



ROSA STELLA DE FAZIO*

LA TUTELA E LA MEMORIA DELLE VITTIME DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE**

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali. - 2. La tutela delle vittime nella Convenzione di Palermo. Un effettivo riconoscimento dei diritti? - 2.1. Una possibile attuazione della Convenzione di Palermo: il progetto di memoriale. - 3. I rapporti Emerson a confronto. Dai profili ricostruttivi agli aspetti analitici. - 3.1. L'innovazione e la sostenibilità della tutela dei diritti umani nell'antiterrorismo internazionale. - 3.1.1. Un tentativo di categorizzare le "vittime del terrorismo". - 3.1.2. Quale tutela del diritto alla vita? - 3.1.3. Il diritto alla verità. - 3.1.4. Un adeguato bilanciamento dei diritti processuali delle vittime e del soggetto incriminato. - 3.1.5. Il diritto alla riparazione delle vittime. - 3.1.6. Le conseguenze sulla responsabilità dello Stato nella tutela dei diritti umani. - 4. Conclusioni.

1. Considerazioni generali

La ratifica da parte degli Stati contraenti della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (Convenzione di Palermo)¹ nell'ambito della Conferenza di Palermo, nel dicembre 2000, ha rappresentato una prima azione normativa per la promozione della cooperazione nella prevenzione e la lotta al crimine organizzato transnazionale² e la tutela dei diritti delle vittime di tale reato³ nel diritto internazionale.

* Dottore di ricerca e *doctor europaeus* in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli "Federico II".

** Particolari ringraziamenti sono rivolti al Prof. Marco Balboni (Università di Bologna) per la sua guida esperta nella redazione dello scritto.

¹ La Convenzione è stata aperta alla firma degli Stati dal 12 al 15 dicembre 2000 a Palermo e in seguito presso la sede delle Nazioni Unite a New York fino al 12 dicembre 2002 (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/55/25, 8 gennaio 2001). L'Italia ha ratificato la Convenzione di Palermo e i relativi Protocolli aggiuntivi con la legge n. 146 del 16 marzo 2006 recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001», in Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 85 del 11 aprile 2006.

² Convenzione di Palermo, cit., art. 1. La letteratura in materia di contrasto alla criminalità organizzata è ricca: ci si riferisca ad esempio ad A. CENTONZE, *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, 2008, pp. 184-

La ricerca mira inizialmente a individuare l'ambito di applicazione della Convenzione, che è circoscritto alla prevenzione, all'investigazione e all'esercizio dell'azione penale per ogni reato, di natura transnazionale, in cui sia coinvolto un gruppo criminale organizzato e ad una prima forma di tutela dei diritti delle vittime di tale reato⁴. Dallo studio della Convenzione di Palermo emerge allo stesso tempo la mancanza di elementi *ad hoc* per la tutela delle vittime del terrorismo internazionale. Scopo della ricerca è pertanto quello di ricostruire le evoluzioni normative e giurisprudenziali nel diritto internazionale della protezione di tale categoria, occorse di pari passo con la crescente espansione del terrorismo internazionale.

Dall'analisi risulta che la crescente sensibilità della Comunità internazionale alla tutela dei diritti delle vittime del terrorismo internazionale ha trovato espressione a distanza di oltre dieci anni dall'entrata in vigore della Convenzione di Palermo, fornendo l'impulso per una nuova codificazione sul piano normativo internazionale.

In particolare si analizzeranno i profili ricostruttivi dei rapporti annuali sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali⁵ presentati negli scorsi anni dal Relatore speciale sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo delle Nazioni Unite, Ben Emmerson. Gli aspetti analitici dei rapporti rivelano la loro specificità, che li distingue dai più tradizionali strumenti giuridici nell'antiterrorismo⁶.

Con riferimento al piano normativo europeo ci si limiterà in questa sede a considerare che il Consiglio d'Europa ha previsto piuttosto genericamente la tutela dei diritti e la riparazione dei danni delle vittime del terrorismo internazionale. Tali osservazioni riguardano tanto la Convenzione europea sulla compensazione delle vittime di crimini violenti⁷ che le Linee-guida sulla protezione delle vittime di atti terroristici⁸.

Neppure la direttiva 2004/80/CE⁹ del Consiglio e la direttiva 2012/29/UE¹⁰ del Parlamento europeo e del Consiglio, che disciplinano diversi profili della tutela delle vittime

188 ed E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007, pp. 3 ss.

³ L'articolo 25 della Convenzione di Palermo, consacrato all'"Assistenza alle vittime e loro protezione", rimette infatti in capo ad ogni Stato Parte della Convenzione l'adozione delle misure appropriate per fornire alle vittime dei reati di criminalità organizzata l'assistenza e la protezione (par. 1), l'indennizzo e il risarcimento per i danni subiti (par. 2), e per consentire la più ampia tutela del diritto alla difesa delle vittime in sede processuale (par. 3).

⁴ Convenzione di Palermo, cit., art. 3.

⁵ I rapporti hanno la natura giuridica di strumenti di diritto internazionale che non pongono norme cogenti e sono riconducibili alla categoria definita "soft law", in contrapposizione alla "hard law", complesso di atti che per forma e natura costituiscono una fonte autonoma di diritto e sono giuridicamente vincolanti (A. CASSESE, *Diritto internazionale*, Bologna, 2013, pp. 230-231 e B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2014, p. 42). I rapporti - e con essi le dichiarazioni congiunte, dichiarazioni politiche o d'intenti, gli atti finali di conferenze diplomatiche - assumono tuttavia una rilevanza giuridica significativa, in quanto hanno un valore esortativo per la codificazione di altri strumenti vincolanti in materia. Inoltre essi hanno un valore politico solenne, impegnando gli Stati quantomeno moralmente, e suggerendo loro parametri di comportamento (M. R. SAULLE, *Dalla tutela giuridica all'esercizio di diritti umani*, Napoli, 1999, p. 209).

⁶ Il riferimento è alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite S/RES/1373, 28 settembre 2001 e S/RES/1624, 14 settembre 2005.

⁷ Consiglio d'Europa, *Convenzione europea sulla compensazione delle vittime di crimini violenti*, Strasburgo, ottobre 1983.

⁸ Consiglio d'Europa, *Linee-guida sulla protezione delle vittime di atti terroristici*, Strasburgo, marzo 2005.

⁹ Consiglio, direttiva 2004/80/CE del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 216/15 del 6 agosto 2004.

di reato¹¹, regolamentano specificamente la tutela delle vittime del terrorismo internazionale. Per di più questi atti non hanno prodotto effetti in Italia prima del 2016¹², in ragione del mancato recepimento della direttiva 2004/80/CE e della decisione quadro 2001/220/GAI¹³.

Un *focus* più specifico sulla tutela delle vittime del terrorismo si rileva nell'ordinamento italiano, soprattutto in seguito agli attentati del 2001, sebbene anche a questo livello d'indagine alcune criticità abbiano *de facto* limitato l'operatività degli strumenti (normativi e non) di protezione.

Una particolare enfasi sulla questione si rileva in particolare nella legge n. 206/2004 recante «Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice»¹⁴.

Questa presenta, tuttavia, un aspetto piuttosto settoriale, prevedendo una tutela delle vittime limitata al terrorismo interno¹⁵.

La stessa legge ha inoltre un'altra criticità legata alla sua effettività, compromessa dal mancato stanziamento da parte del Governo italiano di adeguate risorse economiche destinate al risarcimento delle vittime del terrorismo e delle loro famiglie¹⁶: elemento, questo, che ha reso *de facto* difficoltosa l'attuazione delle norme.

In ragione delle caratteristiche che il terrorismo internazionale ha assunto negli ultimi anni¹⁷, e dalla sostanziale inadeguatezza della risposta del nostro Paese al reato, è emersa più di recente la necessità per il legislatore italiano di aggiornare il quadro normativo preesistente tramite l'emanazione della legge n. 43/2015¹⁸.

¹⁰ Consiglio, Parlamento europeo, direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, in GUUE L 315/57 del 14 novembre 2012.

¹¹ L'accesso all'indennizzo delle vittime di reato nelle situazioni transfrontaliere nella direttiva del 2004 e la partecipazione delle vittime di reato nel procedimento penale nella direttiva del 2012.

¹² Il Governo italiano ha dato attuazione alla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI per mezzo del decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015, in Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, Serie generale n. 3 del 5 gennaio 2016.

¹³ Sul tema vedasi R. MASTROIANNI, *Un inadempimento odioso e persistente: la Direttiva comunitaria sulla tutela delle vittime dei reati*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, pp. 406 ss., in cui si evidenzia che, nonostante l'obbligo per l'ordinamento italiano di adeguarvisi, il legislatore italiano abbia mancato nel recepire la direttiva del 2004 entro il termine dell'1 gennaio 2006.

¹⁴ Legge n. 206 del 3 agosto 2004 recante «Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice», in Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 187 dell'11 agosto 2004.

¹⁵ Le esperienze in campo nazionale ed estero possono essere valutate considerando: a) il regime di trattamento pensionistico incrementato per tale categoria; b) il grado di integrazione con gli strumenti giuridici attualmente esistenti; c) la percezione della problematica all'interno della società civile.

¹⁶ A tale proposito l'ex eurodeputata on. Sonia Alfano, già Presidente dell'ex Commissione speciale sul crimine organizzato, la corruzione e il riciclaggio di denaro del Parlamento Europeo, ha segnalato nell'ambito del suo mandato la mancata applicazione della legge per il risarcimento delle famiglie delle vittime dell'attentato realizzato il 19 maggio 2012 nella città di Brindisi ad opera dello stragista Giovanni Vantaggiato in ricorrenza dell'anniversario dell'attentato al giudice Giovanni Falcone, che ha causato la morte della giovane studentessa Melissa Bassi e il ferimento di altre nove persone.

¹⁷ Si parla sempre più di frequente di terrorismo "postmoderno", ovvero caratterizzato da un utilizzo sempre più diffuso del web come mezzo di reclutamento, apologia, istigazione e pubblicità.

¹⁸ Legge n. 43 del 17 aprile 2015 di conversione in legge del decreto-legge n. 7 del 18 febbraio 2015, recante «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione», in GURI n. 91 del 20 aprile 2015.

Concepita sulla base normativa della risoluzione ONU 2178/2014¹⁹, la legge apporta importanti innovazioni al contrasto del terrorismo attraverso l'introduzione di nuove sub-tipologie di reato²⁰; l'integrazione di nuove misure di prevenzione e contrasto alle attività terroristiche²¹; l'estensione della competenza anche all'antiterrorismo e la complessa attribuzione *de iure condendo* al Procuratore nazionale antimafia – ora Procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo – del coordinamento nazionale delle indagini penali per reati di terrorismo internazionale²².

Anche la legge n. 43/2015 risulta tuttavia lacunosa sotto il profilo degli strumenti di tutela delle vittime del terrorismo internazionale, ponendo in essere rilevanti problemi di giustizia sostanziale. Si prevede inoltre che la sua attuazione potrebbe rivelarsi difficoltosa, in ragione dell'adeguamento complesso e oneroso delle strutture giudiziarie allo svolgimento dei nuovi compiti assegnati dalla legge, ciò che aggraverebbe il difetto italiano di una "giustizia lenta".

Una maggiore attenzione alla categoria delle vittime del terrorismo internazionale si registra invece nella società civile italiana, come dimostrano alcune iniziative specificamente mirate a valorizzare la memoria delle vittime, considerandola come una delle molteplici dimensioni della loro tutela. Tale è il caso di un progetto accademico sorto nel 2010, il cui contenuto sarà esaminato nel prosieguo dello scritto, volto a divulgare le azioni intraprese a livello di sistema Paese contro la criminalità organizzata e a facilitare uno scambio in tempo reale di opinioni ed esperienze tra le vittime di tale fattispecie di reato.

2. La tutela delle vittime nella Convenzione di Palermo. Un effettivo riconoscimento dei diritti?

La Convenzione di Palermo contribuiva a rispondere all'ambizioso obiettivo di condurre all'attenzione della Comunità internazionale l'importanza di introdurre la cooperazione internazionale tra Stati in materia di giustizia penale nell'ordinamento giuridico internazionale.

La Convenzione pertanto forniva per la prima volta un catalogo di definizioni e criteri di riconoscimento del reato di criminalità organizzata²³, insieme a una seppur iniziale forma di tutela internazionale dei diritti delle vittime dello stesso reato²⁴.

La Convenzione di Palermo prevedeva *in primis* la punizione della partecipazione a un gruppo criminale organizzato e del riciclaggio dei proventi del reato, che veniva altresì contrastato attraverso una serie di misure preventive²⁵. Venivano anche esaminate le possibilità di confisca e sequestro dei proventi derivanti dalle attività della criminalità

¹⁹ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. S/RES/2178(2014), 24 settembre 2014 (su www.un.org).

²⁰ Legge n. 43/2015, cit., art. 1.

²¹ *Ivi*, art. 2.

²² Legge n. 43/2015, cit., art. 9.

²³ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/55/25, cit., artt. 2 ss..

²⁴ Una tale tutela trovava applicazione ad esempio nella previsione della facoltà delle vittime di esporre propri interessi e opinioni nei procedimenti penali (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/55/25, cit., art. 25.3).

²⁵ Ad esempio l'istituzione da parte degli Stati di un sistema interno di regolamentazione e controllo di banche e altri organismi esposti al riciclaggio di denaro, insieme all'assicurazione della possibilità per le autorità impegnate nella lotta di cooperare e scambiare informazioni al fine di contrastare il riciclaggio di denaro.

organizzata²⁶, di estradizione di persone o gruppi criminali organizzati²⁷ e di assistenza giudiziaria reciproca tra Stati Parte in materia di indagini, azione penale e procedimenti giudiziari per talune categorie di reati da essa previsti²⁸. Oltre a tali elementi, uno degli aspetti maggiormente innovativi della Convenzione consisteva nel proporre la tutela normativa delle vittime dei reati elencati nel catalogo dell'art. 2, attribuendo le competenze esecutive della disciplina internazionale a carico degli Stati Parte²⁹.

A ciascuno di questi ultimi era rimessa l'adozione di misure per fornire protezione alle vittime soprattutto in casi di minaccia, ritorsione o intimidazione, quali procedure che consentissero la fruizione del diritto a esporre propri interessi e opinioni nella fase più adeguata dei procedimenti penali³⁰ e soprattutto la facoltà di ottenere adeguati risarcimenti per i danni subiti³¹.

La Convenzione di Palermo, seguita poi da altre Convenzioni internazionali in materia come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione³², si rivelava in definitiva un documento essenziale per rinforzare l'impegno globale nella lotta contro il crimine organizzato.

2.1. Una possibile attuazione della Convenzione di Palermo: il progetto di memoriale.

Oltre a offrire strumenti di tutela, il contenuto delle norme della Convenzione di Palermo ha rappresentato il riferimento per la messa a punto di un'iniziativa promossa a livello nazionale per la tutela delle vittime del terrorismo internazionale attraverso la loro memoria storica: il progetto per la creazione di un memoriale mondiale sulle vittime del crimine organizzato³³.

Nel memoriale saranno raccolti gli atti, le sentenze e la letteratura grigia (relazioni, documenti, atti di convegni) rilevanti in materia di azioni nazionali e internazionali attuate negli ultimi anni dai Governi più impegnati nella lotta ai crimini transnazionali³⁴. Il progetto prevede anche la condivisione di buone prassi nel contrasto al crimine organizzato a livello

²⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/55/25, cit., art. 12.

²⁷ *Ivi*, art. 16.

²⁸ *Ivi*, art. 18.

²⁹ Ovvero rimettendo a ciascuno Stato Parte l'adozione di misure – quali procedure che consentissero la fruizione del diritto a esporre propri interessi e opinioni nella fase più adeguata dei procedimenti penali (art. 25.3) e soprattutto la facoltà di ottenere adeguati risarcimenti per i danni subiti (art. 25.2).

³⁰ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/55/25, cit., art. 25.1.

³¹ *Ivi*, art. 25.2.

³² Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale con risoluzione n. A/RES/58/4, aperta alla firma degli Stati a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003.

³³ Il progetto, che risale al gennaio 2010, è opera di un gruppo di ricercatori del Centro di ricerca interuniversitario sulla criminalità transnazionale (TRANSCRIME), un *think tank* internazionale delle Università Cattolica di Milano e Trento diretto dal Prof. Ernesto Ugo Savona (Università Cattolica di Milano), che ringrazio per la condivisione dei contenuti del progetto e le informazioni concernenti il suo stato dell'arte. L'iniziativa è sponsorizzata dal Governo italiano in collaborazione con l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC), l'Università di Palermo, l'Istituto Universitario di Lingue Moderne (IULM) e la Fondazione Banco di Sicilia (Palermo). Il memoriale, progettato per una durata biennale, ha una portata internazionale, ed è stato già sottoposto agli organi competenti del Ministero della Giustizia in vista della sua attuazione.

³⁴ La criminalità organizzata presenta infatti rapide evoluzioni spazio-temporali e l'analisi per spiegare il fenomeno, così come gli strumenti per contrastarla, diventano obsolete in breve tempo. Il progetto esprime pertanto la necessità di documentarne la traiettoria tra passato, presente e futuro, per spiegare l'impatto dei rimedi adottati in passato a un problema attuale.

internazionale tra accademici, autorità giudiziarie, esperti nazionali e responsabili politici. L'obiettivo è consentire l'applicazione certa del diritto e lo scambio di esperienze, per rafforzare la cooperazione internazionale nel contrasto alla criminalità organizzata³⁵.

Si ritiene che, una volta istituito, il memoriale potrebbe infine fornire l'impulso per informare le generazioni future circa gli eventi passati e presenti legati al crimine organizzato³⁶, allo scopo di conoscere e prevenire i principali fattori che innescano - o incrementano - la criminalità organizzata nei vari Stati³⁷.

3. I rapporti Emmerson a confronto. Dai profili ricostruttivi agli aspetti analitici.

L'attenzione per i diritti delle vittime della criminalità organizzata nella Convenzione di Palermo era innovativa, ma piuttosto limitata rispetto al più elaborato impianto giuridico che il testo convenzionale conteneva per gli aspetti procedurali³⁸ della lotta al reato in sé, sviluppandosi nel solo quadro dell'articolo 25. Questo articolo, che la formalizzava, pur rappresentando un iniziale impegno della Comunità internazionale a combattere e prevenire il coinvolgimento delle vittime del crimine organizzato - e soprattutto del reato di terrorismo³⁹ -, poneva le basi per riproporre tale compito attraverso la messa in atto di nuovi strumenti giuridici maggiormente particolareggiati ed attuali.

Negli scorsi anni sono stati pubblicati a tal fine i rapporti del Relatore speciale sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo⁴⁰ indirizzati al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, che rappresentano un'evoluzione in materia di contrasto al terrorismo internazionale nel diritto internazionale. Essi contengono rilevanti linee-guida per gli Stati membri dell'ONU ai fini di un'azione più

³⁵ Si noti a tale proposito che la criminalità organizzata transnazionale e il terrorismo compaiono tra i dieci punti monitorati dall'Indice statistico dal Comitato per le Minacce ad Alto Rischio, Sfide e Cambiamento delle Nazioni Unite.

³⁶ Il progetto è largamente basato sulla considerazione che in ogni momento storico, soprattutto a partire dal XXI secolo, le vittime di ogni Paese nel mondo hanno subito dei danni fisici e morali a causa di un crimine transnazionale.

³⁷ Emerge con chiarezza l'importanza che per il progetto riveste il mantenimento della memoria delle vittime della criminalità come strumento informativo e pedagogico, sulla base dei principi e degli obiettivi stabiliti dalla Convenzione di Palermo.

³⁸ Si consideri ad esempio, il complesso catalogo di misure di «Azione penale, sentenza e sanzioni» previste ex articolo 11 della Convenzione (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/55/25, cit., artt. 11 ss.). Allo stesso modo, le misure previste nell'ambito del programma di assistenza giudiziaria reciproca (art. 18), le tecniche speciali d'investigazione (art. 20), le misure per rafforzare la cooperazione con le autorità giudiziarie (art. 26) e quelle finalizzate alla prevenzione della criminalità organizzata (art. 31). Particolarmente innovative, tra le tecniche investigative speciali previste dalla Convenzione, le c.d. “consegne sorvegliate” e le “operazioni di infiltrazione” (o “sotto copertura”) (cfr. E. APRILE, F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009, p. 205).

³⁹ Tale fenomeno continuava infatti a perpetrarsi nonostante l'impegno quotidiano degli operatori della giustizia nel contrasto alle varie forme d'illegalità.

⁴⁰ L'attuale Relatore speciale sulla promozione e protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali nella lotta al terrorismo, Ben Emmerson, ha iniziato il suo mandato nell'agosto 2011 succedendo a Mr. Martin Scheinin. La figura del Relatore speciale è stata istituita sulla base della risoluzione 2005/80 sulla “Protezione dei Diritti Umani e le Libertà Fondamentali nella Lotta al Terrorismo della Commissione ONU sui Diritti Umani” (UN doc. E/CN.4/RES/2005/80, 21 aprile 2005) (cfr. N. BOSCHIERO et al., *International Courts and the Development of International Law. Essays in honour of Tullio Treves*, The Hague, 2013, p. 656).

effettiva nella lotta al crimine di terrorismo ed una disciplina esaustiva della tutela dei diritti delle vittime di tale reato.

Nei paragrafi a seguire sarà pertanto rivolta particolare attenzione ai profili ricostruttivi dei rapporti, insieme alle relative prospettive applicative all'interno degli Stati ai quali le problematiche applicative oggetto d'indagine si riferiscono.

Seppur con rilevanti differenze contenutistiche, i documenti si pongono in continuità con il presupposto già contenuto nella Nota del Segretario generale all'Assemblea generale «*Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*»⁴¹ del 2011, nella quale si sottolineava che il rispetto per i diritti umani e la *rule of law* rispondono agli obiettivi espressi dalla Strategia globale anti-terrorismo delle Nazioni Unite del 2006⁴². Nell'articolo analizzeremo il rapporto del 2012⁴³: previsto in virtù della risoluzione del Consiglio dei diritti umani 19/19, in esso il Relatore speciale compie l'efficace tentativo di sistematizzare i diritti umani delle vittime di atti di terrorismo riconosciuti a livello internazionale, insieme al corrispondente obbligo internazionale di garanzia da parte degli Stati.

Considereremo inoltre il rapporto del 2013⁴⁴ il cui aspetto più rilevante è costituito dal *focus* del Relatore speciale sulla garanzia del diritto delle vittime alla verità e del principio di responsabilità statale per le violazioni gravi o sistematiche dei diritti umani commesse da pubblici ufficiali nella lotta al terrorismo.

I contenuti di questi rapporti vertono sostanzialmente su aspetti legati alla tutela dei diritti delle vittime del terrorismo, in ciò differenziandosi da quelli del rapporto del 2014⁴⁵, il cui oggetto è invece un'analisi sistematica dell'utilizzo improprio – in quanto causa di un alto numero di vittime civili - di droni aerei nelle operazioni extraterritoriali di lotta al terrorismo in una serie di Stati.

Nel documento, a partire da tali analisi, Emmerson giunge a esortare gli Stati per mezzo di una nuova risoluzione del Consiglio dei diritti umani ad intraprendere misure per combattere il terrorismo anche utilizzando droni aerei, ma nel pieno rispetto dei principi di precauzione, distinzione e proporzionalità imposti dal diritto internazionale⁴⁶.

3.1. *L'innovazione e la sostenibilità della tutela dei diritti umani nell'antiterrorismo internazionale.*

Nel rapporto del 2012 viene riformulato l'obiettivo già richiamato dal Relatore speciale nel 2011 di conferire nell'ambito del suo mandato una particolare rilevanza a misure in tutela dei diritti umani fondamentali delle vittime del terrorismo⁴⁷. Come già nella Nota del 2011, è presentato un catalogo di attività svolte dal Relatore speciale di particolare

⁴¹ Nella Nota venivano identificate inoltre le quattro aree di interesse rientranti nel mandato di Emmerson: 1) i diritti delle vittime del terrorismo; 2) la sua prevenzione; 3) la pianificazione di visite di Paesi; 4) la cooperazione con i rilevanti organismi per i diritti umani (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/66/310, 18 agosto 2011, parte IV, su: www.ohchr.org).

⁴² La Strategia è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite l'8 settembre 2006 con la risoluzione 60/288, Allegati, in www.ohchr.org.

⁴³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, 4 giugno 2012, su: www.ohchr.org.

⁴⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, 1 marzo 2013, su: www.ohchr.org.

⁴⁵ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/25/59, 10 marzo 2014, su: www.ohchr.org.

⁴⁶ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., parte III, art.73.

⁴⁷ Già nella Nota del 2011 il Relatore speciale aveva rivolto l'attenzione ai diritti delle vittime dirette e indirette di atti di terrorismo, così come ai doveri degli Stati nei confronti delle vittime effettive e potenziali (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/66/310, cit., artt. 20 ss.).

rilevanza per la tutela dei diritti delle vittime nella lotta al terrorismo⁴⁸; gli Stati membri sono poi invitati per mezzo di raccomandazioni a intraprendere azioni al fine di incorporare tali diritti - insieme agli obblighi di tutela internazionale - in uno specifico strumento internazionale⁴⁹ per rafforzare gli sforzi congiunti verso un'effettiva attuazione della Strategia globale antiterrorismo delle Nazioni Unite.

I contenuti del Rapporto del 2012 rievocano in particolar modo quelli della Strategia nella necessità di tutelare e promuovere i diritti umani delle vittime e identificare la «disumanizzazione delle vittime del terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni»⁵⁰ come una delle condizioni che favoriscono la diffusione del terrorismo.

Le considerazioni finali del rapporto del 2012⁵¹ contengono l'auspicio del Relatore speciale affinché la Comunità internazionale intraprenda un'effettiva azione a tutela dei diritti umani delle vittime del terrorismo più volte citati nel documento ai fini del loro riconoscimento a livello internazionale⁵².

La revisione della legislazione di ogni Stato, per allinearla con i quattordici principi stabiliti dal rapporto del 2012 - in tal modo assicurando i diritti umani delle vittime del terrorismo e dei loro parenti più prossimi - è rimessa alla disciplina degli ordinamenti interni⁵³.

3.1.1. *Un tentativo di categorizzare le "vittime del terrorismo".*

Tra gli aspetti maggiormente innovativi dei rapporti indirizzati al Consiglio dei diritti umani rilevano il tentativo del Relatore speciale di fornire una definizione di "vittime di atti di terrorismo" e la loro distinzione in dirette, secondarie, indirette e potenziali⁵⁴.

Le vittime di atti di terrorismo nel rapporto del 2012 sono considerate «gli individui i cui diritti umani fondamentali sono stati violati»⁵⁵: tale definizione completa e specifica quella di "vittima" contenuta nell'articolo 1 degli allegati alla Dichiarazione dei principi fondamentali di giustizia in favore delle vittime di crimini e abusi di potere delle Nazioni Unite del 1985 (Dichiarazione di Vienna)⁵⁶.

Nella Dichiarazione, per "vittima" s'intendeva la persona che, attraverso atti o omissioni e in violazione delle leggi contro il crimine in vigore negli Stati membri, avesse

⁴⁸ Tra queste emerge in particolare la partecipazione al Simposio del Segretario generale sulla cooperazione nella lotta contro il terrorismo internazionale, promuovendo i diritti umani delle vittime.

⁴⁹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., parte III, art. 10.

⁵⁰ Già presenti nella risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/66/310.

⁵¹ Tali considerazioni riguardano l'inflizione deliberata di violenza da parte di attori non-statali, che nel corso dell'azione terroristica equivale a una grave violazione dei diritti umani (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., parte IV, art. 64).

⁵² A tal fine, il pronostico ricomprende che gli Stati racchiudano i diritti umani in una specifica cornice normativa, sviluppata nell'ambito del mandato dell'ONU, che li dichiarino e li protegga (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., parte IV, art. 66).

⁵³ Tra di essi figurano, *inter alia*, l'obbligo dello Stato di proteggere e assicurare il diritto alla vita e il dovere di indagare gli individui sospetti di coinvolgimento nell'incitamento, preparazione, istigazione o atti di terrorismo e - se appropriato - di processarli, condannarli e punirli, in accordo con le leggi ordinarie di diritto e procedura penale (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., parte IV, art. 67).

⁵⁴ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., parte IV, art. 16.

⁵⁵ *Ivi*, art.12.

⁵⁶ Attraverso la Dichiarazione, presentata dall'Assemblea generale con la risoluzione A/RES/40/34 del 29 novembre 1985, le Nazioni Unite perseguivano l'obiettivo di affrontare il problema della criminalità, conferendo centralità alla "vittima di un crimine" a partire dal tentativo di fornirne una definizione.

subìto la lesione sia fisica che mentale, la sofferenza emotiva, la perdita economica o l'indebolimento sostanziale dei propri diritti fondamentali⁵⁷.

Nella classificazione delle vittime di atti di terrorismo nel rapporto del 2012 sono annoverate le persone fisiche che sono state uccise o hanno subito gravi lesioni fisiche o psicologiche in risultato di un atto di terrorismo, considerate vittime "dirette". Questa categoria è la più numerosa e comprende le vittime i cui più fondamentali diritti umani, come il diritto alla vita e il diritto all'incolumità fisica e all'integrità morale, sono stati violati o minacciati.

La "vittima secondaria" coincide invece con il parente più prossimo o la persona fisica a carico di una vittima "diretta" del terrorismo⁵⁸.

Alla categoria di vittime "indirette" appartengono poi gli individui che hanno sofferto gravi danni fisici o psicologici in risultato indiretto di un atto di terrorismo ed infine le vittime "potenziali" sono quelle che potrebbero risultare tali in conseguenza di un futuro atto di terrorismo, nonché i principali beneficiari degli obblighi positivi assunti dagli Stati firmatari del Patto del 1966⁵⁹.

La classificazione di vittime del terrorismo è ripresa nelle considerazioni conclusive del rapporto del 2012, dalle quali si evince infine che le vittime del terrorismo condividono talune caratteristiche che le distinguono dalle vittime di altri reati⁶⁰.

3.1.2. *Quale tutela del diritto alla vita?*

Accanto alla definizione e classificazione delle vittime del terrorismo, particolare enfasi è posta nel rapporto del 2012 all'enunciazione dell'obbligo giuridico degli Stati membri di proteggere il più rilevante tra i diritti umani, il diritto – considerato supremo e inderogabile a norma dell'art. 4.2 - alla vita degli individui sul proprio territorio⁶¹, contemplato dall'articolo 6 del Patto del 1966⁶².

Il dovere da parte degli Stati di proteggere la vita delle vittime del terrorismo reca come corollario il principio di responsabilità per le misure poste in essere nella tutela delle stesse vittime, anticipando uno dei profili più significativi del rapporto del 2013.

Secondo il rapporto, nella responsabilità dello Stato dovrebbe rientrare il dovere di stabilire meccanismi effettivi per identificare le minacce di futuri attacchi terroristici,

⁵⁷ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Dichiarazione di Vienna*, cit., art. 1.

⁵⁸ Permane il richiamo alla Strategia globale anti-terrorismo delle Nazioni Unite relativamente all'inclusione dei membri della famiglia della vittima diretta nella definizione di "vittima" (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/66/310, cit., parte I).

⁵⁹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, cit., art. 6.

⁶⁰ In virtù delle loro caratteristiche, le vittime del terrorismo necessitano una tutela particolare, che potrebbe essere inserita in una cornice normativa sviluppata sotto gli auspici delle Nazioni Unite (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., parte IV, art. 63).

⁶¹ Accanto alla tutela del diritto alla vita, il Relatore speciale ribadisce il dovere imperativo degli Stati di proteggere la propria popolazione da possibili attacchi terroristici (Consiglio d'Europa, *Linee guida del Comitato dei Ministri sui diritti dell'uomo e la lotta al terrorismo*, luglio 2002, Preambolo, par. f) e il diritto-dovere di garantire la sicurezza di tutti (Commissione interamericana dei diritti umani, *Rapporto su terrorismo e diritti umani*, Washington, 2002, par. 107, su: www.cidh.oas.org/Terrorism/Eng.toc.htm).

⁶² Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, cit., p. 178.

analizzare le informazioni ricevute dalle autorità con cura ragionevole e fornire le informazioni adeguate al pubblico⁶³.

Si noti che anche nel rapporto del 2014 è richiamata la tutela del diritto alla vita delle vittime di reati. Tale protezione è tuttavia considerata in quella sede consequenziale al consenso internazionale, un'interpretazione ed un'applicazione certe ed uniformi da parte degli Stati di quei principi di diritto internazionale e del diritto umanitario che governano l'utilizzo della forza bellica nelle operazioni di antiterrorismo⁶⁴, e soprattutto dei principi di distinzione⁶⁵ e di proporzionalità⁶⁶ nei conflitti armati.

3.1.3. *Il diritto alla verità.*

L'impegno della Comunità internazionale nel garantire il diritto alla vita delle vittime del terrorismo trova seguito e specificazione nel dovere dello Stato in cui il reato è stato compiuto di garantire il diritto inalienabile delle vittime del terrorismo a conoscere la verità sulle violazioni subite, che è espresso nel rapporto del 2013.

Questo diritto rientra nel novero dei diritti umani delle vittime del terrorismo, la cui tutela dovrebbe essere garantita dall'assunzione di una responsabilità collettiva da parte degli Stati membri dell'ONU: entrambi i principi (il diritto delle vittime alla verità e la responsabilità degli Stati nel garantirne la tutela) costituiscono il fulcro del rapporto del 2013.

Nello specifico l'articolo 23 del rapporto fa riferimento al "diritto alla verità" come al diritto delle vittime e del pubblico a conoscere la verità sulla commissione dei reati, già contemplato, benché a livello di *soft law*, nel diritto internazionale dei diritti umani, in particolar modo nelle risoluzioni 9/11 del 24 settembre 2008 e 12/12 del 12 ottobre 2009 del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite⁶⁷.

Tale diritto viene inoltre considerato fruibile da parte tanto delle vittime del terrorismo che del pubblico, e consiste nella possibilità di ottenere tutte le informazioni rilevanti concernenti la commissione di violazioni – o presunte tali – dei diritti umani, inclusa l'identità degli autori del reato e il processo attraverso il quale la presunta violazione, soprattutto se ad opera di pubblici ufficiali, è stata ufficialmente autorizzata⁶⁸.

⁶³ In relazione a tali requisiti si evidenzia l'incompletezza delle ipotesi reali sulla base delle quali le autorità sono spesso obbligate a pianificare le operazioni antiterroristiche (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., parte III, art. 22).

⁶⁴ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/25/59, cit., parte III, art. 70.

⁶⁵ Tale principio prevede la distinzione delle parti in conflitto tra civili e combattenti (Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali ("I Protocollo aggiuntivo"), 1977, art. 48 e secondo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali ("II Protocollo aggiuntivo"), 1977, art. 13).

⁶⁶ Questo assioma sancisce invece la proporzionalità tra le perdite umane e i danni incidentalmente causati alla popolazione civile, da un lato, e il vantaggio militare, dall'altro (II Protocollo aggiuntivo, cit., artt. 51-57).

⁶⁷ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., parte III, art. 23.

⁶⁸ La definizione è mutuata dai Principi di Impunità delle Nazioni Unite del 2005 (Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Set aggiornato di principi per la protezione e la promozione dei diritti umani attraverso azioni di lotta contro l'impunità*, "I Principi di Impunità delle Nazioni Unite", UN doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005) anche richiamati nella risoluzione 9/11 (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/RES/9/11, 11 settembre 2008).

Alle vittime viene anche garantito il diritto a ottenere un'adeguata riparazione⁶⁹, che - a differenza da quanto previsto dalla Convenzione sulla prevenzione del terrorismo (Convenzione di Varsavia)⁷⁰ e dalla Convenzione di Palermo - non si limita al pagamento di una compensazione monetaria, bensì viene esteso alla piena esposizione pubblica della verità⁷¹. Prima di essere formalizzato nei Principi di base e linee guida relativi ai ricorsi e alle riparazioni a favore delle vittime di flagranti violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario⁷², il diritto alla riparazione era già contenuto nella prassi della Commissione e della Corte interamericana dei diritti umani, con riferimento alla Convenzione americana dei diritti umani (Patto di San José di Costa Rica)⁷³.

In una delle sue prime decisioni in materia, la Commissione interamericana dei diritti umani aveva infatti riconosciuto il diritto inalienabile dei membri della società a conoscere la verità sugli eventi passati, le motivazioni e le circostanze in cui i crimini sono stati commessi, al fine di prevenire la loro ripetizione in futuro⁷⁴.

Nella sentenza *Myrna Mack Chang c. Guatemala* la Corte interamericana dei diritti umani aveva affermato poi il diritto dei parenti più prossimi delle vittime ad essere informati sui fatti concernenti le violazioni di diritti umani⁷⁵.

Una simile impostazione è anche contenuta nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: nel caso *El Masri c. Macedonia*⁷⁶ del 2012, la Grande Camera della Corte aveva riconosciuto l'esistenza del diritto alla verità per la prima volta nella sua giurisprudenza, trattandolo come corrispondente all'obbligo dello Stato, previsto ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁷⁷, di condurre un'indagine ufficiale efficace e indipendente in caso di reato di tortura.

⁶⁹ Sulla base dei Principi di base e linee guida relativi ai ricorsi e alle riparazioni a favore delle vittime di flagranti violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 60/147 il 16 dicembre 2005.

⁷⁰ Consiglio d'Europa, *Convenzione sulla prevenzione del terrorismo*, aperta per la firma a Varsavia il 16 maggio 2005, art. 13. La Convenzione, entrata in vigore l'1 giugno 2007, rappresenta uno dei più efficaci strumenti internazionali esistenti nella lotta al terrorismo (disponibile su: www.conventions.coe.int).

⁷¹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., parte III, art. 23.

⁷² Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. 60/147, cit., Allegati, par. 24.

⁷³ www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm;

⁷⁴ Commissione interamericana dei diritti umani, *Rapporto annuale*, Washington, 1985, p.183.

⁷⁵ Corte interamericana dei diritti umani, sentenza del 22 febbraio 2002, causa 91 (2002), *Myrna Mack Chang c. Guatemala*, par. 75-76. Il caso riguardava l'arbitraria detenzione, resa e tortura di un cittadino tedesco arrestato per il suo tentativo d'ingresso in Macedonia.

⁷⁶ Nel riconoscere formalmente il diritto alla verità, la Corte europea dei diritti dell'uomo sottolineava nel caso *El Masri* che «[...] la grande importanza del presente caso consiste non solo per il ricorrente e la sua famiglia, ma anche per altre vittime di crimini simili e il pubblico generale che aveva il diritto a conoscere ciò che era successo» (sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 13 dicembre 2012, causa 39630/09, *El Masri c. Macedonia*, su: www.hudoc.echr.coe.int).

⁷⁷ Consiglio d'Europa, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, aperta alla firma a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953; l'art. 3 della Convenzione, «Proibizione di tortura», prevede che nessuno debba essere soggetto a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Nella visione del Relatore speciale la *ratio* del caso *El-Masri c. Macedonia* va proprio individuata nel carattere scarsamente effettivo delle inchieste condotte dalle autorità macedoni per giungere all'identificazione e alla punizione dei responsabili⁷⁸.

A tutela del diritto alla verità il Relatore speciale invita in definitiva a considerare la necessità di assegnare un ruolo preminente del sistema giudiziario all'interno degli Stati membri⁷⁹.

3.1.4. *Un adeguato bilanciamento dei diritti processuali delle vittime e del soggetto incriminato.*

Dall'analisi del Rapporto del 2012 emerge l'intento di evitare che un sistema giurisdizionale si riveli inadeguato a garantire la fruizione dei diritti umani da parte delle vittime di atti di terrorismo internazionale.

A tale scopo è richiesto agli Stati di assicurare lo svolgimento di un processo penale "sensibile" alle vittime e ai loro parenti più prossimi, ovvero tale che i loro interessi non siano ingiustificabilmente marginalizzati⁸⁰. Da qui l'invito agli Stati membri a promuovere la conduzione d'indagini ufficiali, attivate *ex officio* delle autorità sui fatti di un presunto crimine di terrorismo, per garantire il diritto delle vittime all'informazione sui progressi nelle stesse⁸¹.

In particolare nel rapporto sono citati una serie di criteri per valutare l'effettività dell'indagine così come risultanti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁸² e viene contemplato un servizio di supporto agli Stati per assistere quelle vittime del terrorismo che possiedono la legittimazione ad intervenire nei processi penali⁸³.

Inoltre nelle raccomandazioni del Relatore speciale i processi penali dovrebbero essere svolti con ragionevole speditezza, per evitare il prolungamento dello stato d'incertezza della vittima⁸⁴. Uno degli aspetti maggiormente innovativi del rapporto è infine la previsione di un adeguato bilanciamento dei diritti in materia processuale della vittima con quelli del soggetto incriminato del reato di terrorismo.

La tutela dei diritti del soggetto incriminato include: la proibizione dell'uso di tortura e altri maltrattamenti o pene degradanti nel corso dell'interrogatorio o della detenzione di

⁷⁸ In tal modo violando gli obblighi della Macedonia derivanti dalla Convenzione e pregiudicando il diritto delle vittime a conoscere la verità (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., parte III, art. 34).

⁷⁹ Entrambi gli elementi garantiscono il controllo più severo della magistratura nazionale sulle richieste esecutive di non perseguibilità e le forme di esenzione dalle normali regole d'informazione nei procedimenti giudiziari (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., parte III, art. 38).

⁸⁰ Il riferimento è a due importanti sentenze della Corte d'appello d'Inghilterra e Scozia, sentenza del 2002, causa 1 WLR 1249, R (*A e altri*) c. *Lord Saville di Newdigate e altri (CA)* e della Camera dei Lords inglese del 2007, sentenza del 2007, causa 1 WLR 2135, *In Re Officer L*, entrambe su: www.publications.parliament.uk.

⁸¹ Tali indagini dovrebbero essere realmente imparziali e tali da condurre all'identificazione, alla condanna e alla punizione dei responsabili di ogni atto o omissione che ha causato o contribuito alla morte o a un grave danno (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., parte IV, art. 68).

⁸² In particolare, la *ratio* di alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (28 marzo 2000, causa 22535/93, *Mahmut Kaya c. Turchia* e 27 giugno 2000, causa 22277/93, *İlhan c. Turchia*, par. 63, entrambe su: www.hudoc.echr.coe.int) è che le indagini dovrebbero sempre iniziare prontamente ed essere condotte in modo da condurre all'identificazione certa dei suoi responsabili.

⁸³ Rifacendosi alla *Risposta di Giustizia Penale per Supportare le Vittime di Atti di Terrorismo* sono differenziati gli Stati nei quali la partecipazione delle vittime assume la forma di assistenza al Pubblico Ministero da quelli nei quali alle vittime può solo essere permesso di partecipare come parte terza (Ufficio delle Nazioni Unite contro il Crimine e la Droga, *Risposta della giustizia penale per il supporto alle vittime di terrorismo*, parr. 130-145).

⁸⁴ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., parte III, artt. 44-45.

persone sospette; il diritto all'equo processo e alla pubblica udienza da parte di un Tribunale indipendente e imparziale⁸⁵ in accordo con i contenuti dell'art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (Patto del 1966)⁸⁶; la protezione dell'esecutore materiale del reato in presenza di una pronuncia di sentenza di estradizione al termine del processo⁸⁷.

Nel richiamo al dovere di cooperare allo svolgimento delle indagini anti-terroristiche nel rapporto del 2012 si fa infine riferimento all'obbligo internazionale di ogni Stato di rifiutare la mutua assistenza giudiziaria quando possa esporre un individuo a un rischio reale di tortura o trattamento inumano o degradante o a un diniego di giustizia⁸⁸, rivelandosi un fattore imprescindibile per una tutela più effettiva dei diritti dei responsabili – o presunti tali – di reati di terrorismo.

3.1.5. *Il diritto alla riparazione delle vittime*

Tali profili garantistici pongono le premesse per la concettualizzazione del principio di responsabilità statale nell'assicurare a tutte le vittime del terrorismo e ai loro parenti più prossimi un'effettiva tutela dei diritti fondamentali.

Questo elemento costituisce il fulcro contenutistico del rapporto del 2013 e potrebbe trovare una prima applicabilità nell'invito agli Stati a impegnarsi nel fornire loro un'adeguata riparazione per i danni derivanti dal reato⁸⁹.

Il rapporto, nel proporre un approccio centrato sulla vittima, presenta un catalogo di misure che gli Stati membri dovrebbero attuare nel caso frequente in cui l'esecutore del reato di terrorismo non possa risarcire un grave danno fisico psicologico provocato alle vittime⁹⁰.

⁸⁵ La presunta lesione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, insieme ai diritti alla difesa ed alla proprietà, ha formato oggetto delle molteplici impugnazioni da parte del sig. Kadi delle sentenze del Tribunale dell'Unione europea di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea sugli atti adottati del diritto dell'Unione europea nell'ambito della lotta al terrorismo (cfr. sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, e del 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione, Consiglio, Regno Unito c. Yassin Abdullah Kadi*, entrambe su: www.curia.europa.eu).

⁸⁶ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, 16 dicembre 1966, serie Trattati, vol. CMXCIX, art. 14, su: www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html.

⁸⁷ Come previsto dalla Convenzione per la prevenzione del terrorismo del Consiglio d'Europa.

⁸⁸ Esplicito richiamo viene fatto nel rapporto al legame espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo fra l'obbligo dello Stato di proteggere i propri cittadini e lo svolgimento di un'effettiva indagine per l'uccisione di individui in un contesto terroristico (rif. sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 15 gennaio 2009, causa 46598/06, *Branke Tomašić and Others c. Croatia*, par. 62, su: www.hudoc.echr.coe.int).

⁸⁹ Tale principio, già contenuto nella *Risposta della giustizia penale per il supporto alle vittime di terrorismo*, si fonda sul riconoscimento che gli Stati dovrebbero accettare un obbligo "speciale" nei confronti delle vittime del terrorismo per aver compiuto un sacrificio involontario nell'interesse dello Stato (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., parte III, artt. 52-53).

⁹⁰ Il catalogo previsto dall'art. 49 rispecchia quello fornito dalle Linee guida delle Nazioni Unite sul diritto al risarcimento e alla riparazione per le vittime di gravi violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/60/147, 16 dicembre 2005, parr. 18-23).

I contenuti del rapporto del 2012 si pongono sotto questo aspetto in evidente continuità sia con la Convenzione di Varsavia⁹¹ che con la Convenzione di Palermo, nella quale era rimesso agli Stati il dovere di stabilire procedure tali da consentire alle stesse vittime la fruizione del diritto a ottenere adeguati indennizzi e risarcimenti per i danni subiti⁹². Tale profilo tendeva in particolar modo alla realizzazione del concetto di “giustizia riparativa”, che trova la sua prima espressione nel dovere al risarcimento da parte dell'autore del reato o degli Stati in cui questo è stato commesso, e che rievoca i contenuti della Dichiarazione di Vienna sui diritti umani⁹³.

La Dichiarazione, sebbene nel suo carattere di atto di *soft law*, prevedeva un catalogo più dettagliato di misure per la tutela risarcitoria statale delle vittime dei reati e delle loro famiglie, che comprendeva la restituzione delle proprietà o degli effetti sottratti, il rimborso delle spese sostenute e causate direttamente dalla vittimizzazione e la disponibilità di servizi per la *restitutio in integrum* dei diritti lesi⁹⁴.

3.1.6. *Le conseguenze sulla responsabilità dello Stato nella tutela dei diritti umani.*

Al diritto delle vittime ad ottenere un'adeguata riparazione per i danni subiti corrisponde nel rapporto del 2013 la previsione che gli Stati si impegnino a rispettare il c.d. “principio di responsabilità” per assicurare la tutela e la fruizione di tale diritto e la prevenzione della ripetizione delle stesse violazioni⁹⁵. Il rapporto del 2013 si pone in continuità con il rapporto del 2012 sotto il profilo dell'impegno della Comunità internazionale a promuovere e garantire strumenti di tutela giurisdizionale dei diritti umani delle vittime, ma prevede nuovi strumenti di tutela nell'ambito delle Nazioni Unite per rafforzare la capacità degli Stati di assicurare il principio di responsabilità⁹⁶.

Dal principio di responsabilità deriva anzitutto l'obbligo per le autorità esecutive di uno Stato membro, se a conoscenza della commissione di violazioni gravi o sistematiche dei diritti umani delle vittime del terrorismo avvenute nel proprio territorio, di intraprendere *motu proprio* un'investigazione ufficiale effettiva, ovvero tale da condurre all'identificazione e, laddove appropriato, alla punizione degli autori delle violazioni⁹⁷.

Come già nel Rapporto del 2012 viene ribadito l'obbligo delle autorità investigative di consentire alle vittime – o, se decedute, ai loro parenti - un accesso effettivo alle indagini, in rispetto del diritto all'informazione e alla partecipazione.

Nella visione del Relatore speciale dovrebbe poi essere garantito nella fase delle indagini un elemento sufficiente di pubblico scrutinio dei risultati, per assicurare il pubblico

⁹¹ La Convenzione conteneva infatti, seppur in maniera più generica, l'invito ad ogni Stato Parte a fornire assistenza finanziaria e riparazione alle vittime e ai loro familiari più stretti per gli atti di terrorismo commessi sul proprio territorio (Consiglio d'Europa, *Convenzione sulla prevenzione del terrorismo*, cit., art. 13).

⁹² Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/60/147, cit., art. 25.2.

⁹³ La Dichiarazione di Vienna e il relativo Programma d'azione sono stati adottati nell'ambito della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenutasi a Vienna dal 14 al 25 giugno 1993 (su: www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf).

⁹⁴ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. 40/34, cit., art. 8.

⁹⁵ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., parte III, artt. 27 ss.

⁹⁶ Il Rapporto richiama la decisione del Gruppo di lavoro sulla protezione dei diritti umani nell'anti-terrorismo dell'ONU di stabilire *workshops* a tal fine (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., art. 51).

⁹⁷ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., parte III, art. 28.

accertamento della responsabilità penale dell'autore del reato⁹⁸. Il rapporto auspica inoltre che la responsabilità dello Stato si estenda al controllo dell'operato dei pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, per tutelare anche il diritto alla vita delle persone fisiche torturate o uccise da pubblici ufficiali in conseguenza dell'accusa di aver commesso atti di terrorismo⁹⁹.

In particolare, lo Stato dovrebbe controllare l'utilizzo più proprio dell'immunità di fatto o di diritto concessa ai pubblici ufficiali; allo stesso tempo, dovrebbe intraprendere azioni per evitare la soppressione o la pubblicazione ritardata – perché giustificata dal segreto di Stato – delle indagini riguardanti gli atti illeciti commessi dagli stessi pubblici ufficiali.

L'utilizzo distorto delle “clausole di sicurezza nazionale”, addotto dai pubblici ufficiali a giustificazione delle violazioni sistematiche di diritti umani dei terroristi (o presunti tali), è stato invece causa di abusi di potere. A questo proposito il rapporto segnala l'inchiesta *Maher Arar*¹⁰⁰ come esempio da emulare per la chiarezza delle indagini condotte da un giudice nel caso di resa e tortura di un cittadino canadese accusato ingiustificatamente di aver commesso atti di terrorismo da un pubblico ufficiale nel programma di anti-terrorismo della CIA¹⁰¹.

Una lettura appropriata delle conclusioni del giudice nell'ambito del rapporto consta nella considerazione che il successo delle indagini consista nel bilanciare gli interessi della sicurezza nazionale e della responsabilità individuale dell'autore del reato, anche se questi è un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni¹⁰². Tale impostazione coincide con la *ratio* di talune affermazioni contenute nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁰³ e della Corte interamericana dei diritti umani¹⁰⁴ con riferimento ai diritti tutelati nelle rispettive Convenzioni.

Ne deriva in definitiva la necessità espressa dal relatore speciale che le denunce di violazioni sistematiche di diritti umani, seppur nell'ambito di operazioni antiterroristiche, siano soggette ad un controllo da parte di meccanismi giudiziari indipendenti¹⁰⁵.

⁹⁸Si rinviene in ciò la previsione di una forma di riparazione delle vittime, che si discosta dalle più classiche forme di restituzione e compensazione (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., art. 31).

⁹⁹ In questo caso si considerano meritevoli di protezione internazionale i diritti alla vita e a un equo e pubblico processo.

¹⁰⁰ Commissione d'inchiesta sulle azioni di ufficiali canadesi in relazione a Maher Arar, *Reports of the events relating to Maher Arar*, Ottawa, 2006, p. 277.

¹⁰¹ Particolare rilievo viene dato al rapporto finale in quanto contenente raccomandazioni sulla necessità di una supervisione integrata all'*intelligence* e al meccanismo di responsabilità in Canada (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., parte III, art. 43).

¹⁰² Commissione d'inchiesta sulle azioni di ufficiali canadesi in relazione a Maher Arar, *Reports of the events relating to Maher Arar*, cit., pp. 284 ss..

¹⁰³ Sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo del 13 dicembre 2012, causa *El Masri c. Macedonia*, cit.

¹⁰⁴ Sentenza della Corte interamericana dei diritti umani del 22 febbraio 2002, causa *Myrna Mach Chang c. Guatemala*, cit.. In risposta a tale caso, la Corte ha condannato le “clausole di sicurezza nazionale” con la considerazione del tentativo ad esse legato di privilegiare la clandestinità degli organi esecutivi e perpetuare l'impunità.

¹⁰⁵ Esplicito è il riferimento proprio alle vittime del terrorismo: infatti, in presenza di una clausola relativa all'eventualità o meno del trattenimento della pubblicazione di un'informazione che le riguardi, dovrebbe sussistere una presunzione in favore della sua divulgazione (Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., parte III, art. 41).

4. Conclusioni.

Dall'esame svolto emerge con evidenza la problematica di garantire in maniera effettiva la tutela dei diritti delle vittime del terrorismo internazionale e dei loro familiari.

Si rileva infatti un *vulnus* legislativo relativo alla garanzia *ad hoc* dei diritti delle vittime del terrorismo internazionale, tanto nell'ordinamento internazionale, che in quello europeo e italiano. Allo stesso tempo talune criticità rendono complessa l'attuazione delle norme che già disciplinano la protezione delle vittime del terrorismo, soprattutto a livello europeo e nazionale.

Dall'analisi risulta in particolare un'attenzione per la tutela delle vittime all'interno del nostro Paese più sul piano del terrorismo interno che su quello internazionale¹⁰⁶. Abbiamo infatti esaminato le misure di garanzia previste dalla legge n. 206 del 2004, rilevando che però questa non è sempre stata adeguatamente applicata, seppur a distanza di molti anni dalla sua entrata in vigore¹⁰⁷.

In Italia non mancano tuttavia iniziative a livello di ricerca scientifica, che dimostrano l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti della categoria delle vittime del terrorismo internazionale. Tra queste, il progetto di un memoriale mondiale ne è un valido esempio.

La ricerca evidenzia pertanto la crescente sensibilità verso la memoria e la tutela delle vittime del terrorismo all'interno della Comunità internazionale¹⁰⁸ e la consapevolezza del ruolo che tali fattori rivestono nel prevenire la ripetizione del fenomeno.

Dal punto di vista giuridico, una nuova enfasi alla questione è stata posta nel diritto internazionale con la pubblicazione dei rapporti sulla promozione e la protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali nella lotta al terrorismo che il Relatore speciale ha presentato al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. I rapporti difatti, seppure nel loro carattere non vincolante, forniscono un catalogo di diritti e strumenti di garanzia dei diritti delle vittime del terrorismo internazionale, che si aggiungono al nucleo essenziale della tutela onusiana dei diritti dell'uomo.

L'adesione ai principi contenuti nei rapporti potrebbe altresì fornire l'impulso necessario agli Stati per prevedere nuovi metodi di contrasto e prevenzione del terrorismo internazionale negli ordinamenti interni.

La questione acquisisce tutta la sua contemporaneità all'indomani delle numerose stragi provocate dal terrorismo internazionale¹⁰⁹ nel corso degli ultimi anni, che stanno gradualmente mutando gli scenari internazionali.

¹⁰⁶ A questo proposito si rileva che secondo l'art.1 della legge «sono comprese tra gli atti di terrorismo le azioni criminose compiute sul territorio nazionale in via competitiva, rivolte a soggetti determinati e poste in essere in luoghi pubblici o aperti al pubblico» (Legge n. 206/2004, cit., art. 1 comma 1).

¹⁰⁷ La legge riconosce infatti «a chiunque subisca o abbia subito un'invalidità permanente di qualsiasi entità e grado in conseguenza di atti di terrorismo [...] un incremento della retribuzione pensionabile di una quota del 7,5%» (Legge n. 206/2004, cit., art. 1, comma 1) ed «un aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributivi utili ad aumentare, per una pari durata, l'anzianità pensionistica maturata, la misura della pensione, nonché il trattamento di fine rapporto o altro trattamento equipollente» (art. 3, comma 1).

¹⁰⁸ È intenso il dibattito internazionale sui molteplici profili del contrasto al reato e la protezione delle vittime: di recente la Francia ha infatti organizzato la prima Conferenza Internazionale per l'Aiuto alle Vittime, svoltasi sotto gli auspici dell'UNESCO a Parigi lo scorso 9 gennaio 2017, con lo scopo di tenere maggiormente in considerazione il sostegno alle vittime di violenza dell'estremismo, del terrorismo e del fanatismo (Su: www.en.unesco.org/news/france-organizes-international-conference-unesco-aid-victims).

¹⁰⁹ L'ultima delle quali si è verificata in conseguenza del cruento attentato di matrice terroristica del 19 dicembre 2016 che ha colpito un luogo simbolo di Berlino, la Breitscheidplatz, causando 12 morti e 48 feriti.

L'analisi dell'attualità impone, in definitiva, la necessaria considerazione sulla natura degli atti di terrorismo internazionale come fattispecie *sui generis* di crimini internazionali, da cui deriva la necessaria tutela privilegiata delle sue vittime¹¹⁰ e la previsione di nuovi strumenti di contrasto differenti rispetto a quelli relativi ai reati comuni¹¹¹.

¹¹⁰ Quale può conseguire dall'adozione da parte degli Stati membri dell'ONU dei principi e dei parametri di comportamento suggeriti dai rapporti qui esaminati.

¹¹¹ Sul tema vedasi M. CHERIF BASSIOUNI, *La Cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, 2005.