



INSIGHT

## ATTI DI FORZE ARMATE E TERRORISMO IN TEMPO DI CONFLITTO POSSONO COINCIDERE? LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NEL CASO *A ET AL.*

SUSANNA VILLANI\*

**ABSTRACT:** In *A et al.* (judgment of 14 March 2017, case C-158/14), the Court of Justice of the EU has been called upon for a preliminary ruling concerning the interpretation and validity of a decision taken by the Council in 2006 to include the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) in the list of terrorists in pursuance of the UN Security Council Resolution n. 1373(2001). The decision has constituted the basis for the adoption of designation orders in respect of *A et al.* resulting in the freezing of their respective financial resources. According to the referring national court, there is an international consensus regarding the fact that actions committed by armed forces during periods of armed conflict, within the meaning of international humanitarian law, are not to be regarded as terrorist activities. The national court, therefore, asked the Court of Justice for clarification regarding the definition of *terrorist acts* in order to ascertain whether possible inconsistencies between that definition in EU law and in international law may affect the validity of the implementing regulation in question. The conclusions reached by the Court may represent an important step towards the conciliation between international humanitarian law and counter-terrorism measures as well as a further element of discussion with reference to the relationship between international and EU law.

**KEYWORDS:** terrorist acts – armed conflict – fight against terrorism – EU law – international humanitarian law – preliminary ruling.

### I. PREMESSA

All'indomani degli eventi dell'11 settembre 2001, quando la lotta al terrorismo è divenuta uno dei principali impegni e obiettivi della comunità internazionale, molteplici strumenti giuridici in materia sono stati prodotti sia a livello internazionale che regionale, tra cui quelli volti a prevenire e reprimere il finanziamento e la preparazione di atti terroristici. Le cosiddette *smart sanctions*, che colpiscono persone fisiche e giuridiche ritenute coinvolte,

\* Dottoranda di ricerca in Diritto europeo, Università di Bologna e UNED (Spagna), susanna.villani2@unibo.it.

direttamente o indirettamente, in attività terroristiche, sono così divenute parte integrante ed elemento chiave della strategia globale contro il terrorismo.<sup>1</sup> Tuttavia, come noto, l'infrazione di tali sanzioni è una questione ancora controversa, non solo per quanto riguarda il loro impatto sui diritti fondamentali individuali,<sup>2</sup> ma anche in relazione al fatto che ancora non sono stati chiariti gli elementi che dovrebbero denotare un gruppo come terroristico. Ciò a causa, tra gli altri aspetti, della mancanza di una definizione univoca del concetto di *atto terroristico* o *terrorismo* come nozioni autonome ai sensi del diritto internazionale consuetudinario.<sup>3</sup> In particolare, è ancora aperta la questione circa la possibilità che atti di terrorismo compiuti in tempo di guerra possano essere ascritti in una categoria indipendente rispetto ai crimini di guerra o ai crimini contro l'umanità.

Nell'ambito della lotta al terrorismo condotta dagli Stati membri dell'Unione europea, il 14 marzo scorso, la Corte di giustizia si è pronunciata nella causa C-158/14, *A et al.*,<sup>4</sup> su rinvio del *Raad van State* (Consiglio di Stato) olandese. Tale sentenza, che si inserisce in un denso quadro giurisprudenziale relativo al tema delle sanzioni contro gruppi terroristici, risulta interessante sotto molteplici profili e in particolare per il contributo che offre sul piano definitorio. Difatti, come si vedrà, la Corte ha fatto propria la posizione del Tribunale nel caso *LTTE c. Consiglio*<sup>5</sup> circa l'applicabilità della normativa che disciplina la lotta al terrorismo a situazioni di conflitto non internazionale, confermando l'interpretazione estensiva della nozione di *atto terroristico* nel quadro dell'applicazione del diritto dell'Unione.

<sup>1</sup> Cfr. M.E. O'CONNELL, *Debating the law of sanctions*, in *European Journal of International Law*, 2002, p. 63 *et seq.*; J. GORDON, *Smart Sanctions Revisited*, in *Ethics & International Affairs*, 2011, p. 315 *et seq.*

<sup>2</sup> Cfr. E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment? The Un Security Council and the Rule of Law*, in *International Organizations Law Review*, 2006, p. 189 *et seq.*; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e tutela dei diritti umani*, Milano: Giuffrè, 2007; I. CAMERON (ed.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Cambridge: Intersentia, 2013.

<sup>3</sup> Si stanno compiendo tentativi per negoziare un progetto di convenzione generale sul terrorismo internazionale in seno al comitato *ad hoc* istituito dalla risoluzione 5/20 del 17 dicembre 1996 dell'Assemblea Generale, ma i progressi sono lenti; cfr. Bozza della Convenzione internazionale sulla repressione del terrorismo, allegata al UN Doc. A/C.6/51/6, 11 Novembre 1996. Sulla definizione di terrorismo, cfr. J. TRAHAN, *Terrorism Conventions: existing gaps and different approaches*, in *New England International and Comparative Annual*, 2002, p. 215 *et seq.*; A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 5 *et seq.*; S. ZEIDAN, *Desperately Seeking Definition: The International Community's Quest for Identifying the Specter of Terrorism*, in *Cornell International Law Journal*, 2004, p. 491 *et seq.*; A. CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 167 *et seq.*

<sup>4</sup> Corte di giustizia, sentenza del 14 marzo 2017, causa C-158/14, *A et al.*

<sup>5</sup> Tribunale, sentenza del 16 ottobre 2014, cause riunite T-208/11 e T-508/11, *LTTE c. Consiglio*. Per un commento alla sentenza del Tribunale, v. L. PANTALEO, *Of Terrorist and Combatants: the Application of EU Anti-Terrorist Measures to Situations of Armed Conflict in the General Court's Ruling Concerning the Liberation Tigers of Tamil Eelam*, in *European Law Review*, 2015, p. 599 *et seq.*

## II. IL DUBBIO DEL GIUDICE DI RINVIO. LE LTTE: TERRORISTI O SOLO COMBATTENTI?

La pronuncia della Corte di giustizia nella causa C-158/14 muove da un rinvio pregiudiziale presentato dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi nell'ambito di una controversia tra A, B, C e D e il Ministro degli affari esteri in conseguenza dell'imposizione di misure restrittive adottate in applicazione degli atti che hanno stabilito l'elenco di persone, gruppi ed entità ai sensi del regolamento 2580/2001.<sup>6</sup> Nel 2010 il Ministro olandese aveva stabilito, in conformità all'art. 2, par. 1, del *Sanctieregeling terrorisme* 2007-II, ovvero del decreto nazionale sulle sanzioni, il congelamento delle risorse economiche di A, B, C e D, perché finalizzati alla raccolta di fondi in favore di un gruppo armato cingalese, le *Tigri per la liberazione della patria Tamil* (LTTE).<sup>7</sup> Tale operazione teneva conto del regolamento di esecuzione (UE) n. 610/2010 del Consiglio dell'Unione europea che manteneva le LTTE nell'elenco dei gruppi coinvolti in atti terroristici e sottoposti a misure restrittive.<sup>8</sup> A, B, C e D si sono immediatamente opposti alla decisione lamentando che l'iscrizione della suddetta entità nell'elenco di congelamento dei capitali fosse illegittima perché le LTTE si autodefinivano come forza armata non statale impegnata in un conflitto armato con il governo dello Sri Lanka e, dunque, non assimilabili a un'organizzazione terroristica. Tuttavia, i ricorsi presentati a due Tribunali amministrativi contro le decisioni del Ministro sono stati dichiarati infondati con sentenze del 20 dicembre 2011, 18 gennaio 2012 e 30 agosto 2012 poi impugnate di fronte al Consiglio di Stato. Quest'ultimo, visto l'impatto della decisione del Ministro nei confronti dei ricorrenti in relazione al loro diritto alla proprietà e alla libertà di movimento dei capitali, ha ritenuto

<sup>6</sup> Decisione 2001/927/CE del Consiglio del 27 dicembre 2001 relativa all'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, che ha istituito un primo elenco di persone, di gruppi e di entità ai quali si applica detto regolamento. Il regolamento 2580/2001 è stato adottato in attuazione della posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio la quale, a sua volta, opera in applicazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1373/2001 del 28 settembre 2001, UN Doc. S/RES/1373 (2001).

<sup>7</sup> Le *Tigri per la liberazione della patria Tamil* era un'organizzazione secessionista nata al fine di creare uno Stato indipendente per la popolazione Tamil nel nord-est dello Sri Lanka e che per questo è entrata in conflitto con il governo centrale dal 1983 al 2009, quando è stata definitivamente sconfitta dalle forze militari nazionali. Contestando che la loro iscrizione nell'elenco delle entità sospettate di coinvolgimento in atti terroristici non fosse basata su atti esaminati e confermati in decisioni di autorità competenti, ma su imputazioni fattuali del Consiglio derivate dalla stampa e da internet, le LTTE si sono rivolte al Tribunale dell'Unione europea contestando il proprio mantenimento nell'elenco (v. *LTTE c. Consiglio*, cit.). Il Tribunale ha accolto alcuni motivi di ricorso delle LTTE annullando i regolamenti richiamati; il Consiglio ha poi impugnato la sentenza del Tribunale dinanzi alla Corte che deve ancora pronunciarsi in merito (v. *Consiglio c. LTTE*, causa C-599/14P).

<sup>8</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 610/2010 del Consiglio del 12 luglio 2010 che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 1285/2009.

opportuno sottoporre la questione alla Corte di giustizia interrogandosi sull'interpretazione e sull'eventuale invalidità dei citati strumenti di diritto dell'Unione europea, e in particolare del regolamento di esecuzione n. 610/2010.

In relazione al caso concreto, il giudice olandese – in applicazione dei principi stabiliti dalla giurisprudenza *TWD*<sup>9</sup> – ha innanzitutto espresso i propri dubbi circa la possibilità che i ricorrenti fossero legittimati a impugnare indirettamente la misura in oggetto tramite un rinvio pregiudiziale allorché avrebbero potuto precedentemente presentare un ricorso di annullamento in forza dell'art. 263, par. 4, TFUE.

In secondo luogo, il Consiglio di Stato ha posto una questione di rilevanza sostanziale, vale a dire la legittimità degli atti attraverso cui il Consiglio ha incluso l'entità LTTE nell'elenco delle organizzazioni terroristiche per cui disporre il congelamento dei capitali. Ancora più precisamente, il Consiglio di Stato si interrogava sulla validità dell'iscrizione dell'entità in questione nell'elenco di congelamento dei capitali in quanto forza direttamente coinvolta in un conflitto armato. Secondo il *Raad van State*, infatti, esisterebbe un consenso internazionale sul fatto che, ai sensi del diritto internazionale umanitario, le attività delle suddette *Tigri*, che rivendicano lo *status* di *forze armate* in periodo di conflitto armato, non debbano, invece, essere considerate attività terroristiche. Alla base di tale interrogativo ne risiedeva uno ancora più rilevante: è possibile che atti compiuti da forze armate durante un conflitto armato siano qualificati come atti terroristici conducendo a classificare tali forze come organizzazioni terroristiche cui riservare il trattamento previsto dagli strumenti normativi di lotta al terrorismo internazionale?

Nella sentenza in oggetto, la Corte – basandosi su quanto concluso dall'AG Eleonor Sharpston<sup>10</sup> e in via indiretta sulla posizione del Tribunale nel caso *LTTE c. Consiglio*<sup>11</sup> – ha fornito una valutazione che conferma il contributo che il diritto dell'Unione può dare allo sviluppo di una posizione comune circa la definizione di terrorismo.

<sup>9</sup> In tale procedimento, confermato peraltro dalla sentenza nel caso *Nachi Europe* (Corte di giustizia, sentenza del 15 febbraio 2001, causa C-239/99), la Corte aveva concluso che persone fisiche o giuridiche destinatarie di un atto di diritto dell'Unione europea, che avrebbero potuto impugnare tale atto direttamente di fronte ai giudici dell'Unione, ma che hanno lasciato decorrere il termine previsto dall'articolo 263 TFUE per contestarne la legittimità, non potessero impugnarlo in un secondo momento dinanzi ai giudici nazionali. Corte di giustizia, sentenza del 9 marzo 1994, causa C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf*, par. 12 e 17.

<sup>10</sup> Conclusioni dell'AG Sharpston, presentate il 29 settembre 2016, causa C-158/14, *A et al.*

<sup>11</sup> Nella sua sentenza del 16 ottobre 2014, il Tribunale aveva già affrontato l'argomento, ritenendo che il diritto dell'Unione in materia di prevenzione del terrorismo si applica anche ai conflitti armati e che l'esistenza di un conflitto tra forze armate non possa precludere l'applicazione del quadro normativo relativo al terrorismo.

### III. LA CORTE DI GIUSTIZIA SI PRONUNCIA SULLA NOZIONE DI “ATTI DI TERRORISMO”

Alla luce di quanto richiesto dal giudice di rinvio, il primo punto del ragionamento della Corte verte sull'analisi della posizione giuridica dei ricorrenti del procedimento in via principale, ovvero A, B, C e D, al fine di comprendere se il giudice nazionale potesse considerare irricevibile il ricorso presentato dagli appellanti dal momento che essi non avevano previamente promosso un ricorso per annullamento.

In merito, la Corte ha dato una risposta significativa. In applicazione della giurisprudenza sui casi *TWD* e *Nachi Europe*, ha ricordato che ammettere che un soggetto, legittimato ad agire contro un atto dell'Unione nell'ambito di un ricorso di annullamento, possa contestare dinanzi al giudice nazionale la validità di tale atto dopo la scadenza del termine di ricorso previsto, “equivarrebbe a riconoscergli la facoltà di aggirare il carattere definitivo che tale atto possiede nei suoi confronti”.<sup>12</sup> Ciò vale, a maggior ragione, per il fatto che il Trattato di Lisbona ha rafforzato la tutela giurisdizionale delle persone fisiche e giuridiche nei confronti degli atti dell'Unione, ampliando le condizioni di ricevibilità del ricorso di annullamento, il quale ora autorizza tale ricorso anche nei confronti di atti regolamentari che riguardino direttamente una tale persona e che non comportino misure di esecuzione. I giudici della Corte hanno però ritenuto opportuno chiarire questo punto, stabilendo che, in realtà, quanto emerge dalla giurisprudenza citata e dalle disposizioni di diritto primario non determina in modo assoluto “l'impossibilità di mettere in discussione, dinanzi a un giudice nazionale, la validità di un atto”.<sup>13</sup> La Corte ha quindi ridefinito gli elementi che, se presenti in modo simultaneo, possono determinare il respingimento da parte del giudice nazionale di un ricorso volto a stabilire la validità di un atto dell'Unione. Tali condizioni sono: 1) il ricorso di annullamento che il soggetto interessato avrebbe potuto presentare dinanzi alla Corte di giustizia era manifestamente ricevibile; 2) la persona fisica o giuridica individualmente interessata dall'atto si è astenuta dal presentare ricorso entro il termine impartito; 3) essa contesta la legittimità dell'atto di fronte al giudice nazionale per sollecitarlo a proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale eludendo così il carattere definitivo dell'atto stesso.<sup>14</sup>

Questa riflessione risulta importante per due motivi. Prima di tutto, includendo formalmente la *manifesta ricevibilità* del ricorso di annullamento come elemento costitutivo della verifica di ammissibilità di un ricorso in via pregiudiziale volto a stabilire la validità di un atto dell'Unione, la Corte ha ampliato le forme di tutela per i ricorrenti la cui posizione giuridica risulti essere incerta. In secondo luogo, nell'ottica del dialogo tra Corti, esplicitando in modo inequivocabile le condizioni che possono determinare la ricevibilità o meno di una domanda di pronuncia pregiudiziale in situazioni come quelle

<sup>12</sup> *A et al.*, cit., par. 66.

<sup>13</sup> *Ivi*, par. 69.

<sup>14</sup> *Ivi*, par. 70.

in esame, i giudici europei hanno di fatto elaborato un *test di ricevibilità* indiretto per i giudici nazionali. Un test che la Corte di giustizia ha essa stessa applicato al caso di specie, riscontrando *in primis* che A, B, C e D non fossero personalmente iscritti nell'elenco di congelamento dei capitali e che dunque non fossero *individualmente* pregiudicati dagli atti contestati che, nei confronti delle persone diverse dalle entità in lista, hanno portata generale. Difatti, dal momento che era l'entità LLTE a essere stata iscritta nell'elenco di congelamento dei capitali, la situazione degli appellanti era stata pregiudicata non dagli atti dell'Unione, bensì dall'imposizione di sanzioni basate unicamente sulla legge olandese.<sup>15</sup> Di conseguenza, un ricorso diretto di annullamento non sarebbe risultato manifestamente ricevibile e dunque la domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sulla validità del regolamento di esecuzione n. 610/2010 era da ritenersi appropriata.

La seconda parte del ragionamento, che pare più interessante ai fini della presente analisi, si è spostata su un piano diverso. Sebbene A, B, C e D fossero i ricorrenti del procedimento in via principale, la questione su cui la Corte si è dovuta esprimere su richiesta del *Raad van State* riguardava il legame tra le attività condotte dall'entità LLTE e la nozione di *atti di terrorismo*. Come già riportato nel paragrafo precedente, il giudice di rinvio aveva sollevato dubbi circa la legittimità dell'iscrizione del gruppo LLTE nell'elenco riservato alle organizzazioni terroristiche a motivo degli attacchi compiuti tra il 12 agosto 2005 e il 12 aprile 2009. Le modalità di svolgimento del conflitto, basate su disordini e tensioni interne, hanno infatti permesso di qualificarlo da più parti come un conflitto armato non internazionale, attribuendo così all'entità LLTE la *qualità di combattente* come previsto dal diritto internazionale umanitario, ed escludendone l'assimilazione a gruppi terroristici. Oltre a ciò, secondo il giudice olandese, si doveva tenere in considerazione il fatto che le più importanti convenzioni internazionali per la lotta contro il terrorismo, come la Convenzione di New York,<sup>16</sup> la Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare<sup>17</sup> e, infine, la recente Convenzione del Consiglio d'Europa<sup>18</sup> stabiliscono che le attività delle forze armate in tempo di conflitto armato non possano essere configurate come atti terroristici.

La Corte si è innanzitutto soffermata sulla possibilità di considerare – in via generale – taluni attacchi compiuti da gruppi armati alla stregua di atti di terrorismo. A tal fine, come emerge dalla lettura della sentenza, i giudici hanno compiuto un'importante operazione di interpretazione del diritto derivato non tanto alla luce del diritto dell'Unione europea, quanto piuttosto delle norme di diritto internazionale, per lo più di carattere

<sup>15</sup> Ivi, par. 73-74.

<sup>16</sup> Art. 19, par. 2, della Convenzione di New York del 1997 per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo.

<sup>17</sup> Art. 4, par. 2, della Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare del 2005.

<sup>18</sup> Art. 26, par. 5, della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 2005.

pattizio. Riprendendo l'analisi elaborata dall'AG Sharpston, l'argomentazione della Corte si è così basata sul contenuto dei principali – ma limitati – strumenti di diritto europeo e – soprattutto – delle norme di diritto internazionale rilevanti in materia per valutare se effettivamente la netta distinzione tra combattenti legittimi e terroristi fosse giustificata.

In primo luogo, dal momento che i regolamenti di esecuzione che hanno portato le LTTE ad essere incluse nelle *blacklist* per il congelamento dei beni si basano sulla posizione comune 2001/931/PESC e sul regolamento 2580/2001, la Corte ha ritenuto opportuno determinare se questi prevedessero una chiara distinzione tra atti compiuti nel corso di un conflitto armato e atti terroristici. In realtà, sotto questo profilo, l'unico elemento valorizzato dalla Corte è che entrambi non intendono escludere una potenziale sovrapposizione tra atti terroristici commessi in tempo di pace o in tempo di guerra. Da ciò non si trarrebbe alcuna indicazione circa la possibilità o meno di qualificare come atti terroristici taluni atti compiuti da forze armate durante un conflitto armato. In riferimento poi alla decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, i giudici hanno sottolineato che, sebbene nel considerando 11 della decisione sia espressamente detto che essa non disciplina le attività delle forze armate in tempo di conflitto, il valore giuridico non vincolante del preambolo di un atto fa sì che questo non possa essere utilizzato per derogare alle disposizioni di altri atti, né per interpretarle in senso "manifestamente contrario alla loro formulazione".<sup>19</sup>

In relazione alle fonti di diritto internazionale, la Corte – così come l'AG Sharpston nelle sue conclusioni<sup>20</sup> – ha inteso utilizzare per il proprio ragionamento sia gli strumenti di diritto internazionale umanitario, che quelli propriamente relativi alla lotta al terrorismo. Ha così fatto riferimento, innanzitutto, all'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra che vieta la violenza contro la vita e contro l'integrità personale, in particolare l'assassinio in tutte le sue forme e la cattura di ostaggi, quando commessa nei confronti di "persone che non prendono parte attivamente alle ostilità, ivi inclusi i membri delle forze armate che hanno depresso le armi e quelle messe fuori combattimento da malattia, ferite, detenzione o qualsiasi altra causa". Inoltre, il protocollo II – che disciplina la protezione delle vittime di conflitti armati non internazionali – risulterebbe ancora più esplicito laddove stabilisce che coloro che prendono parte ad un conflitto armato non internazionale non potranno, "in nessun tempo e luogo", commettere atti di terrorismo nei confronti di persone che non partecipano direttamente o che non partecipano più alle ostilità,<sup>21</sup> né commettere atti o esercitare minacce di violenza il cui scopo principale sia di diffondere il terrore tra la popolazione civile.<sup>22</sup> Di conseguenza, anche se il tradi-

<sup>19</sup> *A et al.*, cit., par. 98.

<sup>20</sup> Conclusioni dell'AG, *A et al.*, cit., par. 103 *et seq.*

<sup>21</sup> Art. 4, par. 2, lett. *d*), del secondo protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali.

<sup>22</sup> Art. 13, par. 2 del secondo protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali.

zionale approccio al diritto internazionale umanitario vede una netta separazione di attività di forze armate da atti terroristici, un'attenta lettura delle disposizioni in materia potrebbe suggerire una diversa interpretazione.

A corroborare tale orientamento intervengono poi alcune disposizioni di diritto internazionale in materia di terrorismo. In particolare, l'art. 2, par. 1, della Convenzione sul finanziamento del terrorismo del 1999 contempla esplicitamente la possibilità di commettere *atti terroristici* nell'ambito di un conflitto armato, purché siano soddisfatte due condizioni: *i*) l'atto deve essere diretto a causare la morte o gravi lesioni fisiche e *ii*) la finalità dell'atto, per la sua natura o contesto, deve essere volta a intimidire una popolazione, o obbligare un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o a astenersi dal compiere qualcosa.<sup>23</sup> Nel regolamentare il finanziamento degli atti terroristici, gli Stati parte, così come la stessa Unione europea, possono quindi inserire, nella definizione di *atti terroristici* anche taluni atti commessi in tempo di conflitto armato. Infine, è da notare che l'ultimo considerando della Convenzione per la repressione degli attentati terroristici mediante l'utilizzo di esplosivo, precisa che "l'esclusione di determinate azioni dal campo di applicazione [della presente convenzione] non giustifica né rende legittimi atti altrimenti illegittimi, né impedisce l'esercizio di azioni giudiziarie in virtù di altre leggi". Ne consegue che, per la Corte, anche talune attività non elencate in tale Convenzione, come quelle compiute in situazioni di conflitto, possono essere considerate atti terroristici.<sup>24</sup> Malgrado quindi alcune convenzioni internazionali relative alla lotta al terrorismo escludano dal proprio ambito di applicazione le attività delle forze armate in periodo di conflitto armato, ai sensi del diritto internazionale umanitario esse non ostano a che vi sia il riconoscimento di una sovrapposizione tra tali attività e atti di terrorismo.<sup>25</sup> Per di più, il diritto internazionale umanitario non sembra impedire l'adozione, "al di fuori dell'ambito definito da tale diritto", di misure preventive come quelle indirizzate ai componenti delle *Tigri del Tamil*.<sup>26</sup> Al contrario, norme di diritto internazionale umanitario e norme internazionali sulla lotta al terrorismo avrebbero una natura complementare.<sup>27</sup>

Alla luce di ciò, un'interpretazione della nozione di *atto terroristico* nella posizione comune 2001/931 e nel regolamento n. 2580/2001, che ricomprenda le azioni compiute dalle forze armate in situazioni di conflitto, non pare essere incompatibile né con gli atti di diritto internazionale sulla lotta al terrorismo e neppure con le norme di diritto internazionale umanitario. Ciò si impone, a maggior ragione, in quanto, come fermamente sostenuto dalla Corte, il diritto internazionale umanitario "persegue scopi diversi da quelli della posizione comune 2001/931 nonché del regolamento n. 2580/2001",<sup>28</sup> dal

<sup>23</sup> *A et al.*, cit., par. 92.

<sup>24</sup> *Ivi*, par. 94.

<sup>25</sup> *Ivi*, par. 95.

<sup>26</sup> *Ivi*, par. 90.

<sup>27</sup> Conclusioni dell'AG, *A et al.*, cit., par. 114.

<sup>28</sup> *A et al.*, cit., par. 89.

momento che questi ultimi hanno l'obiettivo di lottare contro il terrorismo prevenendo il finanziamento degli atti terroristici, come auspicato dalla risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di Sicurezza che, peraltro, non limita la propria portata alla luce del diritto internazionale umanitario. Da qui la conclusione che le attività delle forze armate durante un conflitto armato possono essere qualificate come atti terroristici ai sensi del diritto dell'Unione europea e che, dunque, il regolamento 610/2010, nonché gli atti precedenti a tale regolamento non possono essere considerati invalidi.

#### IV. LE IMPLICAZIONI SUL PIANO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

La pronuncia della Corte di giustizia nel caso *A et al.* si inserisce in contesti giuridici particolarmente controversi quali quello della lotta al terrorismo e, sul piano strettamente giuridico, quello relativo alla definizione di *atti di terrorismo* rilevanti ai fini della normativa internazionale in materia. Come ricordato, la questione dell'iscrizione delle LTTE nella lista dei gruppi terroristici era già emersa nel caso *LTTE c. Consiglio*. In questa sentenza, il Tribunale aveva ritenuto che siffatta iscrizione fosse legittima dal momento che "l'esistenza di un conflitto armato ai sensi del diritto internazionale umanitario non esclude l'applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione in materia di terrorismo agli eventuali atti terroristici commessi in tale contesti".<sup>29</sup> Per tale motivo, nonostante la sua brevità, la pronuncia della Corte del marzo 2017 rappresenta una conferma e dunque un consolidamento giurisprudenziale di notevole impatto considerando peraltro che, a quanto pare, questo è uno dei primi casi in cui i giudici dell'Unione si sono trovati a dover valutare il rapporto tra misure di antiterrorismo e diritto umanitario.

Entrambe le sentenze hanno dunque riaperto il dibattito in merito alla possibilità di ampliare la nozione di *atto terroristico* rispetto al suo ambito di applicazione materiale. Sottolineando che gli scopi perseguiti dal diritto internazionale umanitario e quelli di diritto dell'Unione in ambito di lotta al terrorismo sono diversi, la Corte non solo ha fornito un'indicazione significativa in relazione al dibattito, ancora in corso, circa l'esistenza di una linea netta che, sul piano normativo, distinguerebbe gli autori di atti di terrorismo da quelli che operano nel contesto di un conflitto armato; essa ha anche contribuito a mettere ordine nella frammentazione definitoria che caratterizza la panopia di strumenti normativi adottati in relazione al terrorismo. Dall'analisi della Corte emerge che gli atti che rientrano nella nozione di attacchi terroristici contro la popolazione civile, ai sensi del diritto internazionale umanitario, non possono essere regolati in via esclusiva da quest'ultimo poiché rientrano anche nella normativa relativa alla lotta al terrorismo internazionale: i due gruppi di norme non solo non si escludono necessariamente a vicenda, ma possono essere addirittura complementari. Oltretutto, come

<sup>29</sup> *LTTE c. Consiglio*, cit., par. 57.

dimostrato nel caso in esame, tale valutazione non si limita al piano teorico, ma investe anche la portata degli strumenti adottati nell'ambito della lotta al terrorismo e prevenzione di atti terroristici.

In realtà, la posizione della Corte non era da ritenersi scontata considerato che proprio l'opportunità di includere o meno i gruppi armati impegnati nella lotta per l'autodeterminazione – i cd. *freedom fighters* – e, più in generale, i gruppi armati che prendono parte a un conflitto tra le organizzazioni terroristiche, è uno dei motivi per cui ad oggi manca un consenso circa la definizione di *atti di terrorismo*.<sup>30</sup> Difatti, alcuni Stati, come la maggioranza dei paesi del mondo arabo e – in modo particolare – l'Arabia Saudita in esplicita difesa del popolo palestinese, temono che ciò possa compromettere il diritto all'autodeterminazione dei popoli,<sup>31</sup> mentre altri ritengono che una distinzione tra gli uni e gli altri sia solo artificiosa e di scarsa valenza.<sup>32</sup> In tale acceso dibattito, l'Unione ha assunto sempre una posizione unitaria, sostenendo la formula contenuta nell'art. 3 (precedentemente art. 18 e poi art. 20) della bozza di Convenzione globale sulla lotta contro il terrorismo che esclude dalla sua applicazione le attività condotte da forze armate durante un conflitto in quanto regolamentate dal solo diritto umanitario.<sup>33</sup> Alla luce di ciò è dunque innegabile che la Corte di giustizia abbia dimostrato grande audacia nel contestare la netta separazione tra il diritto umanitario e le norme di diritto

<sup>30</sup> Cfr. A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, p. 933 *et seq.*; N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino: Giappichelli, 2006.

<sup>31</sup> Cfr. General Assembly (Sixth Committee), conferenza stampa dell'8 ottobre 2012, *Legal Committee Urges Conclusion of Draft Comprehensive Convention on International Terrorism*, [www.un.org](http://www.un.org). Per approfondimenti, cfr. W. XIAODAN, *Differences Between the UN and the EU in the Definition of Terrorism*, in M. PEDRAZZI, I. VIARENGO, A. LANG (eds), *Individual Guarantees in the European Judicial Area in Criminal Matters*, Bruxelles: Bruylant, 2011, p. 78.

<sup>32</sup> Cfr. Y. DINSTEIN, *The "War on Terrorism"*, in P. FERNANDEZ-SANCHEZ (ed), *International Legal Dimension of Terrorism*, Leiden: Brill, 2011, p. 247. A livello accademico, taluni studiosi sottolineano che qualificare come *terroristiche* le azioni dei partecipanti a un conflitto armato non internazionale potrebbe incidere sulla possibilità di concedere la più larga amnistia possibile, come invece previsto dal Protocollo II, art. 6, par. 5. In questo modo, non solo sarebbero compromesse le possibilità di una riconciliazione positiva tra le parti precedentemente in conflitto, ma verrebbe anche indebolita la volontà da parte dei gruppi armati di osservare le norme di diritto internazionale umanitario. Cfr. J. PEJIC, *Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?*, in *British Yearbook of International Law*, 2004, p. 75 *et seq.*; M. SASSOLI, *Terrorism and War*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, p. 970; M. SASSOLI, *The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflict*, in O. BEN-NAFTALI (ed), *International Humanitarian Law and International Human Rights Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 34 *et seq.*

<sup>33</sup> EU Presidency Statement – United Nations General Assembly: Measures to Eliminate International Terrorism, del 25 febbraio 2008. Cfr. A. GARRIDO MUÑOZ, *Not Only a Matter of Lex Specialis: IHL, the European Union and Its Two Definitions of Terrorism*, in *EJIL: Talk!*, 1 dicembre 2014, [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org).

internazionale emerse in riferimento alla lotta al terrorismo, prevedendo piuttosto la possibilità di conciliare i due contesti normativi.<sup>34</sup>

In una situazione in cui tutti gli sforzi per concludere una convenzione internazionale sul terrorismo sono attualmente arenati a causa, *inter alia*, proprio di una mancata convergenza sulla definizione da attribuire a tale fenomeno, la suddetta pronuncia potrebbe quindi rappresentare un punto di svolta non solo a livello europeo, ma anche a livello internazionale, inducendo gli Stati a rivalutare la propria posizione in relazione alla nozione di terrorismo al fine di riprendere il cammino verso una convenzione internazionale in materia.

Infine, non possono essere ignorate le implicazioni di tale pronuncia in relazione al tema classico circa il rapporto tra diritto dell'Unione europea e diritto internazionale. In particolare, appare interessante la scelta della Corte di concentrarsi sulle norme di diritto internazionale nel corso del proprio ragionamento. Difatti, essa non sembra essere stata guidata solo dall'obbligo derivante dai Trattati di rispettare le norme di diritto internazionale e di interpretare le disposizioni del diritto dell'Unione alla luce di tali norme in modo tale da non ostacolare gli Stati membri nel rispetto dei propri impegni sul piano internazionale. Piuttosto, i giudici sembrano avere utilizzato il caso di specie per offrire una propria ricostruzione delle norme di diritto internazionale a prescindere, peraltro, dal loro valore vincolante nei confronti dell'Unione in quanto tale. Sebbene dunque la Corte precisi che la nozione di *atto terroristico*, comprendente anche attività di forze armate in periodo di conflitto, sia tale ai sensi del diritto europeo, in realtà il suo ragionamento non si limita a individuare una nozione autonoma di diritto dell'Unione europea come avvenuto nel caso *Diakité* in relazione alla nozione di *conflitto armato interno*.<sup>35</sup> Al contrario, esso si colloca in una più ampia ottica di diritto internazionale generale, dimostrando così l'intenzione della Corte di contribuire in modo rilevante allo sviluppo del diritto internazionale in materia, come richiesto dall'art. 3, par. 5, TUE.

<sup>34</sup> Peraltro, è da rilevare che, storicamente, gli atti di terrorismo sono stati direttamente o indirettamente collegati a situazioni di conflitto armato, fossero essi di natura internazionale o interna e/o finalizzati alla liberazione dal dominatore straniero o da un dittatore, e dunque classificati come condotte vietate dal *corpus* di norme che costituisce il c.d. *jus in bello*. Nel momento in cui atti di terrorismo acquisissero rilevanza autonoma, creare una rigida dicotomia tra i due piani risulterebbe alquanto improprio. Per approfondimenti sul tema, cfr. H.-P. GASSER, *Acts of Terror, "Terrorism" and International Humanitarian Law*, in *Rivista internazionale della Croce Rossa*, 2002, p. 554 *et seq.*; A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di diritto internazionale*, cit.; A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, cit.

<sup>35</sup> Conclusioni dell'AG Mengozzi, presentate il 18 luglio 2013, causa C-285/12, *Abouacac Diakité*, par. 78-80.