

Una Corte penale europea?

di

Guido Raimondi

1. Ostacoli che si frappongono all'estradizione di terroristi a livello europeo. 2. Possibili procedure, diverse dall'estradizione, che consentano una efficace repressione del terrorismo. 3. Cenni ai precedenti storici di Corti penali internazionali; possibili fori europei nel cui quadro sarebbe immaginabile la costituzione del nuovo organo. 4. Competenze della futura Corte penale europea. 5. Composizione della futura Corte. 6. Controllo sull'attività della Corte da parte degli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. 7. Conclusioni.

1. Le recenti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 40/61, approvata senza voto il 9 dicembre 1985 e n. 42/159, approvata a stragrande maggioranza il 7 dicembre 1987 condannano come criminale ogni atto, metodo e pratica di terrorismo, ovunque e da chiunque commesso.

E' facile constatare, peraltro, che alla fermezza di questa presa di posizione, adottata ai più alti livelli della Comunità internazionale, non corrispondono strumenti giuridici altrettanto solidi ed efficaci, tali da assicurare in ogni caso la cattura e la punizione di coloro che si rendono responsabili di crimini di carattere terroristico (1).

Una precisazione è necessaria. Che cosa si intende per "crimine di carattere terroristico? E' noto che a partire dai primi studi effettuati dalle Nazioni Unite sul fenomeno terroristico nel 1972, la Comunità internazionale non è giunta ad elaborare una definizione universalmente accettata di "terrorismo internazionale". Essa ha invece proceduto alla individuazione di taluni beni, particolarmente importanti nella vita di relazione internazionale, provvedendo poi a negoziare e ad adottare una rete di accordi internazionali diretta a permettere la repressione degli attacchi a tali beni (2). Questi accordi si fondano sulla regola dell'aut dedere aut iudicare, che pone a carico dello Stato sul territorio del quale il presunto autore dell'atto terroristico venga scoperto l'obbligo alternativo di estradarlo ovvero di sottoporre il caso agli organi competenti per l'instaurazione di un procedimento penale (3). Ebbene, i reati presi in considerazione dalle convenzioni del tipo indicato possono essere considerati "crimini di carattere terroristico" ai nostri fini, senza con questo voler escludere l'esistenza di altre fattispecie, che potrebbero egualmente essere considerate inaccettabili dalla Comunità internazionale, e di conseguenza adeguatamente regolamentate a livello internazionale.

I mezzi giuridici apprestati dalla Comunità degli Stati per reagire al fenomeno terroristico consistono dunque essenzialmente nel complesso di accordi al quale si è ora fatto cenno, complesso che a sua volta si appoggia, per il suo concreto funzionamento alla rete di convenzioni in materia di estradizione, multilaterali e bilaterali, che legano le Parti.

Sul piano europeo la potenziale efficacia dell'estradizione quale valida risposta giuridica al terrorismo è fortemente compromessa. Nel preambolo della Convenzione europea per la repressione del terrorismo, aperta alla firma il 27 gennaio 1977, negoziata nel quadro del

Consiglio d'Europa, gli Stati firmatari, nell'auspicare che "...mesures efficaces..." siano prese affinché gli autori di atti terroristici non sfuggano al processo ed alla punizione, si dicono "convaincus que l'extradition est un moyen particulièrement efficace de parvenir à ce résultat". Tuttavia, in concreto, i meccanismi estradizionali - anche nel quadro europeo-occidentale, nel quale la tendenziale omogeneità politico-sociale degli stati che lo compongono potrebbe far pensare ad una assoluta mancanza di ostacoli nel campo della cooperazione penale - trovano un solido impedimento al loro efficace funzionamento in questo settore: la dottrina del reato politico (4).

Sono note le origini di questa dottrina, sviluppatasi alla fine del 18° secolo in concomitanza con le rivoluzioni americana e francese, allo scopo di impedire la consegna a Stati totalitari di individui la cui unica colpa era quella di aver lottato per la libertà. La Costituzione francese del 1793 prevedeva l'asilo per gli stranieri banditi dai loro paesi per la causa della libertà.

Non è questa la sede per sviluppare la teoria del reato politico, la cui definizione può variare (ed in effetti varia) da ordinamento ad ordinamento e può essere problematica anche all'interno di un singolo sistema giuridico nazionale (5).

Da un punto di vista generale può dirsi che si distinguono "reati politici puri", quelli cioè che sono direttamente collegati alla sicurezza dello Stato, in quanto sono diretti ad offendere un interesse politico di questo (ad es. insurrezione armata, tradimento) da "reati politici relativi", cioè reati comuni che vengono commessi in connessione con reati politici ovvero per uno scopo politico (6).

Ora, se si constata come sia difficile negare alla stragrande maggioranza degli atti terroristici il carattere di reato politico e, d'altro canto, la "vitalità" della dottrina del reato politico quale eccezione all'estradizione, anche nel limitato quadro europeo-occidentale, si comprende facilmente come l'istituto della estradizione - senza adeguati correttivi - possa dimostrarsi un'arma spuntata contro il terrorismo.

Che l'istituto del reato politico sia un concetto ben vivo a livello europeo non è controverso. Basterebbe far riferimento all'art. 3 par. 1 della Convenzione europea di estradizione, aperta alla firma a Parigi il 13 dicembre 1957, in vigore tra quasi tutti gli Stati dell'Europa occidentale, che vieta l'estradizione per un reato politico ovvero per un fatto connesso a tale reato. Da notare l'assolutezza del divieto, nonostante esso sia temperato dalla autorizzazione alla Parte richiesta -contenuta nella stessa disposizione - di valutare caso per caso se ci si trovi in presenza o meno di un reato politico.

La Convenzione europea per la repressione del terrorismo più sopra indicata, costituisce un tentativo di fronteggiare tali difficoltà (7). Tale Convenzione adotta la tecnica della "depoliticizzazione" del reato politico, individuando una serie di reati (all'art. 1) in ordine dei quali l'eccezione della politicità del reato non può essere fatta valere ai fini estradizionali. Questi reati sono in sostanza quelli previsti dalle Convenzioni concluse nel quadro delle Nazioni Unite e dell'ICAO -più sopra indicate- che esistevano all'epoca, oltre ad alcune fattispecie criminose specifiche, e cioè l'impiego -comportante pericolo per le persone- di bombe, granate, razzi, armi automatiche, lettere o plichi postali esplosivi. All'art. 2 è poi prevista la facoltà per gli Stati di non considerare come reato politico a fini estradizionali ogni grave atto di violenza, non compreso tra quelli di cui all'art. 1 "...dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes" (par. 1) ovvero ogni grave atto contro i beni, esclusi dall'art. 1, "...lorsqu'il a créé un danger collectif pour des personnes" (par.2).

La effettiva portata di questo strumento peraltro, è molto ridotta dalla possibilità per uno Stato parte, prevista all'art. 13, di riservarsi il diritto di rifiutare l'estradizione relativamente a reati di cui all'art. 1, da esso considerati come aventi carattere politico, a condizione che "...s"engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère

de particulière gravité...". E diversi Stati (compresa l'Italia) si sono avvalsi della possibilità di apporre questa riserva. Va detto peraltro che, se non è possibile il dedere, resta l'obbligo, di sottoporre il caso agli organi competenti per l'esercizio dell'azione penale, previsto all'art. 7 (cui è funzionalmente collegato l'art. 6 relativo alla giurisdizione). Ma è ovvio che l'impianto convenzionale, che dichiaratamente privilegia l'extradizione come mezzo più efficace, ne resta indebolito.

Come è stato notato (8) il numero e la portata delle riserve sono stati tali da suscitare nel più ristretto ambito dei Paesi comunitari l'esigenza di avere uno strumento diretto ad equilibrare gli effetti di tali riserve. Risultato delle riflessioni a livello comunitario è l'Accordo di Dublino del 4 dicembre 1979 relativo alla applicazione della Convenzione europea per la repressione del terrorismo tra gli Stati membri delle Comunità europee. Peraltro, anche l'efficacia di questo strumento non appare eccessiva (9).

D'altra parte, l'esigenza di ridurre la portata del concetto di delitto politico si scontra spesso con valori protetti a livello costituzionale. Questo, ad esempio, è il caso dell'Italia; gli articoli 10 e 26 della Costituzione italiana vietano rispettivamente l'extradizione dello straniero e del cittadino per reati politici. Proprio sulla possibilità di autorizzare la ratifica della Convenzione europea del 1977 con legge ordinaria si è avuto dinanzi al Parlamento italiano un vivace dibattito (10). E non è azzardato dire che, se si è giunti all'approvazione di tale legge (l. 26 novembre 1985 n. 719), ciò si deve all'inserzione nella stessa della riserva di cui al citato art. 13 della Convenzione, peraltro anticipata dal Governo al momento della firma, e quindi alla sua "cristallizzazione" legislativa (11). Non mancano, è vero, autorevoli appelli al Parlamento affinché il tema della regolamentazione a livello costituzionale del reato politico venga efficacemente affrontato (12). Non è tuttavia prevedibile se ed in quali tempi il Parlamento italiano potrà giungere alla soluzione del problema.

Analoghe difficoltà sono presenti in molti altri Paesi europei.

2. In questa situazione, constatata la effettività delle difficoltà che la concezione del reato politico comporta per il concreto funzionamento dei meccanismi estradizionali, resta da chiederci se altre strade, alternative all'extradizione, siano percorribili in vista di una repressione del terrorismo che sia efficace ed allo stesso tempo saldamente incanalata nell'alveo del diritto, cioè rispettosa dei diritti e delle garanzie che nelle società democratiche circondano la persona umana.

Non sembra che, a questi fini, lo stabilimento di un diritto penale uniforme, ovvero la ricerca di un metodo diretto al ravvicinamento delle legislazioni in questa materia si rivelerebbero utili.

In effetti può affermarsi che, grosso modo, i reati che costituiscono manifestazione di terrorismo sono adeguatamente puniti in tutti i Paesi europei, per cui non si avverte la necessità di importanti modifiche del diritto sostanziale.

Quanto poi al riconoscimento delle decisioni penali pronunziate in un altro sistema giuridico, e quindi, sostanzialmente, alla possibilità di eseguire la pena in un Paese diverso rispetto a quello del giudice che l'ha irrogata, è noto che importanti realizzazioni sono state portate a compimento sia sul piano del Consiglio d'Europa sia sul piano comunitario: ci si riferisce alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento delle persone condannate (Strasburgo, 21 marzo 1983) ed all'Accordo relativo all'applicazione, tra gli Stati membri delle Comunità europee, della stessa Convenzione (Bruxelles, 25 maggio 1987). Anche il nuovo codice di procedura penale italiano, entrato in vigore il 24 ottobre del 1989, contiene disposizioni di grande apertura di questo campo (art. 719 ss.).

Tuttavia, pur non disconoscendo il valore di queste iniziative, non sembra che esse

possano dimostrarsi di una qualche efficacia nella lotta al terrorismo, sebbene, - è appena il caso di precisarlo - esse rivestano una considerevole importanza in vista di quella progressiva "integrazione giudiziaria" a livello europeo che dovrebbe tendere, oltre che al reciproco riconoscimento dei provvedimenti giudiziari, ad una distribuzione internazionale delle competenze giudiziarie ed alla "neutralizzazione" relativamente alle attività processuali, delle limitazioni territoriali proprie delle singole sovranità nazionali (13).

Un'altra idea è stata lanciata qualche tempo fa: quella della creazione di una Corte penale europea con competenza a giudicare reati di matrice terroristica.

In contrappunto all'iniziale rifiuto della Francia di ratificare la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977 e l'Accordo di Dublino del 1979, il Presidente della Repubblica francese lanciò una proposta nell'agosto 1982 (14), presentata poi il 25 ottobre 1982 ai Ministri della giustizia degli Stati membri delle Comunità europee, di una Convenzione europea di estradizione completata dalla creazione di una Corte penale europea (15).

Lo spirito della proposta del Governo francese veniva così spiegata dall'allora Ministro della giustizia nel rispondere al Senato ad una interrogazione parlamentare: "Cette procédure ne pourrait jouer que si la loi nationale de l'Etat requis ne permettait pas de [...] poursuivre et de [...] juger" il presunto reo.

"Ce système présenterait un double avantage: d'une part, il assurerait le respect de l'indépendance nationale - puisque les juridictions nationales conservent l'intégralité de leur compétence et qu'il n'y a pas de limitation en ce qui concerne la souveraineté judiciaire de l'Etat requis, ce qui est important - d'autre part, il permettrait d'assurer la régression d'agissements graves sans tomber dans les inconvénients, les dangers et les difficultés qui peuvent résulter du jugement, par les juridictions nationales, d'infractions commises à l'étranger par des étrangers à l'encontre d'étrangers" (16).

L'idea è stata poi ripresa nel 1987 dall'On. Rognoni, al tempo Ministro italiano della giustizia con un intervento sulla stampa (17). L'esponente politico italiano pone l'istituzione di una Corte europea per i reati di terrorismo come una alternativa radicale alla cooperazione basata sull'extradizione, con effetti politici di grande rilevanza: il superamento delle difficoltà connesse al divieto di estradizione per reati politici e l'eliminazione delle tensioni che nascono "...da una diversa considerazione del diritto d'asilo: uso ed abuso di tale diritto" (18). Ulteriori vantaggi vengono individuati nel fatto che l'internazionalizzazione del processo penale porrebbe i singoli Stati al riparo dai pericoli di una ritorsione "mirata" da parte di gruppi terroristici e nella particolare autorevolezza di cui le sentenze della futura Corte godrebbero in relazione alle sentenze delle Corti del paese colpito dall'atto di terrorismo.

3. L'idea della creazione di una Corte penale internazionale non è nuova (19). Di un qualche interesse ai nostri fini è la Convenzione per la creazione di una Corte penale internazionale, conclusa a Ginevra il 16 novembre 1937, nel quadro della Società delle Nazioni, contemporaneamente alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo (20), della quale costituiva un complemento, essendo destinata ad entrare in vigore solo e quando l'altra avesse ottenuto il prescelto numero di ratifiche. Come è noto, nessuno dei due strumenti è entrato in vigore (21).

Lo studio della materia era stato incluso nei programmi della Società delle Nazioni in seguito all'assassinio del Re Alessandro di Jugoslavia e del Ministro degli esteri, ed ex Presidente del Consiglio francese, Barthou, avvenuto a Marsiglia il 9 ottobre 1934.

Il legame tra i due strumenti era rafforzato dal fatto che la istituenda Corte avrebbe dovuto occuparsi esclusivamente dei reati considerati dalla Convenzione principale. Nell'accordo si

prevedeva che la Corte sarebbe stata composta da cinque giudici effettivi e cinque supplenti, da scegliersi tra i membri della Corte permanente di giustizia internazionale, con sede all'Aja. La giurisdizione della Corte sarebbe stata facoltativa, nel senso che gli Stati parte avrebbero avuto la facoltà di rinviare al giudizio di questo organo persone accusate dei reati terroristici previsti dalla Convenzione principale, in luogo di processare le medesime persone dinanzi ai loro tribunali o di estradarli verso un altro Stato parte della Convenzione principale. Non era stabilito alcun obbligo per gli Stati parti dell'Accordo relativo alla Corte, ne' si prevedeva la facoltà per l'accusato di chiedere di essere processato dinanzi alla Corte internazionale.

Quanto al diritto sostanziale applicabile, si prevedeva che la Corte avrebbe applicato il diritto dello Stato sul cui territorio il reato fosse stato perpetrato, ovvero quello dello Stato che avesse adito la Corte, scegliendo quello meno severo. Nel caso di mancata presenza tra i giudici di un cittadino dello Stato il cui diritto doveva essere applicato, la Convenzione prevedeva l'invito di un "assessore" che fosse una riconosciuta autorità su tale legge.

Più di recente, poi, proprio nel quadro comunitario, era stata prevista l'attribuzione di competenze penali ad una Corte internazionale già esistente. Ciò si era verificato con il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED), firmato a Parigi il 27 maggio 1952 tra i sei Stati che avevano già costituito la CECA, che all'art. 61 prevedeva una competenza penale della Corte di giustizia della CECA. Con il protocollo giurisdizionale allegato al Trattato poi, si disponeva che, all'entrata in vigore del Trattato stesso, gli Stati membri avrebbero trasferito alla CED "i loro poteri di repressione dei reati che potessero essere commessi da membri delle Forze europee di Difesa" (art. 18) e che la repressione di tali reati sarebbe stata assicurata appena possibile mediante una legislazione comune, stabilita nel rispetto delle regole costituzionali di ciascuno Stato membro e comprendente anche le norme dell'organizzazione giudiziaria e della procedura" (art. 19, primo comma) (22).

Né va dimenticato che la Convenzione delle Nazioni Unite sul genocidio (9 dicembre 1948) prevede, l'istituzione di una Corte penale internazionale alla quale gli Stati saranno obbligati a deferire le persone accusate dei delitti previsti dalla Convenzione soltanto se ne riconosceranno la giurisdizione. Tale Corte, tuttavia, non è stata istituita (23).

Fatto questo breve cenno ai precedenti storici di Corti penali internazionali è ora opportuno chiedersi all'interno di quale foro europeo sarebbe immaginabile la costituzione del nuovo organo.

L'unica alternativa possibile sembra essere quella tra il Consiglio d'Europa e le Comunità europee.

In favore della opzione per l'organizzazione di Strasburgo sembra militare la maggiore esperienza che il Consiglio d'Europa indubbiamente possiede, nel campo penale e della repressione del terrorismo rispetto alle Comunità europee.

D'altro canto va considerato il superiore grado di integrazione esistente tra i Dodici, circostanza questa che potrebbe rivelarsi decisiva allorché si tratti di trasferire ad un giudice internazionale da parte degli Stati, competenze così delicate e proprie della sovranità nazionale quali quelle penali. Nemmeno poi si deve trascurare che, seppure in misura minore in rapporto al Consiglio d'Europa, le Comunità europee hanno prodotto notevoli risultati nel quadro della Cooperazione giudiziaria in campo penale (24).

Qualunque via si scelga, occorre porsi il problema dei rapporti dell'organo istituendo con le istituzioni giudiziarie o quasi giudiziarie esistenti nei due sistemi: Commissione e Corte dei diritti dell'uomo per il Consiglio d'Europa e Corte di giustizia delle Comunità europee.

Bisogna innanzitutto interrogarsi sulla opportunità di attribuire le nuove competenze ad un organo già esistente, ovvero di crearne uno nuovo.

Relativamente al Consiglio d'Europa, sembra innanzitutto da escludere l'attribuzione di

competenze penali alla Commissione europea dei diritti dell'uomo, organo privo di veri e propri poteri giudiziari e con funzioni che in linea di principio, tendono ad essere prevalentemente conciliative.

Per quanto attiene alla Corte europea dei diritti dell'uomo, si tratta qui di un organo che effettivamente esercita già ora piene funzioni giurisdizionali nel quadro della Convenzione europea del 1950 sui diritti dell'uomo e che possiede una ragguardevole esperienza nel campo penale, avendo affrontato una molteplicità di casi concernenti vari Paesi europei, relativi a procedimenti penali nazionali anche di rilevante gravità. Vi sarebbe qualche problema in riferimento al carico di lavoro di questa Corte, già oggi oberata da molti casi, ma a ciò potrebbe ovviarsi con appropriate misure di organizzazione.

Piuttosto vi è da considerare che, devolvendo le competenze in esame alla Corte di Strasburgo, si renderebbe difficile la possibilità di effettuare, sulle procedure che sarebbero instaurate, il controllo previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950. Si dovrebbe immaginare la devoluzione degli affari penali ad una sezione della Corte, mentre un'altra sezione dovrebbe essere costituita, escludendo i giudici che abbiano partecipato alla procedura penale, per la procedura di controllo.

Ma, a parte l'impossibilità per la Corte di lavorare nella sua formazione plenaria, si finirebbe per porre i giudici membri della sezione "di controllo" in una situazione estremamente difficile: nell'ipotesi in cui si rinvenisse una violazione della Convenzione del 1950 da parte della sezione "penale", la Corte dovrebbe affermare solennemente una violazione della Convenzione perpetrata da se' stessa. Ciò sarebbe grandemente nocivo del suo prestigio e rischierebbe di turbare i rapporti personali tra i giudici.

L'insieme di queste difficoltà condurrebbe a sottrarre le nuove procedure al meccanismo di controllo di Strasburgo, che dovrebbe così riporre piena fiducia nella Corte, come miglior garante dei diritti dell'uomo anche nell'esercizio delle sue funzioni penali.

Ma in questo modo gli Stati finirebbero per aggirare il sistema di garanzie dei diritti individuali. E ciò sarebbe inaccettabile.

Anche la Corte di Lussemburgo ha un carico di lavoro assai rilevante. E' da aggiungere che questa Corte non ha grande esperienza in materia penale, anche se non sono mancate pronunzie che hanno preso in considerazione profili penalistici. Le considerazioni precedenti militano quindi a favore della soluzione consistente nella creazione di un nuovo organo.

Prima ancora di esaminare le possibili competenze da attribuire alla futura Corte, un problema va segnalato, quello del doppio grado di giurisdizione.

Quasi tutti i Paesi dell'Europa occidentale, compresa l'Italia, sono parti del Patto internazionale delle Nazioni Unite del 1966 relativo ai diritti civili e politici. L'art. 14 par. 5 di questo strumento dispone che "Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi". Certamente questa previsione è stata posta avendo in mente le giurisdizioni penali nazionali, ma non si vede come gli Stati che partecipano al Patto possano sottrarsi all'obbligo di cui all'art. 14 par. 5 allorché stabiliscano di esercitare in forma collettiva la giurisdizione penale. Ne deriva che, volendo istituire una giurisdizione europea per i reati di terrorismo, questa dovrebbe essere imperniata su due organi: uno di prima istanza ed uno di appello, a meno che non si voglia contravvenire al Patto del 1966.

4. Venendo ora al tema delle competenze della futura Corte, o meglio del futuro sistema giudiziario penale europeo (costituito da due organi), la prima alternativa che si pone è quella del carattere "obbligatorio o facoltativo" da attribuire alla sua giurisdizione. Si tratta cioè di stabilire

se, in presenza di certi reati da giudicare, la giurisdizione dei futuri giudici debba ricorrere sempre ed in ogni caso, con esclusione delle giurisdizioni nazionali, ovvero se il Governo interessato debba avere la possibilità di scegliere -nella stessa situazione- tra i giudici internazionali e i giudici nazionali.

Il primo approccio, come si è visto, è quello seguito nel Trattato relativo alla Comunità europea di difesa, mentre il secondo corrisponde alla impostazione della Convenzione di Ginevra del 16 novembre 1937.

In quest'ultimo senso si pone anche l'ex Guardasigilli italiano, on. Rognoni, che vede l'istituzione di una Corte penale europea come "...una sorta di alternativa all'esercizio diretto della giurisdizione -anche nei casi in cui l'obbligo del procedimento consegue al rifiuto dell'estradizione-..." (25).

Sono evidenti i vantaggi derivanti, in una materia nella quale le implicazioni politiche sono così acute, da un sistema flessibile come quello auspicato dall'on. Rognoni.

Tuttavia la pratica realizzazione di quest'ultimo sistema potrebbe dar luogo a difficoltà per Paesi, come l'Italia, che tutelano a livello costituzionale il principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 della Costituzione).

Mentre tale principio non sarebbe vulnerato dalla istituzione di un giudice internazionale competente sempre ed in ogni caso -nell'eventualità di mancata estradizione- a conoscere determinati reati (in questo caso il requisito della previsione con legge sarebbe assolto, almeno in Italia, mediante la legge di esecuzione del trattato istitutivo del nuovo sistema), è assai problematico pervenire alla stessa conclusione in ordine ad un giudice internazionale penale la cui giurisdizione derivasse da una scelta discrezionale del Governo.

Quanto a reati che potrebbero essere devoluti alla cognizione degli istituendi giudici europei sembra che, in coerenza con le premesse dalle quali si è partiti, essi dovrebbero essere grosso modo individuati nelle fattispecie criminose previste dalle convenzioni internazionali in materia di terrorismo a vocazione "universale" di cui si è parlato nel par. 1, completate da una norma di "chiusura", sull'esempio di quanto è stato fatto nella individuazione dei reati ai quali si applica la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977.

Questa disposizione "di chiusura" potrebbe prevedere, come l'art. 1 lett. e) della Convenzione del 1977, "les infractions comportant l'utilisation de bombes, grenades, fusées, armes à feu automatiques, ou de lettres ou colis piégés dans la mesure où cette utilisation présente un danger pour des personnes".

La giurisdizione dei giudici europei dovrebbe fondarsi sulla giurisdizione del paese che provvede al deferimento della persona accusata.

Quanto al diritto applicabile, bisogna evidentemente distinguere tra diritto sostanziale e diritto processuale.

Relativamente al diritto sostanziale, cioè essenzialmente alle norme incriminatrici, si deve rilevare che le differenze del regime penale dei reati ai quali si è fatto cenno tra i vari paesi europei non sono rilevatissime, giacché i comportamenti incriminati sono previsti per lo più da Convenzioni internazionali, le quali provvedono anche a dare indicazioni al legislatore nazionale sulla misura della pena da prevedersi per tali fattispecie. Naturalmente però, non può parlarsi di perfetta identità di regolamentazione, per cui occorrerà pur sempre scegliere uno dei sistemi penali nazionali. Non sembra irragionevole, a questo riguardo, rifarsi al criterio della Convenzione di Ginevra del 1937, e quindi prevedere l'applicazione del diritto sostanziale dello Stato che provvede al deferimento dell'accusato ai giudici europei, ovvero del diritto dello Stato nel quale il reato è stato commesso, scegliendo quello meno severo, in ossequio al principio del favor rei, salvo il rispetto delle garanzie costituzionali di tutti gli Stati partecipanti nonché delle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo.

Il diritto processuale dovrebbe invece essere stabilito a livello internazionale, nel rispetto, anche qui, delle garanzie costituzionali apportate da tutti gli Stati che parteciperebbero al sistema, nonché delle convenzioni internazionali in materia di protezione dei diritti dell'uomo.

Le norme di procedura dovrebbero prevedere il potere per i nuovi organi, di spogliarsi degli affari relativi a reati non compresi tra quelli affidati alla loro cognizione, rimettendoli ai giudici nazionali, nonché il potere di risolvere i conflitti di competenza che dovessero eventualmente sorgere con questi ultimi.

Sempre a livello internazionale, poi, occorrerebbe provvedere agli indispensabili collegamenti con i sistemi nazionali per quanto attiene ai poteri delle autorità giudiziarie nazionali nelle more dell'attivazione dei giudici europei ed a dettare norme relative al funzionamento degli istituendi organi giudiziari (uso della forza pubblica, notifiche, ecc), nonché alla disciplina della esecuzione della pena.

5. Per quanto attiene alla struttura degli ipotizzati organi giudiziari europei sembra da mettere in rilievo l'opportunità che i veri e propri organi giudicanti siano accompagnati da organi del pubblico ministero, perché venga rispettato il tradizionale principio ne procedat iudex ex officio. Ovviamente le modalità dell'esercizio della funzione requirente (che dovrebbe comprendere anche il potere di chiedere il proscioglimento dell'accusato) dovrebbero essere stabilite nelle norme di procedura cui si è accennato più sopra.

Relativamente alla composizione dei nuovi organi, varie opzioni sono naturalmente possibili, anche se sembrerebbe opportuno assicurare la presenza in ciascuno di quelli giudicanti, di un giudice per ogni Stato partecipante al nuovo sistema.

La massima attenzione dovrebbe essere posta quanto alle procedure per la nomina dei giudici, in modo da assicurarne la effettiva indipendenza. Ci si potrebbe ispirare al procedimento previsto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per l'elezione dei giudici della Corte di Strasburgo (art. 39 della Convenzione), procedimento che ha fin qui dato buona prova.

E' appena il caso di aggiungere che per assicurare la effettiva indipendenza dei giudici, requisito questo richiesto sia dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 6), sia del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (art. 14 n. 1), non è sufficiente curare il procedimento per la designazione dei giudici, ma occorre prevedere un efficace sistema di garanzia, sull'esempio di quanto è stato già fatto in casi analoghi.

6. Circa l'assoggettabilità delle nuove procedure al meccanismo di controllo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, va detto che certamente ci si troverebbe in presenza di una situazione completamente nuova rispetto alla prassi oramai trentennale della Convenzione e della Corte.

Non sembra tuttavia che si possa ragionevolmente pensare di sottrarre le attività dei nuovi organi, potenzialmente idonee ad incidere su beni fondamentali della persona umana, quali la libertà e l'onore, al controllo degli organi di Strasburgo.

D'altro canto, i singoli Stati europei, parti della Convenzione del 1950, in quanto danno vita ad un sistema collettivo di repressione penale, non possono non essere considerati responsabili, ai fini della medesima Convenzione, per le attività degli organi di tale sistema.

In pratica, quindi, un ricorso alla Commissione europea relativo ad una procedura degli organi da istituire dovrebbe essere rivolto, in linea di principio, contro tutti gli Stati partecipanti al sistema che siano allo stesso tempo parti della Convenzione del 1950. Naturalmente varranno le limitazioni derivanti dal gioco delle clausole opzionali relative alla possibilità di proporre un

ricorso individuale alla Commissione (art. 25) ed alla accettazione della giurisdizione obbligatoria della Corte (art. 46), per cui dovranno di volta in volta escludersi dal gruppo degli Stati convenuti quelli che non abbiano accettato l'una o l'altra clausola opzionale. L'importanza patetica di queste previsioni non va esagerata, considerato che a tutt'oggi la Finlandia non ha ancora effettuato la dichiarazione ex art. 25 e che solo la Turchia -tra i 23 paesi del Gruppo d'Europa-, insieme alla stessa Finlandia, non ha ancora riconosciuto la giurisdizione obbligatoria della Corte ai sensi dell'art.46.

7. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte l'idea di una "Corte" penale europea sembra realizzabile, sia pure con difficoltà che non bisogna sottovalutare.

Se si considera per esempio la vasta accettazione del principio del giudice naturale preconstituito, si deve rilevare che lo stabilimento di un sistema repressivo europeo "flessibile", come lo abbiamo descritto più sopra, implicherebbe una rinuncia a tale principio da parte degli Stati che lo possiedono, beninteso nei limiti imposti dalle nuove procedure. Ciò potrebbe essere realizzato, nei Paesi a costituzione "rigida", approvando il futuro strumento internazionale relativo al nuovo sistema con legge costituzionale, ovvero, all'occorrenza, facendo appello a disposizioni costituzionali (come l'art. 11 della Costituzione italiana) che autorizzano limitazioni di sovranità in funzione di esigenze internazionali. Tuttavia, non bisogna nascondersi i problemi che potrebbero sorgere, a questo riguardo a livello politico, nei vari paesi.

Sul piano della sicurezza andrebbe poi attentamente valutata l'opportunità di concentrare nelle mani di pochi e ben individuati giudici importanti poteri repressivi che sarebbero altrimenti diffusi tra una molteplicità di giurisdizioni nazionali.

Inoltre non mancano segnali di un rinnovato interesse all'approccio diretto al potenziamento dell'extradizione. Ci si riferisce alla ratifica da parte di diversi paesi della Convenzione europea contro il terrorismo (Francia, 21 settembre 1987; Grecia, 4 agosto 1988; Irlanda, 21 febbraio 1989) (26).

La scelta da operare tra l'idea di uno sforzo comune diretto a ridurre gli ostacoli che si pongono al funzionamento dei meccanismi estradizionali e quella della creazione di una giurisdizione penale europea rimane dunque una scelta aperta.

NOTE

(1) Sulla "fragilità" della risposta giuridica al terrorismo si vedano SOFAER, Terrorism and the Law, in Foreign Affairs, 1986, pp. 901 ss. e LABAYLE, Droit international et lutte contre le terrorisme, in Annuaire français de droit international, 1986, spec. p. 131 ss.

(2) Per tale approccio si veda ad es.: FERRARI BRAVO, Relazione alla Tavola rotonda su "Le organizzazioni internazionali ed il terrorismo", in Conferenze e lezioni della Società italiana per l'organizzazione internazionale, Serie 1: Politica e strategia, 1987 - 1.8, pag. 27 ss.

(3) Cfr. Convenzione relativa ai reati e ad altri atti commessi a bordo d'aerei (Tokio, 14 settembre 1963); Convenzione sulla repressione della cattura illecita di aerei (l'Aja, 16 dicembre 1970); Convenzione sulla repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile (Montreal, 23 settembre 1971), recentemente completata dal Protocollo per la repressione di atti illeciti di violenza in aeroporti destinati al servizio dell'aviazione civile internazionale (Montreal,

24 febbraio 1988); Convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici (New York, 14 dicembre 1973); Convenzione delle Nazioni Unite contro la cattura degli ostaggi (New York, 17 dicembre 1979); Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari (Vienna, New York, 3 marzo 1980); Convenzione IMO per la repressione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza della navigazione marittima (Roma, 10 marzo 1988), con Protocollo, aperto alla firma lo stesso giorno, relativo alla sicurezza delle installazioni fisse collocate sulla piattaforma continentale.

(4) Non è il caso di riportare qui la assai vasta bibliografia esistente in materia. Per questa si fa rinvio a VAN DEN WIJNGAERT, The Political Offence Exception to Extradition, Boston - Antwerp - London - Frankfurt, 1980.

(5) Questo è ad esempio il caso italiano. Si veda per un panorama del dibattito dottrinale italiano sul punto, CRESPI, STELLA e ZUCCALA', Commentario breve al codice penale, Padova, 1986, p. 41 s.

(6) SOFAER, The Political Offense Exception and Terrorism, DEN. J. INT'L & POL'Y, 1986, p. 126 s.

(7) Nel corso della sua 25° sessione, nel maggio 1973, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa adottava la Raccomandazione 703 relativa al terrorismo internazionale, nella quale essa condannava "gli atti di terrorismo internazionale che, qualunque ne sia la causa, dovrebbero formare l'oggetto di sanzioni penali in quanto atti criminali gravi comprendenti l'omicidio o il rapimento di persone innocenti o la messa in pericolo della loro vita" e domandava in conseguenza al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di invitare i governi degli Stati membri, tra l'altro, "...a mettere a punto una definizione comune del reato politico al fine di respingere la giustificazione inerente all'aggettivo "politico" tutte le volte che l'atto di terrorismo pone in pericolo la vita di persone innocenti". Esaminata questa Raccomandazione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottava il 24 gennaio 1974, nel corso della sua 53° sessione, la Risoluzione n. 3 sul terrorismo internazionale, con la quale si raccomandava ai governi degli Stati membri di ispirarsi a certi principi allorché fossero destinatari di domande di estradizione. L'idea, in sintesi, era che certi crimini, a causa della loro particolare odiosità per i metodi impiegati o per i risultati in rapporto ai loro moventi, non dovessero più essere classificati come "reati politici" per i quali l'estradizione non è possibile. In ogni caso, una volta negata l'estradizione, gli Stati dovrebbero provvedere essi stessi alla punizione sottoponendo il caso alle loro competenti autorità giudiziarie.

Su queste premesse politiche si giunse alla negoziazione (nel seno di un Comitato di esperti governativi del Consiglio d'Europa) ed alla adozione della Convenzione del 1977.

(8) CHIAVARIO, La Convenzione europea contro il terrorismo al giro di boa della ratifica (con riserva), in La legislazione penale, 1986, p. 434 s.

(9) MOSCONI, L'accordo di Dublino del 4/12/1979, le Comunità europee e la Convenzione europea per la repressione del terrorismo, in La legislazione penale, 1986, p. 543 ss.

(10) Cfr. A.A.V.V., Questioni in materia di ratifica delle Convenzioni di Strasburgo e Dublino

relative alla repressione del terrorismo, in R.D.I.P.P. 1981, p. 653 ss.

(11) Per la precisione, occorre dire che la riserva "preannunciata" al momento della firma aveva una portata più ampia di quella contenuta nella legge (art. 2 comma 2°), e poi effettivamente formulata al momento del deposito dello strumento di ratifica, essendo diretta a "coprire", oltre l'estradizione, l'assistenza giudiziaria.

(12) Cfr. ad es. CHIAVARIO, La Convenzione ecc. cit. p. 446 ss.

(13) v. ROGNONI, Una Corte europea per i reati di terrorismo radicale alternativa all'estradizione, in il Corriere della sera, 14 gennaio 1987, p. 8.

(14) v. Annuaire français de droit international, 1982, p. 1030.

(15) v. Annuaire français, ecc. cit. 1983, p. 889.

(16) v. Annuaire français, ecc. cit., 1983, p. 890.

(17) ROGNONI, Una Corte...ecc. cit.

(18) Ibidem

(19) v. DONNEDIEU DE VABRES, Les principes modernes du droit pénal international, Paris, 1928, p. 403 ss.; SOTTILE, Le terrorisme international, in Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1938, III, p. 158 ss; Idem, Le problème de la création d'une cour Pénale Internationale Permanente, in Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques, 1951, p. 117 ss; PANZERA, Attività terroristiche e diritto internazionale, Napoli, 1978, p. 24 ss.

(20) British Yearbook of International Law, 1938, p. 214 ss.

(21) Per una analisi delle ragioni che hanno impedito l'entrata in vigore dei due strumenti, v. PANZERA, op. cit. p. 26 ss.

(22) v. GILISSEN, L'application des lois pénales aux militaires à l'étranger dans les rapports intra européens, Droit pénal européen: Congrès organisé le 7,8 et 9 novembre 1968 par l'Institut d'études européennes, Bruxelles, 1970, pp. 299-304. Sulla tutela penale degli interessi comunitari v. GRASSO, Verso un diritto penale comunitario: i progetti di trattato concernenti l'adozione di una regolamentazione comune in materia di repressione delle infrazioni alla normativa comunitaria ed in materia di responsabilità e di tutela penale dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, 1982, p. 629 ss. GRASSO, Comunità europee e diritto penale, Milano 1989 p.9 e ss. e passim.

(23) v. RONZITTI, voce Genocidio, in Enciclopedia del diritto, vol. XVIII, p. 578 .

(24) v. per tutti GRASSO, Comunità europee e diritto penale, cit. p.25 ss.

(25) v. ROGNONI, op. cit.

(26) Alla data del 31 ottobre 1989 il solo Stato -tra i 21 firmatari- che non è ancora parte della Convenzione del 1977 è Malta. Per quanto riguarda la ratifica francese, bisogna notare peraltro che con essa sono state formulate non solo la riserva prevista dall'art. 13 par. 1 della Convenzione, ma anche tre dichiarazioni. Con la prima dichiarazione, che sembra indebolire considerevolmente la portata della ratifica francese, la Francia "entend rappeler, conformément à la déclaration qu'elle avait faite lors de la signature de la Convention, le 27 janvier 1977, que la lutte à mener contre le terrorisme doit se concilier avec le respect des principes fondamentaux de notre Droit pénal et de notre Constitution, laquelle proclame dans son préambule que "tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République" et que l'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme ne saurait porter atteinte au droit d'asile".

Con la seconda, "Le Gouvernement de la République française déclare qu'il n'appliquera la Convention européenne pour la répression du terrorisme qu'aux infractions commises postérieurement à la date de son entrée en vigueur".

Ciò detto, non si deve peraltro sottovalutare il valore politico della ratifica francese, che rivela quanto meno un atteggiamento più positivo di questo paese nei confronti del rafforzamento delle procedure estradizionali relative a reati di carattere terroristico.

Anche il secondo rapporto presentato alla Conferenza di Varsavia del 1988 dell'International Law Association dal Comitato internazionale sui problemi giuridici dell'estradizione in relazione ai reati di terrorismo, (INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, Warsaw Conference 1988), International Committee on Legal Problems of Extradition in Relation to Terrorist Offences, Committee Report, Aberystwyth, 1988, l'estradizione è considerata "the most effective way to achieve international cooperation to suppress terrorism and to deter terrorist offenders".