³² L'elenco degli individui e degli enti che finanziano i gruppi terroristici legati ai Talebani e ad Al Qaeda è contenuto nel regolamento (CE) n. 2580/2001, adottato dal Consiglio il 27 dicembre 2001, in *Gazz. Uff. Com. eur.*, n. L 344 del 28 dicembre 2001. Inoltre, tale re-

di esigenze umane fondamentali, il CSF può rilasciare autorizzazioni specifiche per l'utilizzo dei capitali congelati.³³

Sebbene la Corte di Cassazione metta in risalto l'efficacia di tale sistema, se ne ricava la sensazione di un apparato organizzativo non ancora efficace, non solo perché le indagini risultano decisamente poco coordinate tra le diverse autorità nazionali, ma anche per il fatto che la struttura organizzativa e normativa preposta a contrastare il finanziamento del terrorismo è eccessivamente sofisticata rispetto ai canali finanziari realmente utilizzati. In effetti, la realtà italiana, così come emerge dalla maggior parte delle indagini europee, sembra dimostrare che i finanziamenti provengono prevalentemente da attività criminali comuni, quali il traffico di sostanze stupefacenti o di documenti e banconote false, e non attraverso sofisticati canali finanziari e bancari.

5. L'importanza della sentenza relativa al caso *Daki* è evidente non solo per il rilievo dei contenuti, ma in quanto dimostra che anche il terrorismo può e deve essere fronteggiato nel pieno rispetto delle leggi. Inoltre, le motivazioni contenute nella sentenza in questione inducono a qualche riflessione positiva sul senso di responsabilità dei giudici delle Corti Supreme, anche in relazione alla loro funzione di orientamento dei tribunali di merito in una materia così delicata come quella della repressione del terrorismo internazionale. Ovviamente, resta il fatto che, per un corretto esercizio della funzione giurisdizionale, è necessaria anche l'emanazione di norme statali adeguate.

golamento, in allegato, contiene l'elenco delle autorità nazionali preposte dagli Stati membri dell'Unione europea alla compilazione della lista consolidata e all'adozione delle misure sanzionatorie.

³³ Per un'analisi dettagliata dei meccanismi procedurali si rinvia al regolamento interno del Comitato di sicurezza finanziaria, disponibile al sito www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Prevenzion/Comitato-di-Sicurezza-Finanziaria/Normativa-/Normativa-/Regolamento/Regolamento-interno.pdf (consultato il 18 settembre 2007).

