

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di laurea magistrale in Relazioni Internazionali

Cattedra in Organizzazione internazionale e diritti umani

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

RELATORE:

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATA:

Simona Badame

CORRELATORE:

Prof. Roberto Virzo

MATR.: 623112

INDICE

Introduzione.....pp. 4-9

CAPITOLO I

Il terrorismo internazionale

1.1 La definizione di terrorismo nel Diritto Internazionale.....pp. 10-25

**1.2 Il volto nuovo della guerra contemporanea: il carattere “non-statale”
del fenomeno terroristico.....pp. 25-33**

CAPITOLO II

L’azione del Consiglio di Sicurezza nella lotta al terrorismo

**2.1 Il mantenimento della Pace e della Sicurezza Internazionale: cenni sul
Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.....pp. 34-42**

**2.2 Incremento delle azioni del Consiglio di Sicurezza dopo gli attentati a
Nairobi e Dar es-Salaam e Risoluzione 1189 del 1998.....pp. 42-44**

CAPITOLO III

Il sistema delle sanzioni individuali adottato dal Consiglio di Sicurezza

- 3.1** Nascita ed evoluzione del sistema.....**pp. 45-47**
- 3.2** La Risoluzione 1267 del 1999 come primo esempio di applicazione delle Sanzioni individuali.....**pp. 47-50**
- 3.3** Il Comitato delle Sanzioni.....**pp. 50-54**

CAPITOLO IV

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

- 4.1** La reazione del Consiglio dopo gli attentati dell'11 Settembre 2001 e l'adozione della Risoluzione 1368.....**pp. 55-61**
- 4.2** Sviluppi del sistema sanzionatorio individuale: Risoluzione 1373 contro Al Qaeda e incongruenze nel nuovo sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite.....**pp. 61-69**

CAPITOLO V

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

5.1 Effetti sulla giurisprudenza europea: il caso Kadi.....pp. 70-74

5.2 Effetti sulla normativa europea dopo l'11 settembre: limiti alla libertà di circolazione delle persone.....pp. 74-78

5.3 Effetti sulla normativa e sulla giurisprudenza nazionale: il caso italiano.....pp. 78-84

5.4 Effetti sulle legislazioni internazionali: il caso canadese.....pp. 84-88

5.5 Possibili prospettive future.....pp. 89-92

Conclusioni.....pp. 93-96

Bibliografia.....pp. 97-100

ABSTRACT

L'argomento trattato dalla presente tesi riguarda il fenomeno del terrorismo internazionale insieme alla sua evoluzione storica, ma si concentra in modo particolare sull'azione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che da circa quindici anni si avvale della pratica delle sanzioni individuali nei confronti dei soggetti che commettono crimini di natura terroristica.

Innanzitutto, è necessario precisare di cosa effettivamente si stia parlando quando si ha a che fare con il "terrorismo": secondo la definizione fornita dalla *Convenzione di Ginevra sulla prevenzione e repressione del terrorismo* del 1937, elaborata in occasione dell'uccisione del re Alessandro I di Jugoslavia e del ministro degli esteri francese L. Barthou avvenuta a Marsiglia nel 1934, il terrorismo viene inteso come un insieme di "faits criminels dirigés contre un État et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminés, des groupes de personnes ou dans le public" (un insieme di crimini diretti contro uno Stato e di cui lo scopo o la natura è quello di provocare il terrore in determinate persone, nei gruppi o nel pubblico).

Quella contenuta all'interno della Convenzione, è stata ritenuta la prima *definizione giuridica* attribuita al fenomeno, nonostante nel corso degli anni essa sia stata più volte modificata in conseguenza dei mutamenti subiti dalla sua stessa natura, causati sia dai cambiamenti delle reti terroristiche, sia dai mutamenti del sistema internazionale, dovuti soprattutto alla globalizzazione, che ha permesso alle reti di avvalersi di armi di guerra un tempo riservate soltanto agli Stati: a tal proposito, una delle più grandi paure degli Stati-nazione e degli organi preposti al mantenimento di pace e sicurezza internazionali consiste nell'eventuale scatenarsi di un *terrorismo nucleare* che causerebbe disastri pari a quelli delle due guerre mondiali, se non addirittura peggiori. Una delle principali conseguenze della globalizzazione, infatti, è rappresentato dalla cosiddetta "Révolution dans les affaires militaires" (RAM), di cui

caratteristica principale è l'utilizzo di armi non convenzionali con cui combattere la guerra. Se inizialmente le organizzazioni terroristiche si avvalevano di armi rudi e arretrate, con il passaggio dal "vecchio" al "nuovo" terrorismo, esse hanno iniziato a ricorrere a mezzi un tempo riservati solo agli Stati, come l'arma nucleare, che ha reso il terrorismo di una violenza inimmaginabile. Il progresso tecnologico e l'evoluzione della società globale hanno avuto le loro ripercussioni anche sul fenomeno in questione, che usa oggi i mass media per mostrare all'intera comunità mondiale la sua crudeltà; la storia recente ci ha posti dinanzi a stragi come quelle in Tunisia ed a Parigi con l'attentato alla sede francese del giornale satirico di Charlie Hebdo, motivo per cui la comunità internazionale, gli Stati e le Organizzazioni preposte al mantenimento di pace e sicurezza internazionali, l'ONU in prima linea, si è interessata sempre di più al fenomeno e sta cercando da anni di elaborare delle strategie che si rivelino adatte a far fronte ad una minaccia che cambia continuamente il suo volto ed i suoi sistemi d'azione. Le modalità di repressione del crimine terroristico non sono (e non possono essere) le stesse dei decenni passati e le Nazioni Unite insieme al Consiglio di Sicurezza, consapevoli di questa realtà, si sono adoperate per assicurare delle sanzioni più efficaci e "dirette" nei confronti degli attentatori.

A tal proposito, è bene fare un breve excursus per poter comprendere come il Consiglio sia giunto all'emanazione delle "sanzioni individuali" contro i terroristi.

Le misure repressive nei confronti di chi commetteva crimini terroristici, fino alla fine degli anni '90, consistevano in sanzioni rivolte agli Stati, poiché la guerra, nella sua accezione più *classica*, rappresentava un conflitto tra entità statali; con l'intensificarsi del fenomeno e l'aggravarsi non soltanto della sua violenza, ma anche della sua imprevedibilità, le Nazioni Unite ed il Consiglio di Sicurezza in prima linea, in quanto garanti della pace e della sicurezza internazionali, dal 1999 hanno iniziato ad avvalersi della pratica delle cosiddette "sanzioni individuali" o

“smart sanctions” o “sanctions ciblées”, nonché le sanzioni rivolte al singolo o a gruppi di individui, che si fosse macchiato di un crimine terroristico. Tale pratica ha preso il suo avvio con la Risoluzione 1267 (1999) del Consiglio di Sicurezza rivolta contro i Talebani in Afghanistan che avevano assicurato protezione ad Osama Bin Laden ed ai terroristi a lui legati.

La Risoluzione 1267, in realtà, si limitava a condannare gli attentatori ed esortava gli Stati del sistema internazionale a collaborare tra di loro per elaborare, di concerto con le Nazioni Unite, delle misure che prevenissero e reprimessero eventuali altri attacchi, ma non prevedeva ancora delle specifiche sanzioni da attribuire ai fautori delle stragi.

Due anni più tardi, l'11 settembre del 2001, data dell'attentato alle Torri gemelle ed al Pentagono di New York per mano della rete terroristica di Al Qaeda, che causò la morte di circa 3000 persone tra civili e militari, il Consiglio ha incrementato la sua azione antiterroristica con l'emanazione della Risoluzione 1373 dello stesso anno, con cui migliorò ed a partire dalla quale ricorse sempre più spesso alle sanzioni mirate, al punto tale da stravolgere il sistema di sicurezza non soltanto dell'ONU, ma anche di altre Organizzazioni regionali, Unione europea in particolare, e degli Stati-nazione.

La Risoluzione 1373 risulta molto simile a quella del 1999, ma se ne differenzia per la sua maggiore incisività e per la richiesta rivolta agli Stati membri ONU di modificare le loro legislazioni per adeguarle alla minaccia terroristica. Gli obblighi di natura giuridica previsti dal testo della Risoluzione riguardano il congelamento dei capitali e dei beni dei presunti terroristi, le interdizioni di spostamento da un territorio ad un altro ed altre sanzioni soprattutto di natura finanziaria. Secondo il testo della Risoluzione, infatti, gli Stati sono obbligati a “a) prevenire e reprimere il finanziamento di atti terroristici; b) criminalizzare la fornitura o la raccolta volontaria, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, di fondi da parte dei loro cittadini o nei loro territori con

l'intenzione di utilizzare i fondi, o sapendo che questi devono venire utilizzati, per realizzare atti terroristici;

c) congelare senza indugio fondi e altri beni finanziari o risorse economiche di persone che commettono, o tentano di commettere, atti terroristici o partecipano a o facilitano la realizzazione di atti terroristici; di entità di proprietà di o controllate direttamente o indirettamente da tali persone; e da persone ed entità che agiscono a nome di, o agli ordini di tali persone ed entità, compresi i fondi derivati o generati dai beni immobiliari di proprietà di o controllati direttamente o indirettamente da tali persone e persone ed entità a loro collegate;

d) proibire ai loro cittadini o a qualsiasi persona ed entità nel loro territorio di rendere disponibile qualsiasi fondo, bene finanziario o risorsa economica o altri servizi finanziari o altri servizi collegati, direttamente o indirettamente, a beneficio di persone che commettono, tentano di commettere, facilitano o partecipano all'esecuzione di atti terroristici, di entità di proprietà di o controllate, direttamente o indirettamente, da tali persone e di persone ed entità che agiscono a nome di o agli ordini di tali persone”¹.

Le *sanctions ciblées*, per il loro carattere spesso aggressivo nei confronti degli accusati, giustificato dal Consiglio con la necessità ed urgenza di misure che evitassero un aggravarsi della situazione già compromessa, sono state oggetto di tante critiche e dibattiti da parte dell'opinione pubblica internazionale, che le ha considerate spesso lesive della dignità, delle libertà e dei diritti umani fondamentali, riconosciuti tra l'altro in varie Convenzioni internazionali ed europee, tra cui la *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU) firmata a Roma il 4 novembre 1950 da quelli che al tempo erano i dodici membri del Consiglio d'Europa.

Le disposizioni del Consiglio di Sicurezza hanno avuto degli effetti sulle normative e sulle giurisprudenze nazionali, cui ovviamente sono stati

¹ Risoluzione 1373 del 2001, disponibile (in francese) all'indirizzo [http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001))

apportati vari cambiamenti, come dimostrano il caso canadese e quello italiano: il Canada nel 2001, dopo l'attacco alle Twin Towers, non soltanto ha aiutato gli Stati Uniti inviando soldati in Afghanistan per smantellare le basi militari della rete terroristica di Al-Qaeda, ma ha anche approvato una legge antiterrorismo, conosciuta col nome di "Loi antiterroriste" o "Anti-terrorism Act", che ha apportato delle modifiche al *Code criminel* canadese e ha irrigidito i controlli alle frontiere per evitare il possibile ingresso di terroristi. Quattordici anni dopo, nel 2015, il Canada ha presentato un altro progetto di legge, chiamato "Loi antiterroriste 2015", in risposta ai due attentati del 2014 avvenuti, uno in una cittadina del Québec, l'altro ad Ottawa. Il progetto non è stato ancora approvato, a causa delle forti contestazioni che gli sono state rivolte, in quanto ritenuto lesivo sia dei diritti degli accusati che di quelli dei cittadini, vista la previsione di un irrigidimento dei controlli sulla privacy.

Riguardo al caso italiano, nel 2001, il governo ha emanato tre decreti, il numero 353 del 28/9/2001 in attuazione alle misure del Consiglio dell'Unione europea contro Al Qaeda e i Talebani, il numero 369 convertito nella legge 431 del 14 dicembre dello stesso anno, che ha introdotto delle misure per la repressione del finanziamento alle organizzazioni terroristiche e che ha creato il Comitato di sicurezza finanziario ed infine il decreto-legge numero 374 convertito nella legge 438/2001 che ha modificato i settori del processo penale e dei poteri di polizia, per adeguarli all'emergenza del terrorismo; Quest'ultima legge ha comportato l'ulteriore modifica dell'articolo 270-bis del codice penale, cui è stato aggiunto un terzo comma secondo cui "la finalità di terrorismo sussiste anche se le attività progettate dall'associazione sono rivolte verso uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale"².

² Cit. da Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010, p. 568

Inoltre, tra gli atti emanati dall'Italia dal 2001 in poi, alcuni hanno costituito oggetto di dibattiti e polemiche a causa della loro "insita" violazione dei diritti umani, come nel caso della legge 155 del 2005 che conferisce al Ministro dell'Interno o, su sua delega, al prefetto, il potere di disporre l'espulsione (con *efficacia immediata ed accompagnamento coattivo* alla frontiera italiana) dello straniero, nell'ipotesi in cui sussistano dei motivi certi per i quali la sua permanenza all'interno dello Stato possa agevolare attività terroristiche sia nazionali che internazionali. Come la Loi antiterroriste canadese del 2015, la legge italiana è stata oggetto di accuse che l'hanno considerata una violazione sia della libertà personale del soggetto accusato di favoreggiamento di organizzazioni terroristiche, sia del suo diritto di difesa, essendo il provvedimento di espulsione immediatamente esecutivo nei suoi confronti, motivo per cui sono state apportate delle modifiche che la rendessero "compatibile" con la garanzia del rispetto dei diritti umani.

Per quanto concerne gli effetti delle disposizioni del Consiglio sulla giurisprudenza, due esempi provengono dall'Unione europea e dall'Italia: per quanto riguarda l'Unione europea ci si riferisce alla sentenza Kadi, un cittadino saudita accusato di aver intrattenuto dei rapporti con Osama Bin Laden ed i terroristi a lui affiancati, il cui nome venne inserito in una *black list* da parte del Comitato per le sanzioni costituito in seno alle Nazioni Unite. All'iscrizione, seguì il congelamento dei suoi capitali europei tramite un Regolamento UE che dava attuazione alla Risoluzione 1390 del Consiglio. Il processo durò ben tredici anni (dal 2001) e si concluse nel 2013 con l'assoluzione ed il risarcimento nei confronti del convenuto.

Riguardo alla seconda sentenza, quella italiana, il caso in questione è il cosiddetto «caso Abu Omar», relativo al sequestro dell'imam di Milano Hassan Mustafa Osama Nasr da parte di tre agenti dei servizi segreti americani (CIA).

L'imam era stato accusato di aver fatto parte dal 2000 al 2003 di un'associazione terroristica e, sulla base di tali motivazioni, i tre agenti americani lo avevano rapito il 17 febbraio del 2003 e trasportato in Egitto (suo Paese d'origine), dove era stato recluso e torturato. Il caso venne considerato un vero e proprio sequestro di persona, motivo per cui il Tribunale di Milano ha condannato i tre nel 2014 a, rispettivamente, sei e sette anni di reclusione, oltre ad un risarcimento dovuto al – presunto – terrorista.

Nonostante la diretta applicabilità delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, notiamo dalle due sentenze che il rispetto dei diritti fondamentali garantiti dall'Unione europea, dalle legislazioni nazionali ed anche, come detto in precedenza, dalle Convenzioni internazionali, risulta essere l'obiettivo primario cui tutti, Organizzazioni e Stati, devono conformarsi e che, rispetto al passato, siano stati raggiunti dei risultati positivi in tal senso.

La questione, però, resta ancora aperta sul piano internazionale, aggravata inoltre dalle forti contestazioni rivolte al Consiglio, che si è trovato costretto ad apportare dei cambiamenti al suo sistema di sicurezza collettiva. In merito a ciò, la dottrina ha avanzato delle proposte per un miglioramento del rapporto tra lotta al terrorismo e rispetto dei principi fondamentali, di cui la principale e più accreditata risulta essere la creazione di un Tribunale *ad hoc*, in seno alle Nazioni Unite, che si occupi esclusivamente di giudicare i presunti terroristi. Questa proposta, per quanto possa sembrare la migliore, in realtà nella situazione internazionale odierna, appare piuttosto utopica. L'istituzione di una Corte *ad hoc* richiederebbe tempi molto lunghi, non adatti all'incertezza cui il sistema mondiale si ritrova a vivere in questo momento, a causa della sempre maggiore complessità ed espansione delle reti terroristiche, che si sono mostrate capaci di realizzare stragi di una violenza mai vista prima. Le altre soluzioni proposte dalla dottrina, quali il ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ed il ricorso ai giudici nazionali,

incaricati entrambi di valutare la legittimità degli atti del Consiglio prima di applicarli al caso concreto, appaiono essere delle soluzioni più che altro temporanee o, come le si è definite, “cuscinetto”, le quali, nonostante la loro efficacia di breve ma non di lungo periodo (come invece potrebbe essere l’istituzione della suddetta Corte) potrebbero comunque risultare più che positive in questo momento che potremmo considerare di vera e propria urgenza umanitaria.

I miglioramenti avutisi fino a questo momento fanno ben sperare in un futuro attento tanto alla minaccia terroristica quanto al rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali dell’uomo, ma è necessario aspettare ancora del tempo per constatare se realmente si aggiungeranno altri risultati positivi a quelli già ottenuti.

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

Articolo 270 del codice penale italiano

Capitolo VII, Carta delle Nazioni Unite

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

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

Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 18 aprile 1961

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

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

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

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

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

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

Loi antiterroriste canadienne del 18 dicembre 2001

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

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

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

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

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

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

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

Risoluzione 1189 del Consiglio di Sicurezza, del 13 agosto 1998

Risoluzione 1267 del Consiglio di Sicurezza, del 15 ottobre 1999

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

Risoluzione 1377 del Consiglio di Sicurezza, del 12 novembre 2001

Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza, del 28 aprile 2004

Risoluzione 1757 del Consiglio di Sicurezza, del 30 maggio 2007

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

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

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

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

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

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

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

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

