

## ARGOMENTI IN FAVORE DI UN'INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA DEL DELITTO POLITICO: IL DIVIETO DI ESTRADIZIONE PER REATI POLITICI E LA 'DEPOLITICIZZAZIONE' DEL TERRORISMO

di Valentina Masarone

SOMMARIO: 1. Contenuto e funzioni della definizione codicistica di delitto politico. – 2. La nozione di 'reato politico' funzionale al divieto costituzionale di estradizione. – 3. La 'depoliticizzazione' del terrorismo ai fini dell'extradizione e del mandato di arresto europeo – 4. Prospettive di diritto penale sostanziale per un'interpretazione costituzionalmente orientata del delitto politico.

### 1. Contenuto e funzioni della definizione codicistica di delitto politico

Il codice Rocco contiene, all'art. 8, co. 3, un'espressa definizione normativa di delitto politico, secondo cui «agli effetti della legge penale, è delitto politico ogni delitto, che offende un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino. È altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici».

La norma, voluta dal legislatore del 1930 al fine di assicurare, secondo un evidente indirizzo repressivo, la massima estensione, legislativamente fondata, al concetto di delitto politico, ha rappresentato, al tempo della sua introduzione, una significativa novità rispetto alla precedente tradizione legislativa italiana: e ciò sia per quanto attiene all'ampiezza della definizione in essa enunciata, valida «agli effetti della legge penale» e comprensiva anche della controversa figura del «delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici», sia per gli aspetti più direttamente inerenti alla disciplina del delitto politico commesso all'estero, materia specificamente regolata dall'art. 8 c.p.<sup>1</sup>.

In coerenza alla dichiarata avversione del legislatore fascista nei confronti di qualsivoglia forma di delinquenza politica, la dilatazione, per esplicita previsione normativa, del concetto di delitto politico mirava, storicamente, ad agevolare alcune manovre coercitive del regime autoritario, quali l'ampliamento della competenza del Tribunale speciale per la difesa dello Stato, organo giudicante istituito nel 1926 per la repressione dei delitti politici e posto, nei fatti, a protezione degli interessi propri del potere costituito; l'assoggettamento alla giurisdizione italiana delle attività antifasciste

---

<sup>1</sup> Cfr. VASSALLI, *Il delitto politico commesso all'estero*, in AA. VV., *Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri*, Quaderno 3 di *Critica del diritto*, Roma 1984, p. 388 ss.

svolte all'estero dai c.d. fuoriusciti, quand'anche esse si identificassero nella realizzazione di reati solo soggettivamente politici ed indipendentemente dalla presenza del reo sul territorio dello Stato; ed infine, l'estensione del potenziale ambito applicativo delle norme, particolarmente severe, volte al controllo penale della criminalità politica<sup>2</sup>.

In aperto contrasto con la tradizione giuridica liberale, informata al "*diritto di resistenza*, concepito come diritto naturale, o diritto-dovere, di gruppi organizzati o di tutto il popolo ad opporsi con qualunque mezzo, compreso il delitto politico, contro l'esercizio arbitrario e tirannico del potere statale"<sup>3</sup> – e, dunque, orientata a riconoscere nella natura politica del delitto il presupposto, eticamente apprezzabile, per un trattamento sanzionatorio privilegiato<sup>4</sup> –, la tradizione autoritaria, in cui s'inserisce la codificazione del 1930, s'ispira all'opposto principio della "*ragion di stato*", inteso quale "*principio normativo della politica che fa del 'bene dello stato' il fine primario e incondizionato dell'azione di governo e giustifica, per il suo raggiungimento, l'impiego di qualunque mezzo*"<sup>5</sup>; dal che deriva la "*concezione del delinquente politico come 'nemico' da eliminare come che sia nel superiore interesse dello stato*"<sup>6</sup> e, in particolare, la tendenza ad ampliare la capacità punitiva dell'apparato statale riguardo a fenomeni di criminalità direttamente o indirettamente inerenti alla sfera politica.

Proprio gli intenti repressivi sottesi alla formulazione del concetto di delitto politico nell'art. 8, co. 3, c.p. hanno rappresentato – come vedremo – uno dei principali spunti argomentativi per sostenere l'eterogeneità – e, secondo alcuni, l'autonomia –, rispetto alla definizione codicistica, della nozione di reato politico introdotta agli artt. 10, co. 4 e 26, co. 2, Cost., quale presupposto di un'autolimitazione del potere di estradizione, rispettivamente, dello straniero e del cittadino, e, dunque, espressione di una *ratio* riconducibile ad orientamenti politici e culturali diversi da quelli risultanti dal rigore della disciplina d'origine autoritaria.

La norma di cui all'art. 8, co. 3, c.p. svolge, infatti, nell'ambito del sistema attualmente vigente, tre funzioni: una relativa all'applicabilità della legge penale italiana ai delitti politici commessi all'estero, una di tipo categoriale-classificatorio ed un'ultima, controversa, in materia di estradizione<sup>7</sup>.

Secondo la prima delle funzioni indicate, la definizione codicistica di delitto politico vale ad individuare i delitti politici commessi all'estero dal cittadino o dallo straniero, per i quali – diversamente da quelli contro la personalità dello Stato, indicati nell'art. 7, co. 1, n. 1, c.p. ed incondizionatamente punibili secondo la legge italiana<sup>8</sup> – è

---

<sup>2</sup> Sulle contingenti finalità repressive della definizione di delitto politico nel codice Rocco, v., tra gli altri, DEL TUFO, *Delitto politico*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Roma 1988, pp. 1-2.

<sup>3</sup> L. FERRAJOLI, *Delitto politico, ragion di stato e stato di diritto*, in AA. VV., *Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri*, cit., p. 53.

<sup>4</sup> Cfr. PULITANÒ, *Delitto politico*, in *Dig. disc. pen.*, III, Torino 1989, p. 364 ss.

<sup>5</sup> L. FERRAJOLI, *Delitto politico, ragion di stato e stato di diritto*, cit., p. 54.

<sup>6</sup> L. FERRAJOLI, *op loc. ult. cit.*

<sup>7</sup> Cfr. DEL TUFO, *Delitto politico*, cit., pp. 5-6.

<sup>8</sup> Va ricordato, in proposito, che l'art. 1, co. 5 del d.l. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito in l. 15 dicembre 2001, n. 438, ha introdotto nell'art. 7, co. 1, n. 1, c.p. la parola «italiano» a specificazione della classe dei

necessaria la richiesta del ministro della Giustizia e, se del caso, la querela della persona offesa. Essendo difficilmente identificabili dei delitti che, pur offendendo «un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino» (c.d. delitti oggettivamente politici), non rientrano tra quelli compresi nel Titolo I, Libro II, c.p., a cui fa riferimento il precedente art. 7, co. 1, n. 1, c.p., la funzione di ampliamento della giurisdizione italiana assegnata all'art. 8 c.p.<sup>9</sup> si realizza, invero, per lo più attraverso l'inclusione tra i delitti politici dei delitti comuni determinati, in tutto o in parte, da motivi politici, vale a dire dei c.d. delitti soggettivamente politici<sup>10</sup>.

Quello dei delitti politici in senso soggettivo è, e resta, “il principale campo problematico per le discussioni dottrinali e gli indirizzi giurisprudenziali”<sup>11</sup>, in ragione della difficoltà di sciogliere il nodo rappresentato dall'individuazione degli scopi rientranti nell'ambito del «motivo politico»<sup>12</sup>. Infatti, mentre la ‘politicità’ del delitto politico in senso oggettivo è insita nella natura dell'interesse violato, di cui sia titolare lo Stato, ovvero del diritto offeso, rientrante nella sfera giuridica del cittadino<sup>13</sup>, il

---

«delitti contro la personalità dello Stato» ivi menzionata. Tenuto conto della nuova formulazione dell'art. 270 *bis* c.p., dovuta alla stessa l. n. 438/2001, che vede l'ampliamento della finalità terroristica alla dimensione internazionale (nuovo co. 3), e considerata l'assimilazione della finalità eversiva a quella terroristica disposta dall'art. 270 *sexies* c.p., «condotte con finalità di terrorismo», inserito nel codice penale ad opera del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito in l. 31 luglio 2005, n. 155, l'indicata modifica dell'art. 7, co. 1, n. 1, c.p. andrà oggi intesa nel senso di escludere l'incondizionata punibilità secondo la legge penale italiana degli atti terroristici od eversivi commessi all'estero, dal cittadino o dallo straniero, a danno di Stati esteri od organizzazioni internazionali; fatti che, pertanto, rientreranno nell'ambito applicativo dell'art. 8 c.p. Può, dunque, concludersi che nella definizione di cui all'art. 8, co. 3, c.p., l'«interesse politico dello Stato», nonché il «diritto politico del cittadino», oggetto dell'offesa tipica del delitto politico, possano intendersi riferiti tanto allo Stato e ad un cittadino italiano, quanto ad uno Stato estero e ad un cittadino straniero.

<sup>9</sup> Cfr. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale. Natura e contesto delle norme di “diritto penale transnazionale”*, Torino 2006, p. 135.

<sup>10</sup> La distinzione tra delitto politico in senso oggettivo e soggettivo, prevalentemente condivisa in dottrina, è supportata da quanto emerge nei *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, V, 1, Roma 1929, § 22, p. 40. Per un'opinione minoritaria, propensa ad escludere la rilevanza della distinzione tra oggettivo e soggettivo nella definizione di delitto politico di cui all'art. 8, co. 3, c.p., in base ad argomentazioni volte a ribadire, in materia, la concezione realistica dell'illecito penale, v. PANAGIA, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, Padova 1980, p. 99 ss.

<sup>11</sup> PULITANÒ, *Delitto politico*, cit., p. 360.

<sup>12</sup> Uno degli argomenti più dibattuti, al riguardo, concerne, in particolare, la possibilità o meno di ritenere la coincidenza del motivo politico con il motivo sociale. A favore di tale assimilazione, v. E. GALLO, *Problematica di un profilo unitario del delitto politico nell'unificazione del diritto europeo*, in ID. (a cura di), *Prospettive per un diritto penale europeo*, Padova 1968, p. 366 ss.; in senso contrario, v. NUVOLONE, *Motivi politici e motivi sociali*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1948, 338 ss. V., inoltre, PULITANÒ, *Delitto politico*, cit., pp. 361-362, che riconduce all'ambito del motivo politico il motivo sociale in grado di incidere su “questioni di regolazione statale dei rapporti sociali”.

<sup>13</sup> La nozione oggettiva di delitto politico era sostenuta dalla Scuola classica. V., in proposito, PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Napoli 2000, p. 28 ss. Sui concetti di «interesse politico dello Stato» e «diritto politico del cittadino», cfr., tra gli altri, NUVOLONE, *Delitto politico e diritto d'asilo*, in *Ind. pen.*, 1970, 172; PULITANÒ, *Delitto politico*, cit., p. 360; DEL TUFO, *Delitto politico*, cit., p. 3; PANAGIA, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, cit., p. 18 ss.; FIANDACA, *art. 8*, in A. CRESPI, F. STELLA, G. ZUCCALÀ (a

delitto politico in senso soggettivo<sup>14</sup> si caratterizza per essere tale esclusivamente in ragione della motivazione del soggetto agente, consistendo, per il resto, in un delitto comune. “I confini reali del delitto politico vengono in tal modo allargati e spostati dall’oggettivo al soggettivo”<sup>15</sup>.

Ne deriva una forte indeterminatezza della nozione di delitto politico inserita nel codice penale<sup>16</sup>, tanto più grave ove si consideri la seconda delle funzioni ascrivibili all’art. 8, co. 3, c.p., e cioè quella di consentire l’individuazione di una categoria di reati, valida «agli effetti della legge penale», dunque destinata ad assumere portata generale nell’ambito del sistema penale. Ciò “appare improprio e pericoloso nella concreta applicazione. La collocazione della definizione è impropria perché la necessità di definire il delitto [...] politico prescinde dai problemi di applicazione territoriale della legge e la definizione medesima è pericolosa perché, dettata nell’ottica di estendere l’applicazione della legge penale italiana ai fatti commessi all’estero, assume una portata volutamente – e quindi eccessivamente – ampia se utilizzata ad altri fini”<sup>17</sup>.

Invero, risultati senz’altro criticabili ha prodotto, in tempi risalenti, l’impiego della definizione di delitto politico contenuta nell’art. 8 c.p. al fine di rifiutare l’estradizione di criminali nazisti; e difficoltà interpretative sono sorte per evitare che rientrassero nel trattamento favorevole riservato al delitto politico, nell’ambito dei provvedimenti di amnistia dal 1944 in poi, anche i delitti più abietti se connotati da finalità politica<sup>18</sup>.

In proposito, deve, d’altra parte, riconoscersi che, in materia di estradizione, gli eventuali paradossi applicativi della nozione di delitto politico in esame risultano oggi, per lo più, scongiurati per effetto delle convenzioni estradizionali ratificate dall’Italia, oltre che in ragione del pressoché generale riferimento ad un concetto di reato politico rielaborato alla luce delle norme costituzionali. Inoltre, la tecnica normativa attualmente in uso per i provvedimenti di amnistia, piuttosto che identificare i reati amnistiati attraverso definizioni di genere, procede per elencazione delle fattispecie, sì che possono ritenersi superate le conseguenze abnormi potenzialmente derivanti dall’ampiezza della classe dei delitti politici, come delineata dall’art. 8, co. 3, c.p.<sup>19</sup>

In proposito, viene in rilievo quella che è, senz’altro, la più controversa, tra le funzioni assegnate all’art. 8, co. 3, c.p.: vale a dire, la qualificazione dei reati in vista del divieto di estradizione.

---

cura di), *Commentario breve al codice penale*, 4<sup>a</sup> ed., 2003, p. 47; APRILE, *art. 8*, in E. DOLCINI, G. MARINUCCI (a cura di), *Codice penale commentato*, vol. I, 2<sup>a</sup> ed., Milano 2006, p. 156.

<sup>14</sup> La cui nozione è riconducibile alla Scuola positiva. V., sul punto, PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, cit., p. 31 ss.

<sup>15</sup> PULITANÒ, *Delitto politico*, cit., p. 360.

<sup>16</sup> Si dichiara favorevole alla soppressione dell’intero art. 8 c.p., ed in particolare della definizione di delitto politico in esso compresa, VASSALLI, *Il delitto politico commesso all’estero*, cit., p. 396.

<sup>17</sup> APRILE, *art. 8*, cit., pp. 155-156.

<sup>18</sup> Sulle contraddizioni prodotte dall’art. 8 c.p. già in epoca fascista e, poi, con l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana v., in particolare, VASSALLI, *Il delitto politico commesso all’estero*, cit., p. 390 ss.

<sup>19</sup> Evidenzia questo aspetto DEL TUFO, *Delitto politico*, cit., p. 5.

## 2. La nozione di 'reato politico' funzionale al divieto costituzionale di estradizione

In via generale, l'art. 13, co. 4, c.p. sancisce il divieto di estradizione del cittadino, salva diversa disposizione espressa di convenzioni internazionali; tale divieto ha assunto rango costituzionale *ex art. 26, co. 1, Cost.*

Gli artt. 10, co. 4 e 26, co. 2, Cost. vietano l'extradizione per i reati politici commessi, rispettivamente, dallo straniero e dal cittadino.

Poiché la Legge fondamentale non contiene alcuna definizione del concetto di «reato politico» impiegato negli articoli menzionati, a partire dall'entrata in vigore delle norme costituzionali si è posto il problema di stabilire l'utilizzabilità o meno ai fini del divieto di estradizione, in esse sancito, della nozione di delitto politico di cui all'art. 8, co. 3, c.p.<sup>20</sup>.

Contro l'indirizzo seguito dalla giurisprudenza – soprattutto in occasione delle prime applicazioni del divieto costituzionale di estradizione<sup>21</sup> – incline a ritenere senz'altro utilizzabile, a tali fini, la definizione espressa nella norma codicistica, si è presto formata l'opinione, oggi pressoché unanimemente condivisa, secondo cui, identificando aprioristicamente il concetto costituzionale di reato politico in una definizione enunciata nella legge ordinaria si invertirebbe, in modo inammissibile, l'ordine logico della normazione<sup>22</sup>. Di qui l'opportunità d'individuare la nozione di reato politico valida per il divieto di estradizione previsto dagli artt. 10, co. 4 e 26, co. 2, Cost., avendo riguardo al contesto delle stesse norme costituzionali.

La scelta di ritenere la figura del reato politico impiegata in ambito costituzionale non perfettamente coincidente con quella del delitto politico definito all'art. 8 c.p. costituisce una premessa condivisa da orientamenti interpretativi diversificati, eppure accomunati nel rendere conto della già accennata diversità di fondamento ideologico-culturale sotteso alle disposizioni costituzionali, destinate a tutelare il cittadino o lo straniero dalle pretese punitive avanzate da Stati esteri, rispetto agli scopi repressivi della definizione codicistica, volta, come sappiamo, ad ampliare il più possibile la competenza della legislazione penale italiana in materia di delinquenza politica<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Per un'analisi dei rapporti tra la definizione codicistica e le norme costituzionali sul divieto di estradizione, v. PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, cit., p. 39 ss.

<sup>21</sup> Il riferimento è alle pronunce di rigetto della richiesta di estradizione relativa a criminali nazisti od a soggetti responsabili di apologia di crimini contro l'umanità. V. le indicazioni fornite in APRILE, *art. 8*, cit., p. 159. In particolare, sul caso Kroger – Corte Appello Bologna, sez. Istr., 11 gennaio 1963, in *Giust. pen.*, 1964, II, c. 64 ss. – e sul caso Zind – Cass., 5 aprile 1961, *ivi* –, v. PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, cit., p. 40, n. 29.

<sup>22</sup> Una delle prime osservazioni, in proposito, si rinviene in QUADRI, *Estradizione (dir. intern.)*, in *Enc. dir.*, XVI, Milano 1967, p. 42.

<sup>23</sup> Cfr., per questo argomento, CASSESE, *Commento all'art. 10 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, artt. 1-12, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma 1975, p. 551 ss.

Uno dei primi orientamenti in tal senso<sup>24</sup> si contraddistingue per il tentativo di spiegare la ritenuta autonomia della nozione costituzionale di reato politico attraverso uno spostamento della 'politicalità' del reato, ai fini estradizionali, sul piano processuale. In base al presupposto secondo cui lo scopo caratteristico delle norme costituzionali sul divieto di estradizione sarebbe la tutela della personalità dell'estradando, si avrebbe, in particolare, reato politico, agli effetti degli artt. 10, co. 4 e 26, co. 2, Cost., ogni qual volta, indipendentemente dalla qualificazione come 'politico' del reato per il quale sia domandata l'extradizione, si debba ritenere possibile la sottoposizione del soggetto estradato, nel Paese richiedente, ad un processo discriminatorio o a trattamenti persecutori per ragioni politiche.

Su basi di diritto sostanziale si fonda, invece, la concezione che include nella nozione costituzionale di reato politico i soli delitti oggettivamente politici, rifiutando, dunque, per un'"esigenza di certezza *a priori* sia per l'ordine interno sia per l'ordine internazionale"<sup>25</sup>, la configurabilità, ai fini estradizionali, di delitti politici in senso soggettivo.

Valutazioni di natura processuale si affiancano, poi, a considerazioni di tipo sostanziale nell'opinione che tende a ricomprendere nel divieto costituzionale di estradizione tanto i delitti politici individuabili come tali sotto il profilo sostanziale, in ragione dell'interesse leso, in via esclusiva (reati politici assoluti) o per assorbimento (reati politici complessi), quanto i reati politici connessi, i delitti soggettivamente politici ed anche i reati comuni nell'ipotesi in cui, prescindendo dalla natura sostanziale dell'illecito, il processo o l'esecuzione penale nello Stato richiedente possa risolversi per l'estradando in una persecuzione politica<sup>26</sup>.

Le impostazioni che fanno leva, essenzialmente, su criteri processuali al fine di qualificare o meno come politico il reato oggetto della domanda di estradizione finiscono, tuttavia, per esprimere principi costituzionali – come la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, il principio di uguaglianza, il diritto ad un equo processo, il divieto di trattamenti disumani e così via – validi, indistintamente, per gli autori di qualsiasi reato, comune o politico, finanche di delitti (politici) particolarmente odiosi. Pertanto, pur individuando un aspetto senz'altro essenziale della disciplina costituzionale dell'extradizione, corrispondente alla sua *ratio*, non si sottraggono all'obiezione di non riuscire a risolvere il problema inerente alla qualificazione normativa di reato politico, a cui devono intendersi riferite le norme costituzionali<sup>27</sup>.

Quest'inconveniente si manifesta con minore evidenza, laddove le valutazioni di ordine processuale vengono utilizzate come criterio integrativo e non esclusivo nella delimitazione dell'area applicativa del divieto di estradizione. Secondo tale indirizzo

---

<sup>24</sup> V. QUADRI, *Estradizione*, cit., p. 42 ss.

<sup>25</sup> NUVOLONE, *Delitto politico e diritto d'asilo*, cit., 180 ss. In senso critico rispetto a tale impostazione v. MAZZACUVA, *Commento all'art. 26 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, cit., artt. 24-26, *Rapporti civili*, Bologna-Roma 1981, p. 343 ss.; PANAGIA, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, cit., pp. 33-34.

<sup>26</sup> PAGLIARO, *La nozione di reato politico agli effetti dell'extradizione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, 807 ss.

<sup>27</sup> Cfr., per questo rilievo, PULITANÒ, *Delitto politico*, cit., pp. 362-363; e, con particolare riguardo alla tesi di Quadri, PANAGIA, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, cit., p. 32.

interpretativo, il problema della nozione di reato politico, valida ai sensi delle norme costituzionali, andrebbe risolto ammettendone la sostanziale coincidenza con la definizione rinvenibile nell'art. 8, co. 3, c.p.; ma, considerata la *ratio* del divieto di estradizione, di tale concetto dovrebbe prospettarsi un'applicazione restrittiva orientata allo scopo. In altri termini, il divieto di estradizione dovrebbe ritenersi operante non indistintamente per qualsiasi reato politico, inteso secondo l'uso tradizionale del termine, ma soltanto nei casi in cui la decisione di rigettare la richiesta di estradizione risulti coerente con la funzione assegnata alle norme degli artt. 10, co. 4 e 26, co. 2, Cost., vale a dire la protezione dell'estraddando dal verosimile assoggettamento, nello Stato richiedente, a trattamenti discriminatori dovuti alla politicità del fatto commesso<sup>28</sup>.

Efficacia restrittiva rivela, altresì, la concezione propriamente «autonomistica» della nozione costituzionale di reato politico<sup>29</sup>, secondo cui, abbandonando ogni riferimento alla definizione contenuta nella legge ordinaria, il concetto di reato politico rilevante ai fini degli artt. 10, co. 4 e 26, co. 2, Cost.<sup>30</sup> deve essere ancorato alla tutela dei valori politici sanciti nella stessa Carta costituzionale. Tali valori andrebbero individuati, in particolare, alla luce della disposizione sul diritto d'asilo contenuta nell'art. 10, co. 3, Cost., che dovrebbe essere assunto a principale punto di riferimento nell'interpretazione del successivo co. 4. Il discrimine per stabilire se il soggetto del quale sia richiesta l'extradizione possa o meno accedere al trattamento di favore identificabile nel divieto previsto dalle norme costituzionali sarebbe dato, dunque, dal rispetto o diniego delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana. Rientrerebbero, quindi, nell'ambito operativo del divieto di estradizione i reati commessi all'estero per contrastare regimi illiberali o per affermare diritti di libertà negati, ma ne esulerebbero, per le stesse ragioni, reati, pure di natura politica, consistenti, essi stessi, nella violazione dei diritti di libertà altrui ovvero in attentati violenti ad istituzioni democratiche. In tal modo, resterebbero esclusi dalla tutela del divieto di estradizione "talune categorie di reati commessi in uno Stato democratico (ad es. atti di terrorismo o altri atti di violenza miranti a sovvertire l'ordinamento democratico), o certe categorie di crimini particolarmente odiosi o disumani (per i quali non rileva la natura democratica o illiberale dello Stato estero), ad es. violenze o altri reati commessi per ragioni razziali; o ancora alcuni reati che siano condannati da tutta la comunità internazionale e sono perciò definiti crimini internazionali (crimini contro l'umanità, crimini contro la pace, [...] crimini di guerra)"<sup>31</sup>.

La concezione autonomistica appare preferibile per le accennate ragioni di coerenza logico-sistematica<sup>32</sup>. Essa, nel consentire l'extradizione per reati riprovevoli ed

---

<sup>28</sup> Soluzione proposta in DEL TUFO, *Estradizione e reato politico*, Napoli 1985, p. 113 ss. Concorda, sostanzialmente, con la tesi esposta PULITANÒ, *Delitto politico*, cit., pp. 363-364.

<sup>29</sup> V. CASSESE, *Commento all'art. 10 Cost.*, cit., p. 544 ss.

<sup>30</sup> Pur riferendo le proprie argomentazioni, più direttamente, all'art. 10, co. 4, Cost., CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 546 precisa la possibile assimilazione del portato delle due norme.

<sup>31</sup> CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 544.

<sup>32</sup> Per la proposta di un ulteriore sviluppo della concezione autonomistica v. *infra*, § 4.

abietti, che il riferimento alla definizione di delitto politico di cui all'art. 8, co. 3, c.p. avrebbe l'effetto di sottrarre, viceversa, al giudizio del Paese richiedente, trova significativa conferma nei più recenti indirizzi giurisprudenziali, oltre che in alcune scelte legislative operate in esecuzione di accordi internazionali stipulati in materia di estradizione.

### 3. La 'depoliticizzazione' del terrorismo ai fini dell'estradizione e del mandato di arresto europeo

L'opportunità di distinguere tra la definizione di delitto politico con funzione repressiva, prevista dal codice penale, e la nozione di reato politico con funzioni di garanzia per la persona dell'estradando, ricavabile dalle norme costituzionali, risulta confermata, ove si consideri l'oramai tradizionale 'depoliticizzazione' del terrorismo ai fini estradizionali; vale a dire, l'espressa esclusione del fenomeno terroristico dal novero dei reati politici, per i quali opera il citato divieto di estradizione.

Richiamando il dettato dell'art. 8 c.p., non può negarsi che gli atti di terrorismo rientrino nella categoria dei delitti politici, quando siano diretti contro interessi politici dello Stato o diritti politici del cittadino, ovvero quando politica sia la finalità perseguita attraverso il metodo del terrore<sup>33</sup>. Tuttavia proprio le caratteristiche criminologiche del metodo terroristico – identificabili nella natura generalmente violenta dei mezzi d'azione impiegati, nel coinvolgimento di vittime innocenti<sup>34</sup> e nella pubblicità dei singoli fatti delittuosi<sup>35</sup> – valgono a distinguere il terrorismo dal delitto politico, genericamente inteso: esse fanno sì che gli atti terroristici siano avvertiti come delitti straordinariamente gravi e particolarmente odiosi<sup>36</sup>. E proprio nell'esigenza di non lasciare impunte le 'atrocità' del terrorismo viene attualmente indicata la *ratio* della tradizionale esclusione dei reati terroristici dal trattamento privilegiato riservato ai delitti politici<sup>37</sup>.

Originariamente, però, la scelta di escludere il terrorismo dall'ambito di favore predisposto in ordine all'applicazione di taluni istituti ai reati politici venne storicamente motivata dall'intenzione di apprestare una tutela speciale ed anticipata al sovrano più che dalla preoccupazione di consentire la perseguibilità di atti delittuosi violenti, a vittima indiscriminata, oggetto di pubblica rivendicazione. La 'depoliticizzazione' del terrorismo ai fini estradizionali venne, infatti, sancita, per la

---

<sup>33</sup> Ciò vale, evidentemente, per il terrorismo 'politico', distinto dal terrorismo 'comune' e da quello 'sociale'; per questa ed per altre classificazioni del terrorismo, v. SOTTILE, *Le terrorisme international*, L'Aja 1939, p. 11 ss.; PISAPIA, *Terrorismo: delitto politico o delitto comune?*, in *Giust. pen.*, 1975, 260 ss.

<sup>34</sup> Cfr. MARINELLI, *Il delitto politico*, in *Arch. pen.*, 1976, 89.

<sup>35</sup> V. PISAPIA, *Terrorismo: delitto politico o delitto comune?*, cit., 263. Sulla necessaria pubblicità delle manifestazioni di terrorismo politico il riferimento è a TH. P. THORNTON, *Terror as a weapon of political agitation internal war*, New York 1977, p. 73; S. SCHAFFER, *Il delinquente politico*, in *Quaderni di criminologia clinica*, n. 1, gennaio-marzo 1972, p. 56.

<sup>36</sup> Cfr., in proposito, PANAGIA, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, cit., p. 195 ss.

<sup>37</sup> V. PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, cit., p. 4.

prima volta, nella cosiddetta «clausola dell'attentato» o «clausola belga», inserita nella Convenzione franco-belga del 1856<sup>38</sup>, ove per atto terroristico, come tale escluso dal divieto di estradizione previsto per i delitti politici, si intese espressamente l'attentato contro la persona di un capo di governo straniero e contro i membri della sua famiglia. Tale strumento, posto, più che altro, a tutela della *majestas*, era destinato ad operare anche in assenza di un'espressa rivendicazione della natura terroristica dell'atto e a prescindere da ogni ulteriore considerazione sul relativo metodo esecutivo ovvero sull'eventuale coinvolgimento di vittime innocenti.

In seguito la 'depoliticizzazione' del terrorismo ai fini estradizionali venne introdotta nei principali trattati conclusi in materia.

Essa figura, tra l'altro, nella Convenzione europea di estradizione del 1957, nella Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977 e nel relativo Protocollo di emendamento del 2003<sup>39</sup>.

In particolare, la Convenzione di Strasburgo del 1977 ha escluso, direttamente (art. 1), ai fini dell'extradizione, il carattere politico di gravi attività delittuose riconducibili all'area dei delitti determinati da motivi politici, di terrorismo od eversione dell'ordine democratico<sup>40</sup>, e, indirettamente (art. 2), ha consentito agli Stati firmatari di 'depoliticizzare', ai medesimi fini, ogni altro reato grave che si realizzi attraverso atti violenti contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di una persona, nonché contro la proprietà, quando ne derivi un pericolo per più persone.

La Convenzione riconosce, tuttavia, ad ogni Stato-parte la possibilità di riservarsi «il diritto di rifiutare l'extradizione riguardo a qualsiasi reato citato all'articolo 1 che esso consideri un reato politico, un reato connesso a un reato politico o un reato ispirato da ragioni politiche, a condizione che si impegni di tener debito conto, nel valutare la natura del reato, di ogni aspetto particolarmente grave, ivi incluso: a) il fatto che esso ha costituito un pericolo collettivo per la vita, l'integrità fisica o libertà delle persone; o b) il fatto che abbia colpito persone estranee alle ragioni che l'hanno ispirato; o c) il fatto che si è ricorso a mezzi crudeli o malvagi nel perpetrare il reato» (art. 13, co. 1)<sup>41</sup>.

Di questa facoltà si è avvalsa l'Italia.

---

<sup>38</sup> Il presupposto per l'inserimento della citata clausola nella Convenzione estradizionale franco-belga fu, storicamente, rappresentato dall'attentato contro Napoleone III, avvenuto nel 1855, e dalle vicende relative al rifiuto di estradarne gli autori, pronunciato dalla Corte di Appello di Bruxelles in base alla natura politica dell'atto. Cfr. PISAPIA, *Terrorismo: delitto politico o delitto comune?*, cit., 265.

<sup>39</sup> La stessa Corte di cassazione, in recenti orientamenti, richiama le fonti di diritto internazionale, che prevedono la 'depoliticizzazione' del terrorismo ai fini estradizionali, come argomenti utili alla ricostruzione del concetto costituzionale di reato politico. Cfr., ad esempio, Cass. pen., sez. VI, 19 giugno 2003, n. 31123, in *Cass. pen.*, 2005, 515; Cass. pen., sez. I, 28 aprile 2004, n. 2318, in *Cass. pen.* 2006, 1470.

<sup>40</sup> Si tratta di fatti di pirateria aerea o attentati contro la sicurezza dell'aviazione civile, attentati alla vita o integrità fisica di persone che godono di protezione internazionale, cattura di ostaggi, azioni commesse con bombe o esplosivi.

<sup>41</sup> Sulla Convenzione europea per la prevenzione del terrorismo del 1977, v., in particolare, PULITANÒ, *Delitto politico*, cit., p. 364. V., anche, APRILE, art. 8, cit., p. 161; PANAGIA, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, cit., pp. 198-199.

In particolare, l'art. 2, l. n. 719/1985, nel dichiarare la volontà dello Stato italiano di apporre, alla ratifica della Convenzione, la riserva prevista dall'art. 13 della stessa, fa espresso riferimento ai «criteri di valutazione della politicità del reato in tale articolo indicati», quale condizione per la legittimità del rifiuto di estradizione da opporre «per qualsiasi reato elencato nell'articolo 1 della convenzione stessa che sia da considerare politico, nel rispetto della Costituzione italiana».

Com'è evidente, tanto l'accettazione dei parametri prescritti nella Convenzione – che fungono da limite alla possibilità, per lo Stato membro, di riconoscere il reato come politico, sì da sottrarlo all'obbligo di estradizione – quanto il richiamo alla Costituzione italiana risultano pienamente coerenti con una nozione di reato politico, ai fini estradizionali, autonoma e restrittiva rispetto all'ampia previsione dell'art. 8, co. 3, c.p. ed orientata in funzione dei valori tutelati dalla stessa Carta costituzionale. Considerazioni, queste, che restano valide anche a seguito delle recenti modifiche apportate alla Convenzione.

Dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001, infatti, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha incaricato un gruppo di esperti di elaborare un Protocollo di emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo.

Il Protocollo, aperto alla firma il 15 maggio 2003 a Strasburgo e siglato anche dall'Italia, al fine di rafforzare la collaborazione internazionale volta a prevenire e reprimere gli attacchi terroristici, aggiorna la Convenzione e ne potenzia l'efficacia, 'depoliticizzando', ai fini dell'extradizione, i reati correlati al finanziamento del terrorismo e agli attentati terroristici con esplosivo, gli atti contro la sicurezza della navigazione marittima e contro la protezione fisica delle materie nucleari.

Gli strumenti predisposti per la collaborazione internazionale contro il terrorismo dalla Convenzione di Strasburgo del 1977 sono stati rafforzati, inoltre, con la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 15 dicembre 1997 e ratificata dall'Italia con l. 14 febbraio 2003, n. 34, che conferma ed estende l'oramai tradizionale 'depoliticizzazione' degli atti terroristici in materia di estradizione.

In quest'ambito, un cenno va fatto, ancora, alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio dell'Unione europea relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri<sup>42</sup>, che, a partire dal 1° gennaio 2004, ha sostituito, nelle relazioni tra gli Stati membri dell'Unione, le corrispondenti disposizioni delle convenzioni applicabili in materia di estradizione, specificamente indicate all'art. 31, ivi compresa la Convenzione europea di estradizione del 1957 e la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977, per la parte concernente l'extradizione, ferma restando la loro applicazione nei rapporti tra Stati membri e Paesi terzi.

---

<sup>42</sup> GUCE L 190, 18 luglio 2002.

Nella citata decisione quadro, il terrorismo figura fra quei reati che comportano la consegna senza verifica della doppia incriminazione del fatto<sup>43</sup>, a condizione che siano puniti, nello Stato di emissione del mandato, con una pena massima pari o superiore a tre anni.

La l. 22 aprile 2005, n. 69, di adeguamento del diritto interno alla citata decisione quadro, oltre ad indicare, all'art. 8, co. 1, in particolare alle lett. b) e r), attività riconducibili all'attuale nozione di terrorismo come fatti sottratti, ai fini della consegna in esecuzione del mandato di arresto europeo, alla condizione della doppia incriminazione, prevede all'art. 18, co. 1, lett. f) il rifiuto, da parte della Corte di Appello, della consegna per un reato politico, facendo salve le esclusioni previste dalla Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977, emendata per effetto del citato Protocollo, oltre che dalla Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo del 1997, nonché dalla l. cost. 21 giugno 1967, n. 1, che ha dato esecuzione alla Convenzione per la prevenzione e repressione del genocidio del 9 dicembre 1948, in vigore dal 12 gennaio 1951. Quest'ultima convenzione prevede la 'depoliticizzazione', ai fini estradizionali, del genocidio; anch'essa, dunque, può essere richiamata a sostegno di un concetto costituzionale di reato politico, circoscritto, per il divieto di estradizione, in vista della tutela dei fondamentali principi sanciti nelle stesse norme costituzionali<sup>44</sup>.

#### **4. Prospettive di diritto penale sostanziale per un'interpretazione costituzionalmente orientata del delitto politico**

La stessa esigenza di precisare, costantemente, a livello internazionale, che il terrorismo non rientra nel novero dei reati politici, oggetto del consueto divieto di estradizione, può essere interpretata come un'indiretta conferma dell'intrinseca natura politica per lo più riscontrabile negli atti terroristici<sup>45</sup>. Al tempo stesso essa può rivelarsi un interessante punto di riferimento nella descrizione dei rapporti intercorrenti, in termini di reciproca delimitazione, tra la nozione generale di delitto politico, costituzionalmente orientata e la particolare specie del delitto terroristico.

Se, per un verso, il trattamento riservato al terrorismo in materia di estradizione e di mandato d'arresto europeo può ritenersi significativo della eccezionale gravità

---

<sup>43</sup> Sul significato e sui limiti del superamento della doppia incriminazione, nella disciplina del mandato di arresto europeo, v. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale*, cit., p. 278 ss.; MANACORDA, *Il mandato di arresto europeo nella prospettiva sostanzial-penalistica: implicazioni teoriche e ricadute politico-criminali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, 806 ss.

<sup>44</sup> La 'depoliticizzazione' del genocidio, avvenuta con legge costituzionale, viene, invero, segnalata anche nell'ambito della tesi secondo cui la Costituzione, nel disporre il divieto di estradizione per reati politici, opererebbe un rinvio materiale alla definizione di delitto politico contenuta nell'art. 8, co. 3, c.p., sì da richiedere, appunto, che si provveda con legge costituzionale alla ratifica di convenzioni derogatorie del medesimo divieto, previsto dagli artt. 10, co. 4 e 26, co. 2, Cost. Sul punto, v. DEL TUFO, *Delitto politico*, cit., p. 6.

<sup>45</sup> Cfr. PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, cit., p. 40 ss.

comunemente ravvisata negli atti in cui esso trova espressione, per altro verso, ciò non può indurre a disconoscere, dal punto di vista per così dire sostanziale, la concreta natura politica eventualmente riscontrabile in tali atti. L'orientamento contrario, di tipo formalistico, comporterebbe che "un'azione, anche se oggettivamente o soggettivamente politica, se viene compiuta utilizzando metodi di tipo terroristico, perde le connotazioni di carattere politico e non è più lecito inserirla nella sfera dei «delitti politici»: quasi che il metodo (terroristico) possa corrompere, snaturare l'infrazione stessa, sopprimendo l'intrinseca motivazione ideologica"<sup>46</sup>.

Piuttosto, l'opportunità di riconoscere adeguato rilievo alle gravi caratteristiche del metodo terroristico, senza negare, al contempo, la possibilità che le condotte in cui esso si concreta assumano una valenza, oggettivamente o soggettivamente, politica, suggerisce di interpretare la 'depoliticizzazione' del terrorismo ai fini della sua esclusione dal divieto di estradizione per i reati politici in termini di necessario bilanciamento tra la dannosità sociale dei fatti in cui esso si manifesta – tenuto conto dei beni giuridici coinvolti, della violenza della condotta e dell'indeterminatezza delle vittime – e la connotazione politica ad essi riferibile, sul piano oggettivo o soggettivo.

Una tale interpretazione risulterebbe, del resto, coerente con una nozione costituzionale di delitto politico, agli effetti degli artt. 10, co. 4 e 26, co. 2, Cost., che, pur collocandosi nel solco di quelle concezioni che la vogliono autonoma rispetto alla definizione contenuta nell'art. 8, co. 3, c.p., valorizzi le ragioni sostanziali del divieto di estradizione sancito dalle citate norme costituzionali, rispetto a quelle legate alle garanzie processuali; come si è già avuto modo di osservare<sup>47</sup>, queste ultime, valide in relazione all'accertamento di qualsivoglia reato, non possono rappresentare, infatti, un utile riferimento per spiegare il divieto di estradizione previsto unicamente per i reati politici. In altri termini, se si ammette la necessità di ricostruire, in via autonoma, la nozione di delitto politico, oggetto del divieto costituzionale di estradizione, è preferibile far leva sui connotati sostanziali di un simile delitto per comprendere le ragioni, democraticamente fondate, che sconsigliano di consegnarne l'autore al Paese richiedente, anziché richiamare, a tal fine, il rischio che, eseguendo l'extradizione, questi possa essere sottoposto ad un processo discriminatorio ovvero a trattamenti inumani o degradanti vietati dalla nostra Legge fondamentale. Ogni persona ha, infatti, diritto ad un equo processo ed al rispetto della dignità umana, indipendentemente dalla natura e dalla gravità del reato commesso.

E le ragioni sostanziali che consentono di identificare il delitto politico di cui la Costituzione vieta l'extradizione potranno essere ricercate nella carente dannosità sociale del fatto posto in essere dal soggetto reclamato: l'extradizione dovrà ritenersi vietata, cioè, quando il fatto per cui essa è richiesta consista in una mera manifestazione di opinioni politiche ovvero nell'esercizio di diritti garantiti in uno Stato democratico (come quelli di riunione o di associazione), sì che il proposito del Paese straniero di sottoporre a processo taluno per simili fatti riveli un intento

---

<sup>46</sup> PISAPIA, *Terrorismo: delitto politico o delitto comune?*, cit., 258.

<sup>47</sup> V. *supra*, § 3.

persecutorio non assecondabile dallo Stato italiano, dal momento che i delitti in questione non sarebbero nient'altro che espressioni di dissenso politico, concretamente inoffensive, ma sgradite al potere costituito in quel Paese.

Non potrebbero in nessun caso ritenersi carenti di dannosità sociale i delitti politici commessi con il descritto metodo terroristico e ciò – tornando alla considerazione iniziale – spiegherebbe l'esclusione del terrorismo dal divieto di estradizione per tali delitti.

La tesi così formulata in relazione al concetto costituzionale di delitto politico potrebbe trovare un interessante riscontro, in ambito europeo, alla luce della lettura combinata dell'art. 2 della decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo e dell'art. 1 della decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo<sup>48</sup>, tenuto conto, rispettivamente, del dodicesimo e del decimo «considerando» delle due decisioni<sup>49</sup>.

In particolare, l'art. 1 della decisione quadro contro il terrorismo contiene un'espressa indicazione degli atti qualificabili come reato terroristico<sup>50</sup> ed il decimo «considerando» della medesima decisione riconosce come meritevoli di protezione, tra gli atti posti in essere in forza di un credo politico, soltanto quelli che siano espressione del «diritto di sciopero, delle libertà di riunione, di associazione e di espressione, compreso il diritto di fondare un sindacato insieme con altre persone ovvero di affiliarsi ad un sindacato per difendere i propri interessi e del conseguente diritto a manifestare». L'art. 2 della decisione quadro sul mandato di arresto europeo, per parte sua, comprende il terrorismo tra i reati per i quali potrà procedersi all'esecuzione del mandato indipendentemente dal requisito della doppia incriminazione, mentre il dodicesimo «considerando» dispone che «nessun elemento della presente decisione quadro può essere interpretato nel senso che non sia consentito rifiutare di procedere alla consegna di una persona che forma oggetto di un mandato di arresto europeo qualora sussistano elementi oggettivi per ritenere che il mandato di arresto europeo sia stato emesso al fine di perseguire penalmente o punire una persona a causa del suo sesso, della sua razza, della sua religione, origine etnica, nazionalità, lingua, opinione politica o delle sue tendenze sessuali oppure che la posizione di tale persona possa risultare pregiudicata per uno di tali motivi» (c.d. clausola di non discriminazione).

Ricorrendo ad un'interpretazione sistematica della disposizioni citate, si può sostenere che il significato dell'espressione terrorismo impiegata nell'art. 2 della decisione quadro sul mandato di arresto europeo vada inteso attraverso il riferimento alla definizione dell'art. 1 della decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo;

---

<sup>48</sup> GUCE L 164, 22 giugno 2002.

<sup>49</sup> V. REITANO, *Le misure di contrasto al terrorismo internazionale tra Unione Europea e normativa italiana di adattamento*, in *Ind. pen.*, 2004, 1207 ss.

<sup>50</sup> Tali atti, specificamente elencati, assumono la qualifica di terroristici se commessi al fine di «intimidire gravemente la popolazione, costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale».

coerentemente, poi, la garanzia offerta dal dodicesimo «considerando» della prima decisione quadro dovrebbe valere esclusivamente per gli atti che costituiscano esercizio di uno dei diritti elencati nel decimo «considerando» della decisione quadro da ultimo menzionata. Muovendo da tali premesse, potrebbe condividersi l'opinione secondo cui, «al di là dell'apparente continuità di *ratio* con le convenzioni precedenti, la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo operi una netta distinzione tra atto terroristico ed atto posto in essere in virtù di qualche opinione politica, poiché mentre per il primo (ricostruito alla stregua delle indicazioni offerte dall'art. 1 della decisione quadro contro il terrorismo), in presenza di un mandato di arresto, non si potrebbe in alcun modo rifiutare la consegna, per il secondo (valutato avendo riguardo all'esercizio di uno dei diritti e/o delle libertà enunciate dal decimo *considerando* della stessa decisione quadro contro il terrorismo) verrebbe in considerazione la garanzia del dodicesimo *considerando* della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo»<sup>51</sup>. La distinzione degli ambiti repressivi dell'uno e dell'altro reato sarebbe, pertanto, una conseguenza della differente natura sostanziale dei fatti ad essi riconducibili, con particolare riferimento alla rispettiva dimensione offensiva.

In definitiva, tanto le scelte sistematiche operate dal nostro legislatore, in tempi più o meno recenti, quanto la fenomenologia del terrorismo, nelle sue multiformi manifestazioni, inducono a collocare gli atti terroristici nel novero dei delitti politici. È innegabile, infatti, che le attività terroristiche possano presentare requisiti oggettivamente politici collegati al carattere politico dell'oggetto direttamente aggredito e dell'interesse, anche indirettamente, leso; esse, inoltre, possono risultare soggettivamente connotate in senso politico, in ragione del perseguimento di finalità politiche, che non possono essere ridotte a mero movente o pretesto, privo di qualsiasi rilevanza giuridica.

Tuttavia, a meno di non ricadere in una logica politico-criminale che finisca per ricondurre il delitto politico all'archetipo autoritario del *crimen laesae majestatis*<sup>52</sup>, come tale incompatibile con il carattere democratico del nostro ordinamento, deve ammettersi che tra il comune delitto politico, considerato nel significato garantista sotteso al divieto di estradizione costituzionalmente sancito, e i delitti, pure eventualmente politici, commessi con metodo terroristico intercorre una differenza sostanziale, ravvisabile nel contenuto d'offesa ad essi, rispettivamente, riferibile.

Il delitto politico di cui la Costituzione vieta l'extradizione, per prevenire la violazione delle libertà fondamentali democraticamente garantite – prime fra tutte la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di riunione e la libertà di associazione, anche politica –, dovrà essere identificato, di conseguenza, in fatti costituenti esercizio di quelle libertà, la cui repressione corrisponda, dunque, alla criminalizzazione del mero dissenso politico. Coerentemente, resteranno esclusi dal divieto costituzionale di

---

<sup>51</sup> REITANO, *Le misure di contrasto al terrorismo internazionale tra Unione Europea e normativa italiana di adattamento*, cit., 1209.

<sup>52</sup> Cfr., per tutti, la magistrale opera di SBRICCOLI, *Crimen laesae majestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano 1974, *passim*; v., inoltre, v. MOCCIA, *Carpov e Grozio. Dalla concezione teocratica alla concezione laica del diritto penale*, Napoli 1979, p. 22 ss. e *passim*.

estradizione quei fatti che presentino un elevato grado di dannosità sociale, come tale destinato a prevalere sulla considerazione della loro eventuale natura politica; tanto accade per gli atti in cui trova espressione il metodo terroristico.