



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto Internazionale

**Terrorismo internazionale e sequestri di
persona.**

**Divieto e preclusioni al pagamento di
riscatti da parte degli Stati.**

Prof. Flavia Lattanzi

RELATORE

Martina Maggioni

Matricola 081742

CANDIDATA

Anno Accademico 2018-2019

*Alla mia mamma guerriera, che da sempre è il vento sotto le mie ali.
Al mio papà silenzioso, che mi dimostra il suo amore con i fatti.*

Indice

Capitolo I. Il sequestro di persona a scopo estorsivo nella cornice del terrorismo internazionale

- 1. Una nuova declinazione del terrorismo pag. 4
- 2. Analisi del fenomeno alla luce del diritto internazionale: scopi del lavoro pag. 13

Capitolo II. Disciplina del fenomeno sulla base degli strumenti del diritto internazionale

- 1. Norme convenzionali pag. 16
- 2. Risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU rilevanti in materia pag. 21
 - 2.1 Risoluzione 1267 (1999) pag. 22
 - 2.2 Risoluzione 1373 (2001) pag. 23
 - 2.3 Risoluzione 1904 (2009) pag. 24
 - 2.4 Risoluzione 2133 (2014) pag. 26
 - 2.5 Risoluzione 2161 (2014) pag. 28
 - 2.6 Risoluzione 2170 (2014) pag. 29
 - 2.7 Risoluzione 2199 (2015) pag. 31
 - 2.8 Risoluzione 2368 (2017) pag. 32
 - 2.9 Risoluzione 2462 (2019) pag. 32
- 3. Strumenti di soft law pag. 33
 - 3.1 Impegni assunti nel 2012 pag. 34
 - 3.2 Impegni assunti nel 2013 pag. 36
 - 3.3 Impegni assunti nel 2014 pag. 37
 - 3.4 Impegni assunti nel 2015 pag. 39
 - 3.5 Impegni assunti nel 2018 pag.40
- 4. Atti interni agli Stati pag. 41

Capitolo III. Rilevazione di norme consuetudinarie e osservazioni conclusive pag. 47

Summary pag. 55

Bibliografia e sitografia pag. 61

CAPITOLO I. Il sequestro di persona a scopo estorsivo nella cornice del terrorismo internazionale

1. Una nuova declinazione del terrorismo

Tema centrale del presente elaborato è il sequestro di persona a scopo di estorsione perpetrato da gruppi terroristici, siano essi nazionalisti, separatisti o fondamentalisti legati a varie tradizioni religiose.

L'attenzione non si soffermerà sugli autori del crimine, quanto sulle risposte che gli Stati hanno prodotto nel corso del tempo. In alcuni casi tali risposte sono state modulate in relazione a quanto disposto dal diritto internazionale, in altri casi non sono state rispettate le molteplici norme vigenti in materia.

Il fenomeno oggetto della trattazione è una delle numerose manifestazioni del terrorismo¹ che nel corso degli anni ha rivelato i suoi molteplici metodi operativi, che spaziano dai dirottamenti aerei, ai camion lanciati sulla folla, agli attacchi suicidi.

A prescindere dalle tecniche e tattiche, non è possibile riconoscere forma alcuna di giustificazione al terrorismo, che «si diffonde tramite mezzi spregevoli, ignorando i valori della vita umana, della libertà e della dignità [e che] deve essere combattuto incessantemente e senza alcun compromesso²».

Il sequestro di persona è una tecnica del terrore che nel corso degli anni si è sviluppata fino ad assumere forme dinamiche e moderne, al pari degli strumenti che ne permettono e facilitano la realizzazione.

¹ Il terrorismo è un fenomeno che solleva molteplici questioni di carattere giuridico, alcune delle quali riconducibili alla mancanza di una definizione chiara. Pur esistendo diverse Convenzioni a riguardo, così come Risoluzioni ed impegni da parte degli Stati, non è individuabile una nozione universale ed omnicomprensiva di terrorismo (come sostiene Fausto Pocar ne *Il terrorismo internazionale: analisi interdisciplinari*, in *Il Politico*, Vol. 72, No. 3 (216), settembre-dicembre 2007, pp. 63-75, consultabile in PDF al link <https://www.jstor.org/stable/pdf/24006450.pdf>).

La questione della definizione è fondamentale per definire i confini del fenomeno, per comprendere quali atti sono illegali secondo il diritto internazionale e su quali basi risultano esserlo, per riconoscere le circostanze nelle quali lo Stato vittima dell'attacco può reagire, legalmente, tramite l'impiego della forza e per poter parlare o meno di terrorismo come crimine internazionale – afferente alla giurisdizione della Corte penale internazionale.

In una dichiarazione non vincolante del 1996 annessa alla Risoluzione 51/210 – *Measures to eliminate international terrorism*, l'Assemblea Generale definiva il terrorismo come manifestazione di atti criminali che «mettono a repentaglio la vita di innocenti, hanno effetti deleteri nelle relazioni internazionali e mettono a rischio la sicurezza degli Stati» (cfr. Annex to Resolution 51/210, <https://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm>).

Con l'emanazione di varie Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, tra cui la 1368 (2001), la 1373 (2001) e la 1566 (2004) gli Stati hanno ufficialmente iniziato a ritenere gli atti di terrorismo come «one of the most serious threats to peace and security».

² G7, Tokyo Summit Conference, Statement on International Terrorism, 5 Maggio 1986, https://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/past_summit/12/e12_c.html.

Tale reato, definito come crimine predatorio³, presuppone la presenza di una parte attiva, solita ricorrere all'esercizio della forza, e di una parte passiva, cioè i soggetti che, a seguito di un'azione coercitiva o di una minaccia, vedono la propria libertà personale privata o limitata.

Il tutto avviene affinché gli autori possano realizzare una varietà di scopi. Per questo motivo si può parlare di rapimento a scopo estorsivo, che a livello internazionale è classificato con il termine *Kidnapping for Ransom* (KFR).

La fattispecie in questione figura come arma politica ed economica, perché copre sia il caso in cui l'atto avviene con la finalità di ottenere concessioni politiche – come garantire la diffusione di manifesti oppure assicurare la liberazione di detenuti – o concessioni economiche – quali il pagamento di una somma di denaro non indifferente. Tutto ciò in cambio della libertà e della vita dell'individuo (o degli individui), così che la situazione antigiuridica possa esaurirsi.

A partire dagli anni Sessanta i gruppi terroristici hanno reso la presa di ostaggi un'arma in grado di garantire liquidità ed autorevolezza⁴, differenziando sempre di più la tecnica del rapimento⁵ e cercando di colpire con sempre maggior precisione le vittime, che generalmente sono straniere.

Nel corso del tempo le organizzazioni del terrore sono diventate sempre più attente e selettive nello scegliere i Governi da estorcere, imparando dagli errori: ad oggi si cercano di evitare cittadini statunitensi e britannici perché si è compresa la strategia dei loro Governi che, non disposti a pagare il riscatto o rilasciare concessioni politiche, tentano, se del caso, di salvare la vita dei loro connazionali ricorrendo ad interventi armati, estremamente lesivi per i terroristi. Citando Jean-Paul Rouiller, direttore del *Geneva Center for Training and Analysis of Terrorism*, «it is obvious that Al Qaeda is targeting [the hostages] by nationality [...] Hostages are an investment, and you are not going to invest unless you are pretty sure of a pay-out⁶».

Guardando ai sequestri di persona a scopo estorsivo sotto il profilo geografico e temporale, possiamo notare una progressiva espansione del fenomeno.

³ I crimini predatori implicano l'impiego dell'inganno o della forza. Quest'ultima viene applicata in maniera diretta sull'oggetto rubato che, in questo caso è la vittima. Tali reati trasmettono un forte senso di insicurezza nei confronti della persona offesa che teme per la sua incolumità poiché le finalità del criminale sono ignote. Cfr. Acquaviva, *Cosa sono i reati predatori*, in *La legge per tutti*, gennaio 2018, https://www.laleggepertutti.it/187423_cosa-sono-i-reati-predatori.

⁴ Nel caso in cui si intavolasse una negoziazione, i sequestratori vanterebbero una posizione di rilievo poiché decidono in maniera diretta circa la vita o la morte dell'ostaggio. Inoltre, quanto più reiterata è la condotta criminosa e quanto più manifeste sono le conseguenze (come ad esempio le esecuzioni), quanto maggiore è il panico e il timore tra i cittadini.

⁵ Insider kidnapping, Express kidnapping, Tiger kidnapping, Piracy for ransom, Virtual kidnapping.

⁶ Callimachi, *Paying Ransoms, Europe Bankrolls Qaeda Terror*, in *The New York Times*, 29 Luglio 2014.

Poco prima dell'inizio del secolo tali attività erano circoscritte a Paesi quali Colombia, Messico, Iraq e Pakistan⁷. Per questo il fenomeno era considerato dal resto del mondo come occasionale ed inconsueto, seppur prospero per chi lo realizzava: in riferimento ai dati del Control Risks Group, all'inizio del secolo, i sequestratori riuscivano a gestire un business di circa cinquecento milioni di dollari l'anno⁸.

È nel 2003 che, con il rapimento di 32 turisti europei ad opera del *Salafist Group for Preaching and Combat* (SGPC), questi atti iniziarono ad essere compiuti sistematicamente nel deserto del Sahara e nella regione del Sahel⁹.

I dati a disposizione del team di analisti NYA¹⁰, basati su materiale *open source* raccolto quotidianamente, hanno permesso di creare il così detto *NYA Kidnap for Ransom database*, che riporta più di 19 mila casi di sequestro di persona avvenuti a partire dal 2014 in tutto il mondo.

Secondo il report del 2017, il continente che ha registrato il più elevato numero di casi è l'Asia, seguita dall'Africa, dall'America Latina, e dall'Europa.

Più nello specifico, il pericolo di sequestri di persona a scopo estorsivo era, e rimane, molto elevato nelle aree del Medio Oriente e del Nord d'Africa. In questi territori tale pericolo si accompagna a condizioni di instabilità politica e conflitti ricorrenti che, non a caso, generano tensione anche a livello internazionale.

In Nigeria la minaccia è motivata da una corruzione endemica che si lega a disequaglianze politiche ed economiche. Nel Nord Est, dove è attivo il gruppo terroristico Boko Haram¹¹, i sequestri sono caratterizzati da premeditazione e violenza indiscriminata. Qui, come in Libia e Somalia¹² sono i cittadini stranieri ad essere esposti, in forma maggiore, al rischio di sequestro. Lo stesso target si rileva in Afghanistan, dove i gruppi terroristici islamici¹³ hanno, e continuano tutt'ora, a fare ricorso al sequestro di persona per raggiungere

⁷ In America Latina questo tipo di reato è rimasto una costante, sviluppandosi, in alcuni casi, nella sua variante cyber.

La preoccupazione sussiste in Mexico, Colombia, Venezuela e nel triangolo del Nord composto da Guatemala, Honduras, El Salvador. Soprattutto in Venezuela, tale minaccia è aumentata esponenzialmente nel 2017, a causa della condizione economica declinante e per le persistenti tensioni politiche.

⁸ Il Control Risks Group è una società di consulenza strategica e di rischio globale. Cfr. <https://www.controlrisks.com/> e *Kidnapping for ransom as a source of terrorism funding*, in *CSS Analysis in Security Policy*, n. 141, ottobre 2013.

⁹ Il Sahel è la zona dalla quale si ottiene più denaro poiché la debolezza dei governi della Mauritania, Mali e Nigeria poco ha fatto per ostacolare i gruppi terroristici dal rapire volontari, diplomatici e turisti.

¹⁰ Compagnia di assicurazioni specializzata in *Security Risk and Crisis Management*.

¹¹ È un'organizzazione terroristica jihadista diffusa nel nord della Nigeria che nel 2015 si è associata allo Stato Islamico. La denominazione nel lessico haussa significa «l'istruzione occidentale è proibita».

¹² Sin dal 2005 il Corno d'Africa, specificatamente il Golfo di Aden (Somalia) e il Mare Arabico, è diventato un "hotspot" per la pirateria marittima.

¹³ I Talebani, la rete Haqqani (insurrezionalisti islamici attivi in Afghanistan e Pakistan) e lo Stato Islamico.

obiettivi di natura finanziaria e politica. In Yemen¹⁴, Libia e Siria è possibile contare il più alto numero di sequestri motivati da richieste politiche ed economiche¹⁵.

Non è da meno lo Stato Islamico, che insieme ai gruppi ad esso associati ha catturato, ai fini di avanzare richieste estorsive, individui provenienti da almeno dodici Paesi¹⁶. Mentre alcuni sono stati rilasciati su presunto riscatto, altri sono stati oggetto di brutali esecuzioni le cui immagini sono state diffuse in tutto il mondo.

È infatti grazie a Daesh che nell'estate del 2013 il fenomeno è diventato, per la prima volta, il protagonista delle prime pagine dei quotidiani internazionali, anche se è dagli ultimi quindici anni che la pratica del sequestro di individui prevalentemente occidentali e la conseguente richiesta di riscatto si è diffusa soprattutto tra gruppi terroristici di natura jihadista, che hanno istituito un business assai lucrativo che permette di rimpinguare le casse delle loro organizzazioni¹⁷.

Al fine di comprendere e fornire una corretta risposta al fenomeno in esame, occorre riconoscere almeno alcune delle motivazioni alla base della sua manifestazione: se esso, da un lato si nutre dell'instabilità sistemica – a livello politico ed economico – presente nelle realtà in cui si sviluppa, dall'altro è la risposta concreta per soddisfare il bisogno di denaro che ogni organizzazione terroristica sente.

Questi gruppi, in virtù dell'inesorabile operatività per assicurarsi il dominio dei territori in cui operano, necessitano di risorse economiche non indifferenti. Ecco perché negli ultimi anni il sequestro di persona con fini estorsivi è diventato la fonte principale di «terrorist funding and the most challenging terrorist financing threat¹⁸».

¹⁴ Già nel 2012, Nasser al-Wuhayshi, il leader di Al Qaeda della Penisola Araba (AQAP) ha rivelato che la metà dei costi operativi in Yemen sono stati coperti dai proventi dei riscatti, aggiungendo che «Kidnapping hostages is an easy spoil which I may describe as a profitable trade and a precious treasure».

¹⁵ Per avere dati più attuali circa i tassi di presa di ostaggi nel mondo, è possibile confrontare la RISKMAP2019 (<https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/riskmap/maps/2018-11-30-riskmap-2019-map-kidnap-by-region-a3.pdf>) del Control Risks Group. Questa mostra che il 25% dei sequestri che avvengono nella regione MENA sono ad opera di gruppi terroristici o altri gruppi armati (e non frutto dell'azione di meri criminali). Una percentuale lievemente più bassa si registra invece nell'Africa Sub-Sahariana (20%).

¹⁶ Regno Unito e Stati Uniti (prima che si venisse a conoscenza della loro *no-ransom policy*), Italia, Svezia, Francia, Russia, Danimarca, Germania, Perù, Svizzera, Belgio, Spagna.

¹⁷ Per riportare qualche esempio, nel 2003 sono stati spesi in media \$200.000 per la liberazione di ostaggi occidentali (FATF KFR Report); nel 2010 il gruppo terroristico AQIM ha richiesto 70 milioni di euro per la liberazione di quattro ostaggi francesi catturati in Nigeria (<https://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-al-qaedas-patron.html>); lo Stato Islamico ha richiesto 200 milioni di dollari per la liberazione di due ostaggi giapponesi (<https://edition.cnn.com/2015/01/20/middleeast/isis-japan-hostages/index.html>).

¹⁸ U.S. Department of the Treasury, Remarks of Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence David Cohen before the Center for a New American Security on 'Confronting New Threats in Terrorist Financing' (Mar. 4, 2014), <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/jl2308.aspx>.

Le somme derivanti dal riscatto sono spese concretamente per reclutare ed indottrinare nuovi membri, per supplire alla manutenzione dei campi di addestramento, per acquistare armi e strumenti tecnologici avanzati che permettono comunicazioni ad elevati livelli di sicurezza, per corrompere funzionari amministrativi o autorità di pubblica sicurezza, per programmare ed eseguire attentati terroristici¹⁹.

Lo scenario che negli ultimi anni ha visto protagonisti la globalizzazione e la crescente pervasività delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni ha avuto ripercussioni anche sulla criminalità terroristica, permettendole di costruire attorno al sequestro di persona un'industria di miliardi di dollari.

Gli sviluppi tecnologici non solo hanno permesso livelli di connettività tra gruppi terroristici assai elevati, ma anche la possibilità di pubblicizzare le richieste di riscatto ricorrendo ai *social networks* e alla stampa internazionale, sempre più legata al web. Infine, il ricorso a telefoni satellitari e tecniche di *hacking* ha ridotto i rischi di rintracciabilità di queste organizzazioni.

Consapevoli del nesso tra denaro del riscatto e finanziamento delle organizzazioni autrici dei sequestri, occorre poi notare come questi permettano di ottenere significativi guadagni rispetto ai costi di esecuzione: molto spesso sono presenti terze parti – necessarie per realizzare il sequestro pianificato dalle organizzazioni terroristiche – che devono essere pagate.

Per citare un esempio, il gruppo Al Qaeda nel Maghreb islamico²⁰ è solito coordinarsi con bande criminali locali affinché queste svolgano il ruolo di intermediarie, occupandosi del sequestro e delle trattative con i governi per il riscatto. Come è stato appurato dal Monitoring Team²¹ nel suo sedicesimo rapporto, «terrorist often subcontract the actual abduction to criminal gangs that deliver the victim to the terrorists for a fee».²²

¹⁹ Cfr. 2011 FATF Report, [http://www.fatf-](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF%20annual%20report%202011%202012%20website.pdf)

[gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF%20annual%20report%202011%202012%20website.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF%20annual%20report%202011%202012%20website.pdf).

²⁰ A titolo di pagamento di riscatti, Al Qaeda operando come Al Qaeda nel Maghreb Islamico (AQIM), ha ottenuto 75 milioni di dollari. Altre somme esose sono state guadagnate nello stesso modo da Al Qaeda nella Penisola Arabica (AQAP), Boko Haram e Al-Shabaab. (Cfr. UN Doc.S2014/815, 14 Novembre 2014, p. 24, par. 74).

²¹ L' *ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions Committee* e il *1988 Committee* sono affiancati dal Monitoring Team, composto da 10 esperti di New York. Il suo mandato include l'elaborazione di rapporti periodici sull'implementazione delle sanzioni, resoconti ad hoc su temi di rilievo per il Consiglio di Sicurezza, lo studio di come cambiano le minacce poste in essere dalle organizzazioni terroristiche, il monitoraggio delle misure implementate dagli Stati Membri per rispettare le risoluzioni, la realizzazione di consultazioni con Stati Membri, organizzazioni internazionali e agenzie delle Nazioni Unite.

²² Cfr. UN Doc S/2014/770, 29 Ottobre 2014, p. 20, par. 55. Ulteriormente, confrontando lo Statement by the President of the Security Council dell'8 maggio 2018 emerge che «the Security Council further recalls its noted concern about the close connection between international terrorism and transnational organized crime [and] strongly encourages Member States and relevant regional, subregional, and international organizations [...] to enhance cooperation and strategies to prevent terrorists from benefiting from transnational organized crime, and to build the capacity to secure their borders against and investigate and prosecute such terrorists and transnational organized criminals working with them, including through the strengthening of national, regional, and global systems to collect, analyse and exchange information, including law enforcement and intelligence information. [...] the nature and scope of the linkages between terrorism and transnational organized crime vary by context».

Ciò avviene perché appaltare a terzi la commissione della condotta illegale rende complesso ricondurla al gruppo terroristico. Così facendo, è possibile che l'identità della "mente" rimanga celata, mentre sia incriminato solo il "braccio".

Inoltre, il denaro ha più possibilità di non essere congelato perché non riconducibile in modo diretto all'organizzazione terroristica. Infatti, gli intermediari possono perfino occuparsi di avanzare la richiesta di riscatto che, se accettata, verrà veicolata verso le casse dell'organizzazione.

Si avrebbe così a che fare con un caso di finanziamento indiretto dell'attività terroristica²³, poiché non risulterebbe né chiaro né immediato, agli occhi degli Stati chiamati a pagare il riscatto, il collegamento tra gli intermediari e gli affiliati alla rete.

Seppur non esista un metodo standardizzato, i rapimenti posti in essere da Al Qaeda e dai suoi affiliati sembrano seguire uno schema ricorrente. Innanzitutto, per minimizzare i rischi ai quali il gruppo terroristico può essere esposto, si ricorre, come sottolineato precedentemente, ad organizzazioni criminali che lavorano su commissione. Queste, una volta catturati gli ostaggi, li trasferiscono nelle mani dell'organizzazione terroristica che rimane silente, senza trasmettere alcuna comunicazione alle famiglie e ai Governi esteri. Una volta raggiunto lo scopo, ovvero diffondere tensione, panico e preoccupazione, si avvia la fase di negoziazione tramite un video in cui gli ostaggi pregano il proprio Governo affinché effettui il pagamento del riscatto, così da aver salva la vita.

Nel caso in cui le condizioni poste dai sequestratori siano accettate, è possibile che il denaro raggiunga le tasche del gruppo terroristico grazie all'aiuto degli stessi intermediari che, una volta preso in carico il denaro, lo incanalano in conti bancari con sistemi di rimessa alternativi (alternative remittance systems)²⁴.

Per individuare con ulteriore precisione il legame tra il sequestro di persona a scopo di estorsione e il terrorismo internazionale, ritengo sia opportuno analizzare sulla base di quali strumenti del diritto internazionale il KFR sia ricompreso tra le manifestazioni concrete dell'attività terroristica e, successivamente, sia identificato come forma di finanziamento al terrorismo.

²³ Quasi certo è che i soggetti destinatari del denaro siano inseriti nella ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List che attualmente contiene i nomi di 262 individui e 84 entità (ultimo aggiornamento: 29 Marzo 2019). Con la Risoluzione 2368 del 2017, il Security Council ha imposto sanzioni quali «assets freeze, travel ban, and arms embargo» alle entità di cui sopra.

²⁴ Tra i metodi di riciclaggio troviamo il sistema *Hawala*, a cui fanno particolare ricorso gruppi etnici localizzati in Africa, Asia e Medio Oriente. Presentandosi come un sistema bancario informale, permette di effettuare transazioni senza supervisione regolamentare.

In primo luogo, soffermando l'attenzione sulla presa di ostaggi come atto terroristico, risulta rilevante l'apposita Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, adottata dall'Assemblea generale nel dicembre del 1979 ed entrata in vigore, in Italia, il 19 aprile 1986. Come enunciato nel preambolo, alla sua origine vi era l'urgente necessità di sviluppare e adottare «effective measures» per prevenire, perseguire e punire tutti gli atti di presa di ostaggi, che sono «manifestations of international terrorism».

Ai sensi dell'articolo 12, il Trattato esclude dal proprio campo di applicazione gli atti di terrore che vengono realizzati dai movimenti di liberazione nazionale o di liberazione da regimi coloniali, razzisti od oppressori. Pertanto, riconosce, al pari delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei due Protocolli aggiuntivi del 1977, la differenza tra i prima citati gruppi e quelli terroristici²⁵.

In ultima istanza, occorre evidenziare che, nell'elaborazione di detta Convenzione, l'Assemblea Generale ha fatto espresso richiamo all'articolo 1, comma 1 e 2, della Carta delle Nazioni Unite²⁶.

Più nello specifico, si è dovuto aspettare fino al 2004 affinché, con la Risoluzione 1566, il Consiglio di Sicurezza delinearà in modo inequivocabile i comportamenti che rientrano nei confini di “azione terroristica”. Ai sensi del par.3 lo sono: «atti criminali, inclusi quelli contro i civili, commessi con l'intento di causare morte o serie conseguenze corporali, oppure la presa di ostaggi, con l'obiettivo di provocare uno stato di terrore nel pubblico in generale o in un gruppo di persone o tra alcuni individui, per intimidire una popolazione o per obbligare un Governo o un'organizzazione internazionale a compiere o meno determinate azioni» [...]. Secondo la risoluzione questi atti non sono in nessuna circostanza giustificabili né per «considerazioni politiche, filosofiche, ideologiche, razziali, etniche o religiose»; gli Stati sono poi chiamati alla prevenzione di tali atti ed alla loro punizione, che deve essere proporzionale alla loro gravità²⁷.

²⁵ «La presente Convenzione non si applica a un atto di presa d'ostaggi commesso nel corso di un conflitto armato ai sensi delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei relativi Protocolli aggiuntivi, ivi compresi i conflitti armati previsti al paragrafo 4 dell'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo 1 del 1977, conflitti in cui i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli di disporre di sé stessi, sancito dalla Carta delle Nazioni Unite⁶ e dalla Dichiarazione relativa ai principi del diritto internazionale in merito alle relazioni amichevoli e alla cooperazione tra gli Stati in conformità alla Carta delle Nazioni Unite». Cfr. Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, 17 dicembre 1979 New York, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19790378/201902190000/0.351.4.pdf>.

²⁶ Ai sensi del primo articolo sono esposti i fini dell'Organizzazione: il primo comma introduce l'impegno nel mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ricorrendo alle necessarie misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e reprimere atti di aggressione o altre violazioni; il secondo comma stabilisce la necessità di sviluppare tra le Nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, così da agire per rafforzare la pace universale. Cfr. Carta delle Nazioni Unite, <https://www.unric.org/it/documenti-onu-in-italiano/19>.

²⁷ Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1566 del 2004, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/n0454282.pdf>.

In data più recente, nel dicembre del 2012, i membri del Global Counterterrorism Forum (GCTF)²⁸ hanno adottato l'*Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom by Terrorists*, che nelle sue 15 raccomandazioni propone delle buone pratiche da applicare per evitare il manifestarsi della presa di ostaggi²⁹. Tale fenomeno rientra tra le maggiori preoccupazioni della comunità internazionale, costituendo una minaccia alla pace, alla sicurezza e allo sviluppo delle regioni in cui si manifesta e, non meno importante, essendo un attacco al diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza delle persone.

Detto ciò, come accennato in precedenza, la presa di ostaggi non solo è una delle tante declinazioni del terrorismo, ma è anche un efficiente modo per finanziarlo. Tra i primi enti a riflettere su tale argomento troviamo la *Financial Action Task Force*³⁰. In quanto organo intergovernativo istituito nel 1989 su iniziativa del G7 con il fine di promuovere misure legali, regolamentari e operative tali da contrastare il finanziamento del terrorismo, il riciclaggio di denaro ed altre minacce al sistema finanziario, ha più volte sottolineato quanto tale pratica sia fonte significativa e certa di entrate per i gruppi terroristici che si trovano ad operare in «politically unstable countries where central authority is often weak, public and private corruption is endemic, and the social fabric of those nations has unraveled to a considerable degree».³¹

Nel dicembre del 1999, le Nazioni Unite hanno adottato la Convenzione per la soppressione del finanziamento del terrorismo. Gli Stati parte, «avendo presenti gli obiettivi e i principi della Carta delle Nazioni Unite relativi al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali nonché allo sviluppo di relazioni di buon vicinato, di amicizia e di cooperazione tra gli Stati» e, «notando che il numero e la gravità degli atti di terrorismo internazionale sono in funzione delle risorse finanziarie che i terroristi possono ottenere³²», sono chiamati a rispettare disposizioni che proibiscono il finanziamento diretto dell'attività terroristica.

²⁸ È un forum internazionale apolitico, informale e multilaterale nato nel 2011 a New York. È composto da 29 Stati e dall'Unione Europea. L'obiettivo principale è la definizione di un accordo strategico di lungo termine per prevenire, combattere e perseguire il terrorismo e le ideologie radicali e violente che ne sono alla base. La lotta contro il terrorismo viene condotta con un costante richiamo al principio del *Rule of Law* e di leale rispetto dei diritti umani.

²⁹ Tra queste troviamo l'incentivo della collaborazione (ricorrendo anche all'INTERPOLE o a unità di intelligence finanziaria), tentare il rilascio in sicurezza degli ostaggi senza cedere alle richieste dei terroristi (perciò contemplare, se del caso, l'intervento armato), promuovere policy nazionali per prevenire e contrastare il fenomeno, informare circa i rischi. Il Memorandum verrà analizzato più avanti, nell'apposita sezione dedicata agli strumenti di *Soft Law*.

³⁰ L'organo decisionale, *FATF Plenary*, si riunisce tre volte l'anno ed emana raccomandazioni non vincolanti. Esse sono considerate misure standard in virtù delle quali modulare l'azione internazionale e nazionale per conseguire gli obiettivi stabiliti dall'organizzazione.

³¹ 2011 FATF Report, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF%20annual%20report%202011%202012%20website.pdf>.

³² Cfr. <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20020765/201304260000/0.353.22.pdf>.

Quest'ultimo si manifesta quando una persona «con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e deliberatamente fornisce o raccoglie fondi nell'intento di vederli utilizzati, o sapendo che saranno utilizzati, in tutto o in parte»³³ al fine di commettere un atto terroristico (tra cui nuovi sequestri di persona).

L'impegno specifico che le Nazioni Unite hanno assunto nel contrasto al finanziamento del terrorismo si inserisce nella più ampia cornice della lotta al terrorismo, che segue due linee operative: una mirata ed una generale. Esse sono complementari ed intendono assicurare la tempestività delle misure restrittive.

La prima si è definita a partire dalla risoluzione 1267 del 1999³⁴ e da una serie di risoluzioni successive con scopo analogo. Queste hanno permesso di concentrare l'intervento nei confronti del terrorismo di matrice islamica³⁵ tramite l'elaborazione di liste comprendenti enti o individui da sottoporre alle misure di contrasto del terrorismo, quale il congelamento dei beni³⁶.

Il sentiero generale è stato invece intrapreso dalla risoluzione 1373 del 2001³⁷, che si rivolge al terrorismo quale fenomeno in sé, senza precisi riferimenti alla zona territoriale in cui si manifesta e alle specifiche organizzazioni che lo attuano. A tal ragione, l'elenco puntuale di enti ed individui lascia il posto ad un impianto di misure generali.

È proprio a partire da questo anno che, a seguito dei tragici attacchi dell'11 settembre del 2001, la comunità internazionale e i singoli Stati hanno iniziato ad essere coinvolti in modo ancora più meticoloso nella definizione di un regime di sanzioni contro il terrorismo e i suoi finanziatori, incrementando la trasparenza finanziaria, così da rendere maggiormente difficoltoso il transito di denaro dei terroristi. Sono state adottate risoluzioni, principalmente emanate dal Consiglio di Sicurezza, il GAFI-FATF³⁸ è stato riconosciuto come *standard setter*³⁹ e si è registrato un aumento nell'azione sinergica di organizzazioni regionali ed internazionali (come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale). La linea strategica seguita vede, in prima

³³ Art. 2, comma 1, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20020765/201304260000/0.353.22.pdf>.

³⁴ Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1267 del 1999, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1267>.

³⁵ L'azione, inizialmente mirata ai Talebani, è stata successivamente estesa ad Al-Qaeda e agli individui ed enti ad essa collegati.

³⁶ Ai sensi dell'art. 4, lettera b: «Freeze funds and other financial resources, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the Taliban, or by any undertaking owned or controlled by the Taliban».

³⁷ Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1373 del 2001, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1373>.

³⁸ Gruppo d'Azione Finanziaria - Financial Action Task Force.

³⁹ Il gruppo d'azione finanziaria ha emanato una serie di raccomandazioni vertenti sul contrasto al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa. È possibile confrontare http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/RACCOMANDAZIONI_GAFI_2012_ITALIANO.pdf.

istanza, l'intenzione di attaccare le reti terroristiche con attività di intelligence, di polizia e di congelamento immediato delle risorse.

Successivamente, una seconda linea strategica, definibile di medio e lungo termine, opera al fine di garantire un miglioramento dei livelli di protezione dei canali di finanziamento formali – così che questi non siano usati in modo distorto per soddisfare gli interessi dei terroristi – e per contrastare i canali informali di sussidio.

Certamente, la varietà delle misure di contrasto varate hanno ostacolato il progredire del fenomeno terrorista, seppur questo abbia trovato nuove strade per continuare ad affermare le sue intenzioni tramite la violenza.

A tal riguardo, è possibile ritenere che il recente incremento della presa di ostaggi (al fine di finanziare i costi sostenuti dall'organizzazione terroristica) sia in parte causato dalla rigidità delle sanzioni adottate dalla comunità internazionale per interrompere il flusso di risorse tradizionali di finanziamento⁴⁰.

Pertanto, se da un lato queste misure hanno permesso di sradicare l'autofinanziamento o il sovvenzionamento da parte di simpatizzanti⁴¹, dall'altro lato, le organizzazioni terroristiche hanno riscoperto tecniche criminali di base per compensare le risorse venute meno. Un modo per supplire è stato individuato nella presa di ostaggi con conseguente richiesta di riscatto⁴². Non è dunque un caso che l'aumento dei finanziamenti di tale provenienza sia stato registrato perfino dal Consiglio di Sicurezza⁴³.

2. Analisi del fenomeno alla luce del diritto internazionale: scopi del lavoro

La presente ricerca è volta a comprendere se esiste, nell'ordinamento internazionale, il divieto – in capo agli Stati – di accettare le richieste estorsive avanzate da organizzazioni terroristiche colpevoli di aver preso in ostaggio cittadini stranieri.

⁴⁰ Cfr. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 2199 del 12 Febbraio 2015 che individua alcune fonti ufficiali di sostegno finanziario ai gruppi associati di Al Qaeda (Stato Islamico e Al-Nusra). Tra queste fonti è possibile individuare Stati, organizzazioni ed individui.

⁴¹ Secondo Michael Scheuer, ex capo della CIA, la maggior parte del denaro disponibile nelle casse di Al Qaeda tra il 2000 e il 2001 proveniva da offerte di ricchi donatori del Golfo che ebbero contatti diretti con bin Laden o che lo consideravano come fonte di ispirazione. Altri "benefattori" sembravano essere nobili e mercanti che trascorsero con lui viaggi di caccia in Afghanistan negli anni Novanta.

⁴² Infatti, le reti di Al Qaeda hanno fatto ricorso al sequestro a scopo estorsivo. A tal proposito è possibile confrontare i rapporti del Monitoring Team: UN Doc. S/2012/968, 31 Dicembre 2012, par. 57; UN Doc. S/2014/41, 23 Gennaio 2014, paragrafi 35-38; UN Doc. S/2014/770, 29 Ottobre 2014, paragrafi 49-59.

⁴³ Cfr. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 2195 del 2014, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2195>.

Nel capitolo successivo ricercherò tra le norme pattizie degli accordi che, condannando il *Kidnapping for Ransom*, presuppongano l'impegno da parte degli Stati nel realizzare un'azione di contrasto al fenomeno; analizzerò le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza emanate in materia di terrorismo e presa di ostaggi e considererò gli strumenti giuridicamente non vincolanti emanati da organizzazioni interazionali, nate a partire dalla volontà degli Stati e che, sulla base della medesima, si trovano ad operare⁴⁴.

Tutto questo sarà utile al fine di individuare l'esistenza – o l'assenza – di una norma consuetudinaria che stabilisca l'obbligo di *non facere*.

La fattispecie trattata può essere studiata tramite le lenti del diritto internazionale perché si presenta in un'accezione transnazionale. Infatti, almeno tre sono i soggetti coinvolti:

- 1) lo Stato sul cui territorio avviene il sequestro di persona (*locus commissi delicti*),
- 2) gli autori del crimine,
- 3) lo Stato a cui è richiesto il pagamento del riscatto (solitamente è lo Stato di nazionalità dell'ostaggio)⁴⁵.

Inoltre, è rilevante, ai fini del diritto internazionale, l'eventuale rifiuto o accettazione della richiesta di riscatto perché, qualsiasi sia la decisione effettuata dal Governo nazionale, le conseguenze si manifestano anche a livello internazionale: se acconsentire al pagamento significa rafforzare i terroristi ed incidere negativamente sulla stabilità degli Stati, rifiutarlo significa morte certa per gli ostaggi ed una riorganizzazione strategica in capo alla rete terroristica, che orienterà le sue successive manovre di sequestro ed estorsione verso i cittadini dei Paesi disposti a pagare. Questi ultimi, in virtù di questo ragionamento circolare, sovvenzioneranno in maniera indiretta il terrorismo e continueranno a minare l'equilibrio pacifico della comunità internazionale⁴⁶.

Con maggior precisione, tre sono le potenziali risposte ad una richiesta di riscatto: la prima coincide con l'accettazione della richiesta estorsiva; la seconda possibilità è l'accettazione, in segreto, della rivendicazione estorsiva e la sua conseguente negazione pubblica; la terza è un netto rifiuto, generalmente dettato da una politica nazionale, basata sull'interpretazione del diritto internazionale, che vieta il pagamento del riscatto.

⁴⁴ Gli strumenti di *Soft Law*, per quanto non giuridicamente vincolanti, si presentano come impegni assunti dagli Stati che, se rispettati sistematicamente e con il sopraggiungere dell'opinio iuris, possono diventare norme consuetudinarie e dunque vincolanti erga omnes.

⁴⁵ BUSCEMI, *Sugli obblighi internazionali degli stati in merito al pagamento di riscatti per la liberazione di propri cittadini sequestrati da gruppi terroristici associati all'Isil e ad Al-Qaeda*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc.2, 2016, p. 454.

⁴⁶ È opportuno segnalare che il terrorismo internazionale, che ricomprende il fenomeno analizzato nel presente elaborato, è stato qualificato dagli Stati come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Il tema è affrontato, in prima istanza, dalla Carta delle Nazioni Unite. Ai sensi dell'art.24, comma 1, «[...] i Membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che il Consiglio di Sicurezza, nell'adempiere i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome».

Quando i terroristi scelgono i Governi come interlocutori per estorcerli, questi ultimi devono ragionare nel rispetto dei principi costituzionali, devono considerare il diritto alla vita, alla sicurezza e alla libertà dei connazionali presi in ostaggio e devono tenere a mente quanto l'ordinamento internazionale dispone in materia. Inoltre, per quanto la finalità primaria dello Stato sia il salvataggio dei propri connazionali e per quanto si possa ritenere che il modo più sicuro per garantire tale risultato sia acconsentire al pagamento, ogni Stato ha coscienza delle conseguenze di tale decisione. Infatti, l'accettazione delle richieste estorsive economiche genererebbe cospicui finanziamenti alla rete terroristica, perché è nelle sue casse che il denaro andrebbe a depositarsi. Di conseguenza, non solo si realizzerebbe un rafforzamento dell'organizzazione, che otterrebbe un più esteso margine di manovra operativa (reclutamento e attentati), ma si inciterebbe la reiterazione della fattispecie criminosa così da percepire ulteriori guadagni: se il sequestro di persona assicura in modo diretto e non troppo rischioso l'afflusso di nuova liquidità, verrà indubbiamente riproposto, a discapito della vita, sicurezza e libertà individuale delle vittime.

CAPITOLO II. La disciplina del fenomeno sulla base degli strumenti del diritto internazionale

1. Norme convenzionali

È possibile rilevare, tra gli strumenti di diritto internazionale che considerano il fenomeno del sequestro di persona, alcune norme pattizie.

L'accordo, o trattato o convenzione, è una fonte secondaria di diritto internazionale, la cui giuridicità è basata sulla norma consuetudinaria «*pacta sunt servanda*», in virtù della quale assume l' idoneità ad istituire norme giuridiche vincolanti per i soggetti (Stati o organizzazioni internazionali) che hanno preso parte alla sua formulazione⁴⁷. Se le parti coinvolte sono due, il risultato delle negoziazioni sarà un accordo bilaterale; se le parti sono più di due, si ricorre alla denominazione di accordo multilaterale.

A disciplinare tale fonte del diritto internazionale è la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, del 1969. Con essa si definiscono procedura di stipulazione, effetti, riserve, invalidità ed estinzione degli accordi in forma scritta conclusi tra Stati. Ai sensi dell'art. 2 lett. a): «il termine trattato indica un accordo internazionale concluso per iscritto tra Stati e regolato dal diritto internazionale, che sia costituito da un solo strumento o da due o più strumenti connessi, qualunque ne sia la particolare denominazione».

Tale atto giuridico nasce dalle volontà manifeste di due o più soggetti dell'ordinamento internazionale che si impegnano a disciplinare o un rapporto che intercorre tra loro o una questione ad essi pertinente.

Il testo viene adottato con il consenso di tutti gli Stati partecipanti o, se in sede di conferenza internazionale, con il consenso di due terzi degli Stati presenti e votanti⁴⁸ e successivamente firmato. Ciò autentifica il testo e, ai sensi dell'art. 18, lett. a) della Convenzione di Vienna, quando «uno Stato [ha firmato] deve astenersi dal compiere atti suscettibili di privare un trattato del suo oggetto e del suo scopo». Successivamente, tramite ratifica, lo Stato si impegna ad osservare l'accordo⁴⁹.

⁴⁷ Per questo motivo le norme derivanti da un accordo sono denominate *norme particolari* – e non *erga omnes*. Queste ultime, essendo norme generali, sono efficaci nei confronti di tutti i soggetti di diritto internazionale.

⁴⁸ A meno che la stessa maggioranza non decida di applicare una norma differente. Cfr. Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, art. 9, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19690099/201502240000/0.111.pdf>.

⁴⁹ Lo scambio di ratifiche occorre quando il trattato è bilaterale. In caso di accordo multilaterale, occorre depositare le ratifiche presso un apposito depositario (un organo di un'organizzazione internazionale o uno Stato) e, a seguito del raggiungimento di un certo numero di ratifiche, l'accordo entrerà in vigore.

Per citare alcune norme convenzionali afferenti alla presa di ostaggi, possiamo riferirci alla IV Convenzione di Ginevra del 1949 (che ai sensi dell'art. 34 vieta la cattura di ostaggi), alla Convenzione per la soppressione dei sequestri illeciti di aeromobili del 1970 (per la quale commette reato chi tenta o realizza il sequestro dell'aeromobile e dei passeggeri) e al Protocollo addizionale del 2010, alla Convenzione per la soppressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile del 1971, alla Convenzione sulla prevenzione e repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette del 1973 (che ai sensi dell'art.2, c. 1, lett. a) stabilisce che è reato «commettere un omicidio, un rapimento o un altro attacco contro la persona o la libertà di una persona che gode di una protezione internazionale⁵⁰»), alla Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi del 1979, alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (con riguardo alla pirateria: art.101⁵¹), alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima del 1988 e al suo Protocollo del 2005, e alla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo del 1999.

Tra questi accordi, è possibile individuare, sia nella Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi sia nella Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, elementi e spunti di riflessione pertinenti all'argomento trattato nell'elaborato.

La prima fu adottata a New York, nel 1979, dall'Assemblea generale e ratificata dall'Italia in data 20 marzo 1986, per poi entrare in vigore il 19 aprile 1986.

La portata della Convenzione contro la presa di ostaggi risulta generale rispetto alla precedente Convenzione del 1973 a tutela delle persone internazionalmente protette, proprio perché realizzata in risposta a diversi episodi di sequestri di persona che videro il coinvolgimento non solo di funzionari statali, ma anche di civili.

Tra gli eventi che diedero impulso alla sua elaborazione troviamo l'assedio alla sede dell'OPEC di Vienna⁵² e i fatti che generarono l'operazione Entebbe⁵³. A tal proposito, nel preambolo alla Convenzione, la comunità

⁵⁰ Cfr. <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19730363/201208060000/0.351.5.pdf>.

⁵¹ «si intende per pirateria [...] ogni atto illecito di violenza o di sequestro, o ogni atto di rapina, commesso a fini privati dall'equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privati [...]».

⁵² Il 21 dicembre del 1975, un commando di sei persone assoldato dal Fronte Popolare di liberazione della Palestina fece irruzione nel quartier generale dell'OPEC (Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio) durante la riunione dei leader. Furono catturati all'incirca sessanta ostaggi.

⁵³ Sul volo Air France 139, del 27 giugno del 1976, partito da Tel Aviv, due palestinesi, membri del Fronte popolare per la Liberazione della Palestina, e due tedeschi delle Cellule rivoluzionarie, presero in ostaggio 106 persone, tra passeggeri e membri dell'equipaggio. Il volo fu dirottato e, con la complicità di Muammar Gheddafi, atterrò in Libia per rifornirsi e poi ripartire, con destinazione Entebbe. L'Uganda, a quell'epoca, era governata da Idi Amin Dada, che aveva istituito un regime dittatoriale esplicitamente avverso ad Israele. Per questo motivo, i dirottatori, accolti dall'esercito ugandese, trovarono protezione e poterono avanzare le loro richieste: cinque milioni di dollari e la liberazione di più di 50 attivisti favorevoli alla causa palestinese. A seguito dell'inefficace negoziazione, nella notte tra il 3 e il 4 luglio del 1976, un commando di militari israeliani assaltò l'aeroporto internazionale di Entebbe, conseguendo con successo la liberazione degli ostaggi.

internazionale ha colto l'occasione per esprimere la sua chiara preoccupazione circa la reiterazione del sequestro di persona, che viene ritenuto un atto di terrorismo internazionale.

Ai sensi dell'art.1, la Convenzione definisce con chiarezza l'esistenza del reato di presa d'ostaggi, prescrivendone il riconoscimento da parte degli Stati parti nei loro ordinamenti interni. Tale crimine si manifesta nel momento in cui «chiunque» detiene, tenta di detenere o è complice nella detenzione di un individuo, e ne minaccia il perseguimento della prigionia, il ferimento o l'uccisione. Tali intimidazioni sono attuate con la finalità di costringere una terza parte, che sia uno «Stato, un'organizzazione internazionale, una persona fisica o giuridica o un gruppo di persone», a compiere o astenersi dal compiere l'azione voluta dai sequestratori.

La convenzione in esame, come ulteriormente espresso dall'articolo 4 all'articolo 8, stabilisce una chiara condanna dell'atto del sequestro di persona. Come messo in rilievo dall'art. 4, gli Stati sono chiamati a sviluppare misure per prevenire, sul proprio territorio e all'esterno, la preparazione e la realizzazione di tale reato, nonché proibire sul proprio territorio «le attività illecite di individui, di gruppi e di organizzazioni che incoraggiano, fomentano, organizzano o commettono atti di presa d'ostaggi».

Infine, l'art. 13 stabilisce che nel momento in cui «il reato viene commesso sul territorio di un unico Stato, l'ostaggio e il presunto autore del reato hanno la cittadinanza di questo Stato e il presunto autore del reato è scoperto sul territorio di questo Stato», la Convenzione gode di applicabilità e questo sottolinea la sua rilevanza per il presente lavoro, che considera una fattispecie in cui sono coinvolti individui di diversa nazionalità.

Dunque, la Convenzione, nel rilevare determinati comportamenti ai quali gli Stati Parte devono allinearsi per contrastare la presa di ostaggi – la persecuzione, l'extradizione e lo sviluppo di una cooperazione di livello internazionale – detta un quadro normativo affinché la comunità internazionale possa disporre di adeguate strategie offensive nel contrasto ai sequestri e nella codificazione di norme nazionali contro il sequestro di persona. Inoltre, viene postulata la necessità di far sì che i membri della comunità internazionale si schierino a favore di una condanna univoca a tale pratica⁵⁴.

⁵⁴ Tra le misure di reazione al sequestro di persona, emerge un'altra linea strategica, questa volta difensiva, che coincide con la prevenzione: l'obbligo in capo agli Stati parte della Convenzione di collaborare è una delle misure pratiche più efficaci per contrastare la presa di ostaggi. Per citare un esempio, nell'ambito della pirateria, le imprese attive nel settore dei commerci via mare hanno collaborato al fine di produrre un insieme di *best management practices*, al fine di limitare i casi di dirottamento e le conseguenti prese di ostaggi. Tra queste pratiche, che sono in realtà delle accortezze, è previsto che le navi traccino e tendano ad evitare le rotte tenute dai pirati, aumentino la velocità se nei paraggi è presente un veicolo sospetto, siano equipaggiate con filo spinato per evitare abordaggi non autorizzati. Nel 2012 queste manovre hanno permesso di registrare una diminuzione del 50% degli incidenti ad opera della pirateria somala (rispetto all'anno precedente). Visto questo successo, l'elaborazione delle *best practices* è stata poi sublimata nel più generico ambito della presa di ostaggi tramite l'*Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom by Terrorists* del 2012.

Tuttavia, l'accordo in esame, non citando in maniera esplicita il divieto del pagamento del riscatto e non considerando neppure la più generale eventualità di una richiesta estorsiva, non disciplina come i destinatari di istanze di riscatto debbano comportarsi.

In parte l'assenza di tale misura potrebbe essere dovuta al periodo storico in cui l'accordo fu stipulato⁵⁵: per quanto già si percepissero e conoscessero le minacce intrinseche al terrorismo, è con l'avvento del XXI secolo che il timore si legò ad una maggior consapevolezza del fenomeno terroristico sia politico che di matrice islamista, così da sentire la necessità di elaborare nuove leggi più precise o acuire quelle già esistenti.

Gli studi sui mezzi di finanziamento al terrorismo islamico – che risulta essere il principale fruitore del *kidnapping for ransom* – hanno trovato spazio nella Convenzione internazionale contro il finanziamento del terrorismo, elaborata a distanza di venti anni, per poi subire un ulteriore stimolo evolutivo a seguito dei fatti dell'11 settembre 2001. Pertanto, solo gradualmente si è presa coscienza del fatto che anche il denaro che dagli Stati transita nelle casse dei terroristi si trasforma in un'arma contro la pace e la sicurezza internazionale.

Con riguardo alla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo⁵⁶, elaborata a seguito di un profondo senso di preoccupazione per il moltiplicarsi, su scala mondiale, degli atti di terrorismo «in ogni sua forma e manifestazione», le Nazioni Unite hanno deciso di trattare espressamente la questione del finanziamento al terrorismo, che prima del 1999 non era mai stato tema principale degli strumenti giuridici multilaterali.

Una volta rilevata l'esistenza di un collegamento diretto tra le sovvenzioni ai gruppi del terrore e l'occorrenza di atti terroristici di varie forme⁵⁷, tra cui la presa di ostaggi, le Nazioni Unite hanno scelto di elaborare, rafforzare ed applicare misure efficaci per prevenire tali dinamiche.

⁵⁵ BUSCEMI, *Sugli obblighi internazionali degli stati in merito al pagamento di riscatti per la liberazione di propri cittadini sequestrati da gruppi terroristici associati all'Isil e ad Al-Qaeda*, cit., p. 454.

⁵⁶ Fu adottata a New York il 9 dicembre 1999 ed entrò in vigore a livello internazionale dal 10 aprile 2002, vincolando, ad oggi, 186 Stati (United Nations, Treaty Series, vol.2178, p.197). In Italia fu ratificata il 27 marzo 2003 con Legge n. 7 del 14 gennaio 2003 ed entrò in vigore a partire dal 26 aprile 2004. Come enunciato nel Dossier n.110 della Legislatura 17° del Senato della Repubblica, la Convenzione «ha posto le basi a livello internazionale per la repressione penale del fenomeno e per l'estensione al medesimo del sistema di presidi già esistente per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio».
<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20020765/201304260000/0.353.22.pdf>

⁵⁷ Come espresso nel preambolo della Convenzione del 1999, si è compreso che quanto più elevate sono le risorse finanziarie a disposizione dei terroristi, quanto più frequenti, facinorosi e gravi risultano essere gli attacchi. In via ulteriore, con la Risoluzione 2462 adottata dal Consiglio di Sicurezza il 28 marzo 2019, imperniata sul tema del finanziamento al terrorismo, nel preambolo gli Stati Membri hanno enfatizzato come il terrorismo e i gruppi terroristici raccolgano fondi in vari modi. Tra questi vi è lo sfruttamento di risorse naturali, l'abuso di organizzazioni no-profit, donazioni, crowdfunding, estorsioni, commercio di beni culturali, traffico di armi, esseri umani, narcotraffico e la presa di ostaggi (Cfr. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2462>).

Ai sensi dell'art.2, par.1, lett. b) è limpidamente stabilito che commette reato chi «con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e deliberatamente fornisce o raccoglie fondi nell'intento di vederli utilizzati, o sapendo che saranno utilizzati, in tutto o in parte, al fine di commettere [...] ogni altro atto destinato ad uccidere o a ferire gravemente un civile [...], quando per sua natura o contesto, tale atto sia finalizzato ad intimidire una popolazione o a costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, un atto qualsiasi».

Di base, ad essere condannata è la scelta di stanziare denaro e risorse che confluiranno tra le proprietà dei terroristi. Infatti, come precisato dagli articoli 3 e 4, il reato sussiste non solo quando si compiono le minacce enunciate all'art.2, ma anche in presenza del mero tentativo di darvi seguito. Il ricorso al termine «fondi», come chiarito dall'art. 1, sottende il riferimento a beni di ogni tipo, siano essi «materiali o immateriali, mobili o immobili, acquisiti con qualsiasi mezzo [e soprattutto] crediti bancari, assegni bancari, azioni, titoli, obbligazioni [...]».

A questo punto, applicando la Convenzione ad un'ipotetica situazione di presa di ostaggi, immaginiamo che uno Stato Parte sia contattato da un gruppo di terroristi che, a fronte del rilascio degli ostaggi, richiedano una cospicua somma di denaro. Se lo Stato acconsentisse all'istanza estorsiva, si troverebbe a commettere il reato stabilito dalla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, perché ogni pagamento è un incentivo per futuri sequestri di persona⁵⁸. Ciò avverrebbe alla luce di quanto riportato ai sensi del primo e del quinto paragrafo dell'art. 2. Infatti, il reato si sostanzia se un soggetto mira a servire gli scopi delittuosi del gruppo (in questo caso pagare per ottenere il rilascio) o se è consapevole delle intenzioni del gruppo criminale a fronte del finanziamento (reiterare nei sequestri di persona o devolvere il denaro nella commissione di altri atti terroristici).

A sottolineare la condotta contraria alla legge è l'art. 5, par. 1, che stabilisce la presenza di una sanzione: «ciascuno Stato Parte bada, in modo particolare, che le persone giuridiche la cui responsabilità è coinvolta ai sensi del paragrafo 1, siano oggetto di sanzioni penali, civili o amministrative efficaci, proporzionate e dissuasive. Tali sanzioni possono essere di natura pecuniaria».

Infine, a rimarcare la condanna di ogni forma di finanziamento al terrorismo è l'art. 6, che asserisce la possibilità in capo agli Stati di adottare misure, persino di ordine legislativo, «affinché [tali atti criminali] non possano in alcuna circostanza essere giustificati da considerazioni di natura politica, filosofica, ideologica,

⁵⁸ Come presentato nel primo capitolo dell'elaborato, i proventi del riscatto sono impiegati per finanziare, realizzare e ampliare molteplici attività di stampo terroristico, perché ogni transazione finanzia una nuova transazione. Il genuino circolo vizioso che così prende forma potrebbe essere interrotto scegliendo di non pagare, così da disincentivare i terroristi dalla reiterazione dei sequestri.

razziale, etnica, religiosa o da altri motivi analoghi» e, al fine di agire concretamente in opposizione al finanziamento del terrorismo, i paragrafi 1 e 2 dell'art. 8 stabiliscono che, nel rispetto dei principi di diritto interno, ogni Stato Parte si impegna a identificare, rilevare, bloccare, sequestrare e confiscare tutti i fondi «utilizzati o destinati ad essere utilizzati per commettere i reati di cui all'articolo 2».

Pertanto, se uno Stato Parte decidesse di accordare ai sequestratori il denaro richiesto per il rilascio dei propri cittadini, si troverebbe a commettere una violazione della Convenzione. Infatti, seppur l'intento non sia quello di assicurare un finanziamento diretto al gruppo terroristico, lo Stato risulterebbe comunque consapevole dei modi di potenziale impiego delle risorse economiche versate, cioè l'irrobustimento della rete terroristica.

2. Risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU rilevanti in materia

Nell'ambito nelle Nazioni Unite spetta al Consiglio di Sicurezza adottare, nei casi previsti dalla Carta, decisioni vincolanti. Tale organo, composto da quindici Membri, tra cui cinque Membri permanenti (Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Russia e Cina), detiene la responsabilità di mantenere la pace e la sicurezza internazionale⁵⁹. Gli Stati membri convengono di accettare ed eseguire le sue decisioni, disposte in virtù degli ampi poteri conferiti dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite: ai sensi dell'art. 39, dispone del potere generale di emanare raccomandazioni o decisioni nel caso in cui sia accertata la presenza di una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione. L'art. 41 prevede che il Consiglio di Sicurezza decida «quali misure [di natura concreta come la rottura delle relazioni diplomatiche, l'interruzione delle relazioni economiche e delle comunicazioni], non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni». Nella prassi del Consiglio, decisioni *ex art. 41* sono considerate vincolanti per gli Stati membri.

Dalla fine degli anni Novanta, il Consiglio di Sicurezza ha iniziato ad emanare, sotto forma di decisioni, atti che producono effetti simili ai trattati internazionali, con misure destinate a produrre effetti permanenti sugli Stati⁶⁰.

⁵⁹ Cfr. Carta delle Nazioni Unite, art. 24.

⁶⁰ Cfr. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, pagina 188. Così facendo il Consiglio di sicurezza esercita una funzione legislativa in ambito internazionale, che risulta però dubbia sotto il profilo della legittimità ai sensi della Carta. Tuttavia, anche gli Stati membri hanno giustificato tale comportamento alla luce dell'urgenza di contrastare un fenomeno che minaccia gli interessi della comunità internazionale, contro il quale il processo classico di produzione normativa internazionale si rivela, a tratti, inadeguato.

Tra questi troviamo non solo le decisioni istitutive del Tribunale Penale per l'ex-Iugoslavia (Risoluzione 808 del 1993) e del Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda (Risoluzione 995 del 1994), ma anche Risoluzioni afferenti strategie di *counter-terrorism*.

Queste ultime sono state adottate perché il terrorismo figura tra le tante problematiche e i numerosi temi affrontati dal Consiglio di Sicurezza. Contro tale fenomeno si è tentato di agire tramite l'elaborazione di numerose risoluzioni, alcune delle quali, adottate su base del capitolo VII, predispongono norme specificatamente rivolte agli Stati affinché assumano determinati comportamenti in relazione al finanziamento del terrorismo e alla fattispecie del sequestro di persona a scopo estorsivo.

2.1 Risoluzione 1267 (1999)

Con la Risoluzione 1267, adottata nel 1999, in concomitanza con la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, le Nazioni Unite hanno introdotto una misura specifica al fine di contrastare il terrorismo: una procedura di congelamento – *assets freeze* – dei fondi e delle risorse economiche di individui affiliati ai Talebani ricompresi nella *Consolidated Sanctions List*⁶¹.

Già nel preambolo, il Consiglio, stabilendo che «la cattura del console generale della Repubblica islamica dell'Iran e l'uccisione di diplomatici iraniani e dei giornalisti» è stata una palese violazione del diritto internazionale, nel par. 4, (b) ha poi deliberato la necessità di «congelare i fondi e altre risorse finanziarie» dei Talebani e di assicurarsi che nessun finanziamento sia reso disponibile per il loro diretto beneficio.

Il quinto paragrafo ha istituito un comitato ad hoc, attualmente sotto la denominazione ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions Committee, per monitorare la condotta degli Stati, per evidenziare eventuali violazioni del par. 4 e per redigere report ed osservazioni sulle conseguenze dell'applicazione delle misure stabilite dalla risoluzione. Nel corso degli anni, il regime sanzionatorio⁶², la composizione della lista di individui cui le sanzioni si applicano⁶³ nonché il ruolo e le prerogative del Comitato si sono via via ampliate (a seguito in particolare di due risoluzioni, la 1989 del 2011 e la 2253 del 2015).

⁶¹ Obiettivo della Lista è elencare individui ed enti, pubblici o privati, che, a seguito della fornitura di materiale di supporto alle organizzazioni terroristiche, sono oggetto di sanzioni. Ogni Stato membro è libero di modificare la lista, che nel corso del tempo ha subito modifiche ed implementazioni.

⁶² Attualmente prevede l'Assets Freeze, il Travel Ban e l'Arms Embargo.

⁶³ Con l'adozione della Risoluzione 1989 del 2011 si è realizzata una scissione tra il regime sanzionatorio dei Talebani e quello di Al Qaeda. Per questo motivo la *Consolidated List* è stata sostituita dall' *Al Qaeda Sanctions List* per poi rendere operativa l'*ISIL*

Il congelamento dei fondi e delle risorse economiche – *in primis* diretto solo ai Talebani, successivamente esteso ad altre organizzazioni – potrebbe essere visto sia come un'utilissima arma strumentale nelle mani degli Stati affinché le organizzazioni terroristiche si indeboliscano, sia come il punto di partenza per lo sviluppo di un divieto circa il pagamento del riscatto.

Infatti, se il trasferimento di denaro ed altre risorse a favore dei gruppi terroristici viene punito con il congelamento, lo stesso potrebbe avvenire per il denaro che uno Stato versa al fine di liberare i suoi cittadini, poiché il pagamento del riscatto si configura come uno dei tanti modi di finanziamento del terrorismo. Tuttavia, tale divieto non è stato in alcun modo menzionato dal Consiglio nell'elaborazione di detta risoluzione.

2.2 Risoluzione 1373 (2001)

Modellate sulla Convenzione del 1999, all'epoca ancora non entrata in vigore, le previsioni della Risoluzione 1373 del 2001 non contemplano in modo esplicito il tema del pagamento del riscatto, ma si focalizzano in modo più generico sul bisogno di sopprimere il finanziamento del terrorismo, così da prevenire futuri attacchi di diversa natura (attentati suicidi, esplosioni, sequestri, ecc.)⁶⁴.

Con un linguaggio che appare simile a quello della Convenzione citata, il Consiglio di Sicurezza si trova ad esigere la criminalizzazione, da parte degli Stati, della fornitura o della raccolta «con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, di fondi da parte dei loro cittadini o nei loro territori con l'intenzione di [utilizzarli o consapevoli che verranno utilizzati] per realizzare atti terroristici»⁶⁵. Con il termine *decides*, che indica una prescrizione – piuttosto che il termine *calls upon*, che indica un'esortazione – definisce, nel primo paragrafo, come gli Stati debbano «prevenire e reprimere il finanziamento di atti terroristici», congelando «senza indugio» fondi e altri beni o risorse⁶⁶.

(*Da'esh*) and *Al-Qaida Sanctions List* che, stando all'aggiornamento avvenuto in data 21 maggio 2019, contempla i nomi di 260 individui e 84 entità. Infine, la *United Nations Security Council Consolidated List*, anch'essa rivista in data 21 maggio 2019 ad oggi include 703 individui e 347 entità destinatari delle sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza.

⁶⁴ Nel preambolo il Consiglio esorta gli Stati ad un lavoro collaborativo per «sopprimere gli atti terroristici [...] attraverso la piena implementazione delle rilevanti convenzioni internazionali relative al terrorismo [e] prendendo misure supplementari per prevenire e reprimere, nei loro territori con tutti i mezzi legali disponibili, il finanziamento e la preparazione di qualsiasi atto di terrorismo».

⁶⁵ Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1373 del 2001, par.1, (b)

⁶⁶ Cfr. BUSCEMI, *Sugli obblighi internazionali degli stati in merito al pagamento di riscatti per la liberazione di propri cittadini sequestrati da gruppi terroristici associati all'Isil e ad Al-Qaeda*, cit., p. 454.

Risulta poi interessante quanto stabilito ai sensi del par.1, (d), perché il Consiglio dispone che gli Stati debbano proibire ai loro cittadini, o ad enti operativi sul proprio territorio, di «rendere disponibile qualsiasi fondo, bene finanziario o risorsa economica o altri servizi finanziari [...]» che rechi un vantaggio diretto o indiretto a persone che «commettono, tentano di commettere, facilitano o partecipano all'esecuzione di atti terroristici» o a persone ed entità che agiscono per conto o in nome di organizzazioni terroristiche. Se a ciò aggiungiamo quanto previsto dal par.2, (a), gli Stati dovranno «astenersi dal fornire qualsiasi forma di aiuto, attivo o passivo, ad entità o persone coinvolte in atti terroristici».⁶⁷

Per concludere, seppur la risoluzione non sembri dedicarsi precipuamente al tema del sequestro di persona a scopo estorsivo, ipotizzando che tale fattispecie sia realizzata da un'organizzazione terroristica, lo Stato o gli Stati coinvolti potrebbero comunque trovare nella Risoluzione 1373 una base su cui modellare il proprio comportamento. Ciò sarebbe motivato dalla consapevolezza che i guadagni percepiti sulla presa di ostaggi sono una delle più cospicue forme di finanziamento dell'organizzazione terroristica e dal fatto che la risoluzione in esame configura un divieto di finanziamento di ampia portata⁶⁸.

2.3 Risoluzione 1904 (2009)

La Risoluzione 1904 adottata all'unanimità dai membri del Consiglio di Sicurezza il 17 dicembre 2009 è stata redatta in concomitanza all'incremento dei sequestri di persona e delle attività delittuose della pirateria in Africa e nel Medio Oriente come forme di sostentamento dei gruppi terroristici⁶⁹.

⁶⁷ Tuttavia, la risoluzione votata a seguito del tragico 11 settembre non sembra esplicitare – né tramite il testo, né tramite i lavori preparatori – un palese richiamo al fenomeno del kidnapping for ransom, anche se, una volta contestualizzata la risoluzione, questa apparente lacuna non sorprenderebbe più di tanto, perché nel 2001 la questione della presa di ostaggi e le conseguenti richieste estorsive non erano di particolare rilievo (sia in riferimento al numero di vittime, che in termini di cifre richieste). Successivamente, con l'aumento della frequenza di tale reato, il Consiglio di Sicurezza ha iniziato ad esaminare con più precisione la fattispecie.

⁶⁸ Non solo il divieto di finanziamento investe in modo diretto gli Stati ai sensi del par.2 (a), ma la stessa risoluzione si presenta con un carattere generale ed indefinito, al punto che parte della dottrina ha qualificato l'azione svolta dal Consiglio di Sicurezza quasi come legislativa: Pellet, nell'articolo *Malaise dans la guerre: à quoi sert l'O.N.U.?*, in *Le Monde*, 5 novembre 2001, ha paragonato la risoluzione 1373 ad «une véritable législation internationale».

Inoltre, V. BUSCEMI, *Sugli obblighi internazionali degli stati in merito al pagamento di riscatti per la liberazione di propri cittadini sequestrati da gruppi terroristici associati all'Isil e ad Al-Qaeda*, cit., p. 454.

Inoltre, per la sua formulazione che lascia spazio ad un'interpretazione estesa, ha favorito molti Stati direttamente coinvolti dal terrorismo islamico: gli Stati Uniti e i suoi alleati hanno potuto, in virtù della Risoluzione 1373, intervenire militarmente in Afghanistan a titolo di legittima difesa, tramite l'operazione *Enduring Freedom*.

⁶⁹ U.N. SCOR, 64th Sess., U.N. Doc. S/PV.6221, 18 novembre 2009: «We are concerned that ransom payments have contributed to the recent increases in piracy [therefore we] encourage all States to adopt a firm no-concessions policy when dealing with hostage-takers, including pirates».

Proprio per questo motivo nel preambolo viene espressa preoccupazione per gli «incidents of kidnapping and hostage-taking by individuals, groups, undertakings and entities» che hanno l'obiettivo di ottenere concessioni politiche o finanziarie. Pertanto, riaffermando il bisogno di combattere – nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite, del diritto internazionale, dei diritti umani e delle norme in materia di rifugiati e aiuti umanitari – le minacce alla pace e sicurezza internazionale causate da atti di terrorismo, si prescrivono agli Stati membri due condotte:

- 1) Ai sensi del paragrafo 1 (a), gli Stati devono congelare senza indugio i fondi e le risorse finanziarie o economiche dei soggetti inclusi nella *Consolidated List*, assicurandosi che né i propri cittadini, né individui presenti sul territorio mettano a loro disposizione proventi economici⁷⁰.
- 2) Ai sensi del paragrafo 5, si chiarifica che quanto affermato dal paragrafo 1 (a) si applica, *soprattutto*, al pagamento dei riscatti a individui, gruppi, imprese o entità ricomprese nella *Consolidated List*.

La risoluzione in esame, se per un verso sembra risolvere l'indeterminatezza della Risoluzione 1373, perché stabilisce in modo netto l'applicabilità dell'*assets freeze* al pagamento dei riscatti e qualifica tale pratica come finanziamento del terrorismo, dall'altro fallisce nell'imporre agli Stati membri l'obbligo di istituire, nei loro ordinamenti interni, meccanismi sanzionatori che vietino l'accettazione delle richieste estorsive.

Tuttavia, sulla base di una lettura congiunta della presente risoluzione e di quella analizzata in precedenza (la Risoluzione 1373), se gli Stati accettassero le richieste estorsive, quel denaro dovrebbe essere congelato nell'immediato perché andrebbe a garantire «financial assets or economic resources» all'organizzazione terroristica⁷¹.

Questa manovra (il congelamento dei beni) sembrerebbe configurarsi come risposta sanzionatoria ad un'azione illecita – l'accettazione della richiesta estorsiva – commessa dallo Stato⁷², dai suoi cittadini o da persone presenti nel proprio territorio, condannata non solo dal paragrafo 1 (a) della Risoluzione 1904, ma

⁷⁰ Inoltre, il Consiglio «*decides to review the measures described in paragraph 1 [...] with a view to their possible further strengthening in 18 months, or sooner if necessary*». L'interesse nel rinforzare, se del caso, le prescrizioni emanate indica un serio impegno di contrasto.

⁷¹ KAZMIR, *The Law, Policy, and Practice of Kidnapping for Ransom in a Terrorism Context*, in *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, 2015.

⁷² È possibile ritenere che un presunto divieto di pagamento del riscatto si applichi sia ad individui privati, non precipuamente sotto la sfera di influenza dello Stato, sia agli organi propri dello Stato, le cui azioni ed omissioni sono direttamente imputate all'apparato burocratico. Se il divieto non fosse valido in capo agli organi statali, l'oggetto e lo scopo della Risoluzione (esaurire i fondi economici dei terroristi) sarebbero inficiati.

Questa specifica decodificazione si basa sul principio dell'effetto utile: una norma deve essere interpretata nel suo complesso e nell'interesse del raggiungimento delle finalità da essa prefissate.

Inoltre, con la successiva Risoluzione 2161, si precisa che il divieto deve essere applicato a prescindere da come o da chi eseguirebbe la transazione. Perciò la provenienza del denaro – da fonti pubbliche o private – risulterebbe indifferente.

anche dalla Risoluzione 1373, richiamata nel preambolo del documento in esame, la quale «*decides*» che gli Stati prevenzano e reprimano il finanziamento di atti terroristici (paragrafo 1 (a)), che sia criminalizzata la fornitura o raccolta volontaria di denaro (paragrafo 1 (b)) e che si proibisca la disponibilità di risorse per atti di questo tipo (paragrafo 1 (d))⁷³.

2.4 Risoluzione 2133 (2014)

La Risoluzione 2133, proposta dal Regno Unito⁷⁴, fu adottata all'unanimità nel 2014 e, seppur sia considerata «the milestone in the fight against kidnapping for ransom»⁷⁵, presenta un linguaggio di tipo esortativo.

Nel preambolo i membri del Consiglio condannano gli incidenti di sequestro di persona a scopo estorsivo (sia per ottenere risorse economiche, sia per ottenere concessioni politiche), esprimono preoccupazione per la sempre più frequente occorrenza di tali fenomeni ed evidenziano che «i pagamenti del riscatto o l'accettazione di richieste politiche sovvenzionano nuovi sequestri, così da incrementare le vittime e perpetrare il problema».

A tal proposito, tramite la prevenzione e l'assicurazione di una «safe release» degli ostaggi senza che gli Stati accettino le richieste estorsive dei terroristi, qualsiasi sia la loro natura⁷⁶ si potrebbe individuare la volontà degli Stati di contrastare il fenomeno del *kidnapping for ransom*.

Infine, notando la decisione che i membri del G8 hanno preso a Lough Erne⁷⁷, il Consiglio ha manifestato l'interesse di ritornare sull'argomento, avvalendosi delle osservazioni di esperti⁷⁸.

Ciononostante, nella parte dispositiva della risoluzione, il linguaggio utilizzato affinché gli Stati rifiutino le richieste di riscatto avanzate dai terroristi è di tipo esortativo: nel par. 3, viene chiesto agli stati – *calls upon* –

⁷³ Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1373 del 2001, http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20050122122811.

⁷⁴ L'obiettivo del Regno Unito fu quello di rendere operativo il Communiqué del 18 giugno 2013 adottato a Lough Erne.

⁷⁵ Cfr. Mauro Miedico, *Special meeting of the Counter-Terrorism Committee on Kidnapping For Ransom and Hostage-Taking Committed by Terrorist Groups*, 24 novembre 2014, New York, <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2015/05/Statement-by-Mr.-Mauro-Miedico-Section-Chief-Terrorism-Prevention-Branch-United-Nations-Office-on-Drugs-and-Crime-UNODC.pdf>.

⁷⁶ Gli Stati possono orientare la propria strategia preventiva sulla base del lavoro portato avanti dal *Global Counterterrorism Forum (GCTF)*, che ha pubblicato una serie di documenti relativi alle *good practices* da attuare nell'ambito della presa di ostaggi.

⁷⁷ V. pag. 35 e pag. 49.

⁷⁸ Come il Roma-Lione Group, che è un gruppo di lavoro creato sotto la Presidenza italiana del G8 del 2001. Il suo impegno ha a che fare con l'elaborazione di strategie di contrasto al terrorismo ed ai crimini transnazionali, poiché: «[i membri del G7] hanno concordato che la formulazione di strategie condivise sul piano internazionale è lo strumento migliore per affrontare e risolvere i fenomeni criminali e terroristici, che sempre più possiedono una fisionomia sovranazionale, impossibile da affrontare senza una adeguata rete di relazioni tra Stati» (Cfr. <http://www.g7italy.it/it/news/prima-riunione-del-roma-lione-group-tema-centrale-contrasto-al-terrorismo/index.html>).

di impedire che i terroristi ottengano benefici diretti o indiretti dai *ransom payments* e modulino le loro azioni al fine di assicurare un rilascio in sicurezza; nel par. 4 il Consiglio, nuovamente, «calls upon all Member States» di cooperare durante tali incidenti e lo stesso termine viene utilizzato nel par. 10, dove si invocano gli Stati al fine di incoraggiare le compagnie private ad attenersi alle linee guida e alle *good practices* attive nell'ambito della prevenzione e della repressione dei sequestri di persona.

Ad ulteriore evidenza della mancata creazione di una base legale che vincola gli Stati a rifiutare l'accettazione delle istanze estorsive, troviamo sia Consiglio, che richiama l'attenzione sugli strumenti di *soft law* rilevanti in materia⁷⁹, sia l'intervento del delegato argentino Oyarzabal, il quale ritiene che il legame tra *kidnapping for ransom* e terrorismo non è sempre diretto e costante, al punto che la risoluzione non possa imporre nuovi obblighi giuridici⁸⁰.

Dunque, nonostante l'elaborazione della risoluzione in esame rappresenti un passo in avanti nella disciplina dei sequestri di persona, la sua portata sembrerebbe essere incompleta poiché, non imponendo un divieto al pagamento dei riscatti – bensì limitandosi ad esortare gli Stati a rifiutare le richieste estorsive di qualsivoglia natura – essa non stabilisce un obbligo giuridico a cui gli Stati devono sottostare, né prevede un sistema di sanzioni da applicare agli Stati che paghino i riscatti⁸¹.

⁷⁹ Par. 9, con precisione, l'*Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom by Terrorists*.

⁸⁰ UN Doc. S/PV.7101, p.2, «Argentina believes that the response to a hostage situation or kidnapping should take its specific circumstances into account, and that we must prioritize the lives of hostages over other considerations [...] we must consider the implementation of measures to identify, freeze, seize or confiscate the funds or other property constituting the proceeds of the crime of hostage-taking [...]» e, « [...] beyond not establishing new legal obligations for Members, the resolution has the symbolic value of reflecting the Council's unanimous agreement that dialogue should be initiated on ways of combating this particular form of financing of terrorism. Such United Nations dialogue, which Argentina supports, must take place in the context of the General Assembly, which is not only the competent forum, but which will also ensure the participation of all Member States in a matter of such importance in order to move towards the necessary consensus».

Cfr. anche Cfr. BUSCEMI, *Sugli obblighi internazionali degli stati in merito al pagamento di riscatti per la liberazione di propri cittadini sequestrati da gruppi terroristici associati all'Isil e ad Al-Qaeda*, cit., p. 454.

⁸¹ Poiché la Risoluzione non crea un vincolo legale per gli Stati, la si potrebbe considerare come uno strumento elaborato al fine di concentrare una significativa pressione politica sul tema, riuscendo così a persuadere gli Stati a non pagare il riscatto. Cfr. Nichols, *U.N. Security Council urges end to ransom payments to extremists*, in *REUTERS*, 27 gennaio 2014.

2.5 Risoluzione 2161 (2014)

La Risoluzione 2161 approvata all'unanimità, su proposta statunitense, nel 2014⁸², nonostante ribadisca le disposizioni previste da risoluzioni precedenti⁸³, rappresenta una tappa importante del percorso che le Nazioni Unite hanno intrapreso nella definizione delle sanzioni nei confronti degli Stati che concorrono al finanziamento del terrorismo.

Nel preambolo il Consiglio di sicurezza condanna con vigore gli episodi di presa di ostaggi commessi da gruppi terroristici ed esprime la sua determinazione nel prevenire tali atti e nel garantire il rilascio in sicurezza degli ostaggi «without ransom payments or political concessions».

A tal proposito, il par. 7 conferma l'applicazione delle misure previste al paragrafo 1 (a)⁸⁴ anche al pagamento di riscatti verso individui o enti ricompresi nelle liste elaborate dalle Nazioni Unite: «confirms further that the requirements [...] also apply to the payment of ransoms to individuals, groups, undertakings or entities on the Al-Qaida Sanctions List, regardless of how or by whom the ransom is paid».

Provando a leggere il tutto in una prospettiva di contrasto sempre più efficace alle molteplici forme di finanziamento al terrorismo e in relazione al comportamento cui gli Stati devono attenersi nell'eventualità in cui abbiano a che fare con dei sequestri, la risoluzione sembra ampliare in modo rilevante la portata degli obblighi di *asset freeze* in capo agli Stati, enfatizzando come questa misura sanzionatoria sia da applicare anche nel caso in cui si effettui un pagamento a titolo di riscatto.

Per questo motivo, essendo il pagamento del riscatto considerato come un'azione illecita da sanzionare senza indugio, si potrebbe dedurre la presenza di un divieto di accettazione delle richieste estorsive, applicabile sia ad enti pubblici che privati⁸⁵, così da ridurre il flusso di risorse economiche o finanziarie a vantaggio di individui ed entità presenti sull'*Al-Qaida Sanctions List*⁸⁶.

⁸² Anno in cui il fenomeno della presa di ostaggi e delle conseguenti richieste estorsive (principalmente da parte di Al Qaeda) è cresciuto in modo allarmante.

⁸³ In particolare: Risoluzione 1333 (2000), par. 8 c); Risoluzione 1390 (2002), par. 1 e 2; Risoluzione 1989 (2011), par. 1 e 4.

⁸⁴ Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 2161 (2014), par.1 (a): «Freeze without delay the funds and other financial assets or economic resources of these individuals, groups, undertakings and entities, including funds derived from property owned or controlled directly or indirectly, by them or by persons acting on their behalf or at their direction, and ensure that neither these nor any other funds, financial assets or economic resources are made available, directly or indirectly for such persons' benefit, by their nationals or by persons within their territory».

⁸⁵ *Regardless of how or by whom* the ransom is paid.

⁸⁶ Occorre inoltre sottolineare come sia vietato effettuare pagamenti – tra cui quelli a titolo di riscatto – ai soggetti affiliati ad organizzazioni terroristiche che oggi sono compresi nella ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List. Siffatte azioni non solo sono

A conferma di questa interpretazione della risoluzione, viene in rilievo quanto l'ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions Committee afferma nello spiegare il termine *assets freeze*: «under this requirement [par.7 della Risoluzione 2161 (2014)], the payment of ransom to any listed party should therefore be prohibited»⁸⁷; quanto dichiarato dal Monitoring Team nel suo quindicesimo rapporto: «ransom payments to listed groups or individuals, however, would be a breach of the Al-Qaida sanctions»⁸⁸; quanto segnalato dall'UNODC in occasione dello Special meeting of the Counter-Terrorism Committee on KFR: «prohibition of ransom payments emanates from UNSCR 1267, adopted already in 1999 [has been made more explicit] in reaffirming that “payment of ransoms to individuals, groups, undertakings or entities on the Al-Qaida Sanctions List, regardless of how or by whom the ransom is paid...” do constitute a violation of the Sanctions Regime under Chapter VII of the United Nations Charter»⁸⁹, e infine quanto sottolineato Consiglio dell'Unione Europea il 20 aprile 2015 «the commitment of Member States to uphold these resolutions, in particular the requirement to prevent terrorists designated under the UN Al Qaeda sanctions regime from benefitting from ransom payments, including through the freezing of funds and other assets»⁹⁰.

2.6 Risoluzione 2170 (2014)

Il 15 agosto del 2014 il Consiglio di Sicurezza ha adottato la Risoluzione 2170 all'unanimità⁹¹, contemplando al suo interno una serie di misure utili a confermare l'applicabilità delle misure sanzionatorie – previste e vigenti per Al Qaeda e affiliati – anche all'ISIS e al Fronte Al Nusra, così da prosciugare ogni potenziale fonte di finanziamento in favore di questi gruppi⁹².

vietate dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ma comporterebbero una violazione del regime sanzionatorio originariamente prescritto dalla Risoluzione 1267 (1999).

⁸⁷ ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions Committee, *Assets Freeze: Explanation of Terms*, 24 febbraio 2015, par.22, https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/eot_assets_freeze_-_english.pdf.

⁸⁸ UN Doc S/2014/41, 23 gennaio 2014, p.14, par.38, <https://undocs.org/S/2014/41>.

⁸⁹ *Statement* by Mauro Miedico, 24 novembre 2014, New York, <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2015/05/Statement-by-Mr.-Mauro-Miedico-Section-Chief-Terrorism-Prevention-Branch-United-Nations-Office-on-Drugs-and-Crime-UNODC.pdf>.

⁹⁰ *Council conclusions on Kidnap for Ransom*, 23 giugno 2014, Lussemburgo, par. 3, <https://www.consilium.europa.eu/media/28038/143318.pdf>.

⁹¹ Il tema della lotta alle azioni terroristiche dello Stato Islamico ha generato un profondo legame collaborativo tra gli Stati. È probabile che lo spirito di coalizione sia nato a partire dall'ascesa apparentemente incessante e certamente destabilizzante dei gruppi islamisti radicali appartenenti al Califfato, proclamato – violando numerose norme anche basilari di diritto internazionale – dopo aver assunto il controllo di vaste zone irachene e siriane, al fine di ottenere un'unificazione politica e religiosa dell'Islam sunnita.

⁹² Per questo motivo le clausole operative richiamano la Risoluzione 2161 del 2014 (per le sanzioni finanziarie) e la Risoluzione 2117 del 2013 (per armi e munizioni leggere).

È in base al disposto dei paragrafi 18 e 19, che il Consiglio, riconoscendo l'ISIS come «a splinter group of Al Qaeda»⁹³, si dichiara pronto ad includere nelle preesistenti liste tutti gli individui, i gruppi e le entità che risultino affiliate ad Al Qaeda, assoggettandole alle misure imposte dal par.1 della Risoluzione 2161.

Volgendo l'attenzione al fenomeno della presa di ostaggi, come risulta dal preambolo, tali episodi vengono condannati sia se effettuati da membri dello Stato Islamico, del Fronte al Nusra o da associati ad Al Qaeda e a prescindere dalla natura delle richieste estorsive.

Il Consiglio torna a ribadire la sua determinazione nel prevenire «kidnapping and hostage-taking committed by terrorist groups and to secure the safe release of hostages without ransom payments or political concessions, in accordance with applicable international law» ed invita gli Stati a far sì che i terroristi non ottengano benefici, diretti o indiretti, dal pagamento dei riscatti o da concessioni politiche, perché è condannato ogni coinvolgimento «in direct or indirect trade with ISIL, ANF and all other individuals groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida», dato che questo costituisce una forma di «financial support».

In conformità a siffatta condanna, il par. 15 stabilisce che gli Stati si assicurino che i propri connazionali e le persone sul proprio territorio non attuino donazioni a sostegno delle precitate entità o di coloro che per esse operano.

A precisare come le misure sanzionatorie del Consiglio di Sicurezza siano destinate a colpire ogni tipo di risorsa economica dei terroristi, compresi i ricavi provenienti dalla presa di ostaggi, nel dibattito sull'adozione della delibera, il rappresentante degli Stati Uniti ha dichiarato che «the resolution reinforces the existing prohibition [stabilite nella Risoluzione 2170] in United Nations sanctions on all payments and donations to ISIL, the Al-Nusra Front and other Al-Qaida affiliates, including ransoms, which perpetuate a cycle of horrific brutality»⁹⁴.

⁹³ cioè una fazione di un'organizzazione terroristica che si esprime tramite la violenza.

⁹⁴ UN Doc. S/PV.7379, <https://undocs.org/S/PV.7379>.

2.7 Risoluzione 2199 (2015)

Il testo proposto dalla Russia e sponsorizzato da 35 Paesi, tra cui l'Italia, è stato adottato all'unanimità il 12 febbraio 2015, per bloccare i quattro canali principali di finanziamento per l'Isis e Al Nusra: le esportazioni illegali di petrolio⁹⁵, i saccheggi e i traffici clandestini di beni antichi⁹⁶, i riscatti⁹⁷ e le donazioni esterne.

La risoluzione, adottata sulla base del cap. VII della Carta, prevede una serie di obblighi a carico degli Stati, i quali sono inoltre invitati dal Consiglio a riferire entro un termine di centoventi giorni dall'adozione della risoluzione stessa circa le misure assunte per garantirne l'attuazione nei rispettivi ordinamenti giuridici.

Sul fronte dei riscatti, viene ribadito che il loro pagamento, a prescindere dai soggetti che lo effettuano o dal modo in cui sia effettuato, è una violazione degli obblighi internazionali e per questo motivo si esortano gli Stati membri delle Nazioni Unite ad adottare e rispettare le *good practices* relative alla prevenzione dei sequestri di persona. Si ribadisce inoltre l'obbligo in capo agli Stati di «freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts».

Guardando alla sezione dispositiva, con il par.18 si riafferma la condanna per gli incidenti di *kidnapping for ransom* e, nel par. 19 si dichiara che quanto stabilito dalla Risoluzione 2161 al par. 1 (a)⁹⁸, cioè le restrizioni finanziarie, si applica al pagamento del riscatto effettuato ad individui, gruppi o entità inserite nell'*Al Qaeda Sanctions List*.

Sempre nel menzionato paragrafo, sia lo Stato e i suoi organi che le imprese private, sono chiamati a prevenire e rispondere ai sequestri di persona a scopo estorsivo senza pagare il riscatto, condotta questa che per la risoluzione analizzata configura la commissione di un'azione illecita.

Tuttavia, seppur si possa desumere dalla Risoluzione 2199 il divieto in capo agli Stati di pagare i riscatti, la stessa non ha precisato se e in che modo il Consiglio di Sicurezza debba agire per esercitare una funzione di controllo in merito all'obbligo di *non facere*.

⁹⁵ Secondo il rapporto delle Nazioni Unite del novembre 2014, i profitti del contrabbando di greggio sono stimati a circa 850.000/1,65 milioni di dollari al giorno.

⁹⁶ Tale pratica è stata definita da Irina Bokova, direttrice dell'Unesco, come un vero e «*cultural cleansing*». Perciò la risoluzione chiede agli Stati di «fare i passi appropriati» per fermare questa tipologia di commercio particolarmente fruttuoso nel mondo arabo, in Europa e nell'Europa dell'Est.

⁹⁷ Sempre secondo il medesimo rapporto, quando i terroristi riescono a farsi pagare, i sequestri fruttano centinaia di milioni di dollari.

⁹⁸ «To freeze without delay the funds and other financial assets or economic resources».

2.8 Risoluzione 2368 (2017)

La risoluzione 2368 richiama in apertura trentaquattro risoluzioni elaborate dal 1999 al luglio 2017, tutte relative al tema «threats to international peace and security caused by terrorist acts».

Il Consiglio di sicurezza, richiamando la necessità di combattere le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale poste dal terrorismo tramite tutti i mezzi a disposizione⁹⁹, chiarisce che l'indebolimento e la sconfitta del terrorismo internazionale sarà un obiettivo perseguibile a patto che gli Stati acconsentano ad una stretta collaborazione con le organizzazioni internazionali e regionali.

Nel primo paragrafo la risoluzione ripropone l'operatività delle tre misure di contrasto al terrorismo e al suo finanziamento (*assets freeze, travel ban, arms embargo*) e, ai sensi del par. 7 approfondisce come queste si applichino alle transazioni finanziarie che avvengono con le reti terroristiche dell'Isis e di Al Qaeda e che hanno per oggetto «kidnapping for ransom, trafficking in persons, extortion and bank robbery» e che sono effettuate sia da soggetti privati che pubblici¹⁰⁰.

Pertanto, la presente risoluzione sembra definire illegittimo il transito di una qualsivoglia somma di denaro corrisposta – anche a titolo di riscatto – da uno Stato a un'organizzazione terroristica. E, proprio per questo motivo, tale transazione viene punita con una serie di misure ben precise, come il congelamento dei beni.

2.9 Risoluzione 2462 (2019)

Tra le risoluzioni più recenti che disciplinano e considerano il tema della presa di ostaggi, troviamo la Risoluzione 2462, adottata all'unanimità il 28 Marzo del 2019.

Dai termini utilizzati si comprende che il sequestro di persona a scopo estorsivo è riconosciuto come una delle varie fonti di sostentamento delle attività terroristiche¹⁰¹. A tal riguardo, il par. 5 mostra come il Consiglio «*decides*» che tutti gli Stati debbano, in armonia con i loro obblighi internazionali¹⁰², assicurare l'elaborazione

⁹⁹ Nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite, del diritto internazionale, dei diritti umani, del diritto dei rifugiati e del diritto umanitario. V. Risoluzione 2368 (2017).

¹⁰⁰ Par. 8, «[...]regardless of how or by whom the ransom is paid».

¹⁰¹ «including but not limited to: kidnapping for ransom, extortion, the illicit trade and trafficking in cultural property, trafficking in persons, including for the purpose of sexual exploitation, drug trafficking and the illicit trade in small arms and light weapons».

¹⁰² Cioè, «including international humanitarian law, international human rights law and international refugee law».

di norme di diritto interno volte a stabilire delle sanzioni che possano essere comminate a coloro che forniscono o hanno intenzione di fornire fondi, risorse e servizi a organizzazioni terroristiche o ai singoli terroristi.

Dunque, a seguito di quasi venti anni di attività del Consiglio di sicurezza sul tema della presa di ostaggi, è con questa risoluzione che sembra emergere in modo netto un obbligo in capo agli Stati affinché si attivino a livello nazionale nella promulgazione di leggi che introducano misure a carattere sanzionatorio nei confronti di coloro che effettuano transazioni a beneficio dei gruppi terroristiche. Tutto questo potrebbe concorrere a definire una condotta univoca in relazione a episodi di sequestri di persona a scopo estorsivo.

3. Strumenti di soft law

I numerosi atti ad efficacia non vincolante esercitano un'influenza non indifferente nello sviluppo progressivo del diritto internazionale¹⁰³.

Con il termine *soft law* si fa riferimento a documenti internazionali di varia natura come dichiarazioni, raccomandazioni, codici di condotta, *guidelines*, *memorandum of understanding* e risoluzioni che contengono diverse tipologie di impegni e che risultano essere non *legally binding*. Gli Stati che li accettano potranno utilizzarli come base per elaborare una legislazione nazionale volta a riconoscere e rendere effettiva quella determinata condotta o quel determinato impegno e vi si fa ricorso nei settori in cui, nonostante la difficoltà nel concludere accordi vincolanti, occorre indicare con urgenza dei comportamenti modello che gli Stati dovrebbero adottare¹⁰⁴.

Al fine di mostrare come nel tempo si sia via via affermata una sempre più profonda presa di coscienza sul tema della presa di ostaggi e dei pagamenti dei riscatti come mezzo di finanziamento del terrorismo, nelle pagine che seguono mi occuperò di presentare ed analizzare in ordine cronologico le varie prese di posizione, impegni e dichiarazioni che si sono prodotte in diverse sedi.

¹⁰³ Qualora le indicazioni contenute al loro interno corrispondano alla pratica degli Stati e all'opinione iuris, potrebbero diventare delle norme di diritto internazionale.

¹⁰⁴ Ad esempio, nel caso del Codice di condotta dell'Aia contro la proliferazione di missili balistici, firmato da 136 Stati che si sono impegnati ad osservarlo.

3.1 Impegni assunti nel 2012

Nel 2012 i membri del Global Counterterrorism Forum (GCTF) hanno enfatizzato come il fenomeno del sequestro di persona a scopo estorsivo operato dai terroristi in specifiche aree geografiche¹⁰⁵ sia una delle più serie preoccupazioni per la comunità internazionale e, costituendo una minaccia alla pace, alla sicurezza, alla stabilità dei territori, alle pacifiche relazioni tra Stati, nonché al diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza delle persone, occorre trattare il tema con urgenza e precisione.

Proprio perché gli Stati, le organizzazioni internazionali e regionali hanno sviluppato, in sinergia tra loro, efficaci metodi di contrasto al finanziamento del terrorismo, i criminali che operano in questo contesto hanno affinato gli strumenti a propria disposizione per continuare a trovare denaro necessario a rimpinguare le loro casse, ed è tra questi nuovi e innovativi mezzi che figura, accanto al contrabbando di armi e al narcotraffico, il sequestro di persona a scopo estorsivo.

Quest'ultima attività, a detta della Financial Action Task Force, è stata identificata dalle forze dell'ordine di tutto il mondo come una «significativa fonte di ricavi per i gruppi terroristici», che non a caso ha permesso a questi soggetti di ottenere milioni di dollari a titolo di pagamento dei riscatti.

Pertanto, i membri del GCTF, riconoscendo il *kidnapping for ransom* come una vera e propria forma di terrorismo e tenendo a mente quanto stabilito dalla Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi del 1979¹⁰⁶, si sono attivati nell'immediato per condannare il brusco incremento di tale pratica e si sono fatti carico dell'impegno di «working together and with other partners to prevent the further proliferation of KFR, deny terrorists the benefits of this crime, and bring those responsible to justice, in accordance with applicable international law»¹⁰⁷.

A tal proposito l'Algeria, cooperando con gli Stati Uniti, ha ospitato nell'aprile 2012 una conferenza del Forum, che si è conclusa con la promulgazione dell'*Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom by Terrorists*, che presenta una duplice finalità.

¹⁰⁵ Cfr. *Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom by Terrorists*, introduction: «This activity is particularly prevalent in the Sahel where the practice of kidnapping for ransom has become a lucrative method of funding the criminal activities of terrorist groups and has had a serious impact on the stability of, and security in, the region. However, this type of activity has not been limited to this region, as there has been an increase in KFR by terrorist groups around the globe».

¹⁰⁶ Che obbliga gli Stati Parte a configurare, nel proprio ordinamento, la presa di ostaggi come un reato.

¹⁰⁷ *Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom by Terrorists*, introduction

In primo luogo, elaborare un complesso di raccomandazioni, quindi buone norme non vincolanti, così da permettere agli Stati di prevenire la presa di ostaggi, garantire la sicurezza degli individui e negare ai terroristi la possibilità di usufruire dei benefici derivanti da tale pratica.

In secondo luogo, sviluppare iniziative di *capacity-building*¹⁰⁸ a supporto dell'implementazione di queste *good practices*, così che queste si applichino non solo nello Stato di cittadinanza degli ostaggi, ma anche nel *locus commissi delicti*.

Difatti, tutti gli Stati sono incoraggiati a modulare il proprio comportamento sulla base di queste sane abitudini che fortificano gli effetti dell'applicazione delle norme internazionali¹⁰⁹ e sono soprattutto chiamati a sviluppare delle strategie che impediscano l'opportunità, per i terroristi, di eseguire le prese di ostaggi.

Le raccomandazioni promulgate dal Forum sono 15. Tra queste, la terza propone agli Stati di cercare di interrompere il sequestro assicurando il rilascio in sicurezza degli ostaggi tramite metodi alternativi al pagamento del riscatto, come ricompense per chi fa rapporto alle autorità.

La quarta raccomandazione, che rende più precisa e chiara la precedente, suggerisce agli Stati di «negare ai terroristi e alle organizzazioni terroristiche i benefici dei pagamenti a titolo di riscatto» tramite strumenti giuridici, finanziari, diplomatici e di intelligence, «senza escludere l'uso della forza», il tutto in collaborazione con gli altri Stati coinvolti.

Inoltre, tramite il coordinamento internazionale, gli Stati dovrebbero identificare e localizzare le aree territoriali in cui si concentrano le attività dei sequestratori, riuscendo così a consegnarli alla giustizia, «in accordance with applicable international law, including human rights law and international humanitarian law»¹¹⁰.

¹⁰⁸ Letteralmente costruzione della capacità. L'espressione è utilizzata per indicare un processo continuo di miglioramento e perfezionamento in ambito istituzionale, economico, e manageriale. Generalmente siffatto processo avviene all'interno di un'organizzazione e può essere incentivato da stimoli esterni. (V. Treccani).

¹⁰⁹ «implementation of these practices must be consistent with applicable international law, including human rights law and international humanitarian law, as well as applicable domestic law».

¹¹⁰ Le altre raccomandazioni possono essere consultate sul documento <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Algiers-Memorandum-Eng.pdf?ver=2016-09-01-114738-100>.

3.2 impegni assunti nel 2013

Durante il G8 tenutosi a Lough Erne nel giugno del 2013, i leader degli otto Paesi più industrializzati – Canada, Regno Unito, Stati Uniti, Francia, Italia, Germania, Giappone e Russia – nel discutere sulle «3T» cioè *Trade, Tax and Transparency*, hanno affrontato il tema del sequestro di persona a scopo estorsivo e l'eventuale pagamento dei riscatti.

Il documento finale, *G8 communiqué*, offre l'opportunità di comprendere le posizioni degli Stati riguardo il menzionato fenomeno e gli impegni che gli Stati hanno assunto. A tal riguardo, è bene sottolineare che le decisioni prese al termine del *meeting* non sono vincolanti sotto il profilo giuridico, ma sembrerebbero esserlo sotto il profilo politico¹¹¹.

Stando a quanto riportato dal *communiqué*, nonostante si riconoscano i progressi compiuti dalla comunità internazionale nel combattere il finanziamento del terrorismo, emerge comunque una preoccupazione dovuta a uno dei molteplici canali di finanziamento, cioè quello dei sequestri di persona¹¹².

Gli otto Stati, tramite la voce dell'allora Primo Ministro inglese David Cameron, hanno colto l'occasione per rendere pubblico il loro impegno nel proteggere la vita degli ostaggi e al contempo ridurre le risorse a disposizione dei terroristi, così da indebolirli.

Con maggior precisione, viene dichiarato l'«inequivocabile rifiuto del pagamento dei riscatti» ai terroristi, nel rispetto di quanto stabilito dalla Risoluzione 1904 (2009) del Consiglio di Sicurezza, la quale richiede agli Stati membri di impedire, tramite l'*assets freeze*, l'accettazione delle richieste estorsive e, nello specifico, del pagamento del riscatto, indifferentemente dal fatto che questo avvenga in modo diretto o indiretto¹¹³.

Proprio per questo motivo, gli Stati continuano nel ribadire la loro propensione nel salvare la vita degli ostaggi senza dover ricorrere ai «*ransom payments*» e, per prevenire eventuali sequestri di persona o per gestirli nel modo migliore, rimandano alle «buone abitudini» elencate e suggerite dall'*Algiers Memorandum*.

¹¹¹ Tra l'altro, gli impegni assunti pubblicamente generano ripercussioni a livello internazionale.

¹¹² «However, in the last three years, we estimate that Al Qaeda-affiliated and other Islamist extremist groups worldwide have collected tens of millions of dollars in ransoms [...] the payment of ransoms to terrorist groups is one of the sources of income which supports their recruitment efforts, strengthens their operational capability to organise and carry out terrorist attacks, and incentivises future incidents of kidnapping for ransom, thereby increasing the risks to our nationals» Cfr. <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lough-erne-threat.html>.

¹¹³ 2013 Lough Erne G8 Leaders' Communique, «The threat posed by kidnapping for ransom by terrorists and the preventive steps the international community can take», punto 76, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207771/Lough_Erne_2013_G8_Leaders_Communique.pdf.

Infine, quasi a mostrare la consapevolezza in capo a questi Stati della vastità e difficoltà del fenomeno, si assume la volontà di ritornare sull'argomento¹¹⁴, soprattutto nell'ambito delle Nazioni Unite, promuovendo in seno al Consiglio di Sicurezza nuove risoluzioni per «address and mitigate the threat»¹¹⁵.

3.3 Impegni assunti nel 2014

Nel settembre del 2014 l'OSCE¹¹⁶ e l'UNODC¹¹⁷ hanno coordinato a Malta un *workshop* intitolato *Terrorist Kidnapping and Hostage-Taking: Enhancing the Implementation of the International Legal Framework against Terrorism*, che ha visto la partecipazione di oltre sessanta esperti nel campo giuridico e di contrasto al terrorismo, di Ministri degli Affari Esteri e dei membri delle Unità di Crisi degli Stati membri dell'OSCE.

Durante l'evento si è trattato il tema del sequestro di persona a scopo estorsivo, giungendo alla conclusione che i pagamenti dei riscatti permettono ai terroristi e alle organizzazioni criminali di crescere, reclutare nuovi membri e comprare armi, generando così un impatto negativo sulla sicurezza non solo su scala regionale, ma mondiale.

Inoltre, ragionando su come dare piena attuazione alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, è emersa la necessità di trovare un punto di equilibrio tra quanto prescritto da esse e la tutela dei diritti (umani) cui gli ostaggi sono titolari.

¹¹⁴ Annex to the letter dated 19 April 2010 from the Permanent Observer of the League of Arab States to the United Nations addressed to the President of the Security Council, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/S/2010/204>, «We encourage further expert discussion, including at the Roma Lyon group, to deepen our understanding of this problem».

¹¹⁵ 2013 Lough Erne G8 Leaders' Communique, «The threat posed by kidnapping for ransom by terrorists and the preventive steps the international community can take», https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207771/Lough_Erne_2013_G8_Leaders_Communique.pdf.

¹¹⁶ L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa è un'organizzazione regionale che mira a promuovere la pace, il dialogo politico, la cooperazione e la giustizia in Europa. Attualmente conta 57 membri ed è la più grande organizzazione di sicurezza regionale al mondo.

¹¹⁷ L'UNODC è l'ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine. L'agenzia fu fondata nel 1997 con l'intento di fornire ai Governi gli strumenti necessari per combattere il narcotraffico, il terrorismo e la corruzione e per incrementare la consapevolezza di questi problemi tra le istituzioni e l'opinione pubblica.

Il 23 Giugno dello stesso anno, il Consiglio dell'Unione Europea ha emanato il documento *Council conclusions on Kidnap for Ransom*, adottando una serie di conclusioni tra le quali figurano la rigida condanna agli episodi di presa di ostaggi e l'inequivocabile rifiuto del pagamento dei riscatti o di concessioni politiche¹¹⁸.

Questa posizione così netta e che, per lo meno nei termini, sembra essere intransigente, deriva dalla consapevolezza circa il modo di impiego del denaro che viene devoluto, tramite il pagamento dei riscatti, ai terroristi: come enunciato nel secondo punto del documento, «payments and political concessions to terrorists only incentivise future incidents of kidnapping and increase the risk to our citizens».

Per cui, il Consiglio dell'Unione Europea sostiene ed apprezza lo sforzo che gli Stati membri compiono nell'attenersi alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, le quali richiedono a tutti i membri delle Nazioni Unite di far sì che i terroristi non traggano alcun beneficio dal pagamento dei riscatti¹¹⁹.

Un'altra occasione di confronto sul tema si è realizzata a novembre, con lo *special meeting on kidnapping for ransom and hostage-taking committed by terrorist groups* organizzato dal Counter-Terrorism Committee¹²⁰. Nel corso della riunione si è fornita una valutazione della minaccia del fenomeno dei sequestri di persona a scopo estorsivo e si sono ponderate le risposte nazionali e internazionali. A tal proposito è stata più volte sottolineata dagli interlocutori l'importanza di una strategia di cooperazione¹²¹ finalizzata ad adottare un comportamento univoco di netta chiusura ed opposizione nei confronti delle richieste dei sequestratori.

Infine, con il concludersi dell'anno, il 5 dicembre i membri del Consiglio ministeriale dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) si sono riuniti per definire il loro impegno nella lotta contro i sequestri di persona e la presa di ostaggi.

Nell'omonima dichiarazione viene espressa la ferma condanna di tali atti, la preoccupazione per la loro accresciuta frequenza e la consapevolezza che il pagamento dei riscatti incentiva il manifestarsi di futuri sequestri di persona perché fa «aumentare le vittime» e «perpetuare il problema».

¹¹⁸ Foreign Affairs Council meeting, *Council conclusions on Kidnap for Ransom*, Lussemburgo, 23 giugno 2014, punto 1, <https://www.consilium.europa.eu/media/28038/143318.pdf>.

¹¹⁹ Idem, punto 3. Tra le risoluzioni menzionate figurano la 1373 (2001), 1904 (2009), 1989 (2011), 2083 (2012), 2133 (2014).

¹²⁰ <https://www.un.org/sc/ctc/news/2014/11/24/special-meeting-of-the-ctc-cted-side-event-on-kidnapping-for-ransom-and-hostage-taking-committed-by-terrorist-groups/>.

¹²¹ Opening remarks of Mr. Jean-Paul Laborde, Executive Director, Counter-Terrorism Committee Executive Directorate: «States should afford one another the “greatest measure of assistance».

In linea con quanto detto, gli Stati membri sono interessati a prevenire i sequestri e, nel caso in cui questi avvengano, assicurare il rilascio degli ostaggi senza acconsentire a pagamenti o concessioni politiche.

Affinché ciò si realizzi, gli Stati partecipanti sono «esortati a prevenire che i terroristi beneficino direttamente o indirettamente di pagamenti di riscatti o di concessioni politiche»¹²², a dar seguito agli strumenti internazionali che mirano a combattere il terrorismo – tra questi viene citata la Risoluzione 2133(2014) – e a conformare i propri ordinamenti interni agli standard internazionali¹²³.

Inoltre, considerando che ad effettuare un ipotetico pagamento del riscatto può essere sia un ente pubblico che privato, il par. 5 mira a incoraggiare «la comunità imprenditoriale [privata] ad avvalersi di approcci comuni [a quelli adottati a livello statale] per prevenire e rispondere ai sequestri di persona e la presa di ostaggi compiuti da gruppi terroristici [così da rispondere] senza il pagamento di riscatti».

3.4 Impegni assunti nel 2015

Nel 2015 il Global Counterterrorism Forum ha redatto l'*Addendum all'Algiers Memorandum*, che presenta 25 raccomandazioni divise in tre sezioni¹²⁴.

La prima sezione elenca una serie di suggerimenti per adottare azioni e programmi governativi efficaci a contrastare la presa di ostaggi. Tra queste, la seconda raccomandazione consiglia agli Stati di annunciare pubblicamente l'adozione di «no-ransom or no-concessions policies» così da chiarire – ancor prima dell'avvenuto sequestro – il modo in cui i Governi agiranno nei confronti dei terroristi.

Nel novembre del medesimo anno si è tenuto in Turchia il G20¹²⁵ che ha reso pubblico lo *Statement on the fight against terrorism*. I venti Stati hanno comminato «[un']inequivocabile condanna» a tutti le diverse forme

¹²² Dichiarazione sul ruolo dell'OSCE nella lotta contro i sequestri di persona e la presa di ostaggi compiuti da gruppi terroristici, par. 1, <https://www.osce.org/it/cio/149571?download=true>.

¹²³ Idem, par. 2.

¹²⁴ La prima, denominata *Recommendations Related to Effective Government Actions and Programs*, contiene nove raccomandazioni. La seconda sezione, intitolata *Recommendations for Companies and Non-Governmental Organizations*, ne dispone dieci. L'ultima, sotto il nome *Recommendations for Individuals*, presenta le restanti sei. Cfr. <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Addendum-to-the-Algiers-Memorandum.pdf?ver=2016-09-01-151824-370>.

¹²⁵ Il Gruppo dei 20 è un forum internazionale composto dai leader, dai governatori delle banche centrali e dei Ministri delle finanze. È stato istituito nel 1999 dopo il susseguirsi di numerose crisi finanziarie ed opera al fine di incentivare l'internazionalità economica nel rispetto delle nuove economie in via di sviluppo.

in cui il terrorismo si manifesta¹²⁶ – tra cui la presa di ostaggi – e hanno affermato come la lotta al terrorismo rientri tra le loro priorità.

Per questo i venti Stati hanno dichiarato di voler continuare nella loro intenzione di prevenire e sopprimere tali atti criminosi riconoscendo un ruolo centrale alle Nazioni Unite, alle risoluzioni emanate dal Consiglio di Sicurezza pertinenti in materia e alla *UN Global Counter Terrorism Strategy*¹²⁷.

3.5 Impegni assunti nel 2018

Resa pubblica per la prima volta nel febbraio del 2012 e aggiornata nell'ottobre del 2018, la lista di raccomandazioni della Financial Action Task Force¹²⁸ mira a creare una serie di misure che gli Stati dovrebbero implementare così da combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo che, come ormai è stato appurato, è reso possibile anche dal sequestro di persona a scopo estorsivo.

Il documento ricomprende tra le varie categorie di reato azioni quali «kidnapping, illegal restraint and hostage-taking» e concorda sulle definizioni di atto terroristico stabilite in numerose norme pattizie¹²⁹, sottolineando nella quinta raccomandazione la necessità in capo agli Stati di configurare il pagamento dei riscatti come un reato, così come stabilito dalla Convenzione internazionale contro il finanziamento del terrorismo. Infine, con

¹²⁶ G20, *Statement on the fight against terrorism*, punto 2: «We unequivocally condemn all acts, methods and practices of terrorism, which cannot be justified under any circumstances, regardless of their motivation, in all their forms and manifestations, wherever and by whomsoever committed».

¹²⁷ Idem, punto 5.

¹²⁸ V. pag.7.

¹²⁹ The FATF Recommendations, ottobre 2018, p.123, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

A terrorist act includes: (a) an act which constitutes an offence within the scope of, and as defined in one of the following treaties:

- (i) Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (1970);
- (ii) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (1971);
- (iii) Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (1973);
- (iv) International Convention against the Taking of Hostages (1979);
- (v) Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (1980);
- (vi) Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (1988);
- (vii) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (2005);
- (viii) Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf (2005);
- (ix) International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997);
- (x) International Convention.

la successiva raccomandazione, gli Stati vengono esortati al fine di dare piena attuazione al regime di sanzioni finanziarie – prevalentemente l'*assets freeze* – che le varie risoluzioni del Consiglio di Sicurezza hanno concorso a creare per bloccare la reiterazione dei sequestri di persona e la crescita delle organizzazioni terroristiche.

4. Atti interni degli Stati

Ci sono alcuni precisi e ben individuabili atti degli Stati che concorrono alla formazione della prassi consuetudinaria, pertanto, anche in materia di sequestro di persona a scopo estorsivo è possibile individuare queste leggi, sentenze e atti amministrativi dell'ordinamento interno che forniscono utili informazioni per comprendere come gli Stati intendano rapportarsi a seguito di una richiesta di riscatto.

Guardando alle Nazioni che più sono state colpite da tale fenomeno terroristico, risulta opportuno analizzare gli Stati Uniti d'America, il Regno Unito, il Canada e alcuni Stati europei.

Con riferimento agli Stati Uniti, uno degli Stati politicamente, finanziariamente e militarmente più influente al mondo, già nel 1985 il Presidente Reagan dichiarò «America will never make concessions to terrorists», successivamente, con i tragici eventi del 2001 il Presidente Bush, tramite l'elaborazione della retorica imperniata sul concetto di «War on Terror», ha riaffermato la netta posizione di contrasto al terrorismo che nel corso degli anni si è sviluppata, anche sotto le altre presidenze, soprattutto in ambito legislativo.

Nel 2014 la Casa Bianca ha ordinato una revisione delle politiche da applicare in caso di presa di ostaggi oltreoceano, stabilendo il chiaro interesse a mantenere attiva la policy di lunga data in virtù della quale i riscatti non devono essere pagati¹³⁰. Così facendo si intende preservare la sicurezza dei cittadini americani, perchè è stato dimostrato che «an explicit and consistently applied no-concessions policy reduces the frequency of kidnappings by eliminating the underlying incentive to take hostages in the first place»¹³¹. Alla luce di tale consapevolezza, gli Stati Uniti hanno assunto l'impegno di promuovere la traduzione del consenso

¹³⁰ Daily Press Briefing by Press Secretary Josh Earnest, 18 Novembre 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/18/press-briefing-press-secretary-11182014>.

¹³¹ Remarks of Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence David S. Cohen at The Carnegie Endowment For International Peace, "Attacking ISIL's Financial Foundation", 23 Ottobre 2014, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/jl2672.aspx>. Pochi mesi prima, Cohen ha affermato che «refusing to pay ransoms or to accede to other terrorist demands is the surest way to convince potential hostage-takers that they will not be rewarded for their crime [...] although this may appear to be cold-hearted and is often agonizingly difficult to sustain in practice, plain logic and long experience demonstrate that this policy has led to fewer Americans being taken hostage» infatti, una ricerca condotta dal New York Times ha rivelato che dei 53 ostaggi detenuti tra il 2009 e il 2015 da Al Qaeda ed affiliati, solo 3 erano cittadini americani.

generalmente espresso dagli Stati circa la non liceità del pagamento dei riscatti in una prassi da adottare in modo diffuso, se non universale.

La scelta statunitense di non pagare il riscatto viene giustificata sia nelle sedi di diritto interno che nelle sedi di diritto internazionale.

Per quanto riguarda l'ordinamento domestico, l'*Immigration and Nationality Act* (INA) nella sezione 212 include, tra le attività terroristiche «il sequestro o la detenzione, e la minaccia di uccidere, ferire, o continuare a trattenere un individuo, così da costringere una terza parte (inclusa un'organizzazione governativa) a compiere o ad astenersi dal compiere un atto che sia un'esplicita o implicita condizione per il rilascio degli individui». Ciò significa che sotto la legge statunitense il *kidnapping for ransom* è un atto terroristico che, tra l'altro, è disciplinato anche dal diritto internazionale.

Inoltre, la sezione 2339B (Providing material support or resources to designated foreign terrorist organizations) e la sezione 2339C (Prohibitions against the financing of terrorism) del *Patriot Act* proibiscono l'erogazione di supporto materiale (denaro, garanzie finanziarie, assistenza e consulenza) o risorse di altro tipo ad un'organizzazione terroristica. Dunque, se si fosse a conoscenza della detenzione illecita di ostaggi, un'eventuale accettazione della richiesta estorsiva figurerebbe come reato.

Volgendo l'attenzione al Canada, che afferma una linea politica di opposizione al pagamento del riscatto («Canada policy is not to pay ransom») nel rispetto degli obblighi sanciti a livello internazionale, risulta interessante notare il commento che il Governo ha formulato in relazione allo studio condotto dallo Human Rights Council Advisory Committee, sul tema *Human Rights and issues related to terrorist hostage-taking*: «il pagamento del riscatto ai terroristi colpevoli di aver preso degli ostaggi dovrebbe essere ampiamente scoraggiato. A tal proposito il Canada è conforme alla Convenzione internazionale contro il finanziamento del terrorismo e tutti i crimini da essa stabiliti sono stati implementati nell'ordinamento giuridico interno grazie all'emendamento al Codice penale tramite l'*Anti-Terrorism Act*»¹³².

Un altro Paese che ha scelto di non soddisfare le richieste estorsive dei terroristi a seguito di un sequestro di persona è il Regno Unito.

¹³² Progress record of the Human Rights Council Advisory Committee on Human Rights and issues related to terrorist hostage-taking, 28 Settembre 2012, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/TerrorismHostage/CanadaNV1oct12.pdf>.

Come stabilito dal *Counter-Terrorism and Security Bill*, «we do not pay, on the basis that providing money or property to a terrorist group fuels terrorist activity and encourages further kidnaps», aggiungendo che il pagamento dei riscatti è dichiarato illegale dal *Terrorism Act* del 2000 «e questo ha effetto extraterritoriale»¹³³.

Nel rispetto di quanto sancito dal suo ordinamento interno, nel 2009 il Regno Unito ha scelto di applicare la *no-ransom policy* nei confronti del gruppo terroristico Al Qaeda nel Maghreb Islamico (AQIM) che ha sequestrato un gruppo di turisti occidentali (tra cui un inglese). Inizialmente AQIM aveva offerto al Governo britannico uno scambio: la liberazione dell'ostaggio in cambio di un loro affiliato detenuto in Inghilterra¹³⁴. Successivamente, erano stati richiesti 10 milioni di euro. Il Regno Unito, scegliendo di rifiutare entrambe le istanze ha assistito alla morte del suo cittadino. Epilogo differente è stato quello degli altri ostaggi, i cui Governi (Germania e Svizzera) si presume abbiano acconsentito al pagamento del riscatto.

Infine, nel settembre del 2010 William Hague, il Ministro degli esteri britannico, rivolgendosi ai membri del Consiglio di Sicurezza durante un briefing sul terrorismo, ha esortato gli Stati a dichiararsi contrari all'accettazione delle richieste estorsive, le quali non fanno altro che incentivare la reiterazione della condotta criminosa che minaccia in modo sempre più intenso la vita dei cittadini occidentali. A maggior ragione, il Regno Unito ritiene obbligatorio non effettuare pagamenti a titolo di riscatto in virtù di quanto stabilito dalla Risoluzione 1904 (2009), la quale conferma che «è illegale pagare il riscatto a coloro che il Consiglio di Sicurezza ha sanzionato a causa delle connessioni con Al Qaeda o con i Talebani»¹³⁵.

Considerando la Francia, che pubblicamente sostiene la *no-ransom policy* adottata dai tre Stati analizzati in precedenza, sembra aver acconsentito, con il manifestarsi della presa di ostaggi, alle richieste dei sequestratori.

Le accuse del presunto pagamento del riscatto si basano, ad esempio, sulle vicende di quattro ostaggi francesi catturati nel luglio del 2013 e liberati ad aprile dell'anno successivo grazie all'erogazione, stando a quanto pubblicato da diversi giornali, di diciotto milioni giunti a destinazione grazie ai servizi segreti turchi. A seguito

¹³³ Counter-Terrorism and Security Bill, Top Lines, punto 2,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/540539/CTS_Bill_-_Factsheet_9_-_Kidnap_and_Ransom.pdf.

¹³⁴ Non è raro che l'organizzazione proponga uno scambio: l'ostaggio in cambio di un detenuto (suo affiliato). Il rifiuto da parte dello Stato può trovare motivo nel fatto che il prigioniero, se lasciato in libertà, potrebbe rappresentare una minaccia alla pace e alla sicurezza.

¹³⁵ Foreign Secretary supports UN efforts against terrorism, condemns ransom payments to terrorists, 27 Settembre 2010, <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-supports-un-efforts-against-terrorism-condemns-ransom-payments-to-terrorists>.

di tale accusa, il Ministro degli esteri francese, Laurent Fabius, riaffermando quanto già proclamato dal Presidente Hollande, ha dichiarato che «il Governo francese non paga i riscatti»¹³⁶.

Tuttavia, supponendo la veridicità della presunta accettazione della richiesta estorsiva, la Francia avrebbe commesso una violazione dell'articolo 421-2-2 del Codice penale, che prevede il divieto di finanziamento del terrorismo, in termini simili a quelli adottati dal *Patriot Act*¹³⁷. Inoltre, in quanto Stato membro del G7 (così come del G8 e del G20), non avrebbe mantenuto fede agli impegni assunti pubblicamente per contrastare la presa di ostaggi ad opera dei terroristi.

Infine, analizzando lo Stato italiano, il Codice penale contempla tre diverse fattispecie inerenti al tema trattato dall'elaborato: sequestro di persona (art.605), sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630) e sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289 bis).

Con riferimento all'art. 630 e all'art. 289 bis, il Legislatore ha disposto la medesima sanzione nei confronti degli autori del sequestro, prevedendo la reclusione o l'ergastolo¹³⁸.

In via ulteriore, per quanto riguarda le misure di contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale, la legislatura italiana ha preso forma grazie agli atti che nel corso del tempo sono stati emanati a livello internazionale¹³⁹.

¹³⁶ L'articolo del New York Times del 10 febbraio 2015, *The Fates of 23 ISIS Hostages in Syria*, ha raccolto informazioni su questi ostaggi. Tra di loro si contavano quattro americani e tre inglesi (di cui uno, John Cantlie, è stato lasciato in vita per renderlo protagonista di alcuni filmati di propaganda) uccisi durante la detenzione. Tra i dieci rilasciati vi erano tre spagnoli, quattro francesi, un italiano, un danese, un tedesco e altri cinque volontari provenienti da Belgio, Svizzera, Perù, Svezia e Danimarca.

¹³⁷ È affermato che «fornire, raccogliere o gestire risorse, titoli finanziari o proprietà per utilizzarle, o sapendo che verranno utilizzate in modo parziale o totale, per la commissione di ogni atto terroristico elencato nel presente capitolo, costituisce terrorismo».

¹³⁸ Codice penale italiano, art. 630 «Chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione, è punito con la reclusione da venticinque a trenta anni. Se dal sequestro deriva comunque la morte, quale conseguenza non voluta dal reo, della persona sequestrata, il colpevole è punito con la reclusione di anni trenta. Se il colpevole cagiona la morte del sequestrato si applica la pena dell'ergastolo».

E, art. 289 bis, «Chiunque, per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, sequestra una persona è punito con la reclusione da venticinque a trenta anni.

Se dal sequestro deriva comunque la morte, quale conseguenza non voluta dal reo, della persona sequestrata, il colpevole è punito con la reclusione di anni trenta.

Se il colpevole cagiona la morte del sequestrato si applica la pena dell'ergastolo».

¹³⁹ Cfr. GIORDANA, *Il reato di cattura degli ostaggi*, in *Difesa Online*, 19 Ottobre 2015.

Con la legge 15 dicembre 2001 n.438 è stata introdotta, nell'art.270 bis del c.p., la fattispecie del finanziamento all'organizzazione terroristica, così da integrare i casi particolari che figurano il reato di associazione con finalità di terrorismo¹⁴⁰.

Il contrasto a tali pratiche avviene in modo concreto tramite il così detto *black listing* e con le misure di congelamento.

Il primo metodo si utilizza in virtù dell'applicazione della Risoluzione 1267 (1999) del Consiglio di Sicurezza e Regolamento CE n.881/2002; il secondo grazie alla medesima risoluzione, alla Risoluzione 1373/2001 e al Regolamento CE n. 2580/2001.

Inoltre, nel 2015, ritenendo le procedure di *listing* delle Nazioni Unite troppo lente e complesse, il Comitato di Sicurezza Finanziaria¹⁴¹ ha ispirato una riflessione circa la possibilità di redimere siffatte liste a livello nazionale. Così, il decreto legislativo n.90/2017 ha affidato alle autorità nazionali la possibilità di disporre di un «autonomo potere di controllo».

Nonostante questo, l'Italia sembra manifestare un'incongruenza tra quanto dichiarato pubblicamente in molteplici sedi internazionali e nazionali – cioè il riconoscimento dell'illegittimità dell'accettazione delle istanze dei sequestratori – e il comportamento tenuto al manifestarsi della fattispecie.

Infatti, a sottendere un approccio *victim-oriented* sono due casi.

Il primo si riferisce a quanto avvenuto a Mariasandra Mariani, rapita nel 2011 da Al Qaeda nel Maghreb Islamico e rilasciata nell'aprile del 2012. L'ostaggio in un'intervista ha raccontato di quanto le è stato riferito dai suoi carcerieri: a fronte delle sue preoccupazioni, perché proveniente da una famiglia modesta senza disponibilità economiche tali da pagare il riscatto e consapevole di un apparente rifiuto del suo Governo, le è stato fatto notare come «i vostri Governi [europei] dichiarano sempre di non pagare [...] quando tornerai a casa, voglio che tu dica che il tuo governo paga. Alla fine [i governi europei] pagano sempre»¹⁴².

¹⁴⁰ Tuttavia, la definizione di finanziamento del terrorismo fu indicata dal decreto legislativo 22 giugno 2007, n.109, che, ai sensi dell'art1, lett. a stabilisce cosa si intende: «qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo o in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti».

¹⁴¹ Il Governo con il decreto-legge 12 ottobre 2001 n.369 (poi convertito nella l. 14 dicembre 2001, n. 431) ha costituito il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) al fine di contrastare il terrorismo internazionale, in coordinamento con i partner internazionali.

¹⁴² Callimachi, Paying Ransoms, Europe Bankrolls Qaeda Terror, New York Times, 29 luglio 2014, <https://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-al-qaedas-patron.html> e Pannocchia, Mariasandra Mariani, vi racconto i miei 14 mesi ostaggio di Al Qaida, L'ordinario, 29 novembre 2018, (consultabile al sito

Il secondo caso riguarda il sequestro di Greta Ramelli e Vanessa Marzullo, nel 2014.

Si presume infatti che le due cooperanti italiane, rapite alle porte di Aleppo, dove era operativo il gruppo al Nusra, siano state liberate a fronte del pagamento del riscatto.

L'allora Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Paolo Gentiloni, chiamato a rispondere in Parlamento circa la liberazione delle giovani ha, in un primo momento, negato le argomentazioni circa il presunto pagamento, enfatizzando come la politica del Governo italiano fosse conforme agli impegni presi a livello internazionale, che prevedono il rifiuto delle richieste estorsive: «io voglio qui ribadire che in tema di rapimenti l'Italia si attiene a regole e a comportamenti condivisi sul piano internazionale [...] noi siamo contrari al pagamento dei riscatti e partecipiamo [...] al contrasto multilaterale del fenomeno dei sequestri di persona a scopo di riscatto»¹⁴³.

Però, proseguendo con il discorso, affermando che «[...] nei confronti degli italiani presi in ostaggio, la nostra priorità è in ogni modo indirizzata alla tutela della vita e dell'integrità fisica dei nostri connazionali», la precedente presa di posizione è stata attenuata, poiché, come è ormai noto, a eccezione di un intervento armato, il modo più agevole per salvare la vita delle vittime di sequestro è accettare le richieste dei rapitori.

A ulteriore sostegno del presunto pagamento del riscatto di circa undici milioni di euro è stata la notizia secondo cui il tribunale islamico del Movimento Nureddin Zenki, una delle milizie coinvolte nel sequestro, avrebbe condannato Hussam Atrash, uno dei signori della guerra locali, per essersi indebitamente appropriato della metà del denaro¹⁴⁴. Da parte sua, l'Unità di crisi della Farnesina ha fatto sapere, tramite comunicato stampa, che «non risulta nulla di quanto asserito».

<https://www.lordinario.it/storie/mariasandra-mariani-vi-racconto-i-miei-14-mesi-ostaggio-di-al-gaida/>): «Abu Walid [un mujaheddin che ora è Emiro dello Stato Islamico] mi diceva che per loro era fondamentale la liberazione di alcuni mujaheddin».

¹⁴³ Cfr. Informativa urgente del Governo sulla liberazione delle due volontarie italiane rapite in Siria nel luglio 2014, p.46 e seguenti, <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0364&tipo=stenografico#sed0364.stenografico.tit00030.sub00010.int000>

¹⁴⁴ Redazione ANSA, *Siria: "Pagati 11 milioni per il riscatto di Greta e Vanessa", lo dicono fonti giudiziarie di Aleppo*, 5 ottobre 2015, http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2015/10/05/siria-pagati-11-milioni-per-il-riscatto-di-greta-e-vanessa_76456739-11ef-4744-af35-e0bf03485cbd.html.

CAPITOLO III. Rilevazione di norme consuetudinarie e osservazioni conclusive

Giunti al capitolo finale, occorre ricordare che la trattazione dell'elaborato è stata finalizzata ad individuare l'esistenza ed eventualmente il contenuto di norme consuetudinarie rilevanti in materia di sequestro di persona a scopo di estorsione.

Questo perché nell'ordinamento internazionale, che è l'ordinamento della comunità degli Stati, considerata l'assenza di un ente che si pone in posizione sovraordinata rispetto ai consociati, e in particolare di un organo legislativo accentrato, la maggior parte delle norme di portata generale viene prodotta tramite la consuetudine.

L'articolo 38, paragrafo 1, lettera *b*) dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, ritenuto come un'esposizione – sia pure datata e incompleta – delle fonti del diritto internazionale, descrive la consuetudine come «pratica generale accettata come diritto».

Dalla definizione si rileva la presenza dei due elementi che concorrono alla formazione delle regole consuetudinarie:

- 1) Elemento materiale: la *diuturnitas*, «la pratica generale» cioè la ripetizione costante ed uniforme, da parte della generalità degli Stati, di un comportamento;
- 2) Elemento psicologico: l'*opinio iuris ac necessitatis* cioè la convinzione collettiva che il comportamento sia conforme ad una regola giuridica. Inoltre, l'*opinio iuris* può sorreggere sia un obbligo di *facere* che di *non facere*.

È quindi il comportamento tenuto dagli Stati che, a precise condizioni, produce la norma. Ma, come ha sottolineato la Corte internazionale di giustizia, occorre anche che gli Stati applichino tale condotta perché convinti che esista una norma giuridica che la prescriva¹⁴⁵. Si può quindi parlare di concezione dualistica,

¹⁴⁵ Ai sensi della sentenza del 20 febbraio 1969 relativa alla delimitazione della piattaforma continentale del Mare del Nord, la Corte ha stabilito che «[...] devono essere soddisfatte due condizioni. Non solamente gli atti considerati devono rappresentare una prassi costante, ma devono anche testimoniare [per la loro natura o per il modo in cui sono compiuti] la convinzione che tale prassi sia resa obbligatoria dall'esistenza di una regola di diritto che la richiede».

Inoltre, secondo la Corte l'esistenza di questo elemento soggettivo «è implicita nella nozione stessa di opinio juris sive necessitatis» e continua dicendo che «né la frequenza né il carattere abituale degli atti sono sufficienti [perché] esiste un gran numero di atti internazionali, ad esempio nel campo del cerimoniale e del protocollo, che vengono compiuti quasi invariabilmente, ma sono motivati da semplici considerazioni di cortesia, opportunità o di tradizione e non dal senso di un obbligo giuridico». Cfr. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/51/051-19690220-JUD-01-00-EN.pdf>, pagina 44, punto 77.

perchè solo in presenza di *diuturnitas* ed *opinio iuris* possiamo affermare l'esistenza di norme consuetudinarie, che sono fonti idonee alla creazione di obblighi vincolanti per tutti gli Stati¹⁴⁶.

I comportamenti effettivi e ripetuti degli Stati possono essere individuati a partire da diverse circostanze: tramite la prassi diplomatica (rivelazione di punti di vista, propositi, richieste e rivendicazioni esternate nella corrispondenza diplomatica degli Stati), le dichiarazioni rilasciate in seno alle organizzazioni internazionali (quali le motivazioni alla base di un determinato voto, le sollecitazioni affinché gli altri Stati agiscano conformemente o adottino una condotta specifica), la prassi pattizia (in virtù della presenza di numerosi trattati il cui contenuto è conforme o sulla base dell'ampia adesione ad un accordo), gli atti emanati nell'ordinamento nazionale (siano leggi, sentenze, atti amministrativi).

Infine, gli strumenti di soft law (come, per esempio, le risoluzioni dell'Assemblea generale), sono utili per la ricostruzione dell'*opinio iuris*.

Ai fini della nostra analisi, rilevano pertanto una serie di elementi illustrati nel capitolo precedente.

In primis va considerato che la maggior parte delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza pertinenti in materia di sequestro di persona a scopo di estorsione e presa di ostaggi come mezzo di finanziamento del terrorismo sono state approvate all'unanimità.

Questo dato, cioè l'approvazione unanime, non è da sottovalutare, perché pare mostrare la presenza di una linea di pensiero condivisa dagli Stati membri del Consiglio¹⁴⁷, che hanno deciso di vietare il finanziamento al terrorismo, hanno rilevato l'esistenza di un nesso tra quest'ultima attività e i sequestri di persona e si sono dichiarati a favore dell'alternativa del rilascio in sicurezza piuttosto che del pagamento dei riscatti o delle concessioni politiche richieste.

Inoltre, le varie risoluzioni del Consiglio¹⁴⁸ hanno portato gli Stati ad adottare nei loro ordinamenti varie misure di contrasto al terrorismo, tra cui il congelamento dei fondi di enti privati o pubblici che acconsentano alle richieste estorsive e che finanzino, in questo modo, il terrorismo.

¹⁴⁶ «Ogni Stato è tenuto ad osservare una norma consuetudinaria, indipendentemente dal fatto che abbia o no partecipato alla sua formazione o che l'abbia accettata o meno. Parimenti, gli Stati di nuova formazione sono vincolati dalle norme consuetudinarie generali vigenti al momento della loro nascita.». RONZITTI, Introduzione al diritto internazionale, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, pagina 173.

¹⁴⁷ Composizione che è cambiata nell'arco temporale in cui si sono prodotte le varie risoluzioni (dal 1999 al 2019).

¹⁴⁸ Alcune in modo più esplicito delle altre, come la Risoluzione 1904 (2009).

Per questo, essendo l'*assets freeze* una misura sanzionatoria, che diventa operativa – per sua natura – nel momento in cui si compie un'azione contraria alla legge, si potrebbe desumere l'illiceità del pagamento dei riscatti.

Per esempio, in virtù della Risoluzione 1904, l'impegno che gli Stati hanno nell'impedire il pagamento del riscatto, sia in forma diretta che indiretta, è stato confermato dall'*opinio iuris* che nel corso del tempo si è affermata in seno al Consiglio dell'Unione Europea, al Consiglio della Lega Araba e all'Assemblea dell'Unione Africana¹⁴⁹.

Gli enti sopracitati sono gli organi principali di organizzazioni internazionali a carattere universale e regionale, invero associazioni di Stati nate dalla volontà di questi ultimi e che agiscono sulla base della stessa, come stabilito dal trattato istitutivo. Proprio per questo, nel momento in cui tali organi stabiliscono la condanna di un determinato comportamento – o dichiarano la volontà di assumere impegni ben definiti – è possibile ritenere che ogni Stato Membro sia d'accordo con quanto concordato dall'organizzazione e sia, conseguentemente, tenuto a comportarsi in maniera conforme.

Il Consiglio dell'Unione Europea¹⁵⁰ nel documento *Council conclusions on Kidnap for Ransom* ha decretato che «the Council strongly condemns the use of kidnapping for ransom by terrorist groups and unequivocally rejects the payment of ransoms and political concessions to terrorists»¹⁵¹ perchè queste due misure inevitabilmente incentivano il manifestarsi di nuovi sequestri di persona. Inoltre, è stato ribadito l'impegno degli Stati Membri nel dare piena esecuzione a diverse risoluzioni¹⁵², tra cui la 1904, così da evitare che i gruppi terroristici ricompresi nel regime sanzionatorio delle Nazioni Unite possano trarre vantaggio dall'accettazione delle richieste estorsive.

Per quanto riguarda la Lega Araba¹⁵³, essa con l'emanazione della Risoluzione 525 del 28 Marzo 2010, ha ritenuto lecita e necessaria la criminalizzazione del pagamento dei riscatti, in armonia con il disposto della Risoluzione 1904. Infatti, la Risoluzione 525 individua, tra i mezzi di contrasto al terrorismo internazionale,

¹⁴⁹ Si legga BUSCEMI, *Sugli obblighi internazionali degli stati in merito al pagamento di riscatti per la liberazione di propri cittadini sequestrati da gruppi terroristici associati all'Isil e ad Al-Qaeda*, cit., p. 454.

¹⁵⁰ È un organo decisionale che, tra le tante funzioni, si occupa di definire ed attuare la PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune) nel rispetto degli indirizzi emanati dal Consiglio europeo.

¹⁵¹ *Council conclusions on Kidnap for Ransom*, Lussemburgo, 23 Giugno 2014, <https://www.consilium.europa.eu/media/28038/143318.pdf>.

¹⁵² 1373 (2001), 1904 (2009), 1989 (2011), 2083 (2012), 2133 (2014).

¹⁵³ La Lega degli stati arabi è un'organizzazione internazionale di stampo principalmente politico. Riunisce tutti i paesi la cui popolazione è a maggioranza araba. Tra le sue finalità, esplicitate nella Carta della Lega Araba, troviamo il rafforzamento delle relazioni tra gli Stati Membri, incentivarne la collaborazione, salvaguardarne l'indipendenza e la sovranità.

la necessità di «criminalise the payment of ransom to terrorist individuals, groups, enterprises or organisations, in accordance with Security Council resolution 1904»¹⁵⁴.

Allo stesso modo l'Unione Africana¹⁵⁵ ha assunto una posizione inequivocabile circa il pagamento dei riscatti: «We should be firm on this. Paying ransoms will reinforce terrorism».¹⁵⁶ Nel Marzo 2010, in occasione del meeting ministeriale tra i Paesi della regione del Sahel-Sahara, è stata dichiarata la volontà di introdurre la criminalizzazione del pagamento dei riscatti ai soggetti indicati dalla Risoluzione 1904. Infine, durante il sedicesimo Summit (21 Gennaio 2011), l'Assemblea dell'Unione Africana ha espresso una profonda preoccupazione nei riguardi degli attacchi terroristici che si sono manifestati a livello internazionale e, per questo, ha sentito il bisogno di ribadire la contrarietà all'accettazione di richieste estorsive.

Infine, un'ulteriore conferma del divieto di *ransom payment* – apparentemente stabilito dalla Risoluzione in esame – giunge dall'incontro tenutosi a Lough Erne nel 2013, in cui gli Stati Membri del G8 hanno affermato di essere impegnati in una forma attiva di collaborazione al fine di ridurre i rischi, provenienti da attività terroristiche locali od oltreoceano, ai quali i cittadini sono esposti: «We unequivocally reject the payment of ransoms to terrorists in line with the UN Security Council Resolution 1904 (2009) which requires that Member States prevent the payment of ransoms, directly or indirectly, to terrorists designated under the UN Al Qaeda sanctions regime through the freezing of funds and other assets»¹⁵⁷.

Guardando poi ai trattati pertinenti al tema, la Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi e la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento al terrorismo hanno impegnato gli Stati a riconoscere nel proprio ordinamento la presa di ostaggi come un reato e sviluppare misure preventive e repressive per contrastare il fenomeno e a stabilire che è reato anche il tentativo e l'effettiva devoluzione di fondi alle organizzazioni terroristiche e pertanto attivarsi, anche a livello legale se del caso, per contrastare tali transazioni.

¹⁵⁴ Annex to the letter dated 19 April 2010 from the Permanent Observer of the League of Arab States to the United Nations addressed to the President of the Security Council, pagina 62, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/S/2010/204>.

¹⁵⁵ L'Unione africana è un'organizzazione sovranazionale con sede in Etiopia, nata nel 199 e con statuto divenuto operativo nel 2001. Sotto il profilo organizzativo presenta la struttura dell'Unione Europea, che è stata presa come modello, pertanto è presente la Commissione, l'Assemblea e il Consiglio dei ministri.

¹⁵⁶ African Union seeks crackdown on ransom payments, in Reuters, 19 Giugno 2009, <https://af.reuters.com/article/topNews/idAFJ0E55I01H20090619>.

¹⁵⁷ 2013 Lough Erne G8 Leaders' Communique, «The threat posed by kidnapping for ransom by terrorists and the preventive steps the international community can take», punto 76, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207771/Lough_Erne_2013_G8_Leaders_Communique.pdf.

In parte anche grazie a queste fonti di diritto particolare gli Stati hanno implementato un *set* di norme volte a condannare il *kidnapping for ransom* come crimine e a proibire l'erogazione di denaro alle organizzazioni terroristiche. Tutto ciò in virtù della consapevolezza della problematicità del pagamento dei riscatti che, se effettuato in modo sistematico, comporta il rafforzamento delle reti terroristiche che ormai da anni ricorrono alla presa di ostaggi e all'avanzamento di richieste estorsive per mantenere attive ed espandere le proprie operazioni.

In via ulteriore, le voci degli Stati hanno formato un coro che ha solennemente dichiarato l'intransigente condanna del pagamento dei riscatti. Questo è avvenuto nei molteplici *meetings* tra Stati (G7, G8, G20) e nelle organizzazioni internazionali (l'ONU anche l'Unione Europea), dove si è ribadito che il sequestro di persona a scopo di estorsione è un atto terroristico, una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e uno dei canali di finanziamento del terrorismo, e si è espressa la volontà di cooperare gli uni con gli altri al fine di evitare la proliferazione di questi episodi che hanno scosso, e continuano tuttora a scuotere, la comunità internazionale.

Proprio la cooperazione è una delle chiavi per compiere un passo in avanti nella gestione dei sequestri perché una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale non può essere gestita e tanto meno risolta in modo isolato¹⁵⁸. Gli Stati sono dunque chiamati a consultarsi e dialogare tra loro, scambiandosi le informazioni che hanno a disposizione sui terroristi e creando un protocollo d'azione comune. Tuttavia, senza accesso ai dati di *intelligence*, non è possibile affermare con precisione l'effettiva esistenza di questo muto scambio.

Tuttavia, ciò che impedisce di rilevare con certezza l'esistenza di una norma consuetudinaria in materia è la discontinuità tra gli impegni che gli Stati, soprattutto europei, assumono a livello internazionale, e il comportamento tenuto con il manifestarsi della prassi. Infatti, molte Nazioni decidono di agire in modo discrezionale ed optano per il pagamento dei riscatti¹⁵⁹.

Tra le giustificazioni a sostegno dell'accettazione del compromesso dettato dall'organizzazione terroristica è possibile ravvisare la convinzione di agire per ottemperare un dovere fondamentale, cioè proteggere i connazionali, compito che sembrerebbe essere facilitato e reso più sicuro con un diretto consenso nei riguardi delle richieste dei sequestratori; il riferimento ai diritti umani, enfatizzando il diritto alla vita, alla libertà e alla

¹⁵⁸ Cfr. SCHLINDER, *Allied Pressure: Enforcing International Obligations Forbidding the Payment of Ransoms for Kidnapped Western Nationals*, in *University of Miami National Security & Armed Conflict Law Review*, 2015.

¹⁵⁹ Hills, *They'll Never Admit it, but Many Countries Pay Ransoms to Get Their Hostages Back*, in *Public Radio International*, <http://www.pri.org/stories/2014-08-21/theyllnever-admit-it-many-countries-pay-ransoms-get-their-hostages-back>. E, come riportato da Cohen: « Not to pay ransoms is to jeopardize innocent lives. But to pay ransoms is to help sustain terrorist groups that are dedicated to taking many other innocent lives » (Kidnapping for Ransom: The Growing Terrorist Financing Challenge, 5 ottobre 2012).

sicurezza dell'ostaggio; l'intenzione di porre immediata fine a eventuali torture e trattamenti degradanti, inumani o crudeli perpetrati contro le vittime del sequestro e la tensione domestica, cioè le sollecitazioni provenienti dai cittadini¹⁶⁰.

Nonostante le nobili ragioni che sembrano persuadere gli Stati ad accettare le istanze estorsive, così facendo questi contravvengono, per esempio, al chiaro divieto della Risoluzione 1904 che, come illustrato in precedenza, proibisce la fornitura di risorse finanziarie o economiche, al fine di evitare il finanziamento diretto e indiretto del terrorismo. Un ulteriore disposto violato sarebbe quello della Risoluzione 2133, perché gli Stati non assicurano in alcun modo «il rilascio in sicurezza degli ostaggi senza il pagamento del riscatto o l'accettazione di concessioni politiche» e, la negazione pubblica e la volontaria assenza di trasparenza che circonda tali attività rifugge la richiesta della Risoluzione di incentivare una stretta cooperazione e la condivisione di informazioni circa gli episodi di presa di ostaggi ed eventuali riscatti.

Inoltre, va considerato anche che è molto complesso stabilire il reale comportamento di uno Stato in relazione a un'istanza di estorsione per via della segretezza che inevitabilmente avvolge la questione e per il modo in cui questo velo di riserbo è strategicamente utilizzato: grazie alle investigazioni della FATF si è scoperto che le cifre destinate ai sequestratori per il rilascio degli ostaggi vengono spesso velate sotto forma di transazioni effettuate come “aiuti umanitari”¹⁶¹ o in altri casi raggiungono i destinatari tramite intermediari¹⁶².

A questo si aggiunga il fatto che questi Stati non incorrono in sanzioni, bensì in mere condanne formali, e a sottolineare la scelta di non creare un protocollo sanzionatorio da attivare nei casi di pagamento del riscatto sono gli stessi Stati membri delle Nazioni Unite che, come proclamato dal Counterterrorism Committee, non sono disposti ad arrivare ad imporre «forceful sanctions», piuttosto preferiscono ricorrere ad forme di pressione politica, principalmente basate sulla denuncia pubblica dei pagamenti effettuati, così da indurre gli Stati a modificare i propri comportamenti¹⁶³.

¹⁶⁰ Molto spesso le famiglie delle vittime si attivano, insieme alla società civile, premendo affinché lo Stato (democratico) salvi – ad ogni costo – gli ostaggi. Quindi, un tale pressione potrebbe, in alcuni casi, prevalere sulle istanze internazionali che invece sembrano bloccare i Governi dall'accettazione delle richieste dei terroristi. V. intervista a Joel Simon (direttore esecutivo del comitato per la protezione dei giornalisti), *Hostage ransoms: To pay or not to pay?*, 11 aprile 2019, <https://www.france24.com/en/20190411-perspective-joel-simon-hostages-ransom-kidnappings-terrorism-negotiating-strategy>.

¹⁶¹ La FATF ha inoltre rivelato che molti Stati, avendo accettato in via sistematica le richieste dei terroristi, hanno scelto di devolvere una parte del loro budget annuale al pagamento dei riscatti, ovviamente dissimulando il tutto. Ne è esempio la Svizzera, che a tal proposito ha innalzato la somma di denaro prevista per gli aiuti umanitari in Mali. (Cfr. Callimachi, *Paying Ransoms, Europe Bankrolls Qaeda Terror*, *New York Times*, 29 luglio 2014, <https://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-al-qaedas-patron.html>).

¹⁶² Come la compagnia Areva, gigante del nucleare controllato dallo Stato francese che sembra aver gestito il flusso di 12.5 milioni di euro nel 2011 e di 30 milioni nel 2013 per garantire il rilascio di ostaggi francesi.

¹⁶³ Attualmente si ricorre alla tecnica del «name and blame». Cfr. Cortright & Lopez, *Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat*, 2007.

Attenendoci all'evidenza dei fatti, sembrerebbe esistere una linea condivisa dalla generalità degli Stati circa la condanna dei sequestri a scopo di estorsione e dei relativi pagamenti di riscatto, perché questi ultimi conducono a futuri sequestri che a loro volta comportano ulteriori pagamenti e via discorrendo, perdendoci in un vero e proprio circolo vizioso.

Ed è in questo scenario che sembrerebbe possibile supporre l'esistenza di una norma consuetudinaria non ancora ben consolidata, bensì in via di formazione, orientata a scoraggiare il pagamento dei riscatti ai terroristi.

Attualmente, ciò che più vi si avvicina è l'esortazione a ricorrere alla «safe release of hostages without ransom payments or political concessions», che tuttavia ha una forza nettamente minore a quella che presenterebbe un atto giuridicamente vincolante a livello internazionale che, ipoteticamente, potrebbe disporre: «è sancito il divieto in capo agli Stati di acconsentire alle richieste estorsive di terroristi».

Tuttavia, l'eventuale presenza di siffatto divieto solleverebbe criticità di natura etica, perché se l'interesse primario è, per varie ragioni, salvare la vita dell'ostaggio affinché non diventi una vittima innocente del terrorismo, la funzione di deterrenza intrinseca nel divieto potrebbe essere vana, anche se, nell'ipotetica circostanza in cui il pagamento del riscatto sia ufficialmente dichiarato contrario al diritto internazionale, sarebbe sbagliato pensare che gli Stati siano invitati o rinuncino a tentare di salvare i loro cittadini.

Infatti, già da ora, in questo contesto difficile da determinare, il ritorno in sicurezza delle vittime dei sequestri è quanto di più auspicato da ogni Governo e dalle stesse organizzazioni internazionali, e si tenta di perseguirlo nel rispetto di quei principi ed accordi che sottolineano la necessità di non acconsentire alle istanze degli estremisti.

Pertanto, gli Stati possono ricorrere al *savoir-faire* diplomatico, reso possibile dalle attività di *intelligence* che permettono di disporre delle necessarie informazioni ed analisi per svolgere la trattativa.

Poi, nel caso in cui gli esiti auspicati non dovessero essere raggiunti tramite i canali diplomatici, un'altra strategia legittima a cui ricorrere è quella degli interventi militari di salvataggio¹⁶⁴. In questo caso lo Stato si affida all'esperienza dei reparti speciali, chiamati ad intervenire nel territorio straniero dove si presuppone la

¹⁶⁴ Il salvataggio tramite il dispiego di truppe militari non è una possibilità ad appannaggio di tutti gli Stati: occorre innanzitutto disporre di un esercito (il Giappone, per esempio, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera a della Costituzione ha «[l'] obbligo di non mantenere forze di mare, terra ed aria, nonché altro potenziale di guerra») e poi avere una *task force* addestrata per condurre raid specifici.

presenza degli ostaggi. Così facendo lo Stato di cittadinanza delle vittime, o una coalizione di Stati, ricorre all'uso della forza per salvare la vita dei propri cittadini¹⁶⁵.

Ciò detto, in via conclusiva, riconoscendo il sequestro di persona a scopo di estorsione come una delle numerose minacce poste in essere dal terrorismo internazionale, sembra esistere ancora la necessità in capo agli Stati di ritornare sulla questione e ponderare con onestà quanto siano effettivamente disposti a sacrificare in nome della pace e della sicurezza nazionale ed internazionale.

¹⁶⁵ Come stabilito da RONZITTI in *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Ground of Humanity*, Dordrecht, 1985, sono ormai pacificamente considerate legittime le incursioni militari effettuate su richiesta o con il consenso delle autorità locali e quelle realizzate in Stati il cui territorio versa in condizioni di anarchia.

Tra le iniziative militari possiamo individuare quella americana del 25 Gennaio 2012, per salvare, tramite l'intervento dei Navy Seals, Jessica Buchanan e il collega Poul Thisted. La scelta di ricorrere all'intervento armato è stata successiva ad una negoziazione molto lenta che non sembrava portare ai risultati sperati e, solo grazie al monitoraggio costante dell'FBI e dell'intelligence sul posto, è stato possibile intervenire con successo. Tuttavia, la buona riuscita non è sempre assicurata. Ne è esempio il tentativo di liberazione di James Foley, il 4 Luglio 2014 in Siria.

Summary

Among the numerous threats against citizens' safety there is the one posed by kidnapping for ransom (KFR). This ancient criminal tactic ballooned in the last several years, becoming the main source of terrorist funding and one of the most challenging dangers that States must face.

In the opinion of the experts, the increase in kidnapping for ransom as a source of income for terrorists can be related to the international community's achievements in implementing measures that have reduced the other traditional sources of revenue such as individual and collective donations.

In fact, especially after 9/11, the majority of States have enforced a mighty sanction's regime against terrorist organizations and those who fund them and it has adopted financial regulations in order to increase monetary transparency and impede terrorists from moving funds through banks or other financial establishments.

Those actions have been proven successful in eradicating some types of terrorist financing, but, on the other hand, they led terrorists to look for new sources of income and they soon discovered that kidnapping for ransom is a profitable tactic that can bring in millions.

Looking at the ransoms paid to Al Qaeda between 2008 and 2014, they are estimated to be more than \$125 million and ISIS alone in 2014 apparently gained \$45 million in ransom payments.

The money obtained from abductions are used to support and expand the terrorist organization that gathered them. Particularly, ransoms allows the indoctrination of new recruits and new proselyte, buying refined weapons, acquiring sophisticated communications gear, building training camps and bribing law enforcement personnel.

There is not a standard way to carry out a kidnapping, however it is possible to track down a similar pattern amongst the ones performed by Al Qaeda and its affiliates. The first step is to order the abduction to be completed by a criminal organization that works together with the terrorists but is not directly linked to them. In this way terrorists minimize the risk of being implicated.

Once the hostage has been delivered to the terrorist organization, panic and fear are created throughout videos and threats. Later on, negotiations for ransom begin with terrorists asking for money or demanding political concessions.

If the Government of the hostage or its family agrees on the terrorists demands, the captive can be freed. And that is the point.

The aim of this thesis is to understand whether under international law governments should refrain from paying ransoms to organisations which take hostages.

The use of kidnapping for ransom by terrorist groups can be analysed under the lense of international law because it has a transnational dimension. In fact, at least three subjects are involved: the State in whose territory the person is abducted, the perpetrators of the crime, the State to which the ransom is demanded.

In addition to this, it is relevant in terms of international law the refusal or acceptance of the ransom demand because even if the decision is responsibility of the Government, the consequences will manifest also internationally. In fact, if the payment is granted it will strengthen the terrorists and adversely affect the stability of States. But, on the flip side, to reject terrorists' demands means certain death for the hostage.

More precisely, there are three potential answers to a ransom demand: to accept the extortive request, to accept but publicly denying it, to clearly refuse it. The latter usually is driven by a national policy, the no-ransom option, based on a particular interpretation of international law, on the basis of which ransom payments are prohibited.

Undoubtedly, when a Government is asked to pay a ransom in order to free its citizens, it has to reason in accordance with constitutional principles, the right to life of the hostages and has to bear in mind what international law disposes in the matter.

The first step to succeed in the objective of this thesis is to identify the linkages between kidnapping for extortion and international terrorism. Therefore, it is appropriate to analyse the instruments of international law that deal with KFR.

Focusing the attention on the taking of hostages as a terrorist act, it is relevant the International Convention against the Taking of Hostages, passed in 1979, urging to create and adopt effective measures in order to «prevent, persecute and punish acts of hostage takings, which are «manifestations of international terrorism».

Under article one, «any person who seizes or detains and threatens to kill, to injure or to continue to detain another person in order to compel a third party [...] to do or abstain from doing any act as an explicit or implicit condition for the release of the hostage commits the offence of taking of hostages ("hostage-taking") within the meaning of this Convention».

Thus, the Convention lays down a legal framework in order to allow the international community to resort to offensive strategies in the fight against kidnappings and to elaborate national rules against kidnappers. Moreover, it is strongly recommended to the States to stand up for an unequivocal condemnation of this practice.

Nonetheless, the agreement under consideration doesn't explicitly mention the prohibition of ransom payments, therefore it doesn't clearly discipline how States have to behave toward ransom claims.

Kidnapping for ransom, being both a terrorist act and a means of funding, has been taken into account by the UN Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted in 1999, by virtue of which the General Assembly calls upon all States «to prevent and counteract, through appropriate domestic measures, the financing of terrorists and terrorist organizations» regardless of whether such financing is direct or indirect.

Under article two, it is established that «any person commits an offence [if] by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used» to display several acts, including kidnapping for ransom.

And article five underlines that each State Party to the Convention should «take the necessary measures» – criminal, civil or administrative – to persecute all those people who subsidized terrorists.

With regards to the Security Council's Resolutions, it is possible to identify some of them which adhere to the issue analysed in the dissertation.

Particularly, Resolution 1267 has introduced a specific counterterrorism measure: the assets freeze of funds and economic resources of individuals affiliated to the Taliban, and later to other organizations.

This technique could be seen both as a very useful tool for weakening terrorist organizations and as a first step for the development of a ban on ransom payments, because if the transfer of money and other resources to terrorist groups is punished by freezing, the same could be done for the money that a State pays to free its citizens.

With Resolution 1904 the Council states that the asset freeze measure can be applied to ransom payments, considering them as an unlawful act, but it doesn't order States to implement a national legislation that bans ransom payments.

Under Resolution 2133 it is recognized that ransom payments to terrorists funds future kidnappings and hostage-takings and it is expressed the determination among States «to secure the safe release of hostages

without ransom payments or political concession». But unfortunately, the language used doesn't compel States, but only encourages them to avoid ransom payments.

Nevertheless, in 2014 with Resolution 2161 the Security Council affirms that the tactic of freezing funds, as a means of punishment, must be applied even to States that decided to accept a terrorist organization's request of extortion.

For this reason, since ransom payment is considered as an unlawful action to be sanctioned without hesitation, it could be inferred that it is prohibited to accept extortion's claims and this ban is applicable to both public and private entities, so as to reduce the flow of economic resources to terrorists and to avoid them to benefit from those.

Also, Resolution 2170 follows this hard line, stating that the UN's prohibitions have to be applied to all payments and donations in favour to the entities associated to Al Qaeda and Resolution 2199 reiterates that ransom payment is a violation of international obligations and for this reason the United Nations Members States are urged to adopt and respect all the good practices relevant to the prevention of kidnapping acts.

Referring to Resolution 2368, it determines that the passage of any amount of money to a terrorist organization is illegal, including ransom payments, therefore those kinds of transactions are punished by a series of very specific measures.

Finally, Resolution 2462 decides that all States shall «ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize [...] the wilful provision or collection of funds» to terrorists.

Progressively, looking at the documents of soft law, it is possible to find several guidelines, memorandum and resolutions not legally binding, but fundamental to understand what are the positions of the States when dealing with kidnapping for ransom.

Members of the Global Counterterrorism Forum in 2012 emphasized that this phenomenon is one of the most serious concerns for the international community and, appearing as a threat to international peace and security, it must be urgently addressed.

For that reason, Algeria hosted a conference which ended with the promulgation of the Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and denying the benefits of kidnapping for Ransom, which aims at drawing up a set of recommendations to enable States to prevent the taking of hostages, ensuring the security of

individuals and denying terrorists the possibility of taking advantage of the benefits of this practice and to develop capacity-building initiatives to support the implementation of these good practices.

In particular, among these fifteen recommendations the third proposes to stop the hostage taking situation through methods which do not include ransom payment, rather rewards for reporting crucial information to the authorities and, the fourth suggests denying to terrorist organizations the benefits of ransom payments or political concessions and freeing the hostage or the hostages without excluding the use of force.

In 2013, the members of the G8 reunion proclaimed, through the G8 Communiqué, to «unequivocally reject the payment of ransoms to terrorists in line with the UN Security Council Resolution 1904 (2009) which requires that Member States prevent the payment of ransoms, directly or indirectly, to terrorists designated under the UN Al Qaeda sanctions regime through the freezing of funds and other assets».

The same conclusion went public with the European Council conclusions on Kidnap for Ransom, because «payments and political concessions to terrorists only incentivise future incidents of kidnapping and increase the risk to our citizens».

Further, in order to establish the existence or otherwise the absence of a customary rule prohibiting States from paying ransoms, it is necessary to analyse the norm of domestic law of the States.

Referring to the United States of America, after the statement by Former President Reagan «America will never make concessions to terrorists», Former President Obama accentuated and reconfirmed the interest in maintaining operative the long-standing no-ransom policy, which is a measure adopted to persevere the security of American citizens, because it has been proven that a no-concessions policy reduces the frequency of kidnappings.

Moreover, under the Section 212 of the Immigration and Nationality Act, it is remarked that kidnapping for ransom is, under domestic law, a terrorist act. And, Section 2339B and 2339C of Patriot Act prohibit the provision of material and financial support to terrorist organizations.

Canada, for instance, declares to be a State that doesn't pay ransoms and the same is affirmed by the United Kingdom. The latter doesn't pay because ransom payments are illegal under Terrorist Act and because, as stated in the Counterterrorism and Security Bill, «providing money or property to a terrorist group fuels terrorist activity and encourages further kidnaps».

France too, publicly affirms a no-ransom policy, because article 421-2-2 of the Penal code considers the prohibition of the financing of terrorism in terms similar to the ones found in the Patriot Act, but, according to the facts, it is one of the countries that is supposed to accept the demands of the kidnappers by paying ransoms.

The same applies to Italy, whose Penal code considers three cases: the basic kidnapping (article 605), the kidnapping for ransom (article 630) and kidnapping for terrorists' purposes (article 289 bis). Despite this, Italy allegedly paid for the release of its citizens, violating both domestic and international regulations.

By analysing treaties, resolutions, commitments and domestic laws, it is possible to detect the presence or the absence of a ban in relation to ransom payments and, if it is present, to understand if it is or not a customary norm.

Firstly, most of the relevant Security Council resolutions on kidnapping for ransom were adopted unanimously, hence it seems that States are in accordance, believing that there is a link between ransoms and the financing of terrorism.

Thanks to the Treaties, the States Party have implemented a set of rules to condemn kidnapping for ransom as a crime and to prohibit terrorists to gain money from implementing their misconducts.

In addition, in many meetings such as the G7, G8, G20 and in several international organizations like the European Union, States solemnly declared the intransigent condemnation of the practice of ransom payments.

Thereby, in this scenario it would be possible to suppose the existence of a customary norm – not yet well established but in the making – aiming at a ban on States from paying ransom to terrorists.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

ASSOCIATED PRESS, *Cash Strapped Al Qaeda Turns to Kidnapping and Ransoms to Pay Operational Costs*, in Fox News, 19 Giugno 2011 reperibile al sito <https://www.foxnews.com/world/cash-strapped-al-qaeda-turns-to-kidnapping-and-ransoms-to-pay-operational-costs> visitato il 25/05/2019

BUNDY, *Rescuing Policy and Terror Victims: A Concerted Approach to the Ransom Dilemma* in «Michigan Journal of International Law», Vol. III, Issue 4, 2016, consultabile al sito <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.it/&httpsredir=1&article=1343&context=mjil> visitato il 25/05/2019

BUSCEMI, *Sugli obblighi internazionali degli stati in merito al pagamento di riscatti per la liberazione di propri cittadini sequestrati da gruppi terroristici associati all'Isil e ad Al-Qaeda* in «Rivista di Diritto Internazionale», fasc.2, 2016, p. 454,

Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, 17 dicembre 1979 New York, consultabile al sito <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19790378/201902190000/0.351.4.pdf> visitato il 30/05/2019

Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento al terrorismo, 9 dicembre 1999 New York, in vigore a livello internazionale dal 10 Aprile 2002 ed in Italia dal 26 Aprile 2004 con ratifica in 27 marzo 2003 (Legge n. 7 del 14 gennaio 2003), consultabile al sito <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20020765/201304260000/0.353.22.pdf> visitato il 30/05/2019

Council of Europe, Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, 16 Maggio 2005, in «Council of Europe Treaty Series No. 198», in vigore sul piano internazionale dal 1° Maggio 2008, consultabile al sito <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008371f> visitato il 30/05/2019

DEL VESCOVO, *Terrorismo: Nuovo tipo di conflitto e tutela giuridica nel diritto internazionale e comunitario*, in «Diritto.it», 5 giugno 2008, pp.27-28, consultabile al sito <https://www.diritto.it/terrorismo-nuovo-tipo-di-conflitto-e-tutela-giuridica-nel-diritto-internazionale-e-comunitario/> visitato il 29/05/2019

DUTTON, *Funding Terrorism: The Problem of Ransom Payments* in «San Diego Law Review», Vol. V, Issue 2, Article 4, consultabile al sito <https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1079&context=sdlr> visitato il 5/06/2019

G8, *G8 Lough Erne Leaders Communiqué*, 18 Giugno 2013 Lough Erne Summit, consultabile al sito https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207630/G8_declaration_2013_IT_GR.pdf visitato il 2/06/2019

GAFI-FATF, *Raccomandazioni FATF-GAFI*, Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa, Febbraio 2012, consultabile al sito http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/RACCOMANDAZIONI_GAFI_2012_ITALIANO.pdf visitato il 2/06/2019

GIORDANA, *Il reato di cattura degli ostaggi* in «Difesa Online», 19 Ottobre 2015, consultabile online al sito http://www.difesaonline.it/evidenza/approfondimenti/il-reato-di-cattura-degli-ostaggi_consultato_il_5/03/2019 visitato il 30/05/2019

Global Counterterrorism Forum, *Addendum to the Algiers Memorandum on the Effective Implementation of Certain Good Practices Aimed at Preventing Kidnappings by Terrorists*, 2015 consultabile al sito <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Addendum-to-the-Algiers-Memorandum.pdf> visitato il 6/06/2019

Global Counterterrorism Forum, *Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom by Terrorists*, 2012, consultabile al sito <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Algiers-Memorandum-Eng.pdf> visitato il 6/06/2019

Global Counterterrorism Forum, *Implementing the Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom (KFR) to Terrorists. Participant Manual*, pp.3-7, pp.11-15, consultabile al sito <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-KFR-Participants-Manual-ENG.pdf> visitato il 6/06/2019

JONES, *Negotiating with 'New' Terrorists* in «Strife Journal», Issue 7, May - June 2017, consultabile al sito http://strifejournal.org/images/strifedata/issues/7/STRIFE_7_03_JONES_22_30.pdf visitato il 30/05/2019

KAZMIR, *The Law, Policy, and Practice of Kidnapping for Ransom in a Terrorism Context* in «N.Y.U. Journal of International Law and Politics», 2015, consultabile al sito <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=2b96ee37-c213-46f4-9778-6ec95684a523%40sdc-v-sessmgr04> visitato il 30/05/2019

Kidnap for ransom global trends 2017, NYA 24, Aprile 2014, consultabile al sito <https://www.aig.dk/content/dam/aig/emea/denmark/documents/k-r-trends2017-nya.pdf> visitato il 29/05/2019

MILLER, *Is it Possible and Preferable to Negotiate with Terrorists?* in «Defence Studies», 11:1, 2011, pp. 145-185, consultabile al sito <https://www.law.upenn.edu/live/files/5144-millerisitpossibleandpreferabletonegotiatewithterr> visitato il 29/05/2019

OSCE, *Dichiarazione sul ruolo dell'OSCE nella lotta contro i sequestri di persona e la presa di ostaggi compiuti da gruppi terroristici nel contesto dell'attuazione della Risoluzione 2133 (2014) del consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, 5 Dicembre 2014 Basilea, in «Giornale MC(21) N.2, punto 7 dell'ordine del giorno», consultabile al sito <https://www.osce.org/it/cio/149571?download=true> visitato il 6/06/2019

ROHD, *Did America's policy on ransom contribute to James Foley's killing?* in Reuters, 20 Agosto 2014, consultabile al sito <http://blogs.reuters.com/david-rohde/2014/08/20/did-american-policy-help-kill-james-foley/> visitato il 6/06/2019

SCHLINDER, *Allied Pressure: Enforcing International Obligations Forbidding the Payment of Ransoms for Kidnapped Western Nationals* in «University of Miami National Security & Armed Conflict Law Review», 2015, consultabile al sito <https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1080&context=umnsac> visitato il 6/06/2019

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1267, 15 ottobre 1999

ID., Risoluzione 1373, 28 settembre 2001

ID., Risoluzione 1904, 17 dicembre 2009

ID., Risoluzione 2133, 27 gennaio 2014

ID., Risoluzione 2160, 17 giugno 2014

ID., Risoluzione 2161, 17 giugno 2014

ID., Risoluzione 2199, 12 febbraio 2015

ID., Risoluzione 2368, 20 luglio 2017

ID., Risoluzione 2462, 28 marzo 2019