

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di laurea magistrale in Relazioni Internazionali

Cattedra in Organizzazione internazionale e diritti umani

**AZIONE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA NELLA
LOTTA AL TERRORISMO INTERNAZIONALE,
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE
SANZIONI INDIVIDUALI**

RELATORE:

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATA:

Simona Badame

CORRELATORE:

Prof. Roberto Virzo

MATR.: 623112

INDICE

Introduzione

CAPITOLO I

Il terrorismo internazionale

1.1 La definizione di terrorismo nel Diritto Internazionale

1.2 Il volto nuovo della guerra contemporanea: il carattere “non-statale”
del fenomeno terroristico

CAPITOLO II

L’azione del Consiglio di Sicurezza nella lotta al terrorismo

2.1 Il mantenimento della Pace e della Sicurezza Internazionale: cenni sul
Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite

2.2 Incremento delle azioni del Consiglio di Sicurezza dopo gli attentati a
Nairobi e Dar es-Salaam e Risoluzione 1189 del 1998

CAPITOLO III

Il sistema delle sanzioni individuali adottato dal Consiglio di Sicurezza

3.1 Nascita ed evoluzione del sistema

3.2 La Risoluzione 1267 del 1999 come primo esempio di applicazione delle Sanzioni individuali

3.3 Il Comitato delle Sanzioni

CAPITOLO IV

Il nuovo sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite dopo gli attentati del'11 Settembre 2001

4.1 La reazione del Consiglio dopo gli attentati dell'11 Settembre 2001 e l'adozione della Risoluzione 1368

4.2 Sviluppi del sistema sanzionatorio individuale: Risoluzione 1373 contro Al Qaeda e incongruenze nel nuovo sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite

CAPITOLO V

Ripercussioni su giurisprudenza e normativa internazionale e critiche rivolte alle Nazioni Unite

5.1 Effetti sulla giurisprudenza europea: il caso Kadi

5.2 Effetti sulla normativa europea dopo l'11 settembre: limiti alla libertà di circolazione delle persone

5.3 Effetti sulla normativa e sulla giurisprudenza nazionale: il caso italiano

5.4 Effetti sulle legislazioni internazionali: il caso canadese

5.5 Possibili prospettive future

Conclusioni

Bibliografia

INTRODUZIONE

Il terrorismo internazionale rappresenta oggi la minaccia principale alla sicurezza ed alla pace internazionale. Il tema è oggetto di dibattiti, studi e ricerche e vede l'azione congiunta di Organizzazioni Internazionali, Organizzazioni regionali, ONG e Stati, i quali si impegnano per elaborare una strategia di lotta al crimine terroristico che possa essere il più efficace possibile, ma senza ledere i diritti fondamentali degli accusati.

Le vicende attuali, le stragi degli ultimi anni ed ancor di più dell'ultimo anno (si pensi agli attentati in Tunisia ed all'attentato alla sede della testata giornalistica di Charlie Hebdo a Parigi), hanno fatto sì che la prevenzione e la repressione del terrorismo venissero inserite nell'agenda di sicurezza di tutti gli Stati, i quali, a tal scopo, hanno dovuto apportare delle modifiche alle loro normative interne per adeguarle a quella prevista dalle Nazioni Unite in materia di antiterrorismo.

La grande attenzione che tutta la comunità internazionale, dai semplici cittadini agli studiosi di politica, diritto e sicurezza, hanno posto nei confronti del problema, mi ha spinto ad interrogarmi su quali siano le concrete misure di cui il sistema di sicurezza collettivo può avvalersi e, al contempo, su quali siano le difficoltà nella loro concreta applicazione; ecco perché ho deciso di svolgere una tesi sull'azione del Consiglio di Sicurezza ed in particolare sulla pratica delle sanzioni individuali, inaugurata già nel 1999 con la Risoluzione 1267, ma incrementata a partire dagli attentati alle Twin Towers ed al Pentagono dell'11 settembre 2001.

Il lavoro è diviso in cinque capitoli, che vanno dalla definizione giuridica del terrorismo, fino alle possibili prospettive future per far fronte al problema del rapporto tra le sanzioni previste dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ed il rispetto dei diritti umani fondamentali.

Fornire una definizione di terrorismo internazionale è risultato per anni un problema con cui gli studiosi hanno dovuto confrontarsi, dati i vari cambiamenti che il fenomeno ha subito nel corso degli anni. Infatti, se

negli anni '60 il terrorismo si presentava come un crimine di ispirazione nazionalista/separatista il cui obiettivo consisteva nel sovvertimento dell'ordine esistente per instaurarne un altro, al contrario già negli anni '80 ha cominciato ad apparire sulla scena internazionale quello che viene definito “terrorismo dei movimenti islamici”, nonché il “tipo” di terrorismo dell'età contemporanea.

Date le sue diverse manifestazioni durante gli ultimi decenni, definire cosa esso fosse effettivamente ha rappresentato un problema soprattutto per gli esperti di diritto, i quali già negli anni '70 lo avevano identificato nell' “insieme di attività criminose compiute al fine di spargere il panico presso singoli individui, gruppi di persone o un'intera collettività, e quindi perseguire finalità ulteriori, generalmente di natura politica”¹;

La prima *definizione giuridica* del crimine in questione, in realtà, si fa risalire alla Convenzione di Ginevra sulla prevenzione e repressione del terrorismo del 1937, elaborata in reazione all' uccisione del re Alessandro I di Jugoslavia e del ministro degli affari esteri francese L. Barthou, avvenuta a Marsiglia nel 1934 ed in cui si afferma che il terrorismo consiste in un insieme di crimini diretti contro uno Stato e di cui lo scopo principale o la natura consiste nel provocare il terrore in determinate persone, in gruppi di persone o nel pubblico².

Il terrorismo risulta difficile da identificare e possibilmente anche “concettualizzare”, poiché rappresenta un fenomeno diverso rispetto alla tradizionale guerra cui gli Stati sono stati da sempre abituati; non prevede lo scontro tra eserciti organizzati, non si rivolge contro uno Stato, non si avvale di regole prestabilite e non è “prevedibile”: il terrorismo costituisce l'esatto opposto rispetto alla *guerra classica*, come la prima e la seconda guerra mondiale, ed è proprio per tale ragione che le Organizzazioni regionali ed Internazionali, così come gli Stati, si sono

¹Panzerà, *Attività terroristiche e diritto internazionale*, Napoli, 1978, p. 1

²Articolo 1 della *Convenzione di Ginevra sulla prevenzione e repressione del terrorismo* del 16 novembre 1937, in PANZERÀ, *op. cit.*, p. 22

trovati in grande difficoltà nell'affrontare una minaccia diversa rispetto a quelle cui erano abituati.

A proposito delle sue caratteristiche principali, si è soliti pensare al terrorismo come il tipico esempio di quelle che la professoressa della London School of Economics, Mary Kaldor, definisce “nuove guerre”, nonché le guerre della contemporaneità, di cui attori principali sono gli attori non-statali e non più, dunque, gli Stati, che in passato fungevano da protagonisti dei conflitti della storia.

In virtù di questa “novità”, l'ONU ha dovuto elaborare delle strategie diverse da quelle utilizzate fino a quel momento, per far fronte alla minaccia. Il secondo capitolo della mia tesi, infatti, si concentra sul ruolo delle Nazioni Unite ed in particolare del Consiglio di Sicurezza come attore principale nella lotta al terrorismo. In questo quadro, è importante specificare che il Consiglio agisce sempre sulla base del testo principale dell'Organizzazione, la Carta delle Nazioni Unite e, nello specifico, il suo Capitolo VII, intitolato “Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione” e composto da tredici articoli relativi alle misure che l'organo ha il dovere di intraprendere in caso di minaccia o di violazione della pace e della sicurezza internazionali.

Rifacendosi alle disposizioni del Capitolo VII, il Consiglio di Sicurezza si avvale della facoltà di emanare Risoluzioni vincolanti nei confronti degli Stati, i quali sono tenuti, dunque, a rispettare quanto previsto nel testo della Risoluzione stessa.

I destinatari delle misure inerenti al sistema di sicurezza collettiva previsto dalle Nazioni Unite sono stati sempre gli Stati, motivo per cui quando la minaccia del *nuovo terrorismo* formato da soggetti non-statali ha cominciato a fare la sua apparizione sulla scena internazionale, il Consiglio ha dovuto modificare la sua strategia e, piuttosto che rivolgersi all'entità territoriale “Stato”, ha avvertito l'urgenza di indirizzare le sue sanzioni agli *individui* considerati colpevoli di determinati crimini: è nata così la pratica delle *sanzioni individuali*, argomento da me trattato nel

terzo capitolo. Tale attività, come accennato inizialmente, è stata inaugurata nel 1999 con la Risoluzione 1267 rivolta ai Talebani in Afghanistan che avevano garantito la protezione ad Osama Bin Laden ed agli altri terroristi a lui vicini³, ma è stata “migliorata” nel 2001, con la Risoluzione 1373 emanata dopo gli attentati dell’11 settembre 2001, di cui ci occuperemo nel quarto capitolo.

Quando si parla di “sanzioni individuali” ci si riferisce ad un tipo di disposizioni che vanno dal congelamento dei beni e dei capitali del soggetto accusato, all’interdizione dei suoi spostamenti da un territorio all’altro. A partire dagli attentati alle Torri gemelle ed al Pentagono, il Consiglio ha irrigidito sempre di più tali sanzioni, fino al punto da essere criticato dalla comunità internazionale per delle vere e proprie violazioni dei diritti umani fondamentali e, di concerto, delle Convenzioni internazionali sul tema; il problema, però, non ha riguardato soltanto l’ONU ed il Consiglio di Sicurezza, ma si è riversato anche sugli Stati e sull’Unione europea, dato che, in virtù della diretta applicabilità delle Risoluzioni all’interno dell’ordinamento degli Stati membri dell’ONU, questi, per poter rendere compatibili le misure dell’Organizzazione con le proprie legislazioni, hanno dovuto apportarvi delle modifiche che spesso si sono rivelate, anch’esse, contrarie ai principi stabiliti dalle Convenzioni sui diritti umani.

Il quinto capitolo della tesi tratterà la questione relativa agli effetti che le Risoluzioni del Consiglio hanno avuto (e continuano ad avere) non soltanto sulla legislazione nazionale ed europea, ma anche sulle loro giurisprudenze: a tal proposito si farà riferimento alla sentenza europea sul caso Kadi, un cittadino saudita che nel 2001 venne inserito in una *blacklist* da parte del Comitato per le sanzioni, organo istituito in seno al Consiglio, in quanto sospettato di aver avuto dei contatti con Osama Bin Laden ed i terroristi che lo affiancavano e nei confronti del quale fu rivolto un Regolamento europeo che prevedeva il congelamento dei suoi capitali europei. La vicenda si concluse finalmente nel 2013, quando il

³Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010, p. 139

convenuto riuscì ad ottenere oltre all'annullamento del Regolamento per violazione dei suoi diritti fondamentali, anche un risarcimento per i danni subiti.

In ambito giurisprudenziale, ho riportato anche il caso di una sentenza italiana, quella sul «caso Abu Omar», relativo al sequestro dell'imam di Milano HassanMustafa Osama Nasr da parte di tre agenti dei servizi segreti americani (CIA). Con tale sentenza, l'11 marzo del 2014, la Corte Suprema di Cassazione italiana ha condannato i tre agenti della CIA per sequestro di persona, presentando tutte le prove necessarie e schiacciati per incriminarli.

Accanto agli effetti sulla giurisprudenza, importanti sono stati anche gli effetti sulla normativa degli Stati, come dimostra il caso del Canada, che nel 2001, sempre in occasione degli attentati alle Twin Towers, ha adottato la “Loi antiterroriste”, una legge modificativa del *Code criminel* canadese esistente, per potervi inserire il problema del terrorismo.

Più tardi, nel 2015, dopo due attacchi terroristici avvenuti nel 2014, uno causato da Michael Zehaf-Bibeau, un fondamentalista islamico che si era infiltrato al National War Memorial di Ottawa, dove aveva ucciso il soldato Nathan Cirillo e l'altro, avvenuto precisamente due giorni prima, in cui un ragazzo di Montréal, Martin AhmadRouleau, aveva assassinato un altro soldato canadese a Saint-Jean-sur-Richelieu, cittadina del Québec, il Canada ha presentato un altro progetto di legge sempre in materia di antiterrorismo, la “Loi antiterroriste” del maggio del 2015 che resta, però, ancora un progetto di legge, viste le perplessità che la maggior parte dei cittadini canadesi ha mostrato nei confronti delle misure previste, molte lesive addirittura della privacy dei “normali” cittadini e non solo dei presunti terroristi.

Viste le obiezioni rivolte al Consiglio di Sicurezza ed agli Stati che ad esso si sono conformati in tema di lotta al terrorismo, la dottrina ha proposto delle possibili soluzioni al difficile rapporto “mantenimento della pace-rispetto dei principi e dei diritti umani”. Vedremo se le

Nazioni Unite sono riuscite e riusciranno ad apportare delle concrete modifiche al loro sistema di sicurezza collettivo ed a renderlo più compatibile con il diritto umanitario internazionale.

CAPITOLO I

Il terrorismo internazionale

1.1 La definizione di terrorismo nel diritto internazionale

Il terrorismo internazionale costituisce uno dei fenomeni più complessi della storia contemporanea, sia dal punto di vista dell'analisi, la comprensione e la lotta al fenomeno sia dal punto di vista della sua definizione giuridica.

Il terrorismo viene generalmente identificato nell' "insieme di attività criminose compiute al fine di spargere il panico presso singoli individui, gruppi di persone o un'intera collettività, e quindi perseguire finalità ulteriori, generalmente di natura politica"⁴ e si caratterizza per la presenza di due elementi, quali la *condotta illecita*, che consiste in un reato di estrema gravità rivolto contro persone e beni, e la sua *natura transnazionale* che, da alcuni autori, viene considerata *in re ipsa* all'atto terroristico stesso⁵, nel senso che il fenomeno, per sua natura, non resta confinato entro i limiti nazionali, ma è insito il suo carattere inter e transnazionale.

Fornire una definizione giuridica di *terrorismo*, che sia accettata a livello internazionale, risulta difficile a causa delle diverse interpretazioni che vengono proposte dalle Convenzioni in materia: da un lato si collocano le cosiddette «convenzioni settoriali» che si concentrano sulle modalità operative messe in atto dai terroristi, tralasciando quelle che ne sono le finalità, dall'altro lato troviamo invece le «convenzioni globali» che, al contrario delle prime, pongono la loro attenzione sulle finalità

⁴ Panzera, *Attività terroristiche e diritto internazionale*, Napoli, 1978, p. 1

⁵ Cherubini, *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali V, p. 1214

dell'atto criminoso e tralasciano le sue "manifestazioni esteriori"⁶. Un esempio del primo tipo di convenzioni è rappresentato dalla Convenzione di Montréal del 23 settembre 1971 per la repressione degli atti illeciti rivolti contro la sicurezza dell'aviazione civile, così come la più importante tra quelle del secondo tipo è la Convenzione elaborata nel 1973 da un comitato di esperti istituito in seno alla Società delle Nazioni, ma mai entrata in vigore.

In realtà, convenzioni settoriali e globali finiscono per convergere tra loro, dal momento che le prime tendono ad acquisire un carattere universale e le seconde sorgono normalmente all'interno di Organizzazioni regionali, come l'OSA (Organizzazione degli Stati Americani) e l'OUA (Organizzazione per l'Unità Africana)⁷. Al di là delle definizioni fornite, è bene comprendere le modalità attraverso cui il fenomeno si manifesta, così come i suoi elementi caratterizzanti. A tal proposito, nonostante la presenza di *caratteri* costanti nelle sue varie manifestazioni, il terrorismo può assumere diverse forme e presentarsi come un *delitto individuale* rivolto ad un singolo individuo, come un *delitto di strage*, indirizzato contro un gruppo più o meno vasto di persone o ancora come *distruzione di beni materiali* con uno specifico obiettivo.

Un po' come accade nel diritto internazionale, laddove per parlare di un *illecito internazionale* è necessaria la presenza di un elemento soggettivo, quale l'attribuzione allo Stato della condotta illecita posta in essere da individui appartenenti allo stesso, ed uno oggettivo, consistente nella violazione di un obbligo o di una norma internazionalmente riconosciuta, così per poter definire giuridicamente il terrorismo internazionale devono potersi rilevare quattro diversi elementi:

- *Elemento materiale*, l'offesa arrecata a persone o beni;
- *Elemento intenzionale*, la volontà di compiere la sovra citata offesa;

⁶ Cherubini, *op. cit.*, p. 1214

⁷ *Idem*, 1214 ss.

- *Elemento teleologico*, l'intenzione di una forza politica di porsi come dominante;
- *Elemento strumentale*, l'azione di soggetti che compiono atti terroristici su mandato di altri.

Secondo i due studiosi americani James e Brenda Lutz, vi sono altri sei elementi necessari per poter parlare di terrorismo, quali:

- 1) L'uso della violenza o la minaccia della stessa;
- 2) La violenza deve esser perpetrata da un gruppo organizzato;
- 3) L'esistenza di un obiettivo politico;
- 4) La violenza è diretta verso un pubblico molto vasto, che va oltre le vittime dirette, spesso costituite da civili innocenti;
- 5) Almeno uno dei soggetti coinvolti non svolge funzioni governative;
- 6) Il terrorismo è "l'arma del debole"⁸.

Nel corso della storia, il terrorismo ha assunto connotati sempre nuovi ed è stato identificato in «reti terroristiche» diverse in base al tempo e all'epoca in questione: inizialmente, si ritiene che il fenomeno fosse di tipo nazionalista/separatista⁹ dove l'obiettivo della *rete* consisteva nel ricorso alla violenza per ottenere il controllo su un determinato territorio e disinstallare l'autorità statale esistente; a partire dagli anni '60 e '70 il terrorismo ha cominciato a cambiare le sue modalità di manifestazione, motivo per cui tali decenni sono stati caratterizzati dall'avanzata di gruppi terroristici di ispirazione neo-marxista e nazionalista, il cui scopo consisteva nel rovesciamento dell'ordine politico-economico vigente al fine di instaurarvi un sistema del tutto alternativo; più tardi, negli anni '80 ha fatto la sua apparizione sulla scena internazionale quello che viene definito "terrorismo dei movimenti islamici"¹⁰, sviluppatosi nella maggior parte dei Paesi musulmani tra cui soprattutto in Libano, Cisgiordania, Gaza ed Egitto. L'ispirazione dei gruppi terroristici islamici proveniva

⁸ Foradori, *Gli attori non-statali e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il caso del terrorismo nucleare*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2011, p. 304

⁹ *Idem, op. cit.*, p. 305

¹⁰ Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010, p. 85

dall'iraniano Ayatollah Khomeini che nel 1979 si era distinto come leader del colpo di Stato per rovesciare la monarchia in Iran e del tentativo di “instaurare una repubblica islamica basata su principi fondamentalisti”¹¹; tale rivolta aveva trovato il consenso delle comunità sciite e sunnite che considerarono un simile atto come derisorio nei confronti del tanto odiato mondo occidentale e che avrebbe potuto spazzar via da alcuni Paesi arabi tutti i regimi filo-occidentali, in modo da potervi finalmente instaurare delle repubbliche islamiche fondate sulla Shari'a (la legge islamica)¹².

Le aspirazioni fondamentaliste dei vari gruppi attecchirono tra la popolazione locale che a quel tempo era scontenta dei propri governi arabi, insofferente nei confronti della politica adottata dagli Stati Uniti in Medio Oriente e delusa dall'aiuto che l'America aveva fornito al *nemico* israeliano¹³.

Se inizialmente le capacità e la brutalità delle reti islamiste terroristiche era stata sottovalutata da tutta l'opinione pubblica internazionale, col passare degli anni la considerazione nei confronti del terrorismo islamico ha cominciato a cambiare notevolmente, in considerazione delle stragi che ha mostrato esser capace di realizzare. La *forza motrice* di queste reti risiede nella *jiḥād*, termine complesso di cui si forniscono traduzioni ed interpretazioni diverse: da un lato, e secondo un'interpretazione più “occidentale”, viene tradotto come «Guerra Santa» che ogni buon musulmano ha il dovere di combattere per esportare la fede islamica in tutto il mondo, in modo da render puri gli esseri umani e liberarli dal male che i fondamentalisti islamici identificano nello sfrenato capitalismo occidentale; dall'altro, la traduzione letterale del termine arabo *jiḥād* è «Sforzo», inteso sia come il tentativo di ogni fedele musulmano di migliorare quotidianamente la propria vita e quella altrui (definita “piccola *jiḥād*”) sia come il diritto degli stessi musulmani di lottare contro ogni forma di occupazione (definita grande *jiḥād*): è sulla

¹¹*Idem*, p. 86

¹²Di Stasio, *op. cit.*, p. 86

¹³*Ibidem*

base di tale “lotta” che il mondo occidentale sostiene che il termine debba essere identificato piuttosto nella “guerra santa” che gli islamisti radicali perseguono con i loro metodi brutali, allo scopo di far convertire all’Islam quanta più gente possibile; secondo quanto riportato dal Corano, testo sacro dell’Islam, “E Lottate per Allah con tutto lo sforzo che Egli merita; e Lui vi ha scelti e non ha posto nulla di gravoso nella religione, quella del vostro padre Abramo che vi ha chiamati “musulmani”. Già allora e qui ancora, sì che il Messaggero testimoni nei vostri confronti e voi testimoniate nei confronti delle genti. Assolvete all’orazione e versate la decima e aggrappatevi ad Allah: Egli è il vostro patrono. Qual miglior patrono, qual miglior alleato!”¹⁴.

Nonostante il verso riportato rappresenti un invito rivolto all’uomo a conformarsi alla volontà di Dio e ad attaccarsi fortemente a Lui, risalta prorompente l’imperativo «Lottate» per Allah, “con tutta la forza che Egli merita”. Malgrado il termine *Guerra* nel Corano non venga tradotto con *Jihad*, ma con «*Harb*» e «*Qitâl*», l’incitamento al combattimento ha dato modo all’opinione pubblica internazionale ed in particolare a chi si occupa di lotta al terrorismo, di affermare che i precetti sostenuti dalla religione islamica incitano alla violenza contro quelli che sono riconosciuti come “infedeli”.

Alla luce di quanto detto finora, la religione islamica ha assunto oggi due connotazioni totalmente opposte l’una dall’altra: quella del sanguinoso fanatismo religioso, spietato e senza limiti e quella di religione della purezza e dell’armonia che si schiera contro la falsità della realtà occidentale, come invece sostenuto dai musulmani che si proclamano “moderati”.

Fornire una spiegazione della *jihad* e del divario tra mondo occidentale e mondo musulmano in merito alla religione islamica, è importante per capire non soltanto quali siano le motivazioni addotte dai terroristi islamici nel compimento dei loro crimini, ma anche per avere sia una

¹⁴ Corano, Sura 22, *Al-Hajj (Il Pellegrinaggio)*, verso 78

visione più chiara del fenomeno terroristico in sé, sia della situazione internazionale che attualmente stiamo vivendo.

Tornando alla definizione di terrorismo, è importante evidenziare che si è soliti specificarne il suo carattere di internazionalità per poterlo distinguere dal classico crimine interno, col quale condivide certamente la natura politica di cui scopo è l'intimidazione delle autorità ed il sovvertimento dell'equilibrio politico statale del Paese in cui l'attività criminosa è commessa, ma da cui si distingue in riferimento al collegamento esistente con centri di potere esteri.

Il concetto di *terrorismo* come si è soliti intenderlo oggi, ha fatto la sua prima apparizione nello scenario internazionale negli anni '90 del XX secolo, ma l'origine del termine viene fatta risalire alla Rivoluzione francese del 1789 e nello specifico alla *période de la terreur* (periodo del terrore) di Robespierre e del Tribunale rivoluzionario costituito nel 1793¹⁵; la difficoltà nell'offrire una quanto più corretta definizione di terrorismo internazionale, sta nel fatto che esso interessa vari ambiti, da quello politico-sociale, a quello giuridico, ritenuto il più importante, dal momento che soltanto analizzando il terrorismo dal punto di vista giuridico, le Organizzazioni internazionali e regionali, così come anche gli Stati, saranno in grado di mettere in atto degli efficienti metodi giuridici e giudiziari per poterlo combattere. Analizziamo nello specifico l'*iter* che la definizione giuridica di terrorismo ha attraversato nel corso della storia.

La prima definizione fornita in ambito internazionale risale alla Convenzione di Ginevra sulla prevenzione e repressione del terrorismo del 1937. Tale Convenzione si configurava come una reazione all'uccisione del re Alessandro I di Jugoslavia e del ministro degli affari esteri francese L. Barthou, avvenuta a Marsiglia nel 1934¹⁶ ed identificava il terrorismo in un insieme di "faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des

¹⁵ PANZERA, *op. cit.*, p. 8

¹⁶ Focarelli, *op. cit.*, p. 697

personnalités déterminés, des groupes de personnes ou dans le public”¹⁷ (atti criminali diretti contro uno Stato il cui scopo o la cui natura è di provocare il terrore in particolari persone, in gruppi di persone o nel pubblico): è proprio a partire da quell’attentato che il terrorismo è diventato un problema internazionale, precisamente nel momento in cui “la sua repressione ha posto problemi transnazionali”¹⁸. Il re di Jugoslavia era stato ucciso in Francia da un suo suddito ed alcuni suoi aiutanti, tutti di origine croata, i quali dopo l’assassinio erano fuggiti in Italia, dove la Corte d’appello torinese aveva negato loro l’extradizione e aveva rilevato, tra l’altro, che probabilmente l’attentato era stato preparato in Ungheria, in cui, come affermò il giudice, le autorità avessero tollerato i crimini dei terroristi croati; vista la complessità del caso, il Consiglio della Società delle Nazioni creò un Comitato composto da esperti che avrebbero avuto il compito di far fronte alla situazione e di giudicare il crimine terroristico a livello internazionale¹⁹. La Convenzione detiene ancora oggi una notevole importanza poiché rappresenta il primo strumento internazionale interamente dedicato al fenomeno “terrorismo”²⁰.

Strettamente collegata a questo testo è la Convenzione per la creazione di una Corte penale internazionale del 1937 competente a giudicare i soggetti accusati per i reati previsti dalla precedente Convenzione: con l’elaborazione di questo secondo testo, si voleva dare agli Stati contraenti la possibilità di sottoporre l’accusato al giudizio della Corte, in alternativa al principio dell’*aut dedere aut iudicare* previsto nella precedente Convenzione. La Corte avrebbe dovuto esser costituita in maniera permanente con cinque giudici titolari e cinque supplenti con competenza in materia penale, i quali avessero rivestito la funzione di giudici penali o nei loro Stati d’appartenenza o della Società delle

¹⁷ Articolo 1 della *Convenzione di Ginevra sulla prevenzione e repressione del terrorismo* del 16 novembre 1937, in PANZERA, *op. cit.*, p. 22

¹⁸ Cherubini, *op. cit.*, p. 1213

¹⁹ Cherubini, *op. cit.*, p. 1213

²⁰ PANZERA, *op. cit.*, p. 22

Nazioni ed eletti dalla Corte Internazionale di giustizia, per un lasso di tempo di dieci anni²¹.

Malgrado la prima Convenzione sia stata sottoscritta da ventiquattro Stati, mentre la seconda da tredici, nessuna delle due ottenne il numero sufficiente di ratifiche affinché potessero entrare in vigore. I motivi che portarono alla non ratifica da parte degli Stati furono molteplici: intanto, per alcuni di essi risultava difficile reprimere i reati commessi all'estero, così come per altri era previsto il divieto di creare giurisdizioni eccezionali, ma le principali ragioni che non permisero alle Convenzioni di entrare in vigore riguardavano alcune loro peculiarità; ad esempio, i reati elencati dall'articolo 2 della Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo non presentavano alcun carattere di novità: difatti, si ritrovavano nel testo i reati contro i capi di Stato, contro personalità che ricoprivano funzioni pubbliche, i reati di pericolo comune e la distruzione o il danneggiamento di beni pubblici²². A aggravare la situazione concorse anche il restringimento del campo d'azione della Convenzione, previsto nel suo articolo 1, laddove si afferma che affinché l'atto terroristico rientri nell'accordo, è necessario che sia diretto contro uno Stato, lasciando in tal modo scoperti dal giudizio tutti quei crimini di natura terroristica che invece sono rivolti contro gruppi di persone o contro organizzazioni di varia natura²³.

Le prime definizioni di terrorismo fornite a livello internazionale, a partire dalla Convenzione del 1937 fino ad arrivare ai testi elaborati negli anni immediatamente a seguire, mostrarono la grande difficoltà che gli esperti di diritto internazionale dovettero affrontare nel tentativo di offrire un quadro chiaro e preciso di cosa fosse effettivamente il terrorismo; sarà soltanto dalla fine degli anni '90 in poi e con le stragi che caratterizzarono quegli anni fino al primo decennio del ventunesimo secolo, che le caratteristiche principali del terrorismo saranno meglio

²¹ PANZERA, *op. cit.*, p. 26

²² *Idem*, pp. 27-28

²³ *Idem*, p. 28

delineate e che si avrà un'idea più chiara del fenomeno e dei mezzi di cui avvalersi per potervi far fronte.

Tuttavia, al di là delle difficoltà esposte, numerosi furono i tentativi per elaborare una “disciplina unitaria del fenomeno terroristico”²⁴ nella prima metà degli anni '90 da parte dell'Unione europea occidentale, della Comunità economica europea ma soprattutto, dalla seconda metà degli anni '90 in poi, delle Nazioni Unite.

Alcuni riferimenti al terrorismo internazionale, in ambito ONU, erano già presenti nel 1954 all'interno del progetto di Codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità, ma il tema ha attirato sempre di più l'interesse della comunità internazionale negli anni seguenti, come mostra la Dichiarazione sui principi di diritto internazionale relativa alle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati sulla base della Carta delle Nazioni Unite (*Déclaration relative aux principes du droit International touchant les relations amicale set la coopération entre les États conformement à la Charte des Nations Unies*), adottata dall'Assemblea generale con la Risoluzione 2625/XXV del 24 ottobre 1970²⁵; nel testo è riportato il principio secondo cui “les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies”²⁶(gli Stati si astengono, nelle loro relazioni internazionali, dal ricorrere alla minaccia o all'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di ogni Stato, sia -si astengano dal ricorso- ad ogni altra misura incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite²⁷).

Se già con la presente Dichiarazione era stato manifestato un certo interesse sul tema del terrorismo internazionale, la strage di undici atleti

²⁴ PANZERA, *op. cit.*, p. 111

²⁵ PANZERA, *op. cit.*, p. 112

²⁶ Risoluzione 2625/XXV del 24 ottobre 1970, sulla *Déclaration relative aux principes du droit International touchant les relations amicale set la coopération entre les États*, disponibile all'indirizzo

[http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1265\(1999\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1265(1999))

²⁷ Traduzione mia

israeliani del 1972 durante le Olimpiadi di Monaco ha costituito per l'Assemblea generale delle Nazioni Unite l'evento scatenante per il quale poter finalmente inserire nell'ordine del giorno dei lavori dell'Organizzazione il problema terroristico.

In quel momento gli Stati Uniti presentarono all'Assemblea un progetto di risoluzione ed uno di Convenzione sul terrorismo. Nel primo si evidenziava come il fenomeno costituisse un problema per l'intera comunità internazionale e la necessità che i governi di tutti gli Stati garantissero protezione e sicurezza agli agenti diplomatici ed a tutti i cittadini che per qualsiasi ragione si trovavano all'estero²⁸; il secondo progetto, invece, riportava le caratteristiche di una Convenzione che avrebbe dovuto avere sia portata residuale, in quanto sarebbe stata applicata soltanto alle forme di terrorismo non contemplate dalle altre Convenzioni internazionali elaborate in occasione di specifiche manifestazioni terroristiche, sia portata internazionale, cioè avrebbe riguardato esclusivamente "forme di terrorismo con rilevanza internazionale"²⁹ quali ad esempio uccisioni, lesioni personali gravi e sequestri.

In realtà, questi due progetti non si discostavano troppo dalle altre Convenzioni e strumenti internazionali in tema di minaccia terroristica, ma a differenza di questi trovarono una fortissima opposizione da parte degli Stati arabi, afro-asiatici e dell'Europa orientale; in particolare, gli Stati arabi interpretarono i due lavori come una "manifestazione di ostilità"³⁰ degli Stati occidentali nei loro confronti, essendo stati elaborati in occasione della strage avvenuta durante le Olimpiadi di Monaco e causata dall'organizzazione terroristica palestinese chiamata «Settembre nero».

Dopo anni di dibattiti e polemiche, il 18 dicembre 1972 l'Assemblea generale, su proposta di Zambia, India e Nigeria, adottò la risoluzione 3034 che, al contrario delle precedenti risoluzioni sul terrorismo,

²⁸ PANZERA, *op. cit.*, p. 114

²⁹ PANZERA, *op. cit.*, p. 115

³⁰ *Idem*, p. 116

piuttosto che concentrarsi sulle modalità di prevenzione e repressione del fenomeno, si concentra sulle sue cause e sembra addirittura *giustificare* coloro che si macchiano di un crimine simile; la risoluzione riafferma “il diritto inalienabile all’autodeterminazione e all’indipendenza dei popoli sottoposti a regimi coloniali, razzisti e stranieri”³¹ e condanna tutti gli atti considerati di *terrorismo* posti in essere, appunto, dai regimi coloniali³²; essa invita anche gli Stati a “to take all appropriate measures at the national level with a view to the speedy and final elimination of the problem”³³ (prendere tutte le misure appropriate a livello nazionale, con l’obiettivo di eliminare velocemente e totalmente il problema³⁴).

Risulta scontato sottolineare che gli Stati occidentali si opposero fortemente a tale atto dell’Assemblea, accusandola di voler perfino legittimare alcune forme di terrorismo individuale, quali, come evidenzia la risoluzione, quelle rientranti nel contesto dei movimenti di liberazione nazionale; in sostanza, il testo presenta al suo interno una grande ambiguità, laddove si identificano per atti terroristici sia quelli perpetrati dai movimenti di liberazione nazionale che quelli posti in essere dai popoli coloniali nei confronti di quelle popolazioni di cui fanno parte, appunto, coloro che partecipano ai suddetti movimenti. Nonostante le sue contraddizioni interne, la Risoluzione ha costituito un importante testo in materia di terrorismo, poiché sposta l’attenzione dal problema dell’atto terroristico in sé all’esame ed individuazione delle motivazioni che portano un individuo o un gruppo a commettere dei crimini: questo nuovo approccio ha comportato il formarsi di due schieramenti opposti tra loro, da un lato coloro che giustificavano i crimini di natura

³¹ Cit. da PANZERA, *op. cit.*, p. 116

³² «The General Assembly: 3. Reaffirms the inalienable right to self-determination and independence of all peoples under colonial and racist régimes and other forms of alien domination and upholds the legitimacy of their struggle, in particular the struggle of national liberation movements, in accordance with the purposes and principles of the Charter and the relevant resolutions of the organs of the United Nations; 4. Condemns the continuation of repressive and terrorist acts by colonial, racist and alien regimes in denying peoples their legitimate right to selfdetermination and independence and other human rights and fundamental freedoms», in *Resolutions adopted on the reports of the Sixth Committee* il 18 dicembre 1972 sulle misure da adottare per la prevenzione del terrorismo internazionale

³³ *Idem*

³⁴ Traduzione mia

terroristica se perpetrati nell'ambito delle lotte dei movimenti di liberazione nazionale e dall'altro, coloro che invece condannavano tali atti indipendentemente dalle motivazioni sottostanti; questi "schieramenti" ebbero delle ripercussioni anche sui lavori per la stesura di altre Convenzioni internazionali sul terrorismo, dal momento che, anche qui, si formarono delle "fazioni opposte" rappresentate, una, da coloro che volevano la stesura di una Convenzione *generale* sul terrorismo, un'altra da coloro che invece avrebbero preferito piuttosto *una serie* di Convenzioni ognuna riguardante singole manifestazioni del fenomeno ed un'altra ancora che si distaccava del tutto dalle altre due, poiché al posto dell'elaborazione di testi normativi, suggeriva una condanna da parte dell'Assemblea generale³⁵.

Tornando brevemente alla Convenzione sulla prevenzione e repressione del terrorismo del 1937, è già a partire dall'elaborazione di questo testo che cominciarono ad emergere le prime divisioni sul piano internazionale riguardo all'identificazione del fenomeno, divisione che ha visto schierati gli Stati occidentali che lo ritenevano un atto di aggressione proprio dei privati e soltanto "sponsorizzato"³⁶ dagli Stati, e i Paesi africani ed arabi i quali invece affermavano che la questione avrebbe dovuto riguardare solo gli Stati stessi, con particolare riferimento alle aggressioni delle potenze coloniali nei confronti dei popoli che tentano di autodeterminarsi (è da questa rivendicazione che l'Assemblea generale ha preso spunto per la risoluzione 3034 del 1972); in tal caso, sembra di trovarsi davanti ad un problema di *percezione* del fenomeno, dato che atti considerati terroristici da uno Stato non lo sono per un altro e viceversa. Ma le ragioni alla base delle quali per anni gli Stati e gli studiosi di diritto internazionale si sono interrogati su *cosa fosse* realmente il terrorismo non finiscono qua; un altro problema, difatti, risiede nel determinarne l'*oggetto*, che sia la finalità dell'atto in sé o la sua intrinseca natura e le sue manifestazioni esterne. Tra le Convenzioni elaborate dalle Nazioni Unite, una che non si sofferma sugli scopi del crimine, ma si basa sui

³⁵ PANZERA, *op. cit.*, p. 118

³⁶ Focarelli, *op. cit.*, p. 697

modi in cui esso viene attuato, è la già citata Convenzione di Montréal del 23 settembre 1971 sulla *repressione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile*³⁷, il cui approccio viene detto *settoriale*.

Un ulteriore elemento che crea confusione e pone problematiche nell'individuazione di *cosa sia* il terrorismo è rappresentato dall'incertezza degli studiosi di diritto internazionale che continuano a chiedersi se il terrorismo possa esser considerato un crimine internazionale. Della questione si è interessata anche la Corte Penale Internazionale, nel cui Statuto, però, non è prevista la competenza del Tribunale a giudicare atti terroristici, dal momento che il terrorismo fa parte dei cosiddetti *treaty crimes* che non rientrano nel novero dei crimini che la Corte è competente a giudicare, in quanto si tratta di condotte penalmente rilevanti a livello internazionale soltanto in base al diritto convenzionale e non anche in base a quello consuetudinario, come vale, ad esempio, per i crimini contro l'umanità³⁸; da ciò ne deriva la difficoltà nel poter effettivamente identificare il terrorismo come un crimine internazionale.

Al di là delle interpretazioni e conseguentemente definizioni unilaterali che gli vengono attribuite, è necessario fornire una nozione che possa essere accettata a livello universale e che permetta di identificarne le modalità di repressione: riguardo a quest'ultimo punto, le fonti convenzionali si avvalgono dello schema dell' *aut dedere aut iudicare* per cui lo Stato in cui si trova il soggetto accusato di aver commesso un atto terroristico, nel caso in cui decidesse di non estradarlo in un altro Stato parte della Convenzione, è tenuto a sottoporlo al giudizio delle sue stesse autorità³⁹ (ricordiamo che ad occuparsi di questo principio era la Convenzione del 1937). Col passare del tempo, in realtà, ad interessarsi alla repressione dei crimini ed al giudizio dei presunti terroristi non furono più soltanto gli Stati, ma anche le Organizzazioni Internazionali e

³⁷ Cherubini, *op. cit.*, p. 1214

³⁸ Marchisio, *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2014, p. 291

³⁹ Cherubini, *op. cit.*, p. 1214

Regionali, tra le quali in particolar modo le Nazioni Unite con i suoi organi interni (Consiglio di Sicurezza ed Assemblea generale *in primis*).

Proclamatosi garante della pace e della sicurezza internazionale, il Consiglio, spesso insieme all'Assemblea, ha individuato alcuni specifici elementi (individui o gruppi di individui ed atti) che “debbono essere qualificati come terroristici”⁴⁰ al fine di mettere in atto le necessarie misure preventive e repressive per combattere il terrorismo internazionale. Il Consiglio di Sicurezza si è auto conferito il potere di stabilire *chi* siano gli attentatori all'ordine interno degli Stati ed alla pace e sicurezza internazionale, sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, e proprio in virtù di ciò acquistano grande rilevanza le Risoluzioni adottate a partire dagli anni '70, contenenti delle raccomandazioni rivolte agli Stati per la lotta al crimine in questione.

Nonostante i grandi sviluppi avutisi da parte degli Stati e delle Organizzazioni Internazionali per la lotta al terrorismo, si è tentato di andare ancora oltre, cercando di affidarne la repressione a vere e proprie giurisdizioni internazionali⁴¹. In ambito giurisdizionale, come detto in precedenza, lo Statuto della Corte Penale Internazionale non contiene alcun riferimento alla giurisdizione dei crimini terroristici, motivo per cui sono piuttosto i tribunali nazionali a giudicare questo tipo di attentati e (almeno sulla carta) determinati tribunali penali internazionali, oltre alla Corte Internazionale di giustizia, principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite, fondata nel 1945 sulla base dell'articolo 7 paragrafo 1 della Carta ONU.

Il solo caso di affidamento di un presunto terrorista ad un organo giurisdizionale internazionale è stato realizzato dal Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 1757 del 2007 in merito all'assassinio dell'ex primo ministro del Libano Rafic Hariri⁴², il cui giudizio venne affidato ad un Tribunale internazionale ad hoc, il Tribunale Speciale per il Libano, competente a giudicare questo unico caso applicando le norme

⁴⁰ Focarelli, *op. cit.*, p. 699

⁴¹ Cherubini, *op. cit.*, p. 1227

⁴² *Idem* p. 1228

interne del diritto libanese. Alla Risoluzione venne annesso un accordo, il cosiddetto «Accordo tra le Nazioni Unite e la Repubblica libanese sulla creazione di un Tribunale speciale per il Libano», secondo il quale “1. Il est créé par le présent Accord un Tribunal spécial pour le Liban chargé de poursuivre les personnes responsables de l’attentat du 14 février 2005 qui a entraîné la mort de l’ancien Premier Ministre libanais Rafic Hariri et d’autres personnes et causé des blessures à d’autres personnes. S’il estime que d’autres attentats terroristes survenus au Liban entre le 1er octobre 2004 et le 12 décembre 2005 ou à toute autre date ultérieure décidée par les Parties avec l’assentiment du Conseil de sécurité ont, conformément aux principes de la justice pénale, un lien avec l’attentat du 14 février 2005 et sont de nature et de gravité similaires, le Tribunal aura également compétence à l’égard des personnes qui en sont responsables. Ce lien peut être, sans s’y limiter, une combinaison des éléments suivants : l’intention criminelle (le mobile), le but recherché, la qualité des personnes visées, le mode opératoire et les auteurs. 2. Le Tribunal spécial est régi par le Statut du Tribunal spécial pour le Liban qui est joint au présent Accord, dont il fait partie intégrante”⁴³(1. Con tale Accordo viene istituito un Tribunale Speciale per il Libano incaricato di perseguire le persone ritenute responsabili dell’attentato del 14 febbraio 2005 che ha causato la morte dell’ex primo ministro libanese Rafic Hariri e di altre persone e ne ha ferito delle altre. Si ritiene che altri attentati terroristici avvenuti in Libano tra il primo ottobre 2004 ed il 12 dicembre 2005 o un’ulteriore data decisa dalle Parti con l’assenso del Consiglio di Sicurezza hanno, conformemente ai principi della giustizia penale, un legame con l’attentato del 14 febbraio 2005 e sono di natura e gravità simili, allo stesso modo il Tribunale avrà competenza a giudicare coloro che ne sono responsabili. Tale legame può consistere, senza limiti, in una combinazione dei seguenti elementi: l’intenzione criminale, l’obiettivo ricercato, la qualità delle persone stabilite, il modus operandi e gli autori. 2. Il Tribunale speciale è istituito dallo Statuto del Tribunale

⁴³ Risoluzione 1757 del 30 maggio 2007 per la creazione del Tribunale speciale per il Libano, disponibile all’indirizzo <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/363/58/PDF/N0736358.pdf?OpenElement>

speciale per il Libano che è allegato al presente Accordo, di cui è parte integrante⁴⁴).

L'istituzione di questa Corte rappresenta un primo passo in avanti nella giurisdizione internazionale per reati terroristici, ma vista la "limitatezza" delle sue competenze e la difficoltà di affidare ad un giudice internazionale casi di tale complessità, il Consiglio di Sicurezza con l'aiuto degli Stati membri delle Nazioni Unite ha deciso di occuparsi direttamente della repressione del terrorismo, avvalendosi di misure sempre nuove ma mai senza basarsi sul Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, come vedremo meglio nel corso della tesi.

1.2 Il volto nuovo della guerra contemporanea: il carattere "non-statale" del fenomeno terroristico

Molti studiosi contemporanei si sono interrogati sulla natura dei conflitti del post-seconda guerra mondiale e ne hanno rilevato una natura "nuova" rispetto al passato, motivo per cui si suole attualmente distinguere le *guerre vecchie* dalle *guerre nuove*.

Tra gli esperti che maggiormente si sono interessati al tema delle *nuove guerre*, si ricorda la professoressa della London School of Economics, Mary Kaldor, considerata una delle più importanti studiose di Global Governance e di Relazioni Internazionali a livello mondiale. La Kador ha messo in luce tanti degli aspetti che potrebbero farci pensare come effettivamente la guerra contemporanea sia cambiata rispetto al passato; vediamo nello specifico.

Secondo le statistiche, fino alla seconda metà del ventesimo secolo il 90% delle vittime di guerra era rappresentato da soldati, mentre da quel momento in poi e ancor di più dalla guerra fredda, tale percentuale si è quasi capovolta fino ad arrivare ad un 80% di vittime civili ed un 20% di

⁴⁴ Traduzione mia

soldati⁴⁵. Stime molto simili sono quelle offerte dalla Banca Mondiale, secondo la quale “At the beginning of the 20th century about 90 percent of the victims were soldiers, but by the 1990s nearly 90 percent of the casualties resulting from armed conflict were civilian”⁴⁶(All’inizio del ventesimo secolo circa il 90 % delle vittime erano soldati, ma a partire dal 1990 circa il 90 % delle vittime di conflitti armati erano civili).

Ciò ci fa comprendere come uno dei cambiamenti più eclatanti dei nuovi conflitti sia rappresentato proprio dai soggetti coinvolti nella guerra e qui passiamo ad un secondo elemento di grande novità, il passaggio dalla guerra interstatale alla guerra (ed ai soggetti) non-statale/i. Anche in tal caso ci vengono in aiuto le statistiche, che mostrano come nel 1950 la media dei conflitti interstatali era di 3.6 guerre all’anno, per passare a 1.1 nel 1990⁴⁷; al contrario, la media delle guerre civili ha subito un cambiamento inverso, passando da 10.5 per anno nel decennio 1950-1960 a 40 nel 1990⁴⁸.

A questo punto la domanda che sorge spontanea è “Come mai le guerre inter-statali si sono così drasticamente ridotte”? Perché, dato che tutti gli Stati possono aver accesso ad armi altamente tecnologiche e con un grande potenziale distruttivo, nell’epoca contemporanea attaccare uno Stato comporta un elevatissimo rischio sia per lo Stato offensore che per quello leso⁴⁹; la guerra fredda e l’arma nucleare hanno reso sempre più insicuro il sistema internazionale, tanto da non riuscire ormai a fare la “classica” distinzione tra “Stati forti” e “Stati deboli”, distinzione caratterizzata dalla detenzione delle risorse militari da parte degli Paesi stessi.

La paura di una terza guerra mondiale spinge oggi gli Stati a cercare metodi pacifici di risoluzione delle controversie, ma ciò non deve far pensare ad un mondo senza guerra: la *guerra* non è scomparsa, piuttosto si presenta sotto forme e modalità diverse rispetto al passato.

⁴⁵ J.-Marc Flukiger, *Nouvelles guerres et théorie de la guerre juste*, 2011, p. 13

⁴⁶ Cit. da Jean-P. Derriennic, *Quelle est la nouveauté des nouvelles guerres?*, 2005, p. 62

⁴⁷ Jean-P. Derriennic, *cit.* p.18

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ David, *La Guerre et la paix*, 2013, p. 155

Altre novità consistono nei metodi di finanziamento dei conflitti, poiché se questi un tempo venivano sovvenzionati tramite l'imposizione fiscale nazionale, oggi vengono utilizzati soprattutto metodi illegali, che vanno dall'estorsione al traffico di droga, di esseri umani e di armi di contrabbando⁵⁰.

Oltre ai metodi di finanziamento ed ai soggetti coinvolti nelle guerre, quello che appare come uno dei cambiamenti più importanti ed allo stesso tempo più sconvolgenti della contemporaneità è rappresentato dallo spazio geografico in cui le guerre sono combattute: in passato venivano fissati degli specifici limiti geografici che ad oggi sembrano esser scomparsi soprattutto a causa della globalizzazione, che ha giocato e gioca tuttora un ruolo fondamentale in questo contesto. Esempio lampante del mutamento dello spazio geografico è proprio il terrorismo internazionale che, come ci dimostrano la storia attuale e gli eventi cui si assiste quasi quotidianamente, sembra non incontrare alcun limite temporale e spaziale e per questo appare sempre più imprevedibile e difficile da combattere.

Mary Kaldor ha affermato che queste guerre di tipo “nuovo” hanno fatto la loro prima apparizione a metà degli anni '80 del XX secolo, quando l'economia e la politica nazionale erano indeboliti dal fallimento e spesso dalla disgregazione degli Stati; proprio la disgregazione statale costituisce un elemento non soltanto nuovo, ma addirittura totalmente opposto ai conflitti della storia moderna, che invece trovavano le proprie origini e traevano la loro forza dalla nascita e dalla creazione dello Stato-nazione⁵¹. La professoressa cerca di dare una spiegazione al cambiamento dello scenario bellico contemporaneo ponendo l'accento in modo particolare su un elemento: la globalizzazione, che essa considera “la force motrice animant ces guerres, une dynamique contradictoire associant intégration et fragmentation, homogénéisation et diversification, globalisation et localisation”⁵² (la forza motrice che anima

⁵⁰ J.-Marc Flukiger, *cit.*, p. 20

⁵¹ M. Sheehan, *Le caractère changeant de la guerre*, p. 231

⁵² Cit. da M. Sheehan, *op. cit.*, p. 231

queste guerre, una dinamica contraddittoria che associa integrazione e frammentazione, omogeneizzazione e diversificazione, globalizzazione e localizzazione), che ha permesso a chiunque di accedere ad importanti informazioni tramite i moderni mezzi di comunicazione e ad armi sofisticate che un tempo erano riservate soltanto agli Stati.

Sulla base degli elementi appena esposti, è possibile considerare il terrorismo internazionale come un emblematico esempio di “nuova guerra” organizzata e gestita da soggetti non-statali, difficilmente localizzabile e per questo difficile da combattere. Il terrorismo, tra l’altro, si allontana da alcune forme “atipiche” della guerra classica, come ad esempio la *guerriglia*, effettuata da gruppi organizzati con obiettivi militari e basata su metodi di combattimento che almeno in parte si avvicinano a quelli della guerra moderna; il terrorismo, al contrario, rappresenta l’attività di singoli individui o gruppi di piccole o grandi dimensioni con una scarsa organizzazione interna, che non operano alcuna distinzione tra obiettivi militari ed obiettivi civili e che non si uniformano né alle leggi né tantomeno ai costumi di guerra⁵³.

Oltre a distinguersi dalla guerriglia, il terrorismo si diversifica anche da un altro tipo di guerra non-statale, i *movimenti rivoluzionari di massa*, poiché diversamente da questi, non produce degli immediati cambiamenti della società, ma i suoi obiettivi sono più limitati e gli effetti si producono nel lungo piuttosto che nel breve periodo.

Le differenze analizzate tra il terrorismo ed altri tipi di *guerra nuova* mettono in risalto l’unicità del fenomeno terroristico, unicità che ha messo in crisi la comunità internazionale, la quale dopo la guerra fredda si è trovata a dover fare i conti con un tipo di crimine al tempo quasi del tutto nuovo e che non poteva esser affrontato con i mezzi classici adoperati per la guerra tradizionale. Ma non è tutto; inizialmente abbiamo parlato della comparsa del terrorismo già in epoche più remote rispetto al post-seconda guerra mondiale e ciò potrebbe portare l’opinione pubblica internazionale a domandarsi dove sia la novità e perché ci si è posti tanti

⁵³ PANZERA, *op. cit.*, p. 3

problemi soltanto in tempi relativamente recenti. Proprio per rispondere a tali quesiti, è bene sottolineare come non solo sia la *guerra* in quanto tale ad esser cambiata, ma anche il terrorismo, in quanto fenomeno a sé stante, ha subito dei mutamenti nel corso dei decenni, tanto da parlare oggi dell'esistenza di un "nuovo terrorismo"⁵⁴.

Il *nuovo terrorismo* è quello con cui abbiamo a che fare oggi; è quello del mondo contemporaneo, apparso negli anni '90 e di cui caratteristica principale è la sua *internazionalità*; uno dei principali elementi cui esso deve la sua natura "nuova" è quella che viene considerata l'evoluzione e addirittura la rivoluzione negli "affari militari"⁵⁵, definita come RAM, "Révolution dans les affaires militaires"⁵⁶, la cui base, come afferma il professore canadese dell'Université du Québec à Montréal Charles Philippe David nel suo libro *La guerre et la paix*, è rappresentata da "vitesse, manœuvre, flexibilité et surprise"⁵⁷, normalmente garantiti dalle armi di guerra ma rese al contempo più aggressive e precise dallo sviluppo tecnologico tipico della nostra Era. L'accesso ad armi più sofisticate e minacciose da parte dei soggetti non-statali, nuovi protagonisti dei conflitti contemporanei e quindi del terrorismo, trova il suo sbocco naturale nella proliferazione delle armi di distruzione di massa, tra cui rientrano le armi biologiche, chimiche e nucleari; il tema è stato da sempre oggetto di interesse e discussione da parte delle Nazioni Unite, ma l'esigenza di creare una regolamentazione più efficace e mirata è stata avvertita durante la Guerra del Golfo del 1991, con particolare riferimento alle armi chimiche detenute dal dittatore Saddam Hussein. Con l'intensificazione dell'uso di tali armi nel decennio tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI, il 28 Aprile del 2004⁵⁸ il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha elaborato la Risoluzione 1540 in cui

⁵⁴ A. Mégie, *La scène terroriste: réflexions théoriques autour de l'ancien et du nouveau terrorisme*, p. 986

⁵⁵ P. Braillard e G. Mascoli, *La «Révolution dans les affaires militaires»: paradigmes stratégiques, limite set illusions*, disponibile all'indirizzo <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001464.pdf>, p. 2

⁵⁶ (Rivoluzione negli affari militari) David, *op. cit.*, p. 204

⁵⁷ (Velocità, manovra, flessibilità e sorpresa) *Ibidem*

⁵⁸ Risoluzione 1540 del 28 aprile 2004 sulle armi di distruzione di massa come minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionali, disponibile all'indirizzo <http://www.un.org/fr/sc/1540/>

afferma che le armi di distruzione di massa costituiscono una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale e che di conseguenza tutti gli Stati della comunità internazionale non solo devono astenersi dall'offrire appoggio e rifugio a coloro che se ne servono, ma in più devono contribuire a combattere tale minaccia.

Nel quadro delle armi di distruzione di massa trova spazio un fenomeno sviluppatosi recentemente e che spaventa sempre di più il sistema mondiale: il terrorismo nucleare, di cui si cominciò a parlare già negli anni '70 quando si verificarono una serie di incidenti terroristici che coinvolsero obiettivi nucleari⁵⁹, ma che iniziò a peggiorare, in termini di potenzialità distruttive, nel 2000, anno in cui secondo le stime dell'International Policy Institute for Counter-terrorism le autorità neozelandesi scoprirono un piano messo a punto da un gruppo di islamisti afgani per attaccare il reattore nucleare di Lucas Heights nei pressi di Sydney, per poi aggravarsi ulteriormente nel 2005, quando furono ritrovati all'interno di una macchina "piani dettagliati di siti nucleari britannici"⁶⁰.

Le armi nucleari sono dotate di una capacità distruttiva a cui nessun'altra arma tradizionalmente utilizzata in guerra può essere lontanamente paragonata, motivo per il quale il nucleare viene definito come "lo strumento di deterrenza per eccellenza"⁶¹ utilizzato per la prima volta durante la guerra fredda dalle potenze a quel tempo dominanti nel contesto mondiale, Stati Uniti e Unione Sovietica. In realtà, l'accesso a tali risorse risulta molto complesso sia in termini finanziari che tecnologici, ragion per cui la loro possibilità di utilizzo è molto limitata⁶².

Per rimediare (se così può dirsi) a questa problematica, i gruppi terroristici che intendono avvalersi di strumenti con un elevatissimo potenziale distruttivo, si sono rivolti ad un'arma più semplicemente

⁵⁹ Zampetti, *Terrorismo nucleare, Le vulnerabilità del contesto internazionale e l'evoluzione del fenomeno terroristico alimentano la minaccia di una possibile deriva nucleare e radiologica delle formazioni illegali*, in *Archivio Disarmo, Istituto di Ricerche Internazionali*, 2012, p. 28

⁶⁰ *Ibidem*

⁶¹ *Idem, op. cit.*, p. 5

⁶² *Ibidem*

fabbricabile ed accessibile, la cosiddetta «bomba sporca»⁶³, ossia esplosivi o altri strumenti convenzionali volti alla dispersione di materiale radioattivo.

Nello specifico, una bomba sporca è un ordigno composto da esplosivi convenzionali e materiali chimici, biologici e radioattivi. Il termine è stato coniato per distinguere questo tipo di armi da quelle tradizionali e dalle vere e proprie armi nucleari, tecnicamente più complesse⁶⁴. Al di là delle differenze, è però opportuno sottolineare che una bomba sporca rientra nella categoria dei cosiddetti dispositivi RDD (Radiological Dispersal Devices) di cui fanno parte vari strumenti e modalità di dispersione del materiale radiologico.

Il nuovo volto della guerra e, nel nostro caso, del terrorismo internazionale è dunque particolarmente identificabile nella violenza estrema e senza freni che i gruppi terroristici della nostra epoca ci mostrano continuamente, sia con le loro minacce che con i loro fatti; è proprio per questo che nonostante vi siano autori che attualmente contestano la teoria delle nuove guerre e della presenza di un terrorismo nuovo rispetto al passato, è comunque innegabile che dei cambiamenti siano già avvenuti e siano ancora in atto e che la comunità internazionale e *in primis* le Nazioni Unite debbano avvalersi di nuovi strumenti più efficaci per far fronte ad un problema sempre più attuale e minaccioso, quale appunto la diffusione di un terrorismo senza scrupoli e senza confini.

L'anomalia degli attori responsabili di attività terroristiche, così come della natura degli atti compiuti e la sua imprevedibilità, rende complicato il regime sanzionatorio nei confronti dei soggetti responsabili.

Riprendendo il paragone accennato inizialmente con l'illecito internazionale, una delle principali caratteristiche dell'illecito è costituita

⁶³ Zampetti, *op. cit.*, p. 6

⁶⁴ *Idem*, p. 33

dalla *responsabilità internazionale*⁶⁵ che sorge in capo allo Stato che viola la norma di diritto internazionale oggetto dell'illecito.

La responsabilità internazionale è stata codificata dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, che ha approvato un Progetto di articoli nel 1996, modificato successivamente nel 2001⁶⁶; il Progetto non ha carattere giuridico obbligatorio, ergo gli Stati non ne sono vincolati se non soltanto su base consuetudinaria. Il testo si occupa principalmente delle due problematiche che si manifestano quando uno Stato commette un illecito: comprendere il momento preciso in cui sorge la sua responsabilità e definire in cosa essa consista effettivamente⁶⁷. Tali quesiti corrispondono alla definizione dei cosiddetti «elementi costitutivi dell'illecito» già accennati) ed alle conseguenze che ne derivano, le quali consistono nell'*autotutela*⁶⁸, definita come la facoltà dello Stato leso di reagire con contromisure o rappresaglie, e nella *riparazione del danno*⁶⁹ da parte dello Stato offensore nei confronti di quello leso.

Questo breve cenno relativo alla responsabilità internazionale da fatto illecito, è necessario a mettere in luce le difficoltà nella determinazione della stessa relativamente ad atti terroristici. Dal momento che i soggetti offensori, nel caso del terrorismo, non sono gli Stati ma i singoli individui di cui spesso è difficile rilevare la nazionalità e i dati personali, appare complicata e talvolta addirittura impossibile dal punto di vista giuridico, la possibilità di attribuire la responsabilità a soggetti non dotati di personalità giuridica internazionale, caratteristica necessaria perché possa sorgere la suddetta responsabilità⁷⁰; naturale conseguenza di ciò diventa la difficoltà di trovare un tribunale internazionale preposto al giudizio degli accusati.

In effetti, nel corso della storia ed in particolar modo dopo l'attacco alle Twin Towers dell'11/09/2001, le normative sia nazionali che

⁶⁵ Focarelli, *op. cit.*, p. 797

⁶⁶ *Idem*, p. 798

⁶⁷ *Ibidem*

⁶⁸ *Idem*, p. 815

⁶⁹ Focarelli, *op. cit.*, p. 815

⁷⁰ *Idem*, p. 797

internazionali in tema di terrorismo sono state perfezionate per cercare di garantire sia un buon giudizio e un'adeguata sanzione ai terroristi, che un'efficiente prevenzione dai loro atti illeciti. L'Organizzazione delle Nazioni unite, tramite gli atti emanati sulla base del Capitolo VII della Carta ONU, ha rappresentato (e rappresenta) l'attore principale nella lotta al terrorismo internazionale, nonostante siano tante le critiche che le sono rivolte da parte dell'opinione pubblica, la quale l'accusa spesso di commettere delle vere e proprie violazioni dei diritti umani.

Nel corso della tesi vedremo più da vicino l'evoluzione di tali normative, gli atti adottati dalle Nazioni Unite per affrontare la minaccia terroristica e tanto le conseguenze quanto gli effetti di tali misure sulle giurisprudenze interne ed internazionali.

CAPITOLO II

L'azione del Consiglio di Sicurezza nella lotta al terrorismo

2.1 Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: cenni sul Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite

La Carta delle Nazioni Unite è composta da diciannove capitoli riguardanti ognuno un tema specifico ma tutti con l'obiettivo di garantire l'ordine internazionale ed impedire lo scatenarsi di un nuovo conflitto mondiale. Per quanto concerne la lotta al terrorismo internazionale, il Capitolo di riferimento è il Settimo, *Azione in caso di minaccia contro la pace, di rottura della pace e di atti di aggressione*⁷¹, formato da tredici articoli relativi alle azioni che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha il compito di porre in essere in caso di minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale.

Alla base di tale sistema, che viene definito *di sicurezza collettiva*⁷², vi è l'intenzione di sottrarre agli Stati la possibilità del ricorso all'uso della forza, eccezione fatta se si tratta di risposta ad un improvviso attacco armato proveniente dall'esterno, e di affidare tale facoltà al Consiglio di Sicurezza, cui gli Stati che fanno parte delle Nazioni Unite, ai sensi dell'articolo 24 della Carta⁷³, delegano tale potere. È importante precisare che l'uso della forza di cui qui si parla, deve essere necessariamente limitato a determinate situazioni ed a circostanze di gravi violazioni nei confronti di persone, beni e luoghi: è fondamentale

⁷¹ Capitolo VII, *Carta delle Nazioni Unite*, disponibile all'indirizzo <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap7>

⁷² Focarelli, *op. cit.*, p. 745

⁷³ Focarelli, *op. cit.*, p. 745

dunque che si tratti di un «uso legittimo della forza»⁷⁴ volto a garantire e promuovere il benessere generale. Il problema principale in tal senso consiste nell'identificazione di *chi* sia effettivamente legittimato a stabilire quando e in quali circostanze la forza può essere considerata, appunto, legittima; non esiste un governo mondiale a capo degli Stati ed a cui gli stessi delegano determinati poteri limitando i propri, motivo per cui numerose sono le critiche rivolte all'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ed in particolare al Consiglio di Sicurezza, spesso accusati di compiere atti *ultra vires* e di andare oltre i limiti della loro discrezionalità nel determinare l'insorgenza di una minaccia e la conseguente necessità di un intervento.

Bisogna comunque ricordare che il Consiglio non può agire autonomamente, sia perché necessita sempre del consenso degli Stati per poter eseguire le sue decisioni, sia perché la sua composizione (cinque membri permanenti e dieci a rotazione biennale) ed il suo funzionamento (possibilità dei membri permanenti di porre il veto su decisioni prese da altri Stati membri) sono tali da garantire il bilanciamento e la limitazione interna⁷⁵ necessari ad un sistema come quello delle Nazioni Unite che si propone di garantire l'ordine mondiale.

Entrando nel merito della questione, cominciamo a trattare le misure che possono essere emanate dal Consiglio; dopo aver constatato e dichiarato la presenza di una violazione alla pace internazionale, questo può stabilire come agire e quali atti adottare sulla base dei sopra citati tredici articoli del settimo capitolo della Carta ed in relazione alla gravità del caso; in prima battuta, il Consiglio ha il dovere sia di accertare l'effettiva esistenza di una minaccia alla sicurezza internazionale, sia di emanare delle raccomandazioni per una soluzione pacifica della controversia: secondo gli articoli 39 e 40 della Carta ONU infatti “The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and

⁷⁴ *Idem*, p. 746

⁷⁵ Focarelli, *op. cit.*, p. 749

42, to maintain or restore international peace and security”⁷⁶(Il Consiglio di Sicurezza accerta l’esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale) e “In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable”⁷⁷(Al fine di evitare un aggravarsi della situazione, il Consiglio di sicurezza, prima di emanare delle raccomandazioni o di decidere le misure da prendere sulla base dell’Articolo 39, può invitare le parti interessate a conformarsi alle misure provvisorie che ritiene necessarie o auspicabili). In virtù dell’articolo 40, il Consiglio di Sicurezza può quindi emanare delle misure di carattere provvisorio al fine di evitare un peggioramento della situazione già compromessa, misure che gli Stati cui sono rivolte sono tenuti a rispettare, pena l’emanazione di misure coercitive previste dagli articoli 41 e 42: difatti, nei casi in cui o gli Stati ai quali sono state indirizzate le raccomandazioni non si siano conformati alle stesse o si verifichi una grave minaccia (o violazione) alla pace ed alla sicurezza internazionale, il Consiglio potrà agire sulla base degli articoli 41 e 42 della Carta che prevedono l’adozione di vere e proprie misure coercitive e addirittura, nel caso dell’articolo 42, l’uso della forza come *extrema ratio*.

Le misure previste dall’articolo 41 comprendono “Complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations”⁷⁸(l’interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radioelettriche e degli altri mezzi di comunicazione, oltre che la rottura dei rapporti diplomatici) e vengono dette «fonti di norme

⁷⁶ Articolo 39, *Carta delle Nazioni Unite*

⁷⁷ Articolo 40, *Carta delle Nazioni Unite*

⁷⁸ Articolo 41, *Carta delle Nazioni Unite*

internazionali di terzo grado»⁷⁹, in quanto costituiscono delle decisioni vincolanti per gli Stati cui sono rivolte.

L'articolo 42, a differenza degli altri tre esaminati, rappresenta una delle pochissime eccezioni a quello che è il precetto di base non soltanto della Carta ONU, ma addirittura di tutto il sistema su cui si fondano le Nazioni Unite, dal momento che legittima l'uso della forza armata in caso di situazioni non risolvibili tramite mezzi pacifici (articolo 40) o misure coercitive (articolo 41).

Secondo l'articolo 42 “Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations”⁸⁰(Se il Consiglio di sicurezza ritiene che le misure previste all'Articolo 41 potrebbero essere inadeguate o che si sono rivelate tali, esso può intraprendere, per mezzo di forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che considera necessaria al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Tale azione può comprendere delle dimostrazioni, delle misure di blocco o altre operazioni eseguite da forze aeree, navali o terrestri dei Membri delle Nazioni Unite).

Nonostante gli articoli 40, 41 e 42 siano molto chiari circa le azioni da intraprendere, i fatti hanno mostrato la difficoltà tanto nell'emanazione da parte del Consiglio di Sicurezza, quanto nell'applicazione di tali misure da parte degli Stati. Date queste problematiche, le Nazioni Unite hanno compreso la necessità di creare un organo che potesse fornire un supporto tecnico e strategico al Consiglio, motivo per cui tramite l'articolo 47 della Carta è creato il cosiddetto «Comitato di Stato maggiore» (“There shall be established a Military Staff Committee to advise and assist the Security Council on all questions relating to the

⁷⁹ Focarelli, *op. cit.*, p. 750

⁸⁰ Articolo 42, *Carta delle Nazioni Unite*

Security Council's military requirements for the maintenance of international peace and security, the employment and command of forces placed at its disposal, the regulation of armaments, and possible disarmament”⁸¹) composto dai Capi di Stato maggiore dei cinque membri permanenti del Consiglio (“The Military Staff Committee shall consist of the Chiefs of Staff of the permanent members of the Security Council or their representatives. Any Member of the United Nations not permanently represented on the Committee shall be invited by the Committee to be associated with it when the efficient discharge of the Committee's responsibilities requires the participation of that Member in its work”⁸²”) e responsabile della direzione strategica delle forze armate messe a disposizione del Consiglio (“The Military Staff Committee shall be responsible under the Security Council for the strategic direction of any armed forces placed at the disposal of the Security Council. Questions relating to the command of such forces shall be worked out subsequently”⁸³).

Nella sua formulazione originaria, sarebbe spettato al Consiglio il potere di mettere in atto delle operazioni militari servendosi dei contingenti forniti dagli Stati membri (dato che non esiste – ancora - un esercito internazionale) sulla base di «accordi speciali»⁸⁴, in modo da agire come una sorta di “polizia internazionale” e di sottrarre agli Stati la facoltà di ricorrere unilateralmente all’uso della forza, tranne nei casi di legittima

⁸¹ (E' costituito un Comitato di Stato Maggiore per consigliare e coadiuvare il Consiglio di Sicurezza in tutte le questioni riguardanti le esigenze militari del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'impiego ed il comando delle forze poste a sua disposizione, la disciplina degli armamenti e l'eventuale disarmo) Articolo 47, primo comma, *Carta delle Nazioni Unite*

⁸² (Il Comitato di Stato Maggiore è composto dai capi di Stato Maggiore dei Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, o di loro rappresentanti. Ogni Membro delle Nazioni Unite non rappresentato in modo permanente nel Comitato sarà invitato dal Comitato stesso ad associarsi ad esso quando l'efficiente adempimento dei compiti del Comitato richieda la partecipazione di tale Membro alla sua attività) Articolo 47, secondo comma, *Carta delle Nazioni Unite*

⁸³ (Il Comitato di Stato Maggiore ha, alle dipendenze del Consiglio di Sicurezza, la responsabilità della direzione strategica di tutte le forze armate messe a disposizione del Consiglio di Sicurezza. Le questioni concernenti il comando di tali forze saranno trattate in seguito) Articolo 47, terzo comma, *Carta delle Nazioni Unite*

⁸⁴ Focarelli, *op. cit.*, p. 750

difesa⁸⁵; come riportato dall'articolo 43 del settimo capitolo della Carta, infatti "1. All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security. 2. Such agreement or agreements shall govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided. 3. The agreement or agreements shall be negotiated as soon as possible on the initiative of the Security Council. They shall be concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by the signatory states in accordance with their respective constitutional processes"⁸⁶ (1. Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i Membri delle Nazioni Unite si impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. 2. L'accordo o gli accordi suindicati determineranno il numero ed i tipi di forze armate, il loro grado di preparazione e la loro dislocazione generale, e la natura delle facilitazioni e dell'assistenza da fornirsi. 3. L'accordo o gli accordi saranno negoziati al più presto possibile su iniziativa del Consiglio di Sicurezza. Essi saranno conclusi tra il Consiglio di Sicurezza ed i singoli Membri, oppure tra il Consiglio di Sicurezza e i gruppi di Membri, e saranno soggetti a ratifica da parte degli Stati firmatari in conformità alle rispettive norme costituzionali⁸⁷).

In realtà gli accordi speciali non sono mai stati conclusi, ecco perché il Consiglio si è avvalso di misure diverse rispetto a quelle originariamente

⁸⁵ *Idem*, pp. 750-751

⁸⁶ Articolo 43, *Carta delle Nazioni Unite*

⁸⁷ Traduzione disponibile

all'indirizzo http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=onucarta

previste, ovvero delle misure militari ad hoc conosciute come «peace-keeping», «peace-building» e «peace-enforcement» operations e delle «autorizzazioni» agli Stati membri da parte delle Nazioni Unite a ricorrere a misure coercitive o anche militari, ma sempre controllate dal Consiglio stesso⁸⁸. Anche per quanto riguarda le *peace-keeping operations* e le autorizzazioni, non sono mancate le critiche da parte dell'opinione pubblica internazionale nei confronti del sistema ONU: in teoria, le operazioni di mantenimento della pace non dovrebbero includere l'uso della forza da parte degli Stati, ma i fatti, purtroppo, ci mostrano il contrario, come nel caso dell'operazione «Restore Hope» dei Caschi blu in Somalia, nel 1992. In quel periodo lo Stato somalo stava attraversando una dura guerra civile che vedeva schierati due gruppi capeggiati rispettivamente dal generale Mohamed Farah Aidid e da Mohamed Ali Mahdi, i quali si contendevano il potere dopo la caduta del presidente e dittatore somalo Siad Barre. La missione aveva lo scopo di fornire assistenza umanitaria e beni di prima necessità alle popolazioni colpite dalla guerra, ma ben presto l'operazione si trasformò in una carneficina messa in atto dai caschi blu, i quali non riuscirono ad affrontare con mezzi pacifici e di pura assistenza umanitaria il caos in cui si trovarono ad operare. La missione venne considerata come una violazione del diritto internazionale umanitario e generò una grande diffidenza della popolazione mondiale nei confronti del sistema di mantenimento di pace e sicurezza internazionale dell'ONU.

Viste le critiche e spesso anche l'impraticabilità delle azioni, per ragioni politiche, militari e logistiche, da parte dei missionari ONU, il Consiglio ha cercato mezzi alternativi di risoluzione delle crisi internazionali, che sono stati poi concretizzati in quella che abbiamo chiamato la pratica delle *autorizzazioni all'uso della forza* agli Stati membri. Dagli anni '90 ad oggi il Consiglio è ricorso più volte a tale pratica e in due casi specifici si è trattato di un'autorizzazione a condurre delle vere e proprie guerre internazionali per respingere aggressioni esterne:

⁸⁸ Focarelli, *op. cit.*, p. 751

-Il primo è il caso della Guerra di Corea del 1950, quando gli Stati membri furono chiamati ad aiutare la Corea del sud, nazionalista e appoggiata dagli americani, contro gli attacchi della Corea del nord che si trovava nelle mani dei comunisti di Kim-Il Sung. La tensione tra le due parti scoppiò nel 1950 quando la Corea del nord, armata dai sovietici, attaccò il sud che grazie ai contingenti americani riuscì a respingere l'offesa e ad oltrepassare il 38° parallelo che separava le due parti della Corea. A quel punto però, la Cina di Mao Tse-Tung intervenne in difesa dei comunisti che riuscirono a capovolgere le sorti del conflitto, penetrando nel sud del Paese. La guerra si concluse nel 1953 dopo due anni di negoziati⁸⁹;

-Il secondo è il caso della Guerra del Golfo del 1991, condotta da una coalizione di Stati membri autorizzati dal Consiglio di sicurezza ad aiutare il Governo del Kuwait a riconquistare il suo territorio a quel tempo occupato dall'Iraq del Rais (dittatore) Saddam Hussein, il quale rivendicava i territori kuwaitiani come antichi possedimenti dell'Iraq risalenti alla caduta del Sultanato ottomano. La prima guerra del Golfo (definita così dal 2003, anno in cui è scoppiato un nuovo conflitto in Iraq) durò poco più di un mese, ma i suoi effetti furono devastanti. Sotto l'egida dell'ONU, il contingente internazionale, con a capo gli Stati Uniti, costrinse Saddam Hussein a ritirare le truppe irachene dal Kuwait, ma il suo comando rimase inascoltato. Nonostante le molteplici sanzioni economiche e il massiccio dispiegamento di forze militari statunitensi nella regione, il 17 gennaio 1991, le truppe della Coalizione internazionale dichiararono guerra a Saddam. Le forze in campo, però, erano del tutto sbilanciate a favore della Coalizione, composta da trentadue Paesi, contro truppe giovani scarsamente addestrate e con poche risorse quali erano quelle del Rais.

L'operazione inaugurata dall'esercito americano venne chiamata «Desert Storm»(Tempesta nel deserto) ed in pochi giorni, che videro il ricorso a numerosi bombardamenti, le truppe riuscirono a conquistare il suolo

⁸⁹ SABBATUCCI, VIDOTTO, *Il Novecento*, 2004, pp.221-223

iracheno ed a costringere Saddam, il 26 febbraio 1991, ad ordinare il ritiro delle truppe dal Kuwait che venne definitivamente liberato due giorni dopo⁹⁰.

L'analisi degli articoli della Carta Onu e delle azioni che il Consiglio ha intrapreso e può intraprendere per il mantenimento di pace e sicurezza internazionale, mostra due aspetti contrastanti dello stesso fenomeno: l'ambiguità e la discrezionalità tanto criticata del Consiglio di sicurezza ma al contempo la necessità del suo operato per garantire un ordine mondiale.

2.2 Incremento delle azioni del Consiglio di Sicurezza dopo gli attentati a Nairobi e Dar es-Salaam e Risoluzione 1189 del 1998

Fino agli inizi degli anni '90, le Nazioni Unite si erano interessate alle guerre *inter-statali* e all'aiuto alle popolazioni che, trovandosi in Paesi gravemente sottosviluppati o addirittura che fungevano da teatri di sanguinosi conflitti, versavano in terribili condizioni; si parlava già di terrorismo internazionale, ma il fenomeno non aveva ancora assunto l'importanza e la gravità cui assistiamo in questo momento ed il Consiglio si preoccupava di mettere in atto delle strategie rivolte agli Stati piuttosto che ai singoli individui. La situazione iniziò a cambiare nel 1998 con gli attentati alle ambasciate americane di Nairobi e Dar es-Salaam⁹¹, che mostrarono per la prima volta alla comunità internazionale l'imprevedibilità e la violenza dei terroristi.

Il 7 agosto 1998 esplosero contemporaneamente due bombe nei pressi delle ambasciate americane che avevano la loro sede a Nairobi, in Kenia ed a Dar es-Salaam, in Tanzania, provocando la morte di circa 200

⁹⁰ SABBATUCCI, VIDOTTO, *op. cit.*, p. 250

⁹¹ Sossai, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Torino, 2012, p.28

persone ed il ferimento di altre 4500: fu una vera e propria strage⁹². Tali esplosioni furono fatte risalire ad Osama Bin Laden ed alla sua rete terroristica di Al-Qaida e il Consiglio di sicurezza accusò il fatto come un attentato a pace e sicurezza internazionali, seppur non specificando su *chi* effettivamente ricadesse la responsabilità. Non riuscendo a definire con precisione gli attentatori, il Consiglio si limitò all’emanazione della Risoluzione 1189, una settimana dopo gli attentati, tramite cui obbligava gli Stati ad astenersi dall’organizzare ed incoraggiare atti terroristici “The Security Council Stressing that every Member State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts”⁹³(Il Consiglio di Sicurezza sottolinea che ogni Stato ha il dovere di astenersi dall’organizzare, incoraggiare o prestare aiuto ad atti di terrorismo in un altro Stato, di parteciparvi o di tollerare attività organizzate nel suo territorio per la perpetrazione di tali atti) e li esortava a collaborare tra di loro per porre in essere delle misure efficaci di prevenzione delle crisi “The Security Council stressing the need to strengthen international cooperation between States in order to adopt practical and effective measures to prevent, combat and eliminate all forms of terrorism affecting the international community as a whole”⁹⁴(Il Consiglio di Sicurezza sottolinea allo stesso modo la necessità di rinforzare la cooperazione internazionale tra gli Stati al fine di adottare delle misure concrete ed efficaci che abbiano lo scopo di prevenire, combattere ed eliminare ogni forma di terrorismo che comporti gravi conseguenze per la comunità internazionale nel suo insieme).

Malgrado la Risoluzione rappresentasse una condanna degli attentati avvenuti, essa non infligge una vera e propria “punizione” agli attentatori, ragion per la quale gli Stati Uniti decisero di rispondere all’attacco “a modo loro”, cosicché il 20 agosto 1998 lanciarono

⁹² *Idem*, p. 29

⁹³ Risoluzione 1189, *Carta delle Nazioni Unite*, disponibile all’indirizzo <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/237/77/PDF/N9823777.pdf?OpenElement>

⁹⁴ *Idem*

settantanove missili cruise contro dei campi di addestramento di gruppi paramilitari tra i quali vi era Al-Qaida, sia nel territorio afgano che contro una fabbrica farmaceutica a Khartoum, in Sudan, poiché si pensava che lì venissero prodotte armi biologiche⁹⁵. L'azione degli Stati Uniti è stata fortemente contestata, ma non vi è stata alcuna condanna nei loro confronti, in quanto gli stessi si sono appellati al *diritto di legittima difesa*, che risulterebbe comunque molto contestabile in una situazione come quella, dove la legittima difesa non sembra trovare alcuna giustificazione legittima.

Per trovare una più “concreta” risposta da parte del Consiglio, e quindi non dei singoli Stati che si fanno “giustizia da sé”, fu necessario aspettare l'anno seguente, il 1999, quando, tramite la Risoluzione 1267, venne inflitta ai talebani in Afghanistan una sanzione per aver fornito il loro appoggio ai terroristi di Al-Qaida⁹⁶.

CAPITOLO III

Il sistema delle sanzioni individuali adottato dal Consiglio di Sicurezza

⁹⁵ M. Sossai, *op. cit.*, p.29

⁹⁶ *Ibidem*

1.1 Nascita ed evoluzione del sistema

I mutamenti del sistema internazionale, così come il nuovo carattere della guerra, hanno spinto le Nazioni Unite a ricercare ed attuare delle sanzioni *nuove* rispetto al passato, che non fossero più rivolte agli Stati ma indirizzate agli *individui* che avessero commesso dei crimini internazionali: è nato così il sistema delle sanzioni individuali⁹⁷.

Il “cambio di rotta” delle Nazioni Unite è da attribuire sia al nuovo contesto internazionale che al tentativo dell’organizzazione di ovviare alle critiche che l’opinione pubblica aveva rivolto al Consiglio di Sicurezza, accusandolo di violazione dei diritti umani tramite le misure adottate per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali che colpivano lo Stato accusato, ma i cui effetti devastanti si ripercuotevano anche sulla popolazione civile.

L’avvio del sistema delle sanzioni individuali si fa risalire al processo di Interlaken sulle sanzioni finanziarie mirate, avviato dalla Svizzera nel 1998 e a cui parteciparono i maggiori rappresentanti delle Nazioni Unite, i rappresentanti dei governi nazionali degli Stati membri e della società civile⁹⁸. Il ragionamento alla base della nuova procedura consisteva nel preferire misure dirette al soggetto considerato colpevole piuttosto che allo Stato in cui questi si trovava e si concretizzava in vere e proprie sanzioni finanziarie, che andavano dal congelamento dei fondi al divieto di spostamento da un territorio ad un altro⁹⁹.

L’effettiva applicazione di questo tipo di sanzioni non ha incontrato alcun limite, grazie all’assenza nell’Articolo 41 della Carta ONU di un esplicito riferimento all’*entità* (Stato o persona fisica o giuridica) cui rivolgere misure coercitive ed è stata garantita anche grazie all’intervento di Organizzazioni Regionali con competenze specifiche nel campo della

⁹⁷ Table ronde franco-russe avec l’Université d’Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, *LES SANCTIONS CIBLÉES au carrefour des droits international et européen*, in Collection Les Conférences Publiques du Centre d’Excellence Jean Monnet Université Pierre-Mendès-France - Grenoble (France), p. 3

⁹⁸ Table ronde franco-russe avec l’Université d’Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, *cit.*, p. 5

⁹⁹ *Ibidem*

libera circolazione dei capitali all'interno delle aree comuni; tra tali Organizzazioni vi sono l'Unione Europea, l'Unione economica e monetaria dell'Africa Occidentale (UEMOA) e la Comunità economica e monetaria dell'Africa centrale (CEMAC)¹⁰⁰. Nel caso dell'Unione Europea, questa ha attuato le misure disposte dal Consiglio di Sicurezza in due diversi modi, uno consistente “nell'adozione di posizioni comuni nell'ambito della PESC”¹⁰¹ (Politica estera e di sicurezza comune che si prefigge di “preservare la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, promuovere la collaborazione internazionale, sviluppare e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali”¹⁰²), l'altro consistente nell'adozione di Regolamenti contenenti le Risoluzioni del Consiglio e le liste dei presunti terroristi compilate dal Comitato delle Sanzioni, di cui ci occuperemo dopo; inoltre l'UE, nell'attuazione delle suddette Risoluzioni, aveva e continua ad avere il compito di individuare i soggetti i cui fondi e le cui risorse devono essere congelate e/o cui le interdizioni di spostamento sono rivolte.

Riguardo alle altre Organizzazioni Regionali, anch'esse, seppur in maniera meno estesa rispetto all'Unione Europea, sono intervenute attuando quanto previsto dalle disposizioni del Consiglio, sia relativamente al sistema sanzionatorio individuale inaugurato dalla Risoluzione 1267, sia alla repressione del finanziamento del terrorismo prevista dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1999.

Negli anni successivi al Processo di Interlaken, la comunità internazionale ha continuato a riflettere sul perfezionamento della procedura, come dimostrano il processo di Bonn-Berlino del 2003 sulle sanzioni in materia di viaggi e traffico aereo e quello di Stoccolma sempre del 2003 sul controllo dell'applicazione delle suddette sanzioni mirate, organizzati entrambi da Germania e Svizzera.

¹⁰⁰ Cherubini, *op. cit.*, p. 1229

¹⁰¹ *Ibidem*

¹⁰² Cit. da http://europa.eu/pol/cfsp/index_it.htm

3.2 La Risoluzione 1267 del 1999 come primo esempio di applicazione delle Sanzioni individuali

Gli attentati di Nairobi e Dar es-Salaam rappresentano il punto di partenza del cambiamento attuato dal Consiglio di Sicurezza nel corso degli ultimi decenni e che si è concretizzato in un sistema di sicurezza collettiva del tutto nuovo rispetto al passato.

La prima Risoluzione che inaugura la pratica delle sanzioni individuali è la numero 1267, adottata il 15 Ottobre del 1999. Essa si allontana di gran lunga dalle Risoluzioni precedenti in tema di lotta al terrorismo, non soltanto per quanto concerne le misure previste, ma perché con essa le Nazioni Unite intendevano mostrare per la prima volta all'intera comunità internazionale, la reale pericolosità del terrorismo ed esortare gli Stati a ripensare al fenomeno, ponendo la lotta ai terroristi in prima linea all'interno delle loro agende di politica estera.

La Risoluzione 1267 prevede l'imposizione di sanzioni finanziarie, embargo delle armi, congelamento dei fondi e restrizioni alla libertà di movimento¹⁰³ nei confronti dei Talebani in Afghanistan che avessero garantito la protezione ad Osama Bin Laden ed agli altri terroristi a lui vicini¹⁰⁴ ed elenca in modo dettagliato le sanzioni che saranno loro rivolte sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite; secondo quanto riportato dal testo, "Le Conseil de Sécurité: 1. Insiste pour que la faction afghane dénommée Taliban, qui se désigne également elle-même sous le nom d'Émirat islamique d'Afghanistan, se conforme sans attendre aux résolutions antérieures du Conseil et cesse, en particulier, d'offrir refuge et entraînement aux terroristes internationaux et à leurs organisations, qu'elle prenne les mesures effectives voulues pour que le territoire tenu par elle n'abrite pas d'installations et de camps de terroristes ni ne serve à préparer ou à organiser des actes de terrorisme dirigés contre d'autres États ou leurs citoyens, et qu'elle seconde l'action

¹⁰³ Di Stasio, *op. cit.*, p. 139

¹⁰⁴ *Ibidem*

menée en vue de traduire en justice les personnes accusées de terrorisme;

2. Exige que les Taliban remettent sans plus tarder Usama bin Laden aux autorités compétentes soit d'un pays où il a été inculpé, soit d'un pays qui le remettra à un pays où il a été inculpé, soit d'un pays où il sera arrêté et effectivement traduit en justice”¹⁰⁵(Il Consiglio di Sicurezza: 1. Insiste perché la fazione afgana denominata Talebana, che si identifica essa stessa con il nome di Emirato islamico d’Afghanistan, si conformi il prima possibile alle precedenti Risoluzione del Consiglio e cessi, soprattutto, di fornire asilo e protezione a terroristi internazionali e alle loro organizzazioni terroristiche, che essa prenda le misure effettive volute affinché il territorio che detiene non ospiti strutture e campi terroristici ne serva a preparare o ad organizzare atti di terrorismo diretti contro altri Stati o i loro cittadini, e che essa assista l’azione condotta al fine di assicurare alla giustizia le persone accusate di terrorismo; 2. Esige che i Talebani consegnino al più presto Osama bin Laden alle autorità competenti sia da un paese in cui egli è stato accusato, sia da un paese che a sua volta lo consegnerà ad un altro in cui egli è stato accusato, sia da un paese dove sarà arrestato ed effettivamente consegnato alla giustizia). Oltre a specificare le misure da adottare, la Risoluzione si rivolge agli Stati membri affermando che questi dovranno “a) Refuser aux aéronefs appartenant aux Taliban ou affrétés ou exploités par les Taliban ou pour le compte des Taliban, tels qu’identifiés par le comité créé en application du paragraphe 6 ci-après, l’autorisation de décoller de leur territoire ou d’y atterrir à moins que le comité n’ait préalablement approuvé le vol considéré pour des motifs d’ordre humanitaire, y compris les obligations religieuses telles que le pèlerinage à La Mecque; b) Geler les fonds et autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux Taliban ou contrôlés directement ou indirectement par eux, ou appartenant à, ou contrôlés par, toute entreprise appartenant aux Taliban ou contrôlée par les Taliban, tels qu’identifiés par le comité créé en application du paragraphe 6 ci-après, et veiller à ce que ni les fonds et autres ressources financières en question, ni tous autres fonds ou

¹⁰⁵ Risoluzione 1267 del Consiglio di Sicurezza, disponibile all’indirizzo [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267\(1999\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999))

ressources financières ainsi /... S/RES/1267 (1999) Page 3 identifiés ne soient mis à la disposition ou utilisés au bénéfice des Taliban ou de toute entreprise leur appartenant ou contrôlée directement ou indirectement par les Taliban, que ce soit par leurs nationaux ou par toute autre personne se trouvant sur leur territoire, à moins que le comité n'ait donné une autorisation contraire, au cas par cas, pour des motifs humanitaires; 5. Engage tous les États à s'associer aux efforts menés pour parvenir à ce qui est exigé au paragraphe 2 ci-dessus, et à envisager de prendre d'autres mesures contre Usama bin Laden et ses associés"¹⁰⁶ (a)Rifiutare agli aeromobili appartenenti ai Talebani o noleggiati o operati dai Talebani o per loro conto, quali identificati dal comitato creato in applicazione del paragrafo 6 qui di seguito, l'autorizzazione a decollare dal loro territorio o di atterrarvi, a meno che il comitato non abbia previamente approvato il volo per ragioni d'ordine umanitario, comprese le obbligazioni religiose quali il pellegrinaggio alla Mecca; b) Congelare i fondi e le altre risorse finanziarie, tratte in modo particolare da beni appartenenti ai Talebani o controllati direttamente o indirettamente da essi, o appartenenti a, o controllati da, ogni impresa appartenente ai Talebani, quali identificati dal già citato paragrafo 6, e controllare che né i fondi e le altre risorse in questione, né tutti gli altri fondi o risorse finanziarie riportati siano messi a disposizione o usati a beneficio dei Talebani o di ogni impresa che appartenga o sia controllata direttamente o indirettamente da loro, che sia dai loro cittadini o da chiunque si trovi nel loro territorio, a meno che il comitato non abbia dato un'autorizzazione contraria, caso per caso, per ragioni umanitarie; 5. Impegna tutti gli Stati a prender parte alle azioni svolte per giungere a quanto previsto al paragrafo 2 qui di seguito e a valutare la possibilità di prendere altre misure contro Osama bin Laden ed i suoi associati¹⁰⁷).

Quanto riportato rappresenta un tentativo delle Nazioni Unite di essere più *selettive* e *dirette* nell'identificazione dei soggetti destinatari delle sanzioni, in modo da non intaccare la popolazione civile degli Stati cui,

¹⁰⁶ Risoluzione 1267 del 1999

¹⁰⁷ Traduzione mia

col *vecchio sistema*, le sanzioni erano indirizzate: tale novità segna una svolta positiva nelle dinamiche interne del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU, ma non pochi sono stati i dibattiti sviluppatasi nel corso degli anni e le incongruenze nelle dinamiche interne del Consiglio.

3.3 Il Comitato delle Sanzioni

L'importanza della Risoluzione 1267, oltre a quanto detto finora, consiste anche nell'aver creato in seno al Consiglio un Comitato composto dai suoi quindici membri (cinque permanenti, Federazione Russa, Francia, Stati Uniti, Cina, Gran Bretagna e dieci a rotazione biennale), che prende il nome di *1267 Committe*¹⁰⁸ o *Comitato delle sanzioni contro Al-Qaeda e i Talebani*¹⁰⁹, incaricato di individuare i nomi dei presunti terroristi da inserire o cancellare dalle *liste*, tramite i processi di *listing* e *de-listing* e di vigilare circa l'effettiva applicazione delle sanzioni emanate.

Per garantire, appunto, una giusta applicazione delle misure previste, il Consiglio, con l'istituzione del Comitato, esortava ed esorta gli Stati a "a) le tenir informé des dispositions qu'ils auront prises pour assurer l'application effective des mesures imposées par le paragraphe 4 ci-dessus¹¹⁰; b) Examiner les informations qui auront été portées à

¹⁰⁸ Di Stasio, *op. cit.*, p. 142

¹⁰⁹Le Conseil de sécurité: 6. Décide de créer, conformément à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil, pour accomplir les tâches ci-après et rendre compte de ses travaux au Conseil en présentant ses observations et recommandations"

disponible

all'indirizzo [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267\(1999\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999))

¹¹⁰“Le Conseil décide en outre que tous les États devront : a) Refuser aux aéronefs appartenant aux Taliban ou affrétés ou exploités par les Taliban ou pour le compte des Taliban, tels qu'identifiés par le comité créé en application du paragraphe 6 ci-après, l'autorisation de décoller de leur territoire ou d'y atterrir à moins que le comité n'ait préalablement approuvé le vol considéré pour des motifs d'ordre humanitaire, y compris les obligations religieuses telles que le pèlerinage à La Mecque; b) Geler les *fonds et* autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux Taliban ou contrôlés directement ou indirectement par eux, ou appartenant à, ou contrôlés par, toute entreprise appartenant aux Taliban ou contrôlée par les Taliban, tels qu'identifiés par le comité créé en application du paragraphe 6 ci-après, et veiller à ce que ni les fonds et autres ressources financières en question, ni tous autres fonds ou ressources financières ainsi identifiés ne soient mis à la disposition ou utilisés au bénéfice des Taliban ou de toute entreprise leur appartenant ou contrôlée directement ou indirectement par les

sonattention par les États au sujet de violations des mesures imposées par le paragraphe 4 ci-dessus et recommander les mesures correctives appropriées”¹¹¹(a)tenerlo informato circa le disposizioni che avranno preso per assicurare l’effettiva applicazione delle misure imposte dal Paragrafo 4; b) Esaminare le informazioni relative alla violazione delle misure imposte dal paragrafo 4, che saranno state portate alla sua attenzione da parte degli Stati e raccomandare le appropriate misure correttive¹¹²).

Per un corretto sviluppo delle procedure di *listing* e *de-listing*, il Comitato si è dotato delle cosiddette «Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work¹¹³», dei veri e propri regolamenti che il Committee è tenuto a seguire sia nella fase di iscrizione dei nominativi nelle liste che in quella di cancellazione dalle stesse. Le decisioni circa la formulazione delle *lists* vengono prese per *consensus*¹¹⁴, per cui il veto posto anche da un solo Stato, non permetterà l’adozione della decisione in questione; nel caso in cui non si giungesse ad un accordo, il presidente dovrà promuovere delle consultazioni supplementari, al termine delle quali, nel caso in cui non si raggiungesse nuovamente nessun consenso, sarà il Consiglio di Sicurezza ad esser investito della questione¹¹⁵; una volta adottata la decisione, il Comitato sarà incaricato di inserire i nominativi, completi di informazioni dettagliate delle persone sia fisiche che giuridiche sospettate di avere dei contatti con i Talebani o con Bin Laden, laddove per “informazioni dettagliate” si intende il risultato di lavori di *intelligence* che i governi degli Stati investiti della questione svolgono periodicamente per l’aggiornamento delle “blacklists”¹¹⁶.

Se nel capitolo precedente si è parlato di lamentele nei confronti del sistema di sicurezza collettiva del Consiglio di Sicurezza che spesso si

Taliban, que ce soit par leurs nationaux ou par toute autre personne se trouvant sur leur territoire, à moins que le comité n’ait donné une autorisation contraire, au cas par cas, pour des motifs humanitaires”, in Risoluzione 1267 del 1999

¹¹¹ *Ibidem*

¹¹² Traduzione mia

¹¹³ Di Stasio, *op. cit.*, p. 142

¹¹⁴ *Idem*, p. 143

¹¹⁵ Di Stasio, *op. cit.*, p. 142

¹¹⁶ *Idem*, p. 144

presenta come legislatore *ultra vires* che, quindi, va oltre quelli che sono effettivamente i suoi poteri e, soprattutto, si macchia di gravi violazioni dei diritti umani, nel caso appena esposto della procedura di *listing* la situazione non cambia affatto: le persone iscritte non sono né informate della loro iscrizione fino al momento della pubblicazione delle liste, dimostrazione questa dell'assenza di tutte le garanzie fondamentali del *giusto processo*¹¹⁷, né tantomeno sono considerate “presunte innocenti”¹¹⁸ fino all'udienza, cosa che comporta quindi una totale negazione del diritto di difesa.

Tuttavia, nemmeno la fase di *de-listing* sembra salvarsi dalle accuse di violazione dei diritti: difatti, anche qui si ha una palese violazione del diritto di difesa poiché, secondo quanto previsto dal paragrafo 7 delle «Guidelines»¹¹⁹, l'individuo iscritto nella *blacklist* può domandare al governo del suo Stato di cittadinanza o di residenza di presentare al Comitato la richiesta di cancellazione, con annessi i necessari documenti che possano dimostrare la sua innocenza. Come sottolineato in precedenza, le decisioni all'interno del Comitato vengono prese per consenso, ergo la procedura di cancellazione non è di natura giurisdizionale, ma assolutamente “arbitrale” in quanto dipende dall'arbitrio sia dei membri dell'organo che dei governi dello Stato di cittadinanza o residenza dell'accusato, i quali hanno anche la possibilità di rifiutarsi di presentare la richiesta di cancellazione¹²⁰.

Il paradosso di fondo di tutto il sistema di formulazione delle liste consiste quindi nell'emanazione di sanzioni contro individui senza prevedere però allo stesso tempo l'istituzione di un tribunale che attui una procedura giurisdizionale che garantisca il diritto del soggetto in questione¹²¹; nemmeno la Corte Internazionale di Giustizia, che rappresenta l'organo giurisdizionale internazionale per eccellenza, garantisce una reale tutela dei diritti umani fondamentali, dal momento

¹¹⁷ *Ibidem*

¹¹⁸ *Ibidem*

¹¹⁹ *Idem*, p. 145

¹²⁰ Di Stasio, *op. cit.*, p. 145

¹²¹ *Idem*, p. 146

che può essere adita soltanto dagli Stati e non anche dalle persone (fisiche o giuridiche).

Un altro problema si riscontra poi, qualora si pensi che alcuni Stati possano richiedere l'iscrizione nelle liste di un soggetto considerato vicino al terrorismo per ragioni puramente politiche¹²², in quanto, magari, militante nell'opposizione o appartenente a minoranze in rivolta.

Nel caso in cui il Consiglio di sicurezza approvasse l'iscrizione di tali individui, essi si ritroverebbero scoperti da ogni tutela e non potrebbero dimostrare in alcun modo la loro innocenza.

La violazione dei diritti umani conseguente alle misure previste dalla Risoluzione 1267 non si limita soltanto alle procedure di *listing* e *de-listing* appena analizzate, ma si ritrova anche nelle parti in cui la stessa Risoluzione prevede il congelamento dei beni e dei fondi finanziari dei presunti terroristi, situazione questa in cui si verifica una violazione del *diritto di proprietà*¹²³.

Per risolvere (almeno in parte) questo problema, molte autorità nazionali ed internazionali hanno fatto pressione sulle Nazioni Unite affinché emanassero una normativa che esentasse dal congelamento alcuni beni ritenuti essenziali, ed effettivamente nel dicembre del 2002 il Consiglio di Sicurezza ha emanato la Risoluzione 1452 nel cui primo paragrafo si prevede che un governo nazionale abbia la possibilità di inoltrare al Comitato per le Sanzioni la richiesta di “scongelo” di alcuni beni; tuttavia, tale procedura di scongelamento potrà essere effettuata solo se, nelle quarantotto ore seguenti alla presentazione della domanda, il Comitato non avesse ricevuto nessuna opposizione¹²⁴.

Le critiche rivolte alle sanzioni previste dalla Risoluzione 1267 hanno spinto il Consiglio di Sicurezza ad avviare una serie di modifiche al suo sistema di sicurezza collettiva, modifiche che però non hanno avuto una portata tale da far parlare di un sistema realmente nuovo o quantomeno

¹²² *Idem*, p. 147

¹²³ Di Stasio, *op. cit.*, p. 148

¹²⁴ *Ibidem*

innovativo rispetto al passato e anzi, spesso, hanno finito col generare l'effetto opposto. I cambiamenti maggiori si avranno più tardi, con l'emanazione della Risoluzione 1373, in risposta agli attacchi terroristici alle Torri gemelle di New York, l'11 settembre del 2001.

CAPITOLO IV

Il nuovo sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite dopo gli attentati dell'11 Settembre 2001

4.1 La reazione del Consiglio dopo gli attentati dell'11 Settembre 2001 e l'adozione della Risoluzione 1368

L'11 settembre 2001 rappresenta una delle date più significative della storia internazionale e probabilmente la più importante in tema di terrorismo internazionale, poiché è a partire da quella data che la lotta al terrorismo diventa l'obiettivo principale nell'agenda di sicurezza delle Nazioni Unite. Per comprendere la reazione dei principali organi dell'ONU impegnati nel mantenimento di pace e sicurezza internazionali, Consiglio di Sicurezza, Assemblea generale ed anche Segretario Generale¹²⁵, è necessario presentare un excursus degli attentati che causarono la distruzione delle Torri gemelle.

Alle 8.46 un aereo dell'American Airlines in partenza da Boston venne dirottato dai terroristi presenti al suo interno e si schiantò contro la torre nord del World Trade Center; poco più tardi, alle 9.30 un secondo aereo si schiantò contro la torre sud e precisamente otto minuti dopo, alle ore 9.38 venne colpito l'ultimo "obiettivo" che la rete terroristica di Al-Qaeda aveva prefissato, il Pentagono¹²⁶. L'attentato venne considerato un attacco del terrorismo islamico contro quello che gli islamisti più radicali ritengono essere il simbolo del capitalismo sfrenato, gli Stati Uniti d'America.

A partire da quell'evento, le Nazioni Unite hanno modificato ulteriormente il loro sistema di sicurezza collettiva per la lotta al terrorismo internazionale, incrementando il ricorso alle sanzioni

¹²⁵ Di Stasio, *op. cit.*, p. 112 ss.

¹²⁶ Griffin, *11 Settembre. Cosa c'è di vero nelle «teorie del complotto»*, 2005 p. 19

individuali inaugurato dalla Risoluzione 1267¹²⁷ ed obbligando gli Stati membri ad adottare delle misure più dure contro gli aggressori, rispetto a quanto avessero fatto precedentemente.

La prima reazione del Consiglio di Sicurezza dopo gli attacchi fu l’emanazione della Risoluzione 1368, adottata il 12 settembre del 2001, di cui una delle caratteristiche principali consiste nel richiamo alla legittima difesa individuale e collettiva, in virtù della quale gli Stati sono legittimati ad agire, anche con misure implicanti l’uso della forza, contro Al-Qaeda e tutte le organizzazioni terroristiche che mettono in atto azioni di natura terroristica: come cita il testo, si riconosce infatti “le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte”¹²⁸.

La legittima difesa prevista dalla Risoluzione si basa sull’Articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, secondi cui “Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l’objet d’une agression armée, jusqu’à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l’exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n’affectent en rien le pouvoir et le devoir qu’a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d’agir à tout moment de la manière qu’il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales”¹²⁹(Nessuna disposizione della presente Carta pregiudica il diritto naturale di legittima difesa, individuale o collettiva, nel caso in cui un Membro delle Nazioni Unite sia soggetto ad un’aggressione armata, fino al momento in cui il Consiglio di sicurezza abbia preso le misure necessarie al mantenimento della pace e della

¹²⁷ Di Stasio, *op. cit.*, p. 124

¹²⁸ “Il diritto inerente alla legittima difesa individuale o collettiva, conformemente alla Carta”, disponibile all’indirizzo [http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368\(2001\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368(2001))

¹²⁹ Articolo 51, Carta delle Nazioni Unite, disponibile all’indirizzo <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap7.shtml>

sicurezza internazionali. Le misure prese dai Membri nell'esercizio di tale diritto di legittima difesa sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio e non inficiano in alcun modo il potere ed il dovere del Consiglio, in virtù della presente Carta, di agire in qualsiasi momento nella maniera che esso ritiene necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali¹³⁰).

In virtù di quanto disposto, ne consegue che la legittima difesa presuppone l'esistenza di un'aggressione armata, è limitata nel tempo poiché cessa nel momento in cui il Consiglio ha disposto le misure necessarie per far fronte alla situazione e gli Stati che vi ricorrono, elemento importante, devono rispettare il *principio della proporzionalità* per cui la difesa non deve eccedere l'offesa subita, ma deve essere proporzionata alla stessa¹³¹. In realtà, spesso le risposte dei Membri dell'ONU ad attacchi esterni di aggressione, si sono rilevate fortemente sproporzionate, tanto da commettere dei veri e propri crimini internazionali, come nel caso dell'Operazione *Restore Hope* dei caschi blu in Somalia, già trattata nel secondo Capitolo.

Oltre al richiamo all'Articolo 51 della Carta ONU, la Risoluzione si distingue per il suo carattere di urgenza e necessità, motivo per cui si limita ad esprimere la profonda tristezza del Consiglio di Sicurezza e di tutta l'Organizzazione delle Nazioni Unite per gli eventi verificatisi, la loro vicinanza alle famiglie delle vittime ed a richiamare tutta la comunità internazionale per combattere insieme la battaglia contro il terrorismo, senza specificare ancora le sanzioni che avrebbe emanato: "Le Conseil de sécurité exprime ses plus profondes sympathie et condoléances aux victimes et à leur famille ainsi qu'au peuple et au Gouvernement des États-Unis d'Amérique; appelle tous les États à travailler ensemble de toute urgence pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces attaques terroristes et souligne que ceux qui portent la responsabilité d'aider, soutenir et héberger les

¹³⁰ Traduzione mia

¹³¹ Disponibile all'indirizzo <http://www.senat.fr/ga/ga38/ga3818.html>

auteurs, organisateurs et commanditaires de ces actes devront rendre des comptes; appelle également la communauté internationale à redoubler d'efforts pour prévenir et éliminer les actes terroristes, y compris par une coopération accrue et une pleine application des conventions antiterroristes internationales et des résolutions du Conseil de sécurité, en particulier la résolution 1269 (1999) du 19 octobre 1999”¹³² (Il Consiglio di sicurezza esprime la più profonda partecipazione e le sue condoglianze alle vittime ed alle loro famiglie, nonché al popolo ed al Governo degli Stati Uniti d'America; si appella a tutti gli Stati al fine di operare insieme urgentemente per consegnare alla giustizia gli esecutori, gli organizzatori e i mandanti di questi attacchi terroristici, e sottolinea che coloro i quali sono responsabili di aiutare, sostenere e dare rifugio agli esecutori, organizzatori e mandanti di questi atti ne dovranno rispondere; si appella inoltre alla comunità internazionale, affinché siano raddoppiati gli sforzi per prevenire ed eliminare gli atti terroristici, compresa una accresciuta cooperazione ed una piena applicazione delle convenzioni internazionali anti-terrorismo e le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, in particolare la risoluzione 1269¹³³ del 19 ottobre 1999¹³⁴).

Attraverso il testo dell'atto, il Consiglio rivolge un appello agli Stati e a tutta la comunità internazionale, esortandoli a cooperare tra di loro e a non appoggiare, aiutare e sostenere in alcun modo gli autori degli atti terroristici, poiché se così fosse, la responsabilità dei crimini commessi ricadrebbe anche su loro¹³⁵. Le Nazioni Unite, con le loro Raccomandazioni e Risoluzioni, si rivolgono sempre agli Stati chiedendo loro di cooperare ed agire per il raggiungimento degli obiettivi fissati

¹³² Risoluzione 1368, disponibile all'indirizzo
<http://www.un.org/fr/documents/charter/chap7.shtml>

¹³³ *“Le Conseil de Sécurité condamne catégoriquement tous les actes ainsi que toutes les méthodes et pratiques de terrorisme, qu’il juge criminels et injustifiables, quels qu’en soient les motifs, sous toutes leurs formes et manifestations, où qu’ils soient commis et quels qu’en soient les auteurs, en particulier ceux qui risquent de porter atteinte à la paix et à la sécurité internationales”* Cit. da
[http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1269\(1999\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1269(1999))

¹³⁴ Traduzione disponibile all'indirizzo
http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20050122123225

¹³⁵ Risoluzione 1368

dall'ONU stessa, ma gli attentati alle Torri gemelle ed al Pentagono si sono distinti dalle minacce alla pace internazionale che il sistema internazionale aveva subito fino a quel momento, motivo per cui in tal caso la collaborazione richiesta a tutti i Paesi sarebbe dovuta essere più forte per poter sconfiggere la minaccia terroristica.

Dopo l'emanazione della Risoluzione 1368, il 12 novembre il Consiglio di Sicurezza, tramite un'altra Risoluzione, la numero 1377, ha definito gli atti terroristici dell'11 settembre “*as one of the most serious threats to International peace and security in the twenty-first century*”¹³⁶, (uno dei più seri rischi alla pace ed alla sicurezza internazionali del ventunesimo secolo) e ha modificato il suo atteggiamento e la sua azione di contrasto, in virtù dei poteri conferitigli dal Capitolo VII della Carta ONU. Oltre al Consiglio di Sicurezza, la Carta attribuisce importanti poteri sia all'Assemblea generale, organo rappresentativo dell'Organizzazione, la quale tuttavia non può che emanare raccomandazioni non vincolanti, che al Segretario Generale, principale funzionario amministrativo delle Nazioni Unite, a cui è garantito il potere di riferire al Consiglio tutte le questioni relative alla minaccia o violazione della pace internazionale. A tal proposito, si ricorda l'ex Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan, che dopo l'attentato dell'11 settembre ha promosso la creazione di un gruppo, l'*Advisory Group on the United Nations and Terrorism*¹³⁷, per studiare il fenomeno e proporre delle soluzioni caso per caso; i lavori dell'Advisory Group hanno portato all'elaborazione, nel 2002, di un *report* composto da ben trentuno raccomandazioni rivolte agli Stati, suddivise in tre parti, a seconda degli obiettivi da raggiungere: dissuadere i gruppi terroristici; negar loro e agli individui accusati di terrorismo, l'accesso ai mezzi necessari alla preparazione di atti criminosi; promuovere e sostenere la cooperazione internazionale per la lotta ai terroristi¹³⁸.

¹³⁶ Marchisio, *L'ONU, Il Diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000, p. 243

¹³⁷ Di Stasio, *op. cit.*, p. 115

¹³⁸ Di Stasio, *op. cit.*, pp. 115-116

Dopo pochi anni, il *Group* è stato trasformato nel cosiddetto *Special Team* per combattere il terrorismo, a cui Kofi Annan decise di affiancare l'*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*¹³⁹, organo temporaneo, volto ad elaborare nuove politiche che rendessero più efficace l'azione delle Nazioni Unite. Alla fine del suo operato, nel 2004, il *Panel* ha elaborato anch'esso un *report* nel quale è stata proposta una nuova definizione di terrorismo, inteso come “any action, in addition to actions already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva Conventions and Security Council resolution 1566 (2004), that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act”¹⁴⁰ (un atto destinato a causare la morte o gravi lesioni corporali a un civile o a qualsiasi altra persona che non partecipi alle ostilità in occasione di un conflitto armato, quando il fine di tale atto sia, per sua natura o per il contesto in cui viene commesso, quello di terrorizzare una popolazione o di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o a non compiere un qualsiasi atto¹⁴¹).

Il fatto che sia la Risoluzione 1377 del 2001 che il *report* del 2004 abbiano fornito ulteriori definizioni del terrorismo internazionale, rappresenta la presa di coscienza delle Nazioni Unite di cosa realmente fosse il crimine terroristico: fino agli inizi del ventunesimo secolo, varie Convenzioni, come abbiamo visto, si sono proposte di definire il terrorismo internazionale, ma tutte senza possedere una chiara panoramica del fenomeno; soltanto con gli eventi verificatisi dal 2001 in poi, la comunità internazionale è riuscita a comprenderne la natura, le dinamiche e le manifestazioni; dopo aver ben delineato tali elementi, le

¹³⁹ *Idem*, p. 116

¹⁴⁰ Definizione di *terrorismo*, disponibile all'indirizzo <http://www.un.org/en/terrorism/highlevelpanel.shtml>

¹⁴¹ Traduzione da *Proposta modificata di regolamento del Consiglio relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo*, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità* del 29 gennaio 2002, europee disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:075E:0303:0315:IT:PDF>

Nazioni Unite hanno potuto ideare e porre in essere una strategia globale per la lotta al fenomeno, che l'ex Segretario Generale Kofi Annan, in occasione dell'anniversario degli attentati di Madrid dell'11 marzo 2004, quando un gruppo di terroristi causò dieci esplosioni in quattro diversi punti della rete ferroviaria dell'intera città, causando la morte di 191 persone ed il ferimento di altre 1858¹⁴², ha riassunto nelle "five D"¹⁴³:

- 1) *Dissuading people from resorting to terrorism or supporting it;*
- 2) *Deterring States from supporting terrorism;*
- 3) *Developing State capacity to defeat terrorists;*
- 4) *Denying terrorists the means to carry out an attack;*
- 5) *Defending human rights*¹⁴⁴.

La quinta D, "*Defending Human Rights*" è quella che nei fatti ha mostrato più problemi ed incongruenze, essendo stato accusato, il Sistema di Sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, di sistematiche violazioni dei diritti umani perpetrate in esecuzione delle misure per il mantenimento di della pace internazionale nell'ambito della lotta al terrorismo. Approfondiremo la questione nei paragrafi a seguire.

4.2 Sviluppi del sistema sanzionatorio individuale: Risoluzione 1373 contro Al Qaeda e incongruenze nel nuovo sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite

Due settimane dopo la presentazione della Risoluzione 1368, il 28 settembre, il Consiglio ne ha adottata un'altra, la famosa 1373 con cui venne incrementato il regime delle sanzioni individuali previsto nel 1999 e tramite la quale si imposero agli Stati numerosi obblighi di natura giuridica molto simili a quelli previsti dalla Risoluzione del 1999, ma ampliati dalla richiesta di un aggiornamento della legislazione interna in materia di terrorismo. Tra gli obblighi previsti, troviamo "a) Prévenir et

¹⁴² *Attentati di Madrid del 2004*, disponibile all'indirizzo <http://www.ilpost.it/2014/03/11/attentati-madrid-2004-treni-stazioni-ferroviarie/>

¹⁴³ Di Stasio, *op. cit.*, p. 117

¹⁴⁴ Di Stasio, *op. cit.*, p. 117

réprimer le financement des actes de terrorisme; b) Ériger en infraction la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme; c) Geler sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités, y compris les fonds provenant de biens appartenant à ces personnes, et aux personnes et entités qui leur sont associées, ou contrôlés, directement ou indirectement, par elles; d) Interdire à leurs nationaux ou à toute personne ou entité se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes à la disposition, directement ou indirectement, de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, d'entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles et de personnes et entités agissant au nom ou sur instruction de ces personnes”¹⁴⁵ (a) prevenire e reprimere il finanziamento di atti terroristici; b) criminalizzare la fornitura o la raccolta volontaria, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, di fondi da parte dei loro cittadini o nei loro territori con l'intenzione di utilizzare i fondi, o sapendo che questi devono venire utilizzati, per realizzare atti terroristici; c) congelare senza indugio fondi e altri beni finanziari o risorse economiche di persone che commettono, o tentano di commettere, atti terroristici o partecipano a o facilitano la realizzazione di atti terroristici; di entità di proprietà di o controllate direttamente o indirettamente da tali persone; e da persone ed entità che agiscono a nome di, o agli ordini di tali persone ed entità, compresi i fondi derivati o generati dai beni immobiliari di proprietà di o controllati direttamente o indirettamente da

¹⁴⁵ Risoluzione 1373 del 2001, disponibile all'indirizzo [http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001))

tali persone e persone ed entità a loro collegate;

d) proibire ai loro cittadini o a qualsiasi persona ed entità nel loro territorio di rendere disponibile qualsiasi fondo, bene finanziario o risorsa economica o altri servizi finanziari o altri servizi collegati, direttamente o indirettamente, a beneficio di persone che commettono, tentano di commettere, facilitano o partecipano all'esecuzione di atti terroristici, di entità di proprietà di o controllate, direttamente o indirettamente, da tali persone e di persone ed entità che agiscono a nome di o agli ordini di tali persone¹⁴⁶), oltre a “a) S’abstenir d’apporter quelque forme d’appui que ce soit, actif ou passif, aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme, notamment en réprimant le recrutement de membres de groupes terroristes et en mettant fin à l’approvisionnement en armes des terroristes; b) Prendre les mesures voulues pour empêcher que des actes de terrorisme ne soient commis, notamment en assurant l’alerte rapide d’autres États par l’échange de renseignements; c) Refuser de donner refuge à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou en recèlent les auteurs; d) Empêcher que ceux qui financent, organisent, facilitent ou commettent des actes de terrorisme n’utilisent leurs territoires respectifs pour commettre de tels actes contre d’autres États ou contre les citoyens de ces États; e) Veiller à ce que toutes personnes qui participent au financement, à l’organisation, à la préparation ou à la perpétration d’actes de terrorisme ou qui y apportent un appui soient traduites en justice, à ce que, outre les mesures qui pourraient être prises contre ces personnes, ces actes de terrorisme soient érigés en infractions graves dans la législation et la réglementation nationales et à ce que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes; f) Se prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement d’actes de terrorisme ou l’appui dont ces actes ont bénéficié, y compris l’assistance en vue de l’obtention des éléments de preuve qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure; g) Empêcher les mouvements de terroristes ou de groupes de terroristes en instituant

¹⁴⁶ Traduzione disponibile all’indirizzo
http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20050122122811

des contrôles efficaces aux frontières, ainsi que des contrôles lors de la délivrance de documents d'identité et de documents de voyage et en prenant des mesures pour empêcher la contrefaçon, la falsification ou l'usage frauduleux de papiers d'identité et de documents de voyage”¹⁴⁷

(a) astenersi dal fornire qualsiasi forma di aiuto, attivo o passivo, ad entità o persone coinvolte in atti terroristici, anche attraverso la repressione del reclutamento di membri di gruppi terroristici e la repressione della fornitura di armi ai terroristi;
b) prendere le misure necessarie per prevenire l'esecuzione di atti terroristici, anche avvertendo precocemente gli altri Stati attraverso lo scambio di informazioni;
c) negare un rifugio sicuro a coloro che finanziano, programmano, sostengono o commettono atti terroristici, o forniscono rifugi sicuri;
d) impedire a coloro che finanziano, programmano, facilitano o commettono atti terroristici di usare il rispettivo territorio per quegli scopi contro altri Stati o i loro cittadini;
e) fare in modo che chiunque partecipi al finanziamento, alla pianificazione, alla preparazione o all'esecuzione di atti terroristici o sostenga atti terroristici venga consegnato alla giustizia e adoperarsi affinché, oltre a qualsiasi altra misura contro di essi, tali atti terroristici vengano classificati come atti criminali gravi nel diritto e nelle norme interni e che la pena rifletta debitamente la gravità di tali atti terroristici;
f) fornire la massima assistenza reciproca nelle indagini criminali o nei procedimenti criminali relativi al finanziamento o al sostegno di atti terroristici, compresa l'assistenza nell'ottenimento di prove in loro possesso necessarie per i procedimenti;
g) impedire il movimento di terroristi o di gruppi terroristici con controlli efficaci alle frontiere e controlli sull'emissione di documenti d'identità e di viaggio, e attraverso misure per la prevenzione della contraffazione, della falsificazione o dell'uso fraudolento di documenti d'identità e di viaggio¹⁴⁸).

¹⁴⁷ Risoluzione 1373

¹⁴⁸ Traduzione disponibile all'indirizzo

http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20050122122811

Con la citata Risoluzione, si è inaugurata l'epoca del "controllo ossessivo", caratterizzata, appunto, dal controllo di tutte quelle aree di spostamento della popolazione, come, e soprattutto, dogane ed aeroporti. Le misure anti-terrorismo inaugurate dalla Risoluzione 1373 hanno aperto la strada ad un sistema di sicurezza collettiva sempre più attento alla *prevenzione* di un illecito di natura terroristica, ma anche ad un tipo di sanzioni, quelle individuali ovviamente, talvolta (o, secondo i critici, sempre) non rispettoso dei principi di base del diritto internazionale.

Gli obblighi giuridici imposti dal Consiglio a partire dalla suddetta Risoluzione, possiedono una natura diversa rispetto alle azioni imposte dallo stesso fino a quel momento: la dottrina ritiene sia che le misure contenute nel testo della numero 1373 abbiano una "legislative nature"¹⁴⁹, da cui derivano delle vere e proprie "*legislative capacities*" capaci di colpire direttamente l'individuo e non più lo Stato accusato, sia che il Consiglio, proprio a partire dall'11 settembre, si sia impegnato nella creazione di una vera e propria legislazione, affiancandola al suo consueto potere esecutivo¹⁵⁰.

La funzione del Consiglio di Sicurezza come organo legislativo oltre che esecutivo, è stata ben accolta da parte della dottrina che ha visto nell'organo una sorta di "protettore a livello mondiale" della pace internazionale, ma al contempo non sono mancati i forti dibattiti nei confronti di quella che a molti appare come un atto del Consiglio che risulta sproporzionato rispetto alle sue funzioni. Al di là delle critiche, esistono delle ragioni per le quali l'organo dell'ONU ha finito per diventare un legislatore a livello internazionale ed esse rappresentano il frutto di vere e proprie lacune presenti nel diritto internazionale in tema di mantenimento di pace e sicurezza; la prima di queste motivazioni consiste nell'inesistenza di strumenti tramite i quali reagire tempestivamente in risposta ad un attacco che minacci la sicurezza mondiale; la seconda ragione, strettamente collegata alla prima, consiste

¹⁴⁹ Di Stasio, *op. cit.*, p. 126

¹⁵⁰ *Idem.*, p. 127

nella lentezza dei procedimenti di negoziazione e di azione previsti dai trattati e dalle convenzioni internazionali sul tema.

In terzo luogo, un elemento non poco importante, che spinge gli Stati a preferire le Risoluzioni del Consiglio piuttosto che altri metodi tramite cui reagire a minacce e violazioni, risiede nell'assenza di vincoli giuridici e di regole procedurali cui una Risoluzione, a differenza di una convenzione o di un trattato internazionale, deve sottostare¹⁵¹. In poche parole, una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza contro un attacco terroristico, risulta il mezzo *più semplice ed immediato* con cui combattere il terrorismo e garantire la stabilità del sistema internazionale.

In risposta alle accuse, le Nazioni Unite e il Consiglio hanno cercato di colmare le lacune del loro sistema di sicurezza e di modificarne le incongruenze, pur non attuando importanti modifiche¹⁵². La consapevolezza del mancato rispetto dei diritti umani nelle misure previste per la lotta ai terroristi, era già stata rilevata dall'ex segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, il quale aveva espresso le sue perplessità in un discorso tenuto dinanzi al Consiglio di sicurezza nel gennaio del 2002; da quel momento gli organi dell'ONU impegnati nell'anti-terrorismo, hanno cominciato a tener conto della necessità del rispetto dei diritti inviolabili, come dimostra la Risoluzione 1456 emanata dal Consiglio nel 2003, la quale da un lato spinge il CTC (il *Counter-terrorism Committee*¹⁵³, composto dai membri del Consiglio ed il cui compito consiste nel controllo circa l'effettiva applicazione da parte degli Stati delle misure emanate dall'organo) a conformarsi il più possibile a quanto previsto dalla Risoluzione 1373, dall'altro evidenzia l'importanza di sconfiggere il terrorismo tramite un approccio che veda la stretta collaborazione di Stati, organizzazioni regionali ed

¹⁵¹ Bianchi, *Enforcing International Law Norms against Terrorism: Achievements and Prospects*, 2004, p. 490 ss.

¹⁵² Di Stasio, *op. cit.*, p. 165

¹⁵³ Di Stasio, *op. cit.*, p. 125

internazionali, nonché attraverso ampi controlli anche a livello nazionale¹⁵⁴.

Nel tentativo di rendere il suo sistema più attento al rispetto dei principi fondamentali e inviolabili, il Presidente del Consiglio di Sicurezza nel 2006, ha richiesto al Comitato 1267 un miglioramento delle sue procedure di *listing* e *de-listing*, cosicché il Consigliere giuridico delle Nazioni Unite ha presentato al Consiglio quattro condizioni che avrebbe sempre dovuto rispettare nella fase di *listing*; queste sono:

1. Il diritto del presunto colpevole di essere informato della sua iscrizione;
2. Il diritto di procurarsi un'assistenza legale;
3. Il diritto al riesame del suo caso e ad un eventuale risarcimento nel caso in cui si rilevasse la sua innocenza;
4. Il diritto ad un regolare riesame delle sanzioni mirate per evitare possibili violazioni dei diritti umani¹⁵⁵.

Sempre nel 2006, il Consiglio si è impegnato a fornire maggiore concretezza ai cambiamenti che aveva previsto nel 2003, motivo per cui il 19 dicembre ha approvato la Risoluzione 1730, con cui ha cercato di emendare le due procedure¹⁵⁶ sopra citate, in modo tale da poter garantire una maggiore protezione ai presunti colpevoli; nello specifico, riguardo alla cancellazione dalle liste, la Risoluzione ha istituito un *Focal Point* incaricato di ricevere la richiesta di cancellazione proveniente da persone fisiche o giuridiche cui è stata rivolta una sanzione. Con la creazione di quest'organo, per esser cancellati dalla lista, è necessario che lo Stato promotore dell'iscrizione o quello di cittadinanza o, ancora, quello di residenza dell'accusato richiedano al *Focal Point* la cancellazione dalla lista e, se questi accetta, inoltrerà a sua volta la domanda al Comitato delle sanzioni¹⁵⁷. Gli Stati membri del Comitato possono raccomandare la cancellazione, ma nel caso in cui non si

¹⁵⁴ *Idem.*, p. 166

¹⁵⁵ *Idem.*, p. 167

¹⁵⁶ Di Stasio, *op. cit.*, p. 167

¹⁵⁷ *Idem.*, p. 168

giungesse ad una decisione, il Presidente potrà richiedere nuove consultazioni; se nemmeno con le nuove consultazioni si sarà formato un consenso, allora la questione sarà portata all'attenzione del Consiglio di Sicurezza dove, bisogna ricordare, è previsto il potere di veto dei membri permanenti, i quali potrebbero avvalersene non giungendo dunque, nuovamente, ad alcuna conclusione; in *estrema ratio*, se nessuno Stato del Consiglio dovesse raccomandare la cancellazione, la richiesta si considererà rigettata¹⁵⁸.

Il problema di questa nuova procedura consiste nel fatto che, nonostante il soggetto interessato possa direttamente richiedere la cancellazione dalla lista, tuttavia egli (o esso, nel caso di persona giuridica) non potrà partecipare in prima persona al procedimento di revisione, in cui la decisione verrà presa tramite l'unanimità dei consensi dei membri del Comitato.

In riferimento all'iscrizione nelle liste, è previsto che gli Stati proponenti presentino al Consiglio un *dossier* in cui siano riportate tutte le informazioni dettagliate e necessarie relative all'accusato, in modo da poter valutare attentamente se questi potrà essere iscritto o meno, e che notifichino le informazioni che potranno esser rese pubbliche¹⁵⁹.

Nel complesso, la Risoluzione 1730 ha rappresentato un miglioramento rispetto al passato, per quanto riguarda il rispetto dei diritti dei presunti terroristi, ma la natura ancora politica delle modalità di ricorso per gli iscritti nelle liste e l'inesistenza "di un controllo giurisdizionale in seno alle Nazioni Unite"¹⁶⁰ non ci permettono di affermare che sia stato raggiunto *in toto* l'obiettivo della "salvaguardia dei diritti fondamentali"¹⁶¹.

I dibattiti sul tema continuano ad esser numerosi ed il rapporto tra lotta al terrorismo e rispetto dei diritti fondamentali rappresenta oggi l'oggetto di

¹⁵⁸ *Ibidem*

¹⁵⁹ Di Stasio, *op. cit.*, p. 169

¹⁶⁰ *Ibidem*

¹⁶¹ *Idem*, p.170

numerosi studi che intendono spingere il Consiglio di Sicurezza a rivedere ulteriormente le sue politiche ed a ridimensionare il suo potere.

È difficile dare un giudizio che sia il più obiettivo possibile circa l'operato degli organi ONU, anche a causa dei forti contrasti esistenti tra coloro che lo supportano e coloro che invece lo accusano di essersi autoconferito il potere di legislatore *ultra vires*, ma nel tentativo di essere quanto più imparziali, non si può comunque sottovalutare quanto -il Consiglio di Sicurezza- abbia messo in pratica sino ad oggi nella lotta contro le reti terroristiche.

La grande attenzione che la dottrina ha posto nei confronti del nuovo sistema ONU, deriva inoltre dalle forti ripercussioni che lo stesso ha avuto sulle giurisprudenze internazionale, europea e nazionale. L'Europa ha modificato la sua normativa per la lotta al fenomeno terroristico, per poterla adattare a quella prevista dalle Nazioni Unite, ma anche in questo caso non pochi sono stati i problemi che sono emersi. Vedremo meglio questo passaggio nel capitolo successivo.

CAPITOLO V

Ripercussioni su giurisprudenza e normativa internazionale e critiche rivolte alle Nazioni Unite

5.1 Effetti sulla giurisprudenza europea: il caso Kadi

Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza per il ristabilimento dell'ordine internazionale, in virtù della loro necessità ed urgenza per far fronte ad una minaccia globale, risultano direttamente applicabili all'interno degli ordinamenti statali; ne deriva che le disposizioni del Consiglio non sono soggette al controllo nazionale e non necessitano di norme di adattamento. Tale diretta applicabilità è stata più volte causa di problemi di compatibilità non soltanto tra diritto internazionale e diritto interno, ma anche tra il primo ed il diritto comunitario. Inoltre, la questione non si riduce semplicemente alla mera *compatibilità* tra una normativa ed un'altra, ma riguarda anche gli *effetti* che le disposizioni internazionali producono sulla giurisprudenza europea: a tal proposito, è bene presentare la vicenda Kadi, iniziata nel 2001 e conclusasi nel 2013, quale emblematico caso di rapporto tra Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e giurisprudenza comunitaria in tema di lotta al terrorismo internazionale.

Nello specifico, l'incompatibilità riscontrata nella vicenda riguardava l'applicazione della Risoluzione 1390 (2002) del Consiglio, relativa all'inasprimento delle sanzioni rivolte contro Al Qaeda, Osama Bin Laden ed i talebani ad essi legati, e il Trattato CE nella parte riguardante il rispetto dei diritti umani¹⁶².

¹⁶²La Corte EDU su contrasto al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti fondamentali, disponibile all'indirizzo http://www.penalecontemporaneo.it/area/3-/18-/1935-la_corte_edu_su_contrasto_al_terrorismo_internazionale_e_rispetto_dei_diritti_fondamentali/

Yassin Abdullah Kadi era un cittadino saudita che nel 2001 venne inserito in una *black list* da parte del Comitato per le sanzioni, in quanto sospettato di aver avuto dei contatti con Osama Bin Laden ed i terroristi che lo affiancavano. All'iscrizione nella lista seguì, sulla base del Regolamento comunitario numero 881 del 27 maggio 2002¹⁶³, emesso in attuazione della Risoluzione 1390 del Consiglio di Sicurezza, il congelamento dei capitali europei dell'accusato, il quale contestò la disposizione e si rivolse al Tribunale di prima istanza delle Comunità europee per chiederne l'annullamento.

Kadi sosteneva che il Regolamento violasse i suoi diritti fondamentali, tra cui il diritto di proprietà, il diritto di addurre prove a dimostrazione della propria innocenza ed il diritto ad un effettivo controllo giurisdizionale, ecco perché sarebbe stato compito del Tribunale contestare quanto prima la pena riservatagli¹⁶⁴; tuttavia, il giudice di *prime cure*, con la sentenza del 21 settembre 2005, rigettò il ricorso in base del principio secondo cui tutti gli atti comunitari attuativi delle Risoluzioni delle Nazioni Unite in tema di lotta al terrorismo e di mantenimento della pace e sicurezza internazionali, sono immuni da qualsiasi tipo di controllo giurisdizionale e che, sempre al fine di sconfiggere il fenomeno terroristico, "la Comunità europea è competente ad imporre il congelamento dei capitali di privati"¹⁶⁵, con l'unico limite della violazione dei diritti fondamentali garantiti dallo *jus cogens*, che però, secondo il giudice, non si era verificato nel caso in questione¹⁶⁶. Il

¹⁶³Reg. (CE) n. 881/2002 del 27 maggio 2002 (1). Regolamento del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan.

(1) Pubblicato nella G.U.C.E. 29 maggio 2002, n. L 139. Entrato in vigore il 30 maggio 2002, disponibile all'indirizzo

http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/03/03_all_regto2002881.pdf

¹⁶⁴La Corte EDU su contrasto al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti fondamentali (cit.)

¹⁶⁵ Cit. da Sciarabba, *La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la "Carta di Nizza": l'epilogo della vicenda Kadi*, in *Europeanrights Newsletter-europeanrights.eu*, 2014, p. 6

¹⁶⁶La Corte EDU su contrasto al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti fondamentali (cit.)

tribunale, inoltre, mantenne la sua posizione adducendo altre due motivazioni: da un lato, il principio secondo cui gli Stati, una volta entrati a far parte delle Nazioni Unite, avrebbero accettato la prevalenza di qualsiasi obbligo derivante dalla Carta su ogni altro dovere di natura interna o pattizia, dall'altro il principio per il quale la delega di determinate funzioni di tipo statale alla Comunità europea sarebbe stata comunque soggetta alla prevalenza *assoluta* degli obblighi previsti dalle Nazioni Unite¹⁶⁷.

Alle giustificazioni apportate dal tribunale seguirono tante obiezioni che, come sempre, facevano capo al *dovere del rispetto dei principi fondamentali*, pur nel rispetto delle disposizioni previste dagli organi dell'ONU; i numerosi dibattiti esistenti ormai dall'emanazione della Risoluzione 1267 del 1999 sul tema del rispetto dei diritti umani inviolabili e perpetratisi fino al rapporto tra Unione europea e Nazioni Unite, furono tali da portare all'emanazione da parte della Corte di giustizia, della sentenza del 3 settembre 2008 con cui, *in primis* si riaffermarono i principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, per poi presentare un quadro generale sul rapporto giuridico tra diritto comunitario e diritto internazionale; relativamente a questo secondo punto, il tribunale ha ribadito che “la Comunità europea è una comunità di diritto nel senso che né i suoi Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato CE”¹⁶⁸ e che quindi “un accordo internazionale non può pregiudicare il sistema delle competenze definito dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario di cui la Corte di giustizia assicura il rispetto in forza della competenza esclusiva di cui essa è investita”¹⁶⁹; alla luce della sentenza e della previsione da parte del sovra citato Trattato CE dell'obbligo di rispetto dei diritti fondamentali, la Grande Sezione della Corte di giustizia europea ha annullato il Regolamento 881 del 2002 nella parte relativa al ricorrente, ponendo tuttavia una condizione, quale il

¹⁶⁷ Sciarabba, *op. cit.*, pp. 7-8

¹⁶⁸ Cit. da Sciarabba, *op. cit.*, p. 12

¹⁶⁹ *Ibidem*

mantenimento temporaneo dei suoi effetti per un tempo massimo di tre mesi, in modo da garantire agli organi competenti la possibilità di adottare nuovi provvedimenti, nel caso in cui lo avessero ritenuto necessario¹⁷⁰. La Commissione europea ha giustificato il mantenimento degli effetti del Regolamento e quindi la provvisoria iscrizione di Kadi nella *black list*, sostenendo che il congelamento dei capitali e delle risorse economiche del convenuto avrebbe costituito una *misura di prevenzione* che in alcun modo sarebbe stata lesiva dei suoi diritti¹⁷¹.

La giustificazione avallata dalla Commissione, lasciò perplesso tanto Kadi, quanto coloro che si trovavano nella sua stessa posizione, così come molti esperti in materia, i quali affermarono che la decisione della Corte di giustizia europea non fosse affatto *risolutiva* della questione. Le lacune lasciate dalla sentenza ebbero come conseguenza il prolungamento della vicenda per altri cinque anni, che videro l’emanazione di altre due sentenze, una nel 2010, l’ultima nel 2013.

Convinto delle sue posizioni e di a far valere i propri diritti, Kadi, il 26 febbraio 2009, impugnò il Regolamento che, dopo aver finalmente visto accolto *in toto* il suo ricorso, venne annullato con la sentenza del 30 settembre 2010 “Kadi/Commissione”¹⁷². L’annullamento venne poi confermato con la sentenza del 18 luglio 2013, tramite cui il tribunale affermò che la Commissione non avesse fornito gli elementi di prova necessari all’imposizione di misure restrittive provvisorie e che, rifacendosi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, la riservatezza circa le prove rilevanti ai fini dell’emanazione di una decisione, possa esser fatta valere solo ed esclusivamente in presenza di un *interesse pubblico rilevante*¹⁷³, ad esempio la necessità di proteggere testimoni vulnerabili o informazioni sensibili.

Il caso in questione è stato di particolare importanza nella giurisprudenza comunitaria, dal momento che è proprio da quel momento che i giudici

¹⁷⁰ *Ibidem*

¹⁷¹ Cit. da Sciarabba, *op. cit.*, p. 13

¹⁷² *Idem*, p. 16

¹⁷³ *Idem*, p. 17

del Tribunale di Strasburgo si rifanno alla sentenza del 2008 ogni qualvolta venga emanata da parte delle Nazioni Unite una Risoluzione in tema di lotta al terrorismo internazionale che obbliga gli Stati membri (sia dell'ONU che dell'Unione Europea) ad attuare determinate misure; nello specifico viene affermato che “i principi che disciplinano l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite non comportano l'esclusione di un controllo giurisdizionale della legittimità interna del regolamento controverso sotto il profilo dei diritti fondamentali per il fatto che l'atto in questione mira ad attuare una risoluzione del Consiglio di Sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite”¹⁷⁴: ne deriva, dunque, che il carattere vincolante delle Risoluzioni non esenta comunque gli Stati membri dal rispetto dei diritti previsti dalla legislazione europea e soprattutto dalla Convenzione dei diritti dell'uomo del 1950.

5.2 Effetti sulla normativa europea dopo l'11 settembre: limiti alla libertà di circolazione delle persone

Prima degli attentati dell'11 settembre, l'Unione Europea si era mostrata più che favorevole allo sviluppo di una politica migratoria comune, come dimostra la conclusione di un accordo *contenuto nelle Conclusioni del Consiglio di Tampere*¹⁷⁵ dell'ottobre 1999, riguardante la realizzazione di un'Unione europea aperta, sicura e tenuta al rispetto degli obblighi previsti dal Trattato di Ginevra in materia di *status* dei rifugiati; inoltre, il documento incitava tutti gli Stati membri a mettere in atto un “approccio comune per garantire l'integrazione nella nostra società dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione”¹⁷⁶.

Sembravano esser stati raggiunti tanti progressi per la piena realizzazione di una politica comunitaria basata sull'integrazione e sull'aiuto agli

¹⁷⁴ *Sentenza della Corte (grande sezione) del 3 settembre 2008*, disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0402>

¹⁷⁵ Di Stasio, *op. cit.*, p. 388

¹⁷⁶ Cit. da Di Stasio, *op. cit.*, p. 388

immigrati, ma dal 2000 e in particolar modo dal settembre 2001 in poi, la situazione cominciò ad apparire del tutto ribaltata, mostrando la contrarietà e talvolta addirittura l'ostilità di alcuni Stati membri nei confronti degli sviluppi fino a qualche anno prima auspicati. Molti studiosi chiamarono questo repentino capovolgimento della situazione "effetto 11 settembre"¹⁷⁷, dato che dopo gli attacchi alle Twin Towers, gli Stati, non soltanto adottarono vari atti per il contrasto al terrorismo, ma in più -almeno così sembra- trovarono il pretesto per collegare il problema terroristico con la questione migratoria.

L'immigrato in Europa cominciò ad esser visto in maniera assolutamente negativa, non più come una risorsa per la comunità europea nel suo insieme, quanto piuttosto come una minaccia da tenere sotto controllo e combattere nel caso in cui fosse necessario; la ragione di questo capovolgimento di *visione* provenne dal fatto che la maggior parte dei colpevoli degli attentati terroristici dei primi anni del 2000 facevano parte di gruppi di stranieri che erano entrati come immigrati regolari o come rifugiati, sia negli Stati Uniti che in Europa: ciò fece credere agli Stati della comunità internazionale che controllando il flusso migratorio sarebbe stato possibile evitare altri attacchi¹⁷⁸.

L'Unione europea, a quel punto, impiegò le sue risorse nel rafforzamento del controllo alle frontiere, attuando una politica migratoria che più tardi venne inserita in un blocco di norme chiamato "misure alle frontiere", basate sulla Risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza che, come abbiamo visto, aveva obbligato gli Stati ad effettuare importanti controlli sugli spostamenti dei presunti terroristi da una frontiera all'altra.

L'Unione Europea si avvalse della sua politica estera e di sicurezza comune (PESC) per realizzare una cosiddetta "Posizione comune", la 930/2001/PESC con cui diede attuazione proprio alla Risoluzione 1373 e con cui da un lato, inasprì la circolazione delle persone da e nel territorio

¹⁷⁷ *Idem*, p. 389

¹⁷⁸ Di Stasio, *op. cit.*, p. 390

dell'Unione, dall'altro aggravò le procedure di rilascio dei documenti di viaggio e d'identità¹⁷⁹.

Nonostante nel primo triennio del 2000 siano state varate numerose normative sul tema in oggetto, già dal 2003 in poi l'interesse o, può dirsi anche la preoccupazione nei confronti di un eventuale ingresso dei terroristi negli Stati membri, è andato affievolendosi, per far posto ad una attenzione sempre maggiore ad un altro tema, più volte richiamato nelle Convenzioni internazionali del post 11 settembre, quello della *cooperazione interstatale*, che in Europa è stato concretizzato nell'elaborazione del sistema VIS (*Visa System Information*), “un sistema di scambio di dati relativi ai visti di ingresso nello Spazio Schengen (territorio stabilito dal Trattato di Schengen del 1985 con cui viene garantita la libera circolazione delle persone, tramite l'abolizione delle frontiere interne¹⁸⁰) tra gli Stati che ne fanno parte”¹⁸¹. Si ritiene che questo cambiamento nella politica europea sia stato dovuto alla consapevolezza da parte dei principali organi dell'Unione, delle diverse modalità (tanto legali quanto illegali) con cui i terroristi riescono ad entrare nell'UE, superando anche i molteplici controlli alle frontiere, eccezione fatta per quei territori considerati “ad alto rischio” per i quali la politica immigratoria è stata ulteriormente rinforzata tramite specifiche misure, tra cui sia il riconoscimento visivo e le impronte digitali di coloro che richiedono il permesso di soggiorno entro il VIS, sia “la registrazione dei nomi dei passeggeri delle linee aeree”¹⁸².

Per riuscire a migliorare la situazione esistente in suddette aree ad alto rischio, l'Unione europea si è servita di uno strumento già esistente in passato, quale la conclusione di “accordi di riammissione” tra l'Unione stessa ed il Paese destinatario del rimpatrio di un cittadino

¹⁷⁹ *Idem*, p. 391

¹⁸⁰ *Lo spazio e la cooperazione Schengen*, disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:l33020>

¹⁸¹ *Visa Information System (VIS)*, Cit. disponibile all'indirizzo

<http://www.esteri.it/mae/it/ministero/servizi/stranieri/ingressosoggiornoinitalia/vis.html>

¹⁸² Di Stasio, *op. cit.*, p. 396

extracomunitario irregolare: la procedura prevede che l'Europa assegni allo Stato richiesto un breve termine (solitamente di quattordici giorni) entro cui rispondere alla domanda di riammissione e che alla scadenza dello stesso, lo Stato proceda col rimpatrio del suo cittadino. Un altro strumento utilizzato dall'Europa, questa volta per sviluppare la cooperazione interstatale sempre in materia di rimpatrio, è rappresentato dalla cosiddetta "Direttiva" (adottata dal Consiglio nel 2001), che prevede l'esecuzione da parte degli Stati della decisione di allontanamento già presa in precedenza da un altro Stato membro nei confronti di un cittadino extracomunitario. Affinché la Direttiva possa esser fatta valere è necessario che sussista il requisito o di una minaccia grave alla sicurezza e all'ordine pubblico o la violazione delle norme sull'ingresso e sul soggiorno dello straniero¹⁸³. All'adozione della Direttiva del 2001 ne sono seguite altre, di cui la più recente e possibilmente anche la più complessa è la 2008/115/CE del 16 dicembre 2008, chiamata anche "direttiva della vergogna" per il pessimo trattamento che la stessa riserva agli immigrati¹⁸⁴. L'atto, al suo articolo 6, prevede che ogni straniero che si trovi irregolarmente nel territorio dell'Unione debba esser soggetto ad una decisione di rimpatrio, ma il problema, nonché uno dei fattori che ha fatto sì che la direttiva fosse additata come *vergognosa*, sta nell'assenza di una previsione a livello internazionale di requisiti *standard* sulla base dei quali definire la regolarità o meno del soggiorno dello straniero, motivo per cui sono gli Stati stessi ad elaborare dei parametri validi solamente all'interno del proprio territorio.

Nel caso in cui si accerti l'effettiva irregolarità del cittadino, inizia la procedura di rientro in patria, suddivisa in più fasi che vanno "dalla partenza volontaria al trattenimento con accompagnamento alla frontiera"¹⁸⁵. Gli Stati hanno anche la possibilità di ricorrere a misure coercitive di allontanamento nei confronti di un cittadino straniero che oppone resistenza all'obbligo di rimpatrio, ma la disciplina delle misure

¹⁸³ Di Stasio, *op. cit.*, p. 389

¹⁸⁴ *Idem*, p. 399

¹⁸⁵ Di Stasio, *op. cit.*, p. 402

relative a tale situazione non è regolata dalla Direttiva, bensì dalle legislazioni nazionali; in *estrema ratio*, e quindi nel caso in cui non sia possibile applicare misure che risultino sufficienti ed allo stesso tempo non coercitive, vi è la possibilità, garantita dall'articolo 15, di richiedere ed attuare il trattenimento dello straniero, trattenimento la cui durata deve comunque essere il più breve possibile; quest'articolo e, nello specifico, la procedura di trattenimento, sono stati oggetto di ampie controversie, soprattutto in ragione del fatto che secondo il sistema delineato dalla Direttiva, il trattenimento non può essere considerato una modalità tramite la quale dare *esecuzione* ad una decisione di allontanamento. Così come le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza per la lotta al terrorismo sono state accusate di violare i diritti umani fondamentali, anche in questo caso si è manifestata una violazione dei diritti dei cittadini extracomunitari. Il principale errore dell'Europa in quest'ambito è stato rappresentato dalla *non previsione* di una normativa di protezione e tutela dei migranti e dei rifugiati che affiancasse le varie misure repressive e preventive¹⁸⁶.

L'incidenza della legislazione delle Nazioni Unite nella lotta al fenomeno terroristico all'interno del sistema europeo e, di conseguenza, delle legislazioni nazionali degli Stati membri, ha messo ancor più in evidenza le incongruenze interne alle normative antiterrorismo e ha manifestato la necessità e l'urgenza di porre in essere delle normative volte ad una più concreta tutela dei diritti degli accusati.

5.3 Effetti sulla normativa e sulla giurisprudenza nazionale: il caso italiano

Il sistema sanzionatorio individuale inaugurato dall'ONU ha comportato un incremento delle legislazioni nazionali in tema di sicurezza, come stiamo per vedere nel caso italiano.

¹⁸⁶*Idem*, p. 404

Nell'autunno del 2001, il governo italiano ha emanato tre decreti, il numero 353 del 28/9/2001 in attuazione alle misure del Consiglio dell'Unione europea contro Al Qaeda e i Talebani, il numero 369 convertito nella legge 431 del 14 dicembre dello stesso anno, che ha introdotto delle misure per la repressione del finanziamento alle organizzazioni terroristiche e che ha creato il Comitato di sicurezza finanziario ed infine il decreto-legge numero 374 convertito nella legge 438/2001 che ha modificato i settori del processo penale e dei poteri di polizia, per adeguarli all'emergenza del terrorismo¹⁸⁷; tale legge ha comportato l'ulteriore modifica dell'articolo 270-*bis* del codice penale¹⁸⁸, cui è stato aggiunto un terzo comma secondo cui “la finalità di terrorismo sussiste anche se le attività progettate dall'associazione sono rivolte verso uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale”¹⁸⁹.

Inoltre, il nuovo articolo 270-*ter*¹⁹⁰ ha previsto sanzioni per “chiunque fuori dai casi di concorso nel reato di favoreggiamento, dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni indicate negli artt. 270 e 270-*bis*”¹⁹¹.

L'articolo 270 è stato perfezionato nel corso del tempo, prevedendo una disciplina anti terroristica sempre più completa, come dimostrano

¹⁸⁷ Di Stasio, *op. cit.*, p. 567

¹⁸⁸ [Chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni. Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.

Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego], articolo 270-*bis* c.p.

¹⁸⁹ Cit. da Di Stasio, *op. cit.*, p. 568

¹⁹⁰ [Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato o di favoreggiamento, dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni indicate negli articoli 270 e 270-*bis* è punito con la reclusione fino a quattro anni.

La pena è aumentata se l'assistenza è prestata continuativamente.

Non è punibile chi commette il fatto in favore di un prossimo congiunto], articolo 270-*ter* c.p.

¹⁹¹ Cit. da Di Stasio, *Ibidem*

l'inserimento dei commi quattro, cinque e sei: secondo i nuovi articoli 270-*quater*¹⁹² e 270-*quinquies*¹⁹³, alle condotte di promozione, organizzazione, costituzione e finanziamento delle associazioni terroristiche presenti sul territorio italiano, sono aggiunte le attività di arruolamento e addestramento nel il novero dei crimini da sanzionare nell'ambito del terrorismo interno ed internazionale; inoltre, il comma sei (art. 270-*sexies*¹⁹⁴) precisa che tutte le fattispecie previste dai precedenti commi debbano essere integrate con la definizione di "finalità di terrorismo".

Tra gli atti emanati dall'Italia dal 2001 in poi, alcuni hanno costituito oggetto di dibattiti e polemiche a causa della loro "insita" violazione dei diritti umani: un esempio è rappresentato dalla legge 155 del 2005 che conferisce al Ministro dell'Interno o, su sua delega, al prefetto, il potere di disporre l'espulsione dello straniero, nell'ipotesi in cui sussistano dei motivi certi per i quali la sua permanenza all'interno dello Stato possa

¹⁹² [Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da sette a quindici anni. Fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, e salvo il caso di addestramento, la persona arruolata è punita con la pena della reclusione da cinque a otto anni], articolo 270-*quater* c.p.

¹⁹³ [Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. La stessa pena si applica nei confronti della persona addestrata, nonché della persona che avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'articolo 270-*sexies*. Le pene previste dal presente articolo sono aumentate se il fatto di chi addestra o istruisce è commesso attraverso strumenti informatici o telematici], articolo 270-*quinquies* c. p.

¹⁹⁴ [Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia], articolo 270-*sexies* c. p.

agevolare attività terroristiche sia nazionali che internazionali¹⁹⁵. Il provvedimento ha efficacia immediata, per cui lo straniero, in virtù di un decreto prefettizio di espulsione, verrà accompagnato (*accompagnamento coattivo*) alla frontiera dello Stato italiano; esclusivamente dopo un'eventuale decisione del tribunale amministrativo, l'espulso avrà la possibilità di rientrare in Italia.

La legge è stata oggetto di accuse che l'hanno considerata una vera e propria violazione sia della libertà personale del soggetto accusato di favoreggiamento di organizzazioni terroristiche, sia del suo diritto di difesa, essendo il provvedimento di espulsione immediatamente esecutivo nei suoi confronti; la tutela dei diritti appare ormai come la più importante questione che gli Stati, singolarmente e congiuntamente, sono tenuti ad affrontare per evitare che le disposizioni antiterroristiche si rivelino più lesive del terrorismo stesso.

Per quanto riguarda gli effetti delle sanzioni individuali sulla giurisprudenza degli Stati, emblematico è il cosiddetto «caso Abu Omar» relativo al sequestro dell'imam di Milano Hassan Mustafa Osama Nasr da parte di tre agenti dei servizi segreti americani (CIA)¹⁹⁶.

L'uomo venne rapito a Milano il 17 febbraio del 2003 mentre si recava alla moschea di cui era imam, per poi essere trasportato alla base aerea di Aviano da dove è stato spedito in Egitto, suo paese d'origine, dove fu recluso perché sospettato di aver fatto parte per tre anni, dal 2000 al 2003, di un'associazione che, secondo quanto riportato dalla sentenza del Tribunale di Milano che il 6 dicembre 2013 lo condannò a sei anni di reclusione, aveva lo «scopo di compiere atti di violenza con finalità di terrorismo in Italia e all'estero all'interno di un'organizzazione

¹⁹⁵ C. Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè Editore, 2010, p. 571

¹⁹⁶ *Ultimo capitolo della vicenda Abu Omar: la Cassazione conferma le condanne per sequestro di persona a carico di tre agenti americani della CIA*, in *Diritto penale contemporaneo*, 20 ottobre 2014, disponibile all'indirizzo http://www.penalecontemporaneo.it/area/3-/18-/-/3341-ultimo_capitolo_della_vicenda_abu_omar_la_cassazione_conferma_le_condanne_per_sequestro_di_persona_a_carico_di_tre_agenti_americani_della_cia/

sovranazionale”¹⁹⁷. L’imam ha sempre sostenuto fermamente la sua innocenza, affermando di aver semplicemente aderito ad un “percorso politico-ideologico per professare il proprio credo e la propria fede”¹⁹⁸, frase che però non convinse mai il tribunale milanese. Ciò che ci interessa in questa sede, più che la condanna all’imam, è la condanna attribuita ai tre agenti dei servizi segreti americani, condannati dalla Corte Suprema di Cassazione, l’11 marzo 2014 per sequestro di persona; la vicenda mostra che, nonostante la normativa antiterroristica prevista dalle Nazioni Unite abbia in gran parte modificato le normative penali (e non solo) nazionali, nemmeno misure considerate di necessità ed urgenza per la lotta al terrorismo possono derogare a quanto previsto dai Patti e dalle Convenzioni internazionali sul rispetto dei diritti fondamentali.

Le indagini nei confronti degli agenti della CIA, secondo quanto riportato dalla sentenza, “presero l’avvio dalle informazioni rese da un teste oculare che, al momento del fatto, vide uno dei compartecipi far uso di un telefono cellulare”¹⁹⁹ ed in quel momento iniziò una lunga e complessa attività investigativa “da cui scaturì un elenco di indagati fra i quali era compresa la seconda segretaria all’Ambasciata degli Stati Uniti a Roma, Betnie Medero”²⁰⁰. Dopo varie ricerche ed investigazioni, emersero altri due nomi tra i principali indagati, quello Ralph Henry Russomando, primo segretario all’ambasciata degli Stati Uniti a Roma ed agente della CIA, e quello di Jeffrey Castelli, consigliere dell’ambasciata degli Stati Uniti di Roma ed anche responsabile della CIA in Italia.

Secondo le indagini, la Medero avrebbe contribuito alla preparazione, così come all’esecuzione del sequestro, Castelli al coordinamento dell’azione ed all’assistenza logistica fornita al SISMI (Il Servizio

¹⁹⁷ Riportato dall’articolo *Abu Omar condannato a 6 anni di carcere per “terrorismo internazionale”* del 6 dicembre 2013, *Il Fatto Quotidiano*, disponibile all’indirizzo <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/12/06/abu-omar-condannato-a-6-anni-di-carcere/803119/>

¹⁹⁸ *Ibidem*

¹⁹⁹ *Sentenza di condanna nei confronti di tre agenti della CIA sul caso Abu Omar*, disponibile all’indirizzo http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1412960090Cass_39788_14_Abu_Omar.pdf

²⁰⁰ *Sentenza di condanna nei confronti di tre agenti della CIA sul caso Abu Omar*, cit.

Informazioni e Sicurezza Militare, coinvolto nel caso) e Russomando, oltre alla preparazione ed esecuzione dell'azione stessa, avrebbe anche depistato le indagini, sostenendo che l'imam avesse simulato il sequestro.

A seguito del giudizio di primo grado, il Tribunale di Milano affermò di non poter procedere nei confronti dei tre imputati, poiché questi godevano dell'immunità diplomatica nel territorio italiano; tuttavia, la Cassazione continuò ad occuparsi del caso e giudicò un grave errore quello del giudice di prima cura del Tribunale di Milano, dal momento che non ricorrevano i presupposti previsti dall'articolo 39 della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961²⁰¹ che permette il mantenimento dell'immunità dell'agente diplomatico anche dopo che questi abbia lasciato il Paese accreditario, che nel caso in questione era ovviamente l'Italia. Oltre al *diniego dell'immunità diplomatica*, altro importante passaggio della sentenza di condanna fu la presenza di un "compendio indiziario sufficientemente solido per sorreggere l'affermazione di responsabilità dei tre imputati oltre ogni ragionevole dubbio"²⁰²: in modo particolare, i loro spostamenti prima e dopo il sequestro ed i loro collegamenti telefonici con altri soggetti coinvolti nella faccenda, permisero di ricostruire un quadro indiziario assolutamente chiaro ed inconfutabile della loro colpevolezza.

²⁰¹ Art. 39 Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, 1. *Ogni persona avente diritto ai privilegi e alle immunità ne gode a contare dall'ingresso nel territorio dello Stato accreditario per occupare il suo posto o, se già vi si trova, a contare dalla notificazione della sua nomina al Ministero degli Affari esteri o a un altro ministero convenuto.* 2. *I privilegi e le immunità di una persona che cessa dalle sue funzioni, decadono ordinariamente al momento in cui essa lascia il paese oppure al decorso d'un termine ragionevole che le sia stato concesso, ma sussistono fino a tale momento anche in caso di conflitto armato. L'immunità sussiste tuttavia per quanto concerne gli atti compiuti da tale persona nell'esercizio delle sue funzioni come membro della missione. Relazioni diplomatiche e consolari - Missioni speciali 12 0.191.01* 3. *Morendo un membro della missione, i membri della sua famiglia continuano a godere dei privilegi e delle immunità che loro spettano fino al decorso di un termine ragionevole per lasciare il territorio dello Stato accreditario.* 4. *Morendo un membro della missione, che non sia cittadino dello Stato accreditario o non vi abbia la residenza permanente, oppure un membro della sua famiglia che con lui conviva, lo Stato accreditario permette il ritiro dei beni mobili del defunto, eccettuato quelli acquistati nel paese e per i quali viga un divieto d'esportazione al momento della morte. Non sarà riscossa alcuna imposta di successione sui beni mobili la cui presenza nello Stato accreditario sia dovuta esclusivamente alla presenza del defunto in quanto membro della missione o della famiglia d'un membro della stessa.*

²⁰² *Ultimo capitolo della vicenda Abu Omar: la Cassazione conferma le condanne per sequestro di persona a carico di tre agenti americani della CIA, cit.*

Dopo aver riportato tutte le motivazioni necessarie per la conclusione del processo, la Cassazione ha dunque rigettato i ricorsi dei tre imputati, condannandoli, rispettivamente, a sei (per la Medero e Russomando) e sette anni (per Castelli) di reclusione ed al pagamento delle spese processuali.

Questa sentenza di condanna nei confronti dei tre agenti americani è emblematica delle difficoltà che la comunità internazionale si trova ad affrontare nel trovare il giusto equilibrio tra sicurezza e garanzia delle libertà dei cittadini, ma al contempo della derogabilità delle misure restrittive delle appena richiamate libertà dell'uomo dinanzi alla vita dello stesso. La normativa internazionale per la tutela dei diritti trae la sua origine dai conflitti della storia e, proprio perché volta ad evitarne di nuovi, se mai la situazione si capovolgesse improvvisamente, non sarebbe strano pensare all'ipotesi di una terza guerra mondiale.

5.4 Effetti sulle legislazioni internazionali: il caso canadese

Secondo le stime, il numero di morti e dispersi causato dall'attentato dell'11 settembre risale a 5073²⁰³, di cui 454 sarebbero i morti accertati; tra le persone coinvolte nella follia omicida di quel giorno, 24 erano cittadini canadesi. La strage ha provocato una forte reazione del Canada, che ha concluso una stretta collaborazione con gli Stati Uniti nella lotta al terrorismo ed è stato tra i primi Stati al mondo sia ad inviare soldati in Afghanistan per smantellare le basi militari di Al-Qaeda²⁰⁴, sia ad approvare una legge volta esclusivamente all'azione antiterroristica, lo "Anti-terrorism Act" o "Loi antiterroriste", il cui testo è stato adottato dal Parlamento canadese il 18 dicembre del 2001.

Il testo è diviso in sette parti che hanno apportato delle modifiche rispettivamente a "le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi

²⁰³ Stime rintracciabili all'indirizzo

<http://www.storiaxisecolo.it/attaccoagliusa/glossario3.htm>

²⁰⁴ Notizie disponibili on-line, all'indirizzo <http://www.osservatorioterrorismo.it/350/>

sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité”²⁰⁵. La loi antiterroriste non è una legge indipendente, quanto piuttosto una legge modificativa del *Code criminel* canadese, che si propone il raggiungimento di quattro obiettivi considerati necessari per tentare di impedire l’esecuzione di altri attentati sia a livello interno che internazionale; gli obiettivi previsti consistono dunque nel:

- Cercare di impedire l’ingresso dei terroristi nel territorio canadese e proteggere i cittadini da eventuali altri attacchi terroristici;
- Avvalersi di mezzi tramite i quali poter identificare, perseguire, condannare e punire i terroristi;
- Far in modo che la frontiera Canada - Stati Uniti resti sicura;
- Agire insieme alla comunità internazionale per giustiziare coloro che commettono crimini terroristici.

La legge è stata adottata al fine di assicurare la sicurezza a tutti cittadini del territorio canadese, considerato per anni un vero e proprio rifugio jihadista, ma sempre nel rispetto di quanto previsto dalla “Charte canadienne des droits et libertés”.

La legge del 2001 si è rivelata essenziale tredici anni dopo la sua emanazione, quando, precisamente il 22 ottobre del 2014, il Canada è stato colpito dalla violenza omicida di Michael Zehaf-Bibeau, un fondamentalista islamico di origine in parte franco-canadese (dalla madre), in parte libico (dal padre), che uccise il soldato Nathan Cirillo al National War Memorial di Ottawa, per poi irrompere nel Parlamento canadese dove, dopo una lunga sparatoria, venne a sua volta ucciso dagli agenti di sicurezza²⁰⁶. Soltanto due giorni prima, un giovane di Montréal, Martin Ahmad Rouleau, aveva ucciso un altro soldato canadese a Saint-Jean-sur-Richelieu, cittadina del Québec, per poi essere arrestato dalla polizia canadese con l’accusa di voler raggiungere la Siria per entrare a

²⁰⁵ *Loi antiterroriste canadienne*, disponibile all’indirizzo <http://www.justice.gc.ca/fra/jp-cj/sn-ns/loi-act.html>

²⁰⁶ *Il Canada e il terrorismo islamico: la storia di Ahmed Ressam e Michael Zehaf-Bibeau* di Alessandro Orsini, disponibile all’indirizzo <http://www.osservatorioterrorismo.it/350/>

far parte dello Stato islamico; in realtà, il ragazzo venne rilasciato poco dopo per insufficienza di prove, anche se si rilevò, come attesta anche la testata giornalistica canadese “La presse”, che questi era solito far propaganda jihadista in rete già da vari mesi²⁰⁷.

In seguito a questi attentati ed a quelli avvenuti negli ultimi mesi in Francia (attentato alla sede del giornale satirico di Charlie Hebdo a Parigi, il 7 gennaio 2015) e in Tunisia (attentato al Museo nazionale del Bardo di Tunisi, il 18 marzo 2015; attentato a due alberghi turistici di Susa, il 26 giugno 2015), il Parlamento canadese di Ottawa ha promosso l’adozione di una nuova “Loi antiterroriste” nel maggio del 2015. Il progetto di legge si rifà al terrorismo di natura jihadista ed assicura ai servizi di polizia del Paese, tutti gli strumenti necessari a proteggere i cittadini canadesi da eventuali attacchi dei fondamentalisti islamici; il testo prevede inoltre un miglioramento dello scambio di informazioni relative alla sicurezza nazionale, tra i ministeri e gli organismi di governo, così come delle misure volte ad impedire ai terroristi di reclutare altre persone e preparare attacchi da compiere sia nel territorio canadese che all’estero²⁰⁸.

Nello specifico, secondo il governo canadese, la legge permetterà di

“Mettre un terme aux activités de ceux qui font la promotion du terrorisme, par la création d’une nouvelle infraction au *Code criminel*, qui criminalisera l’apologie ou la promotion du terrorisme ou la commission d’infractions terroristes (*maintenant en vigueur*); lutter contre le recrutement à des fins terroristes, en donnant à nos juges le pouvoir d’ordonner la saisie et la confiscation de matériel de propagande

²⁰⁷ *Acte terroriste à Saint-Jean: Martin «Ahmad» Rouleau inspiré par l’islamisme radical*, 20 ottobre 2014, disponibile all’indirizzo <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/attentat-a-st-jean-sur-richelieu/201410/20/01-4810905-acte-terroriste-a-saint-jean-martin-ahmad-rouleau-inspire-par-lislamisme-radical.php>

²⁰⁸ *Le gouvernement Harper souligne que la Loi antiterroriste de 2015 a reçu la sanction royale* del 18 giugno 2015, disponibile all’indirizzo <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=index&crtr.page=1&nid=988629>

terroriste et le retrait de la propagande terroriste des sites Web canadiens (*maintenant en vigueur*); donner au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) la capacité, en vertu d'une décision d'un tribunal, d'intervenir afin d'empêcher des complots terroristes précis (*maintenant en vigueur*); améliorer le Programme de protection des passagers, en atténuant davantage les menaces à la sécurité des transports et en empêchant les déplacements aériens afin de prendre part à des activités liées au terrorisme (*les modifications apportées à la Loi sur la sûreté des déplacements aériens et les modifications connexes entreront en vigueur à une date fixée par ordonnance du gouverneur en conseil*); faire en sorte qu'il soit plus facile pour nos forces policières de détenir temporairement et de demander à un tribunal d'assortir de conditions de présumés terroristes avant qu'ils ne puissent faire du mal aux Canadiens et renforcer les pénalités pour violation de conditions imposées par les tribunaux à l'endroit des présumés terroristes (*ces modifications visant à renforcer les pouvoirs d'engagement assorti de conditions et d'engagement de ne pas troubler l'ordre public en matière de terrorisme entreront en vigueur dans 30 jours*); permettre l'échange responsable de renseignements de sécurité nationale entre les ministères et organismes fédéraux (*la Loi sur la sécurité de l'échange de renseignements au Canada et les modifications connexes entreront en vigueur à une date fixée par ordonnance du gouverneur en conseil*); veiller à ce que le gouvernement soit plus en mesure de protéger et d'utiliser des renseignements classifiés au moment de refuser l'entrée et le statut à des non-citoyens qui posent une menace pour le Canada (*les modifications à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés entreront en vigueur à une date fixée par ordonnance du gouverneur en conseil*); accorder aux témoins et aux autres participants à des procédures et des poursuites liées à la sécurité nationale une protection supplémentaire (*la plupart de ces modifications sont maintenant en vigueur*)²⁰⁹.

²⁰⁹ Cit. da *Le gouvernement Harper souligne que la Loi antiterroriste de 2015 a reçu la sanction royale*

In breve, la nuova “Loi” si basa sul rafforzamento dei poteri di sorveglianza di cui gode la polizia, anche nei confronti dei cittadini. Tale previsione ha visto l’opposizione della maggior parte del popolo canadese, poiché considerata restrittiva delle libertà personali. La legge è stata fortemente voluta dal primo ministro Stephen Harper il quale sperava di poter vincere le elezioni del 6 maggio per la Camera dei comuni. Al momento, il testo resta ancora un Progetto di legge, che vede l’opposizione tra coloro che ne contrastano l’entrata in vigore, come Daniel Therrien, commissario per la protezione della privacy del Canada, il quale ha affermato che “L’ambito di applicazione dei nuovi poteri previsti dalla legge è troppo vasto, specialmente perché riguarderà anche i cittadini normali, e le garanzie contro la perdita della privacy sono scarse. Tutti i canadesi potrebbero finire in questa rete” e coloro che invece la sostengono, come il ministro della giustizia Peter MacKay, secondo il quale essa rappresenta una “risposta ragionevole e proporzionata alla minaccia jihadista”²¹⁰.

Dinanzi alle critiche rivolte alle Nazioni Unite, all’Europa ed agli Stati per la lesione dei diritti degli accusati, ma anche alle possibili inosservanze delle garanzie di libertà dei cittadini (come la violazione del diritto alla privacy, come visto nel caso canadese), la dottrina ha fornito diverse soluzioni per l’elaborazione di una giurisprudenza e di una normativa antiterroristiche che siano quanto più conformi alle Convenzioni sui diritti umani tanto richiamate dall’intera comunità internazionale.

²¹⁰Il parlamento canadese pronto a votare una nuova legge sulla sorveglianza, disponibile all’indirizzo <http://www.internazionale.it/notizie/2015/05/06/canada-antiterrorismo-privacy>

5.4 Possibili prospettive future

Concentrandoci su un'analisi orizzontale degli sviluppi avutisi fino a questo momento da parte delle giurisprudenze internazionali, notiamo che le stesse hanno seguito un *iter* che è possibile suddividere in tre fasi così riassumibili: la prima ha visto un controllo giurisdizionale da parte degli Stati nei confronti dei diritti fondamentali alquanto blando, come è possibile ravvisare nella sentenza Kadi riportata in precedenza; la seconda fase è stata investita da un maggiore interesse per il tema in questione, tanto da portare le Corti ad una vera e propria riaffermazione dei principi dello Stato di diritto, fino alla terza fase, in cui la tutela ed il rispetto dei diritti umani è stata concepita come un obiettivo che tutti gli Stati, così come le Nazioni Unite, devono raggiungere nel contesto della lotta al terrorismo internazionale²¹¹.

Malgrado gli sviluppi raggiunti dalla giurisprudenza internazionale, diversa è la situazione dell'*apparato normativo*, che non ha conosciuto gli stessi progressi, anzi i legislatori della maggior parte degli ordinamenti “hanno seguito un approccio piuttosto altalenante di fronte al problema della minaccia terroristica”²¹²: ciò significa che immediatamente dopo un attentato, i pubblici poteri sono soliti inasprire le misure di sicurezza, anche a scapito della libertà dei propri cittadini; al contrario, quando una minaccia o un attentato sembrano lontani dal presentarsi, allora i legislatori tenderanno ad “ammorbidirsi” ed a concentrarsi più sul rispetto dei diritti che sull'azione da intraprendere per la sicurezza collettiva²¹³.

Accanto all'esame dei diversi ordinamenti nazionali, è necessario analizzare il sistema di sicurezza sotto una prospettiva più ampia, quella *multilivello*, laddove con tale formula si intende l'interazione esistente tra tre diversi sistemi, quello delle Nazioni Unite guidato dal Consiglio di Sicurezza, quello dell'Unione europea con le sue Corti ma anche con le

²¹¹ Di Stasio, *op. cit.*, pp. 611-612

²¹² Cit. da *Idem*, p. 612

²¹³ *Idem*, p. 613

sue Convenzioni sui diritti umani ed infine quello degli Stati, con la giurisdizione del giudice nazionale. L'incontro tra i tre sistemi ha creato non poche incongruenze, come visto finora, nel difficile connubio «lotta al terrorismo-rispetto dei diritti», tanto che la dottrina ha prospettato delle possibili soluzioni, prevedendo però in tal caso non l'*interazione* tra i tre sistemi, quanto piuttosto l'*indipendenza* di ognuno. Vediamoli nello specifico.

La prima proposta è stata quella di creare un tribunale *ad hoc* in seno alla ONU, con il compito di giudicare se l'inserimento di un presunto terrorista nella *black list* sia lecito o meno, tramite una procedura che garantisca il pieno diritto di difesa all'imputato, fino alla fine del processo. In una simile situazione il giudice potrebbe inserire il nome nella lista solo ed esclusivamente se siano state riscontrate delle prove a fondamento dell'accusa²¹⁴. Una seconda proposta si rivolge al contesto europeo e prevede il ricorso alla Corte di giustizia, la quale dovrebbe giudicare circa la legittimità delle sanzioni individuali previste dal Consiglio di Sicurezza e dagli altri organi delle Nazioni Unite, così come disposto dal Trattato di Lisbona. Soltanto nel momento in cui il giudice non riscontrasse vizi di legittimità degli atti, allora le misure restrittive potranno essere applicate nei confronti dei presunti terroristi. La terza ed ultima proposta attiene al contesto nazionale e lascerebbe il giudizio al giudice nazionale, sulla base della teoria italiana e tedesca dei cosiddetti "contro limiti"²¹⁵, secondo la quale gli atti comunitari che danno attuazione a Risoluzioni del Consiglio lesive delle libertà e dei diritti fondamentali, "sarebbero contrari, secondo l'insegnamento della nostra Corte, anche ai principi della Costituzione italiana"²¹⁶: sarebbe, dunque, nel caso italiano, il giudice nazionale a sottoporre la validità degli atti al giudizio della Corte Costituzionale, che potrebbe dichiararli incostituzionali e non renderli applicabili nell'ordinamento italiano.

²¹⁴ Di Stasio, *op. cit.*, p.626

²¹⁵ Di Stasio, *op. cit.*, p.628

²¹⁶ Cit. da *Ibidem*

Tra le tre proposte, le ultime due appaiono piuttosto come “soluzioni-cuscinetto” con efficienti risultati nel breve periodo, ma scarsi a lungo andare, dal momento che utilizzano un approccio individualista all’interno di un sistema di sicurezza, quale quello della lotta al terrorismo, che è assolutamente multilivello. A questo punto la soluzione maggiormente accreditata è quella relativa alle Nazioni Unite ed alla creazione di una corte internazionale ad hoc, che probabilmente riuscirebbe a garantire un trattamento uniforme a tutti gli imputati, cosa non avvenuta con gli altri tribunali internazionali, come quello per il Ruanda e quello per l’ex-Jugoslavia, dove il ruolo delle vittime ha costituito uno dei principali dibattiti internazionali del decennio passato. Una giurisdizione speciale non permetterebbe solo la “corretta” iscrizione nelle liste, ma risolverebbe anche le *défaillances* presenti nei vari tentativi di coordinamento tra la legislazione delle Nazioni Unite e quella europea, dal momento che “la Corte di giustizia rinuncerebbe alla propria competenza riconoscendo come equivalente il meccanismo di tutela giurisdizionale dei diritti approntato da questo tribunale internazionale costituito in seno all’ONU”²¹⁷: il rapporto tra i due tribunali si baserebbe sugli stessi fondamenti su cui si basa quello tra Corte di giustizia e Corte europea dei diritti dell’uomo.

Questa prospettiva non sembra molto lontana dalla realtà attuale, ma al contempo non è ancora possibile credere che a breve si procederà con l’istituzione di un nuovo organo giurisdizionale *ad hoc*; un problema non irrilevante riguarda, ad esempio, la Corte Penale Internazionale, la quale come sappiamo, non è competente a giudicare crimini di natura terroristica. Data questa premessa, risulta ancora difficile poter pensare oggi alla proposta di istituzione di un’altra Corte internazionale, questa volta competente in materia, o meglio, la cui principale funzione sia proprio il giudizio nei confronti dei terroristi o presunti tali. Di fronte agli eventi degli ultimi anni ed all’enorme espansione dei gruppi terroristici negli ultimi decenni, tutta la comunità internazionale ed il Consiglio di Sicurezza *in primis*, sono chiamati a trovare al più presto una soluzione

²¹⁷ Cit. da Di Stasio, *op. cit.*, p. 630

che possa risultare al contempo *efficace* ed *efficiente*, dunque nel rispetto delle Convenzioni internazionali ed europee sulla tutela dei diritti umani fondamentali.

CONCLUSIONI

L'attuale situazione internazionale, in termini di sicurezza, viene definita come una delle più problematiche della storia mondiale. La minaccia terroristica è all'ordine del giorno e niente e nessuno si sente al sicuro all'interno del proprio Stato. Gli eventi cui abbiamo assistito dall'11 settembre in poi, ma ancor di più in tempi veramente recenti, come i già ricordati attentati in Tunisia ed in Francia, hanno posto le Nazioni Unite, la Comunità europea e gli Stati-nazione in una condizione di grande difficoltà, non sapendo come reagire al problema senza, allo stesso tempo, violare i principi stabiliti a livello internazionale. Malgrado le difficoltà, sono stati tanti i risultati positivi ottenuti dalle normative e dalle giurisprudenze tanto nazionali quanto internazionali nel tentativo di bilanciare il difficile rapporto tra lotta al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti umani.

Le giurisprudenze degli Stati e dell'Unione europea, in particolar modo, sembrano aver fornito delle risposte positive alle accuse di violazione delle libertà fondamentali nell'emanazione di misure antiterroristiche rivolte loro fino a questo momento; il feedback positivo è stato dimostrato sia dalla sentenza italiana di condanna nei confronti dei tre agenti della CIA accusati di sequestro di persona nel caso Abu Omar, sia nella sentenza europea sul caso Kadi, il quale ha ottenuto il ritiro del Regolamento che sanciva la sua iscrizione nella *black list*.

Restando, dunque, su un piano prettamente giurisprudenziale, risulta che il rispetto dei diritti fondamentali sia diventato un tema di prioritario interesse per la comunità internazionale nel suo insieme. Oggi più di prima, nel momento in cui si rende conto che una sanzione possa ledere le libertà degli individui, la giurisprudenza si mostra pronta a rivedere e modificare il suo operato.

Malgrado ciò, da un punto di vista più pratico e soprattutto da un punto di vista prettamente normativo, la questione resta ancora aperta ed il rapporto tra lotta al terrorismo e diritti fondamentali trova ancora le difficoltà con cui doveva fare i conti dieci anni fa. Insomma, più che

“prevenire” si preferisce “rimediare” successivamente ad un’eventuale lesione causata: le sanzioni individuali e le misure del Consiglio di Sicurezza risultano le stesse del passato e le situazioni di necessità ed urgenza in caso di minaccia terroristica, finiscono per *annebbiare* gli organi preposti al mantenimento della pace, che in caso di crisi non agiscono di certo pensando alla tutela dei diritti degli accusati.

Purtroppo, l’urgenza di determinate misure incontra anche dei problemi “temporali”, dal momento che, dati i tempi stretti necessari per l’emanazione di una misura che eviti un aggravamento della situazione già compromessa, manca la giusta riflessione che sarebbe necessaria per l’elaborazione di un atto che abbia in sé tutte le necessarie caratteristiche per essere definito *legittimo*.

Come abbiamo visto nell’ultimo capitolo trattando le possibili soluzioni proposte dalla dottrina, quella che risulterebbe più efficace sembra essere la creazione di un Tribunale internazionale *ad hoc* in seno alle Nazioni Unite, preposto quindi alla condanna degli atti e degli attentatori terroristici. Per quanto tale soluzione possa apparire la migliore tra le altre presentate (il ricorso alla Corte di Giustizia dell’Unione europea ed il ricorso al giudice nazionale) essa resta pur sempre, allo stato attuale, alquanto “utopica”, poiché istituire una Corte speciale comporterebbe un lavoro che richiederebbe innanzitutto il consenso unanime dei membri del Consiglio, ed in seconda battuta, prevedrebbe la messa in atto di procedimenti tanto lunghi quanto complessi. Non che non sia possibile arrivare al risultato finale, ma in un contesto come quello odierno, in cui la minaccia terroristica costituisce la più grande paura e soprattutto la più grande sfida dell’intera comunità internazionale, una proposta che richiede tempo per esser realizzata non può essere la soluzione più accreditata per un problema tanto urgente. La differenza principale tra le tre proposte avanzate recentemente, consiste proprio in quello che può esser definito il “fattore temporale”: se il ricorso alla Corte di Giustizia dell’Unione europea, incaricata di valutare circa la legittimità delle misure adottate dal Consiglio, così come il giudizio di legittimità lasciato alle competenze del giudicenzionale, sono state definite “soluzioni-

tampone” o “soluzioni-cuscinetto”, potrebbero comunque risultare migliori nell’attuale contesto di urgenza umanitaria. L’istituzione di una Corte *ad hoc* non è, dunque, una proposta da accantonare, al contrario risulta essere la soluzione migliore, ma nel *lungo periodo*.

In un questo stato di grande incertezza causata sia dalla paura di poter subire degli attacchi di natura terroristica, sia dalle misure da adottare per affrontarlo, un elemento è comunque certo: le Nazioni Unite ed il Consiglio di Sicurezza *in primis* hanno compreso la necessità di creare un sistema di sicurezza collettiva che sia legittimo e quindi rispettoso dei diritti di tutti gli individui, laddove per *individui* ci si riferisce tanto alla popolazione civile quanto agli accusati. Le tante critiche ed i tanti dibattiti, di cui un esempio risultano essere le forti contestazioni avutesi in Canada per l’entrata in vigore della nuova “Loi antiterroriste” del 2015, considerata lesiva addirittura del diritto di privacy dei cittadini canadesi, hanno sortito degli effetti positivi che si ripercuotono sulle decisioni e sulle legislazioni interne degli Stati dell’intero sistema internazionale.

Accanto a questi risultati, è importante sottolineare come anche l’interesse e l’impegno nel rapporto lotta al terrorismo-rispetto dei diritti da parte dei singoli Stati e dell’Unione Europea, abbia avuto delle ripercussioni anch’esse, ovviamente, positive sull’azione del Consiglio di Sicurezza.

Nel corso della tesi ci si è concentrati sull’influenza che le misure del Consiglio hanno avuto sulla giurisprudenza e sulle normative europee e nazionali, ma in tal caso la situazione si ribalta: la pressione all’interno degli ordinamenti statali e di quello comunitario risultano aver influito sul Consiglio che, nonostante il suo ruolo di garante dell’ordine mondiale, deve ormai tener conto del giudizio dei giudici europei e nazionali, i quali hanno la possibilità di disapplicare una sanzione prevista dall’organo in questione nel caso in cui la ritengano non conforme ai principi sia internazionali che nazionali; anche in questo

caso gli esempi a dimostrazione di questo capovolgimento della situazione sono le due sentenze precedentemente citate.

Il mondo contemporaneo prevede una continua “influenza reciproca” tra Stati ed Organizzazione, ma anche tra organi di grado diverso: un organo di grado inferiore può influenzarne un altro di grado superiore; per quanto il Consiglio sia stato accusato di legislazione *ultra vires* di auto attribuirsi poteri che in realtà non sarebbero di sua competenza, è bene ricordare sempre che una simile critica risultava fondata negli anni passati, ma risulta molto meno legittima oggi, visto il ruolo che altre entità, statali o meno, stanno giocando nel contesto internazionale, fungendo da contrappesi al tanto criticato strapotere delle Nazioni Unite e dei suoi organi principali.

BIBLIOGRAFIA

A.F. Panzera, *Attività terroristiche e diritto internazionale*, Ed. Jovene, Napoli, 1978

A.Mégie, « *La scène terroriste: réflexions théoriques autour de l'ancien' et du 'nouveau' terrorisme* », *Revue canadienne de science politique*, 43, décembre 2010, pp. 983-1003

A.Orsini, *Il Canada e il terrorismo islamico: la storia di Ahmed Ressam e Michael Zehaf-Bibeau*

Articolo 270 del codice penale italiano

Capitolo VII, Carta delle Nazioni Unite

C.Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza. versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010

Convenzione di Ginevra sulla prevenzione e repressione e repressione del terrorismo del 16 novembre 1937

Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 18 aprile 1961

Corano, Sura 22, *Al-Hajj (Il Pellegrinaggio)*, verso 78

C.P. David, *La Guerre et la paix*, Presses de Sciences Po, 2013

F. Cherubini, «*Terrorismo (diritto internazionale)*», in *Enciclopedia del diritto. Annali (V)*, p. 1213 ss.

G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Il Novecento*, Ed. Laterza, 2004

J.-Marc Flukiger, *Nouvelles guerres et théorie de la guerre juste*, 2011, p. 13

Jean-P. Derriennic, *Quelle est la nouveauté des nouvelles guerres?*, 2005, p. 62

Loi antiterroriste canadienne del 18 dicembre 2001

M. Sheehan, « *Le caractère changeant de la guerre* », in J. Baylis et S. Smith (dir.), *La Globalisation de la politique mondiale. Une introduction aux relations internationales*, Montréal, Modulo, 2012, pp. 221-235

M. Sossai, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Torino, 2012

P. Braillard e G. Mascoli, *La «Révolution dans les affaires militaires»: paradigmes stratégiques, limite set illusions*, Université de Genève

P. Foradori, *Gli attori non-statali e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il caso del terrorismo nucleare*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2011

R. D. Griffin, *11 Settembre. Cosa c'è di vero nelle «teorie del complotto»*, Ed. Fazi, 2005

Regolamento del Consiglio (CE) n. 881/2002 del 27 maggio 2002

Resolutions adopted on the reports of the Sixth Committee of the General Assembly, 18 dicembre 1972

Risoluzione 1189 del Consiglio di Sicurezza, del 13 agosto 1998

Risoluzione 1267 del Consiglio di Sicurezza, del 15 ottobre 1999

Risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza, del 28 settembre 2001,
A. A. Bianchi, *Enforcing International Law Norms against Terrorism: Achievements and Prospects*, Studies in International Law, 2004

Risoluzione 1377 del Consiglio di Sicurezza, del 12 novembre 2001

Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza, del 28 aprile 2004

Risoluzione 1757 del Consiglio di Sicurezza, del 30 maggio 2007

Risoluzione 2625/XXV del Consiglio di Sicurezza, del 24 ottobre 1970,
sulla *Déclaration relative aux principes du droit International touchant les relations amicale set la coopération entre les États*

Sentenza della Corte di giustizia (grande sezione) sulla vicenda Kadi, del 3 settembre 2008

Sentenza di condanna nei confronti di tre agenti della CIA sul caso Abu Omar, Corte Suprema della Repubblica Italiana

S. Marchisio, *Corso di diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2014

S. Marchisio, *L'ONU, Il Diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna, 2000

Table ronde franco-russe avec l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, *LES SANCTIONS CIBLÉES au carrefour des droits international et européen*, in Collection Les Conférences Publiques du Centre d'Excellence Jean Monnet Université Pierre-Mendès-France - Grenoble (France)

V. Sciarabba, *La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la "Carta di Nizza": l'epilogo della vicenda Kadi*, in *Europeanrights Newsletter-europeanrights.eu*, 2014

Zampetti, *Terrorismo nucleare, Le vulnerabilità del contesto internazionale e l'evoluzione del fenomeno terroristico alimentano la minaccia di una possibile deriva nucleare e radiologica delle formazioni illegali*, in *Archivio Disarmo, Istituto di Ricerche Internazionali*, 2012