



## **Dipartimento di Scienze Politiche**

*Corso di laurea magistrale in Relazioni Internazionali*

Cattedra di Organizzazione Internazionale e Diritti Umani

# **IL TERRORISMO INTERNAZIONALE: LA RISPOSTA DELLE NAZIONI UNITE E LE IMPLICAZIONI GIURIDICHE NEL CASO DEGLI STATI FALLITI**

**RELATORE**

Prof. Andrea Saccucci

**CORRELATORE**

Prof. Alessandro Orsini

**CANDIDATA**

Valentina Paoli

Matricola 640532

Anno Accademico 2020/2021

## INDICE

|   |          |
|---|----------|
| <b>Introduzione.....</b>  | <b>1</b> |
| <br>  |          |
| <b>1. Il terrorismo internazionale</b>  |          |
| 1.1 Breve <i>excursus</i> sulla storia del fenomeno terroristico.....   | 6        |
| 1.2 La definizione di terrorismo internazionale e le sue<br>problematicità.....   | 11       |
| 1.3 Il terrorismo come crimine nel diritto internazionale.....  | 16       |
| 1.3.1 Il terrorismo internazionale in tempo di pace.....  | 17       |
| 1.3.2 Il terrorismo internazionale in tempo di guerra.....  | 19       |
| 1.4 Uno sguardo alle convenzioni universali delle Nazioni Unite<br>riguardanti la lotta al terrorismo.....                            | 23       |
| 1.5 L'azione del Consiglio di Sicurezza alla luce del capitolo VII della<br>Carta.....  | 33       |
| <br>  |          |
| <b>2. Il sistema delle sanzioni individuali</b>   |          |
| 2.1 L'origine e il funzionamento del sistema delle sanzioni.....  | 36       |
| 2.2 Il ruolo delle organizzazioni regionali nella pratica dei regimi<br>sanzionatori e in particolare quello dell'Unione europea..... | 40       |
| 2.3 La prima applicazione: la risoluzione 1267 del 1999.....  | 46       |
| 2.3.1 Il Comitato delle sanzioni.....   | 48       |
| 2.4 Le procedure di <i>listing</i> e <i>delisting</i> .....   | 51       |
| 2.5 Il nuovo sistema in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001: la<br>Risoluzione 1368.....                                    | 53       |
| 2.6 La Risoluzione 1373 del 2001.....   | 58       |
| 2.6.1 Il Comitato antiterrorismo.....   | 62       |
| 2.7 Il problema del rispetto dei diritti umani.....   | 64       |
| 2.7.1 Il caso <i>Kadi</i> .....   | 67       |

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| 2.7.2     | La posizione della Corte di Strasburgo sui casi <i>Nada</i> e <i>al-Dulimi</i> .....                      | 71  |
| <b>3.</b> | <b>Il terrorismo internazionale negli Stati falliti: le ripercussioni nel diritto internazionale</b>      |     |
| 3.1       | La definizione di Stato sovrano e i criteri di Montevideo.....  | 79  |
| 3.1.1     | Popolazione permanente.....   | 81  |
| 3.1.2     | Territorio definito.....  | 83  |
| 3.1.3     | Governo effettivo.....  | 84  |
| 3.1.4     | Capacità di intrattenere relazioni internazionali.....  | 86  |
| 3.2       | Il concetto di Stato fallito (Failed State).....  | 87  |
| 3.3       | Introduzione alla problematica relativa alla responsabilità internazionale.....                           | 93  |
| 3.4       | La legittima difesa quale deroga al divieto dell'uso della forza.....                                     | 95  |
| 3.5       | La liceità della legittima difesa contro attori non statali operanti nel territorio di Stati falliti..... | 100 |
| 3.6       | Gli Stati falliti e l'uso della forza contro attori non statali: uno sguardo alla prassi statale.....     | 110 |
| 3.7       | Approfondimento: il caso della Somalia.....   | 116 |
|           | <b>Conclusioni</b> .....  | 124 |
|           | <b>Bibliografia e Sitografia</b> .....  | 130 |
|           | <b>Abstract</b> .....   | 141 |

## ABBREVIAZIONI

|               |   |
|---------------|---|
| <b>AMISOM</b> | African Union Mission in Somalia                  |
| <b>CDI</b>    | Commissione di diritto internazionale             |
| <b>CdS</b>    | Consiglio di Sicurezza                            |
| <b>CEDU</b>   | Convenzione europea dei diritti dell'uomo         |
| <b>CEDU</b>   | Corte Europea dei diritti dell'uomo               |
| <b>CGUE</b>   | Corte di giustizia dell'Unione europea            |
| <b>CIG</b>    | Corte internazionale di giustizia                 |
| <b>CPI</b>    | Corte penale internazionale                       |
| <b>CTC</b>    | Comitato contro il terrorismo                     |
| <b>DIU</b>    | Diritto internazionale umanitario                 |
| <b>ECOWAS</b> | Economic Community of West African States         |
| <b>GFT</b>    | Governo federale di transizione                   |
| <b>ICAO</b>   | International Civil Aviation Organization         |
| <b>IRA</b>    | Irish Republican Army                             |
| <b>NU</b>     | Nazioni Unite                                     |
| <b>OLP</b>    | Organizzazione per la liberazione della Palestina |
| <b>ONU</b>    | Organizzazione delle Nazioni Unite                |
| <b>OSA</b>    | Organizzazione degli Stati Americani              |
| <b>OUA</b>    | Organizzazione per l'Unità Africana               |
| <b>PKK</b>    | Partito dei Lavoratori del Kurdistan              |
| <b>TFUE</b>   | Trattato sul funzionamento dell'Unione europea    |
| <b>TPIJ</b>   | Corte penale internazionale per la ex-Jugoslavia  |
| <b>TUE</b>    | Trattato sull'Unione europea                      |
| <b>UE</b>     | Unione europea                                    |
| <b>UIC</b>    | Unione delle corti islamiche                      |

## Introduzione

Il terrorismo internazionale rappresenta tutt'oggi una minaccia concreta per la pace e la sicurezza internazionale ed è considerato pertanto uno fra i temi centrali nell'agenda internazionale e nazionale, vedendo convergere l'azione delle Nazioni Unite, ma anche delle organizzazioni regionali, delle ONG e degli Stati, al fine di lottare contro tale fenomeno nella maniera più adeguata ed efficace possibile.

Questo fenomeno, seppur esistente da tempo, è diventato una reale sfida per il mondo occidentale in seguito agli attentati terroristici commessi da Al-Qaeda l'11 settembre 2001, che hanno anche sancito la nascita di un nuovo tipo di guerra, ben diverso da quelli tradizionali che l'immaginario collettivo conosceva in precedenza. Infatti, il *modus operandi* di questo fenomeno è particolarmente caratteristico e in costante evoluzione, rendendo particolarmente difficile darne una precisa categorizzazione della sua strategia e quindi anche una definizione ben precisa.

La comunità internazionale che ha avviato la creazione delle Nazioni Unite, subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale, ha subito una notevole trasformazione nel corso degli anni. La struttura del potere internazionale è diventata sempre più complessa e, di conseguenza, le minacce alla sicurezza sono cambiate notevolmente; ciò che sembrava rimanere costante è il fatto che fin dalla creazione del diritto internazionale gli Stati hanno rappresentato sempre il suo elemento centrale. Attraverso le loro strutture governative, essi giocano un ruolo primario nella creazione e nell'implementazione del diritto internazionale sia nella loro giurisdizione interna che nelle arene esterne.

La diffusione del fenomeno terroristico ha reso però indispensabile l'abbandono della tradizionale visione del sistema internazionale: diventa in effetti necessario prendere coscienza del fatto che lo Stato non rappresenta più il principale attore sulla scena delle relazioni internazionali ed accettare di conseguenza la moltitudine di attori ormai presenti, fra cui quelli non statali.

Inoltre, verso la fine del XX secolo, il sistema giuridico internazionale ha iniziato a confrontarsi con il fenomeno degli Stati falliti e collassati, unità territoriali formalmente non private della statualità ma empiricamente incapaci di fornire beni politici di base alle loro popolazioni e di adempiere ai loro obblighi verso gli altri stati, travolti dalla violenza di massa derivante dai conflitti interni e dalle emergenze umanitarie che ne sono

conseguite; Stati come la Somalia, la Repubblica Democratica del Congo, l'Afghanistan, lo Yemen, Haiti, la Costa d'Avorio e di fatto molti altri paesi, sono stati spinti sull'orlo del fallimento. Tali circostanze hanno avuto, e in molti casi continuano ad avere, gravi ripercussioni non solo per lo Stato in questione e la sua popolazione, ma anche per i suoi vicini e per l'intera comunità internazionale.

Il fallimento dello Stato causa innegabilmente grandi sofferenze umane e di conseguenza lo Stato stesso diventa discutibile agli occhi della sua popolazione. Non è una novità, infatti, che il vuoto causato dal collasso dello Stato venga riempito da potenti attori non statali. Questi gruppi non mirano necessariamente a sostituire un governo legittimo e spesso variano notevolmente in termini di grado e livello della loro organizzazione, nonché di obiettivi politici, religiosi e militari che perseguono.

La costante attualità del fenomeno terroristico e il grande interesse posto dall'intera comunità internazionale, dal semplice cittadino al più esperto studioso di diritto e sicurezza, mi hanno portata a voler indagare più a fondo sulla normativa prodotta in seno alle Nazioni Unite e sull'azione del Consiglio di sicurezza, quale organo principale investito del compito di mantenere la sicurezza e la pace internazionale. Inoltre, la frequente menzione dei cosiddetti Stati falliti da parte dei media e le lezioni svolte in merito nel periodo all'estero come studentessa Erasmus, mi hanno incuriosita e spinta ad approfondire, in particolar modo, le implicazioni giuridiche che tali Stati possono riscontrare in presenza del fenomeno del terrorismo internazionale.

Lo scopo di questo elaborato è dunque quello di indagare al meglio sul fenomeno terroristico attraverso le normative internazionali vigenti ed analizzare come terrorismo e fallimento dello Stato siano interconnessi tra loro: il fallimento, infatti, potrebbe creare un suolo florido per la presenza indisturbata di gruppi terroristici, i quali a loro volta potrebbero ostacolare il salvataggio dello Stato dal fallimento.

L'elaborato è diviso in tre capitoli, di cui il primo si occupa di un breve excursus sul fenomeno terroristico, della sua definizione e delle Convenzioni più importanti adottate in seno alle Nazioni Unite; il secondo invece analizza il sistema delle sanzioni individuali, adottate dal Consiglio di Sicurezza, spesso intraprese nei confronti di individui facenti parte di organizzazioni terroristiche. Infine, il terzo capitolo esamina più da vicino gli Stati falliti, le conseguenze sulla loro sovranità e responsabilità internazionale, così come

quella relativa alla legittima difesa quando sono presenti attori non statali, quali gruppi terroristici, nel territorio oppure che attaccano dall'esterno tale territorio.

Trovare una definizione di terrorismo univoca è risultato molto difficile, visti i mutamenti che tale fenomeno ha osservato nel tempo: in effetti se prima il terrorismo si presentava come un fenomeno di matrice nazionalista o separatista, il cui scopo era quello di sovvertire l'ordine esistente al fine di crearne uno nuovo, già negli anni '80 e '90 ha cominciato a trasformarsi in un fenomeno di matrice religiosa, prettamente islamica, che rappresenta il terrorismo contemporaneo.

Considerando pertanto la continua trasformazione di questo fenomeno, non è stato facile, per gli studiosi di diritto, dare una precisa definizione agli atti che potessero rappresentare terrorismo, tant'è che negli anni '70 veniva descritto come "insieme di attività criminose compiute al fine di spargere il panico presso singoli individui, gruppi di persone o un'intera collettività, e quindi perseguire finalità ulteriori, generalmente di natura politica"<sup>1</sup>. Soltanto di recente, la comunità internazionale sembra aver mostrato maggiore interesse e necessità di contrastare, attraverso strumenti universali e/o regionali di portata generale, il fenomeno del terrorismo internazionale. Un primo e piuttosto modesto tentativo si può notare nella Convenzione sulla soppressione del finanziamento del terrorismo, adottata nel 1999 in seno alle Nazioni Unite, la quale include una definizione generale di questo fenomeno. Un tentativo più audace è, invece, il progetto di Convenzione internazionale presentato inizialmente dall'India nel 1996; questa *Draft Comprehensive Convention*, a differenza della Convenzione del 1999, non possiede, approccio settoriale, ma mira piuttosto al contrasto delle attività terroristiche in ogni suo ambito. A tal fine, anch'essa indica purtroppo una definizione generale di terrorismo ed è ancora sotto esame da parte di due organi sussidiari dell'Assemblea generale.

Tuttavia, non si può dire che siamo già in possesso di una Convenzione generale ed onnicomprensiva sul terrorismo, ma l'obbligo principale previsto dai trattati internazionali contro il terrorismo è quello di includere i crimini definiti nelle diverse convenzioni nel diritto penale interno, e di renderli perseguibili con pene che rispecchino la gravità del reato.

---

<sup>1</sup> A. F. Panzera, *Attività terroristiche e diritto internazionale*, 1978, p. 1.

Data la diversità e complessità del fenomeno del terrorismo internazionale, le Nazioni Unite hanno dovuto predisporre nuovi mezzi per fronteggiare una tale minaccia. La presenza di attori non statali ha reso necessaria un'evoluzione del sistema di sicurezza collettiva, adottando nuovi strumenti, le cosiddette sanzioni individuali, analizzate proprio nel secondo capitolo del presente elaborato.

Il passaggio dalle sanzioni generali o collettive a quelle mirate è iniziato negli anni '90, ed è principalmente dovuto alla volontà di evitare i danni collaterali, il cui effetto ha solitamente colpito soprattutto i civili, lasciando inalterata la posizione del governo, che doveva essere il vero obiettivo di tali misure. Al contrario, le sanzioni mirate sono imposte contro soggetti specifici, evitando qualsiasi ripercussione su persone ritenute innocenti. A tal fine, nella lotta al terrorismo, questo tipo di misure è stato regolarmente utilizzato con l'obiettivo di imporre misure finanziarie restrittive contro individui, entità o gruppi collegati ad attività terroristiche. L'inizio dell'utilizzo di questo strumento è legato all'attuazione della Risoluzione 1267 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in cui è stata anche emessa la prima cosiddetta lista nera, formalmente considerata come una lista effettiva, che raccoglie tutte le persone, entità e organizzazioni che sono collegate e coinvolte in attività terroristiche, e che, a partire dall'inclusione ufficiale dei loro nomi nella lista, sono immediatamente interessate dal congelamento dei propri fondi e non solo. La questione scaturita dall'utilizzo di questi nuovi strumenti da parte del CdS è se l'imposizione di questo tipo di misure possa effettivamente preservare il totale rispetto dei diritti umani; per tale motivo sono state esaminate tre diverse sentenze che hanno dimostrato una violazione di tali diritti e di conseguenza hanno constatato che non vi sia stato un netto miglioramento rispetto al sistema di sicurezza collettiva precedente.

Il fenomeno terroristico seppur diffuso in molte parti del mondo potrebbe proliferare maggiormente in quegli Stati più instabili, i quali incapaci di operare in una comunità internazionale sempre più interdipendente, indeboliscono di fatto l'intero sistema. Il terzo capitolo si propone proprio di analizzare dal punto di vista giuridico il concetto di Stato fallito, seppure in assenza di una convenzione internazionale in materia, analizzando prima la definizione di Stato affrontata nella Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati del 1933.

Nel caso del fallimento di uno Stato, diversi concetti tradizionali del diritto internazionale potrebbero mutare, quali ad esempio la responsabilità internazionale: vi è un dibattito sul

fatto che uno Stato instabile, spesso a causa di conflitti interni, ed incapace di mantenere un controllo sul proprio territorio, la sua popolazione e di fornire solo servizi di base, possa essere ritenuto responsabile di attacchi terroristici provenienti dal proprio Paese; mentre altri osservano che proprio tale instabilità permette più facilmente al governo di camuffare il proprio supporto a tali attività. Allo stesso modo viene affrontato un tema molto importante e fondamentale presente nella Carta delle Nazioni Unite, ovvero la forza armata. Il divieto all'utilizzo di tale mezzo è uno dei valori principali delle Nazioni Unite, che presenta tuttavia due eccezioni. In questo lavoro viene inserita quella inerente all'autodifesa individuale e collettiva, come prescritto dall'art. 51; più precisamente si esamina la liceità dell'uso della forza contro attori non statali operanti nel territorio di Stati falliti e la prassi statale osservata finora.

Infine, è stato analizzato un caso studio, la Somalia, la quale più volte è stata definita come esempio emblematico di Stato fallito, al fine di mostrare concretamente l'interconnessione che si potrebbe presentare fra uno Stato fallito e la presenza del fenomeno terroristico nel suo territorio.

# Il terrorismo internazionale

## 1.1 Breve *excursus* sulla storia del fenomeno terroristico

Il concetto di terrorismo e terrore con uno scopo rivoluzionario e politico compare per la prima volta nel 1794 grazie a Robespierre, il quale davanti alla Convenzione<sup>2</sup> dichiara: “If the spring of popular government in time of peace is virtue, the springs of popular government in revolution are at once virtue and terror: virtue, without which terror is fatal; terror, without which virtue is powerless. Terror is nothing other than justice, prompt, severe, inflexible”<sup>3</sup>.

L’origine della parola “terrorismo”, nella sua accezione di matrice politica, sembrerebbe derivare pertanto dalla Rivoluzione francese e dal “Regno del terrore”, quando quest’ultimo veniva adoperato per colpire e cancellare coloro i quali erano contrari alla rivoluzione; il fine ultimo era evitare la disfatta francese sia dal punto di vista militare che sociopolitico. Proprio qui si è potuto notare come l’ideologia anarchica si congiunge con la volontà di attaccare, primariamente attraverso l’assassinio, le personalità emblema del potere, ovvero lo Stato, dando così inizio ad una rivoluzione del sistema politico.

Il dibattito resta tuttavia aperto: infatti alcuni studiosi considerano piuttosto la Russia zarista del 1870 quale madre del terrorismo moderno.<sup>4</sup> Nello specifico gli oppositori al governo zarista cercavano di destabilizzare il potere politico per creare malcontento e divisioni tra la popolazione così da spingere le autorità a reagire in maniera sproporzionata. Il risultato finale era il coinvolgimento diretto della comunità internazionale.

Pertanto, il terrorismo non risulta più soltanto come obiettivo ma come una vera e propria strategia violenta, impiegata prescindendo dalla moralità, seguendo una logica basata su ostilità e condanna. Proprio siffatti gruppi terroristici rivoluzionari resero questo fenomeno internazionale, addestrando a loro volta altri gruppi, dando origine ad una fitta rete di contatti in modo da poter oltrepassare i confini: ciò produsse le prime reazioni e di conseguenza anche la disapprovazione.

È interessante notare, a tal proposito, che proprio come per i fenomeni terroristici contemporanei, i gruppi coinvolti siano il più delle volte composti da individui che

---

<sup>2</sup> La Convenzione era un organo politico che stava a capo della Francia in un periodo che va dal 20 settembre 1792 al 26 ottobre 1795, che aveva l’obiettivo di redigere e votare la nuova Costituzione.

<sup>3</sup> M.F.M.I. DE ROBESPIERRE, On the Moral and Political Principles of Domestic Policy, discorso tenuto il 5 febbraio del 1794, disponibile su <http://www.college.columbia.edu/core/system/files/text/robemor.pdf> (ultimo accesso: 22 giugno 2021).

<sup>4</sup> C.VERHOEVEN, *The Odd Man Karakozov: Imperial Russia, Modernity, and the Birth of Terrorism*, 2009.

conducono una vita normale, caratterizzati da convinzioni così radicate che è sufficiente un “evento detonante” a farli agire, anche in maniera violenta, in nome di tali certezze, con una capacità di persuasione tale da creare veri e propri gruppi, per l'appunto, che lottano per un bene collettivo.<sup>5</sup>

Il passo iniziale a livello internazionale per contrastare questo fenomeno venne intrapreso dal presidente americano Theodore Roosevelt, il quale riferendosi al terrorismo anarchico dichiarò: “Anarchy is a crime against the whole human race, and all mankind should band together against the Anarchist. His crime should be made a crime against the law of nations...declared by treaties among all civilized powers”<sup>6</sup>. La Germania e l'impero zarista, in risposta a tale affermazione, avanzarono la proposta a San Pietroburgo di una conferenza internazionale ed anche di un protocollo;<sup>7</sup> tuttavia il programma non riuscì sia perché gli Stati anteponevano i propri interessi nazionali sia a causa dello sfrenato utilizzo del terrorismo nei rapporti di forza fra Stati.

David Rapoport nel suo scritto<sup>8</sup> distingue da questi primi gruppi terroristici quelli appartenenti al secondo periodo, i quali ritrovano le fondamenta della propria lotta non nell'opposizione politica interna, bensì nel principio di autodeterminazione dei popoli, dichiarato per la prima volta all'interno del trattato di Versailles, firmato in seguito al primo conflitto mondiale, provocando confusione tra un individuo che combatte per la libertà della propria nazione, che è una figura perfettamente legittima, e un terrorista, in quanto certi movimenti di liberazione impiegheranno tattiche terroristiche contro le potenze coloniali.

In effetti, sorgeranno campagne di gruppi terroristi proprio in quelle nazioni in cui la potenza coloniale non intende ritirarsi, visti i sentimenti contrastanti nati fra la popolazione rispetto all'autorità imperiale. Il concetto di liberazione nazionale portato avanti da questi gruppi terroristici conduce ad una ridefinizione dei gruppi stessi, che non si definiscono più quali terroristi ma “combattenti per la libertà”.<sup>9</sup> Non solo cambiano gli obiettivi, ma di riflesso mutano anche le tattiche e in diversi casi si rinuncia agli omicidi di personalità politiche di rilievo, in favore di azioni paramilitari e di attività che hanno come scopo quello di accrescere il sostegno della società nei confronti della causa che muove il gruppo ad agire. Un esempio che si potrebbe citare di questo cambiamento è l'attacco guidato dai cosiddetti “dodici apostoli”, sezione interna dell'Irish Republican

---

<sup>5</sup> C. McCauley, S. Moskalenko, *Friction: How Radicalization Happens to Them and Us*, 2011.

<sup>6</sup> D.C. Rapoport, *The Four Waves of Terrorism*, 2004, p. 52.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ivi* p. 54.

Army (IRA), contro le truppe inglesi<sup>10</sup> e il decremento della attendibilità inglese a causa della morte di donne e bambini per mano della rappresaglia unionista.<sup>11</sup>

I legami dei diversi gruppi terroristici a livello internazionale divennero funzionali non soltanto per ragioni materiali quali armi, denaro e volontari, ma anche per procurarsi, attraverso altri gruppi della loro comunità residenti in diversi paesi, dei mezzi di pressione politica: accadde proprio questo con la comunità irlandese negli Stati Uniti, la quale portò al sostegno americano<sup>12</sup> per uno Stato irlandese indipendente.

I rapporti formatesi fra i diversi paesi portarono la Società delle Nazioni<sup>13</sup> nel 1937, in seguito all'assassinio del re Alessandro I di Serbia, alla volontà di adottare due accordi internazionali con lo scopo di reprimere per la prima volta il fenomeno del terrorismo, che rispettivamente condannavano il crimine<sup>14</sup> e creavano una corte internazionale,<sup>15</sup> ma infelicitamente nessuno dei due entrò mai in vigore a causa dell'ostruzionismo di Ungheria e Italia. In questi due progetti di convenzione veniva descritto l'atto terroristico come:

“Any willful act causing death or grievous bodily harm or loss of liberty to:

a) Heads of States, persons exercising the prerogative of the head of the State, their hereditary or designated successors;

b) The wives or husbands of the above-mentioned persons;

c) Persons charged with public functions or holding public positions when the act is direct against them in their public capacity.

2) Willful destruction of, or damage to, public property or property devoted to a public purpose belonging to or subject to the authority of another High Contracting Party.

3) Any willful act calculated to endanger the lives of members of the public.

4) Any attempt to commit an offence falling within the foregoing provisions of the present article.

5) The manufacture, obtaining, possession, or supplying of arms, ammunition, explosives or harmful substances with a view to the commission in any country whatsoever of an offence falling within the present article”.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> I dodici apostoli attaccarono il caffè in cui si svolgevano le riunioni di un gruppo di membri dell'intelligence inglese il cui obiettivo era quello di fronteggiare l'Irish Republican Army.

<sup>11</sup> Le forze di sicurezza inglesi spararono contro la folla riunita al Croke Park per una partita di calcio gaelico.

<sup>12</sup> Parlamento della Repubblica d'Irlanda, *Vote to thanks to people of America*, 1921, Dublino.

<sup>13</sup> La Società delle Nazioni era un'organizzazione internazionale che nacque nel 1919. Tale organizzazione aveva il compito di tutelare la pace mondiale così da scongiurare un nuovo conflitto mondiale. In seguito all'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite ha cessato le sue attività.

<sup>14</sup> V. *Convenzione per la repressione e prevenzione del terrorismo*, Ginevra, 16 novembre 1937.

<sup>15</sup> V. *Convenzione per la creazione di una Corte Penale Internazionale*, Ginevra, 16 novembre 1937.

<sup>16</sup> V. *Convenzione per la repressione e prevenzione del terrorismo*, Ginevra, 16 novembre 1937.

Questa definizione di atto terroristico, esposta nel progetto di tali convenzioni, esplica quelli che saranno gli elementi fondamentali dei futuri trattati e della normativa che disciplinano la materia, le modalità di esecuzione e gli obiettivi. Si può evincere quindi che il fine primario del trattato era quello di salvaguardare le figure chiave della politica internazionale e scongiurare il ripetersi di un nuovo assassinio politico utilizzato quale motivo accessorio in un'ostilità fra Stati, come accadde tra Serbia e Austria in seguito all'assassinio di Francesco Ferdinando per mano del terrorista serbo Gavrilo Princip. Il terrorismo aveva ormai già manifestato il proprio potere destabilizzatore della pace e della sicurezza internazionale e la sua abilità nel riunire, più o meno efficacemente, la comunità internazionale. Inoltre, la corte internazionale avrebbe consentito di sfuggire a possibili problematiche dello Stato competente a giudicare i colpevoli.<sup>17</sup> Il progetto in ogni caso deragliò a causa di alcuni Stati impegnati nell'appoggio di gruppi ribelli che avrebbero potuto compiere atti terroristici.

Nella terza fase, l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) e la Guerra in Vietnam sono le protagoniste; vi è il ritorno del rapporto che lega il nazionalismo al radicalismo politico.<sup>18</sup> In effetti si ripropone la questione precedentemente esplicitata, circa il fatto che, riportando le parole di Yasser Arafat:<sup>19</sup>

“The difference between the revolutionary and the terrorist lies in the reason for which each fights. For whoever stands by a just cause and fights for the freedom and liberation of his land from the invaders, the settlers and the colonialists cannot possibly be called terrorist, otherwise the American people in their struggle for liberation from the British colonialists would have been terrorists; the European resistance against the Nazis would be terrorism, the struggle of the Asian, African and Latin American peoples would also be terrorism, and many of you who are in this Assembly hall were considered terrorists”.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Nel caso precedentemente illustrato le circostanze erano diverse e maggiormente complesse, poiché l'omicida era di nazionalità serba, la vittima era invece un alto rappresentante austriaco e le forze austriache volevano intervenire nelle attività di quelle serbe.

<sup>18</sup> D.C. RAPOPORT, *The Four Waves of Terrorism*, 2004, p. 56.

<sup>19</sup> Yasser Arafat fu innanzitutto Presidente dell'OLP poi divenne presidente dell'Autorità Nazionale Palestinese. Fu inoltre, Premio Nobel per la Pace nell'anno 1994.

<sup>20</sup> Y. ARAFAT, *Speech to the UN General Assembly*, 1974.

In questa terza fase, inoltre, si assiste anche ad una ripresa della spettacolarizzazione, attraverso l'uccisione di personaggi politici chiave<sup>21</sup> e altre azioni, come il dirottamento di aerei, anziché perseguire obiettivi paramilitari.

A differenza della prima fase però, le organizzazioni terroristiche si distinguono per un decremento del sostegno esterno da parte di un'ampia porzione della popolazione straniera e divengono occasione di ostilità fra Stati; ne è una dimostrazione quella tra Israele e i Paesi arabi vicini, in quanto questi ultimi procuravano rifugio e sostegno indiretto ai gruppi terroristici palestinesi.

Il modo di operare di siffatti gruppi terroristici di questa fase a livello internazionale, porterà gli Stati a provvedere all'adozione, non solo a livello regionale ma anche universale, di strumenti tesi a condannare gli atti terroristici e le diverse tipologie ad esso connesse. Proprio in questi anni hanno origine diversi accordi di cooperazione internazionale tra forze di polizia<sup>22</sup> e il dibattito in sede ONU.<sup>23</sup>

Infine, la quarta fase è quella in cui la religione incarna l'elemento chiave dell'ideologia dei gruppi terroristici in questione e rappresenta quella che possiede la maggiore influenza sulle realtà nazionali a livello legislativo.<sup>24</sup> Questo ultimo periodo ripone le proprie origini nella rivoluzione khomeinista del 1979 in Iran ed anche nell'occupazione sovietica dell'Afghanistan, dove la religione rivela la sua capacità di unire fortemente la popolazione in opposizione ad un governo corrotto e secolare, citando la lettera dell'ayatollah Khomeini indirizzata al leader dell'Unione Sovietica Michail Gorbaciov:

“La difficoltà principale del Suo Paese non è costituita dal problema della proprietà, dell'economia e della libertà. Il vostro problema è l'assenza di una vera credenza in Dio, lo stesso problema che ha trascinato o trascinerà l'Occidente in un vicolo cieco, nel nulla”.<sup>25</sup>

Questa situazione innescherà processi violenti prima negli altri paesi dell'area Nord Africana e Medio Orientale, e successivamente in quelli a maggioranza musulmana

---

<sup>21</sup> Come esempi si possono citare le uccisioni di Lord Mountbatten nel 1979, così come i tentativi di assassinare i primi ministri Margaret Thatcher nel 1984 ed anche John Mayor nel 1991 compiuti dall'IRA.

<sup>22</sup> Come ad esempio TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale), che era un forum di cooperazione tra ufficiali dei ministri degli interni e della giustizia dell'allora Comunità Europea, creata dal Consiglio Europeo nel 1975.

<sup>23</sup> Dal 1970 in poi si è assistito all'adozione di diverse convenzioni internazionali in seno all'ONU e ad alcuni suoi istituti specializzati, che verranno approfonditi nel prossimo paragrafo.

<sup>24</sup> Solamente a titolo esemplificativo, certamente non esaustivo, possiamo citare alcune normative, come il Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, conosciuto anche come USA PATRIOT Act; il Terrorist Act 2000, a cui si aggiungono diverse convenzioni internazionali come la Convenzione sul finanziamento del terrorismo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1999 a New York.

<sup>25</sup> R. M. M. KHOMEYNI, *Letter to Michail Seergevic Gorbaciov*, 1989, Teheran.

dell'Europa balcanica e dell'Asia Centrale. La scelta della strategia operativa di questi gruppi terroristici risulta nuovamente simile a quella della prima fase, con l'utilizzo massiccio di attacchi suicidi e, nella maggior parte dei casi, con il ridimensionamento<sup>26</sup> della posizione rivestita dalla donna. Questo periodo ravvisa una considerevole riduzione nel numero di gruppi terroristici, ma al contempo, anche una loro maggiore strutturazione internazionale, come conferma Al-Qaeda, il cui capo era Osama Bin Laden, che in determinati periodi è riuscita a controllare circa 4000 uomini in 71 paesi<sup>27</sup>. Siffatta organizzazione compie uno dei più grandi attacchi terroristici della storia contemporanea, avvenuto l'11 settembre 2001, che generò grande risentimento a livello mondiale. L'allora Presidente degli Stati Uniti d'America, George W. Bush, dichiarerà: "Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated".<sup>28</sup>

## **1.2 La definizione del terrorismo internazionale e le sue problematicità**

Il terrorismo internazionale è un fenomeno molto attuale e complesso, non solo dal punto di vista della lotta e della comprensione del fenomeno stesso, ma prima di tutto a livello teorico, ovvero dal punto di vista della sua definizione giuridica. Non esiste infatti una descrizione univoca di tale fenomeno. L'etichetta di terrorismo, così come viene usata nell'arena politica o nel contesto di una strategia di comunicazione viene spesso intesa in maniera troppo ampia e poco accurata. Per tale motivo, questo elaborato tratterà innanzitutto, per quanto possibile, della sua definizione giuridica, benché anche quest'ultima non sia ben definita e univoca a livello internazionale. Prima di tutto è opportuno fare un *excursus* sulla nascita del termine.

Potremmo genericamente identificare il terrorismo come "insieme di attività criminose compiute al fine di spargere il panico presso singoli individui, gruppi di persone o un'intera collettività, e quindi perseguire finalità ulteriori, generalmente di natura politica".<sup>29</sup> Panzera specifica in seguito che "Tali attività, soprattutto quando hanno motivazioni politiche, spesso non si esauriscono nell'ambito di un singolo territorio (e

---

<sup>26</sup> D.C. RAPOPORT, *The Four Waves of Terrorism*, 2004, p. 62.

<sup>27</sup> R. GUANARATNA, *Inside Al-Qaeda: Global Network of Terror*, 2002, p. 97.

<sup>28</sup> G.W. BUSH, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 2001, vol. 25.

<sup>29</sup> A.F. PANZERA, *Terrorismo internazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, 1992.

ordinamento) statale ma acquistano rilevanza internazionale”,<sup>30</sup> come abbiamo potuto osservare nell’analisi delle diverse fasi del fenomeno terroristico.

Come menzionato precedentemente, trovare una definizione di terrorismo internazionale, accolta internazionalmente, risulta molto complicato a causa delle diversità nelle interpretazioni proposte dalle varie Convenzioni in materia: da una parte si trovano le Convenzioni cosiddette settoriali, le quali si focalizzano sulla procedura dell’atto terroristico in se, piuttosto che sulle finalità di quest’ultimo; dall’altro si collocano invece le Convenzioni universali, che al contrario ripongono il proprio interesse sulle finalità dell’atto portato avanti dai terroristi, tralasciando invece le sue “manifestazioni esteriori”.<sup>31</sup> A titolo di esempio della prima tipologia di convenzioni, si potrebbe citare la Convenzione di Montréal del 23 settembre 1971 per la repressione degli atti illeciti rivolti contro la sicurezza dell’aviazione civile, così come per il secondo tipo è molto utile menzionare la Convenzione elaborata nel 1973 da un comitato di esperti istituito in seno alla Società delle Nazioni, ma mai entrata in vigore. In realtà, le due diverse tipologie di Convenzioni tendono sostanzialmente a convergere fra loro, in quanto le prime finiscono per acquistare un carattere globale, mentre le seconde nascono prettamente all’interno di Organizzazioni regionali, quali l’OAU (Organizzazione per l’Unità Africana) o l’OSA (Organizzazione degli Stati Americani).

La complessità di pervenire ad una definizione internazionale precisa e uniforme del fenomeno terroristico non è solamente tecnico-giuridica, ma anche politica, in quanto alcuni Stati non accettano il fatto di doversi privare dell’opportunità di condannare i propri oppositori politici quali “terroristi” secondo i rispettivi sistemi penali nazionali. Pertanto, sin dall’inizio del secolo scorso si sono verificati diversi tentativi (sia a livello universale sia a livello regionale) di giungere ad una siffatta definizione, ma con scarsi risultati,<sup>32</sup> tanto da far parlare di una vera e propria “ricerca del Santo Graal”.<sup>33</sup>

Soltanto di recente, la comunità internazionale sembra aver mostrato maggiore interesse e l’esigenza di combattere attraverso strumenti universali, così come regionali di portata generale, il fenomeno del terrorismo internazionale. Un primo ed anche piuttosto modesto tentativo si può notare nella Convenzione sulla soppressione del finanziamento del terrorismo, adottata nel 1999 in seno alle Nazioni Unite, la quale include però una definizione piuttosto generale del terrorismo. Mediante la risoluzione 54/110 del 9

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> F. CHERUBINI, *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali V, p. 1214.

<sup>32</sup> Y. SANDOZ, *Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités*, in *Swiss Review of International and European Law*, 2002, vol. 12, n. 3, pp. 325 e ss.

<sup>33</sup> H. DUFFY, *The “war on terror” and the framework of international law*, 2015.

dicembre 1999, l'Assemblea generale ha assegnato al Comitato *ad hoc* (costituito grazie alla risoluzione 51/210 del 17 dicembre 1996) il compito di redigere un progetto di convenzione globale sul terrorismo. Un tentativo maggiormente audace è, infatti, il progetto di Convenzione internazionale avanzato dall'India nel 1996.<sup>34</sup> Questa *Draft Comprehensive Convention*, a differenza della Convenzione del 1999, non possiede, come si può evincere anche dal nome, un approccio settoriale, ma mira piuttosto al contrasto delle attività terroristiche in ogni suo ambito. A tal fine, anch'essa indica una definizione generale di terrorismo. Questa viene ancora oggi esaminata e discussa da due organi sussidiari dell'Assemblea Generale dell'ONU, senza, tuttavia, aver ancora ottenuto dei progressi concreti.

Nonostante le diverse problematicità fin qui descritte e vista l'ampia varietà degli strumenti previsti per la lotta al terrorismo, dottrina accreditata è stata in grado di individuare almeno alcuni principi comuni sui quali potrebbe costituire una eventuale definizione generale di tale fenomeno.

Da un lato vi è l'elemento materiale che distingue l'atto di terrorismo, e cioè l'*actus reus*, esso risulta in una condotta di natura transnazionale, la quale provoca il decesso oppure gravi danni fisici a persone o beni. Dall'altro lato invece troviamo l'elemento psicologico, ovvero la *mens rea*, la quale comporta il fatto che la summenzionata condotta deve essere portata avanti consapevolmente e con uno specifico scopo (il cosiddetto *dolus specialis*), ovvero quello di disseminare terrore tra la popolazione civile e di conseguenza vincolare uno Stato oppure un'organizzazione internazionale a portare avanti o astenersi dal portare avanti una determinata condotta. Questo viene fatto generalmente attraverso una modalità che contempla l'attacco arbitrario e indiscriminato verso la popolazione civile, quindi l'attacco diretto contro specifiche istituzioni (pubbliche o private) o rappresentanti statali.<sup>35</sup>

Tuttavia, continua ad essere poco chiaro se tale condotta terroristica debba essere suscitata o meno da ragioni di ordine politico, religioso oppure ideologico. In effetti, come alcuni affermano, nonostante il movente non sia sufficiente a definire un atto come terroristico, esso è tuttavia utile per far emergere la natura collettiva degli atti terroristici,

---

<sup>34</sup> V. *Progetto di convenzione internazionale sulla soppressione del terrorismo* (UN Doc A/C.6/51/6). Il progetto è stato emendato nel 2000 proprio da parte del suo promotore, ovvero l'India. Nonostante ciò, anche questo *Progetto di convenzione internazionale sulla soppressione del terrorismo* (UN Doc A/C.6/55/1) non ha osservato ancora concreti sviluppi.

<sup>35</sup> A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, vol. 4, n. 5, pp. 957-58; K. AMBOS, A. TIMMERMANN, *Terrorism and Customary International Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, 2014, pp. 32-3.

la quale ci consente di differenziarli dai reati ordinari.<sup>36</sup> Altri elementi validi per la formulazione di una definizione generale di terrorismo possono essere estratti dalla prassi del Consiglio di Sicurezza, che è stata accortamente ripercorsa da un esperto studioso.<sup>37</sup> Come sappiamo, le risoluzioni adottate dal Consiglio non producono norme generali di diritto internazionale, ma esse pongono comunque obblighi giuridici a carico degli Stati membri, e possono inoltre riflettere una *opinio iuris* diffusa. Per di più, esse acquisiscono un rilievo maggiore da quando, in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza ha cominciato ad assumere un nuovo ruolo, di "quasi-legislatore".

Soltanto a partire dal 1985 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha cominciato ad introdurre il termine "terrorismo" nelle sue risoluzioni per poter criminalizzare determinate condotte criminose.<sup>38</sup> Ciò detto, non si intende affermare che prima di allora non si fossero riscontrati simili episodi di terrorismo internazionale, tuttavia l'eterogeneo e delicato complesso geopolitico influenzato dalla Guerra Fredda aveva causato un vero e proprio blocco decisionale del Consiglio di Sicurezza. Successivamente un svariato numero di altre risoluzioni ha fatto preciso riferimento al terrorismo per condannare alcuni atti valutati particolarmente deplorabili dalla Comunità Internazionale.<sup>39</sup>

Tuttavia, nessuna delle risoluzioni qui menzionate comprendeva una definizione generale di terrorismo, rendendo in tal modo possibile eventuali abusi da parte degli Stati, i quali erano, da un lato, tenuti a condannare il reato di terrorismo nei propri sistemi penali, ma dall'altro, beneficiavano della più ampia discrezionalità nella definizione dello stesso. Il Consiglio di Sicurezza ha pertanto ritenuto opportuno provvedere ad una definizione generale del terrorismo internazionale attraverso la Risoluzione n. 1566 del 2004, secondo la quale rappresenta un atto di terrorismo qualsiasi "criminal acts [...] committed

---

<sup>36</sup> *Ivi*, pp. 939-41. L'autore evidenzia come, al contrario di reati ordinari, i gruppi terroristici operano con un qualche scopo politico, ideologico o religioso favorevole al proprio gruppo, e non al fine di perseguire meri benefici personali.

<sup>37</sup> B. SAUL, *Definition of "Terrorism"*, in the UN Security Council: 1985-2004, in *Chinese Journal of International Law*, 2005, vol. 4, n.1, pp.143 e ss.

<sup>38</sup> La Risoluzione 579 (1985) par. 3, è quella attraverso cui il Consiglio di Sicurezza criminalizzava "all acts of hostage-taking and abduction" quali "manifestations of international terrorism".

<sup>39</sup> A titolo di esempio, si possono menzionare la Risoluzione 687 (1991), con cui si chiedeva all'Iraq di "condemn [...] and renounce all acts, methods and practices of terrorism"; la Risoluzione 731 (1992), riguardante l'affare Lockerbie, che incoraggiava la Libia ad aiutare a eliminare lo "international terrorism"; ed infine la Risoluzione 1368 (2001), adottata in seguito all'attentato alle Torri Gemelle, con cui il CdS – a norma del Capo VII – condannava "in the strongest terms the horrifying terrorist attacks" e qualificava "any act of international terrorism, as a threat to international peace and security".

[...] with the purpose to provoke a state of terror [...], intimidate a population or compel a government or an international organisation to do or abstain from doing any act [...]”.<sup>40</sup>

Pertanto, ad oggi non siamo ancora in possesso di una definizione generale universale ed onnicomprensiva di terrorismo che abbia l’approvazione da parte della Comunità Internazionale, ma esistono differenti definizioni settoriali e quindi più specifiche.

Nonostante tutto, il professor Richard Baxter non sbagliava nell’asserire che il termine “terrorismo”, a causa della sua enigmaticità e vaghezza, “serves no operative legal purposes”<sup>41</sup>: mentre i molteplici strumenti disposti da trattati e convenzioni settoriali propongono una maggiore flessibilità e adattabilità al mutevole quadro internazionale, i recenti sviluppi<sup>42</sup> sembrerebbero confermare invece il pensiero del Prof. Cassese, secondo il quale “however imperfect and incomplete, a common working definition is necessary so that all states concerned may agree on the target of their repressive action”.<sup>43</sup>

Come si è già menzionato in precedenza, soltanto di recente, e più nello specifico a partire dal 2001, il Consiglio di Sicurezza, uscito dalla cosiddetta “paralisi” che lo aveva travolto durante la Guerra Fredda, ha assunto un ruolo “quasi-legislativo” nella lotta contro il terrorismo internazionale, fino ad arrivare, grazie alla Risoluzione 1566 del 2004, alla predisposizione di una definizione concreta di terrorismo. Eppure, la mancanza di una benché minima concordia delle diverse norme penali nazionali relative al terrorismo e la presenza di pratiche statali discordanti, di un profondo disaccordo di ideologie non solo fra gli Stati ma anche in dottrina, tanto più il fatto che un disegno di Convenzione sulla definizione di terrorismo presentata dall’India nel 1996 non abbia registrato alcuno sviluppo degno di nota negli ultimi 20 anni, sembrerebbero farci comprendere che non si sia ancora sviluppato completamente in seno alla Comunità Internazionale un consenso su una definizione collettiva di terrorismo internazionale.

Tuttavia, la giurisprudenza di diverse corti penali nazionali e sovranazionali sembrerebbe proporre almeno una “definizione minima” del fenomeno di terrorismo.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1566 (2004), adottata l’8 ottobre 2004, relativa alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici.

<sup>41</sup> R. BAXTER, *A Skeptical Look at the Concept of Terrorism*, in *Akron Law Review*, 1974, 7 (3), p. 380.

<sup>42</sup> Si vedano ad esempio le Convenzioni sul terrorismo adottate dalle varie organizzazioni regionali (Lega Araba, Unione Europea, Unione Africana e Conferenza degli Stati Islamici) e universali (ONU), oltre che la prassi legislativa e giudiziaria degli Stati.

<sup>43</sup> A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, 2006, vol. 4, n. 5, p. 934. L’autore asserisce ciò in virtù della natura transnazionale del fenomeno terroristico.

<sup>44</sup> M. DI FILIPPO, *The Definition of Terrorism in International Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, 2014, p. 11. La prassi nazionale si concentra sul *modus operandi* (l’utilizzo smodato

### 1.3 Il terrorismo come crimine nel diritto internazionale

Non risulta ancora ben chiaro in dottrina se il terrorismo internazionale possa essere considerato quale crimine internazionale nel diritto internazionale consuetudinario, poiché tale circostanza implicherebbe la possibilità per gli Stati di perseguire il fenomeno a livello universale, non dovendo tale circostanza dipendere da una preliminare condanna a livello nazionale; nondimeno rappresenterebbe un'eguale possibilità per le istituzioni penali internazionali, come ad esempio la Corte Penale Internazionale, di operare in assenza di una particolare disposizione statutaria riguardante una loro competenza in materia, in quanto verrebbe ritenuto quale crimine incluso tra i crimini contro l'umanità.<sup>45</sup> Nel diritto internazionale le consuetudini sono caratterizzate dalla presenza di un elemento oggettivo, conosciuto come *diuturnitas* oppure *usus*, rappresentato da una ripetizione costante e universale di una certa condotta da parte del complesso degli Stati, e di un elemento soggettivo, cioè l'*opinio iuris ac necessitatis*, ovvero la convinzione da parte di tutti gli Stati che tale comportamento sia giusto ed obbligatorio. Nel diritto internazionale penale, l'origine delle consuetudini internazionali è contornata da alcuni principi di garanzia. Il primo di questi è sicuramente l'osservanza del principio di legalità (*nullum crimen sine lege*). Secondo tale principio, la condotta illecita deve rappresentare la materia di una disposizione preesistente al momento in cui viene commesso il crimine (*lex praevia*) e deve essere tale da poter presentare una definizione precisa e indubbia del crimine trattato (*lex certa*).<sup>46</sup> Osservato ciò, risulta assai complesso asserire che una norma di diritto internazionale generale possa rispettare le precitate caratteristiche, specialmente quella della *lex certa*.<sup>47</sup>

Quali sono quindi i requisiti fondamentali di un crimine di diritto internazionale?

Nella decisione circa il caso *Tadić*, la Appeals Chamber della Corte penale internazionale per la ex-Jugoslavia (TPIJ), ha formulato tre diversi parametri, considerati presupposti fondamentali per poter definire un illecito quale crimine di diritto internazionale: a) il divieto deve essere incluso in un dettame di diritto internazionale, sia che esso costituisca

---

della violenza contro i civili) e sul *dolus specialis* (determinare paura ed insicurezza all'interno della popolazione), ignorando, invece, la causa alla base dell'atto; K. AMBOS, A. TIMMERMANN, *Terrorism and Customary International Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, 2014, pp. 23-4. La Appeals Chamber del Tribunale Speciale per il Libano provvede, grazie ad una sua decisione del 2011, tre elementi per una definizione generale di terrorismo: I) "perpetration or threatening of a criminal act"; II) "intent to spread fear among the population or coerce a national or international authority to take some action or to refrain from taking it"; e, III) "a transnational element as part of the act".

<sup>45</sup> K. AMBOS, A. TIMMERMANN, *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ivi*, p. 21-2.

<sup>47</sup> *Ivi*, p. 22.

norma consuetudinaria oppure sia incluso in un trattato; b) la trasgressione della summenzionata proibizione deve risultare di eccezionale gravità, ovvero sia deve interessare “important universal values”, generando in tal modo un “collective concern among the international community”; c) suddetta inosservanza deve provocare una “individual criminal responsibility of the person breaching the rule” a prescindere da una precedente condanna nel diritto penale nazionale.<sup>48</sup>

### 1.3.1 Il terrorismo internazionale in tempo di pace

Il terrorismo internazionale certamente riflette il secondo parametro sopracitato, giacché all'interno della Comunità Internazionale vi è sempre stata unanimità nel valutare siffatto fenomeno quale grave minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, senonché ad alcuni fondamentali principi universali<sup>49</sup>. In merito invece al primo parametro, la presenza di una norma di diritto internazionale consuetudinario circa il crimine di terrorismo sembrerebbe essere confermata non solo da un'attuazione, sia legislativa sia giudiziaria, sempre più generalizzata da parte degli Stati, ma anche dall'adozione di un consistente elenco di convenzioni e trattati regionali e universali, e di risoluzioni delle Nazioni Unite. Opinione diffusa considera che l'atto terroristico debba risultare in un comportamento “*already criminalised under any national body of criminal law*”;<sup>50</sup> che presenti un carattere transnazionale e sia compiuto non soltanto con un *dolus generalis*, tanto più con il *dolus specialis* di spingere un'autorità, sia essa pubblica oppure privata, ad intraprendere, oppure ad astenersi dall'intraprendere, una particolare azione.

Ciononostante, non si può dire che sia presente il terzo suddetto criterio, poiché il terrorismo internazionale non sembrerebbe ancora essere identificato come crimine di diritto internazionale<sup>51</sup> dalla Comunità Internazionale stessa. Questo fenomeno, in effetti, viene piuttosto riconosciuto e regolamentato dalle convenzioni internazionali, quale

---

<sup>48</sup> Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia (TPIJ), *Prosecutor v. Tadić*, 1995, IT-94-1, par. 94.

<sup>49</sup> In effetti nel già citato *Progetto di convenzione internazionale sulla soppressione del terrorismo* del 2000, il quale nel preambolo definisce gli atti di terrorismo come “a threat to international peace and security [...] and aim at the undermining of human rights, fundamental freedoms and the democratic bases of society”; così come la Risoluzione n. 2249 del 2015, che nel suo preambolo afferma che “terrorism in all forms and manifestations constitutes one of the most serious threats to international peace and security”.

<sup>50</sup> A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, vol. 4, n. 5 pp. 938-941 (corsivi dell'autore).

<sup>51</sup> Come precisano AMBOS e TIMMERMANN, *Terrorism and Customary International Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, pp. 36-7, a conferma di quanto detto, vi è il fatto che il crimine di terrorismo non sia stato incluso nello Statuto della CPI e che ancora oggi non sia stata adottata una Convenzione generale sul terrorismo e, pertanto, il crimine di terrorismo, essendo presente soltanto nei codici penali nazionali, ha ancora bisogno di misure di law enforcement statali.

crimine soltanto transnazionale e non internazionale. All'epoca dei lavori preparatori della Corte Penale Internazionale (CPI), questo tema veniva portato a supporto della sua mancata previsione come crimine specifico di competenza della Corte. In realtà, dietro vi erano nascoste per lo più motivazioni di natura politica, che causarono l'esclusione di tale competenza per la Corte. Inoltre, il terrorismo internazionale rientra nel quadro dei crimini di guerra esplicitati all'art. 8 dello Statuto della CPI, non escludendo pertanto la possibilità che, a precise condizioni, il terrorismo possa essere ricompreso ugualmente fra i crimini contro l'umanità, nella sottocategoria degli altri "atti disumani" di cui all'art. 7, lett. k) dello Statuto.<sup>52</sup>

Quanto riportato sopra è ciò che afferma un accreditato giurista,<sup>53</sup> a patto che siano osservate talune condizioni. Innanzitutto, l'*actus reus* deve risultare in una condotta implicante "murder, or great suffering or serious injury to body or to mental and physical health, or else take the form of torture, rape or even enforced disappearances of persons".<sup>54</sup> L'elemento psicologico, ovverosia la *mens rea*, invece, esige, come già riportato precedentemente, non solo un *dolus generalis*, ma anche un *dolus specialis*, che mira a costringere un'autorità a compiere o ad astenersi dal compiere una qualsiasi azione. Nondimeno, è necessario anche che l'atto terroristico sia ricompreso in un "widespread or systematic attack against a civilian population" oppure che l'autore di tale atto sia consapevole del fatto che "his action is part of a widespread or systematic attack".<sup>55</sup> In conclusione, una volta che siano stati riconosciuti quali crimini contro l'umanità, diviene pienamente inconsistente che tali atti terroristici si siano verificati in tempo di pace o di guerra, al fine di una loro soppressione e perseguibilità.

Pertanto, si potrebbe qualificare il reato di terrorismo quale crimine autonomo di diritto internazionale *in statu nascendi*,<sup>56</sup> anche se si è potuto osservare che gli atti terroristici possono costituire, in alcuni casi, un crimine di guerra, ovverosia un crimine contro

---

<sup>52</sup> "altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale"

<sup>53</sup> A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, vol. 4, n. 5pp. 948-50.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> *Ivi*, p. 949.

<sup>56</sup> K. AMBOS E A. TIMMERMANN, *Terrorism and Customary International Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, 2014, p.38. I due autori si riferiscono al terrorismo "as a particularly serious transnational, treaty-based crime that is on the brink of becoming a true international crime" (corsivi del testo originale).

l'umanità. In verità, parrebbe che “le terrorisme est bien davantage la *composante* de beaucoup d'infractions qu'une infraction que l'on peut isoler”.<sup>57</sup>

Dunque, il terrorismo, in quanto è definito quale *treaty-based crime* non è assoggettato ad una giurisdizione penale universale, tanto da esigere un certo “jurisdictional link to the crime”<sup>58</sup> per la sua procedibilità. In tal senso parrebbe deporre la sua esclusione dallo Statuto della CPI tra i crimini sui quali essa possiede la competenza a giudicare. Tuttavia, sembra che di recente si stia venendo a creare una consuetudine internazionale circa il reato di terrorismo, quale crimine di diritto internazionale autonomo, ma in tempo di pace. A prova di ciò sono emerse le dichiarazioni dei governi, le normative penali nazionali in materia ed anche la giurisprudenza dei tribunali statali (*diuturnitas*); come pure le molte risoluzioni ONU, i trattati e le convenzioni regionali e universali (*opinio iuris*).<sup>59</sup>

### 1.3.2 Il terrorismo internazionale in tempo di guerra

Gli atti terroristici possono verificarsi anche nel corso di conflitti armati internazionali e non internazionali. Questa tipologia di azioni risulta già disciplinata in maniera adeguata dal diritto internazionale umanitario (DIU), chiamato anche *jus in bello*, ed anche dal diritto internazionale penale. Il DIU, più in particolare, stabilisce dei limiti all'uso della forza, cui non è possibile trasgredire, persino nei conflitti armati. Di fatto, l'elemento fondamentale delle norme del DIU relative al terrorismo consta nel divieto “sans aucune ambiguïté à quiconque d'attaquer la population civile”.<sup>60</sup> Sarebbe dunque appropriato interrogarsi se l'utilizzo della forza portata avanti da gruppi terroristici e contro di loro si possa definire come un conflitto armato, e pertanto se esso possa essere regolamentato

---

<sup>57</sup> Y. SANDOZ, *Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités*, in *Swiss Review of International and European Law*, p. 348. Il “terrorismo” sembrerebbe quindi più una “etichetta” che si riferisce ad atti particolarmente odiosi e gravi, piuttosto che un crimine in sé per sé.

<sup>58</sup> K. AMBOS e A. TIMMERMANN, *Terrorism and Customary International Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, 2014 p. 24. Al contrario di quanto accade con il terrorismo quale crimine di guerra o contro l'umanità, il quale ricade nella giurisdizione penale universale.

<sup>59</sup> Tribunale Speciale per il Libano, STL-11-01/I/AC/R176 bis, 16 febbraio 2011. *Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging*. In questa decisione il Tribunale Speciale per il Libano (TSL) dichiara che una norma di diritto consuetudinario circa il terrorismo sia già emersa (par. 104). Secondo chi scrive, però, non si è in presenza di una *opinio iuris*, non esistendo ancora un consenso generalizzato sugli elementi caratterizzanti il terrorismo. Le stesse convenzioni internazionali includono definizioni non sempre simili fra loro. In particolare, il nocciolo della questione risiede nell'inclusione o meno delle motivazioni politiche, ideologiche o religiose, tra gli elementi costitutivi, alla qualificazione del “terrorismo di Stato” e alla possibilità di deroghe per gli atti commessi dai freedom fighters.

<sup>60</sup> Y. SANDOZ, *Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités*, in *Swiss Review of International and European Law*, 2002 p. 322. Ciò è quanto affermato chiaramente negli artt. 48 e ss. del I Protocollo Addizionale e agli artt. 13 e ss. del II Protocollo Addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra.

dal DIU. Il riscontro è positivo, però sono necessari ulteriori chiarimenti in conformità alla tipologia di conflitto durante il quale gli atti terroristici vengono consumati.

Durante i conflitti armati internazionali, due diversi scenari si possono avvicinare in maggior misura alla tipologia del terrorismo internazionale, in primis l'ipotesi in cui la violenza sia adoperata, attraverso mezzi terroristici, dalle forze armate di uno degli Stati in guerra.<sup>61</sup> Infatti, a regola dell'art. 2, comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, un conflitto armato internazionale sussiste qualora la forza militare venga impiegata "between two or more of the High Contracting Parties". Nondimeno, è da ricordare che un conflitto armato internazionale sussiste anche laddove la forza venga utilizzata dalle contingenze irregolari di uno Stato contro un altro, siano esse attive "in or outside their own territory",<sup>62</sup> così come si evince dall'art. 4, par. 2 della Terza Convenzione di Ginevra del '49.<sup>63</sup>

Rimane invece più articolato il ragionamento riguardante i conflitti armati non internazionali, ovverosia quei conflitti che sussistono "between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State".<sup>64</sup> In effetti, in presenza di tali circostanze i terroristi vengono generalmente trattati alla stregua di "criminali" ai sensi dei relativi sistemi penali nazionali e non quali semplici "combattenti" secondo il diritto internazionale umanitario. Affinché suddetti atti di terrorismo, da semplici crimini, possano levarsi ad un contesto di conflitto armato non internazionale, bisogna che essi oltrepassino una "minimum threshold of intensity",<sup>65</sup> ed inoltre è necessario anche che il gruppo terroristico che li compie sia "sufficiently organised".<sup>66</sup>

Rimane, tuttavia, la complessa difficoltà del compimento di atti terroristici in conflitti armati transnazionali, ovvero conflitti che, qualunque siano le fazioni in guerra, si

---

<sup>61</sup> B. SAUL, *Terrorism and International Humanitarian Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, 2014, cap.13, p. 2.

<sup>62</sup> V. *Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra*, adottata il 12 agosto 1949 ed entrata in vigore il 21 ottobre 1950, art. 4, par. 2. Proprio questo è il caso più eclatante del fenomeno dello State terrorism.

<sup>63</sup> L'art. 4, par. 2 include un elenco non completo delle forze irregolari che gli Stati potrebbero impiegare. Ad ogni modo, qualunque sia la denominazione del gruppo armato, bisogna che lo Stato eserciti su quest'ultimo almeno un controllo generale, anche se non completamente effettivo. Anche se un gruppo terroristico fosse collegato e sotto il controllo delle autorità di uno Stato, rimane molto improbabile che tale gruppo rispecchi le quattro "condizioni minime di belligeranza" (essere sotto un comando responsabile, portare un segno distintivo, portare apertamente le armi, condurre le proprie operazioni in ottemperanza al diritto internazionale umanitario) contenute nello stesso art. 4, par. 2, lett. a), b), c) e d).

<sup>64</sup> Tribunale Penale Internazionale Per L'ex-Yugoslavia (TPIJ), *Prosecutor v. Tadić (Interlocutory Appeal on Jurisdiction)*, causa IT-94-1, sentenza del 14 dicembre 1995, par. 70.

<sup>65</sup> V. l'art. 3 comune delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 ed anche l'art. 1, par. 2 del secondo Protocollo Addizionale dell'8 giugno 1977. Vengono da questi escluse "situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of similar nature".

<sup>66</sup> B. SAUL, *Terrorism and International Humanitarian Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, 2014, cap. 13, pp. 4-5.

dispiegano oltre i confini politici di un solo Stato. A seguito del verificarsi dell'attentato dell'11 settembre 2001 numerosi studiosi si sono interrogati se il diritto internazionale umanitario sia adatto o meno a fronteggiare le sfide poste in essere dai recenti conflitti transnazionali in opposizione a gruppi terroristici che si estendono ormai a livello globale. Un riscontro affermativo perviene dalla Corte Suprema degli Stati Uniti, che nella sentenza *Hamdan v. Rumsfeld*<sup>67</sup> dichiara che l'art. 3 comune delle Convenzioni di Ginevra del '49 si impieghi "to any conflict not between two States, regardless of where it takes place".<sup>68</sup> Un'ulteriore tesi è quella di leggere in maniera più ampia il contenuto dell'art. 2 comune, il quale fa menzione di conflitti armati sorti fra le "High Contracting Parties" e, quindi, alla dimensione giuridica dello Stato, in cui si ricomprende il suo territorio. Pertanto, potrebbe verificarsi uno scontro armato allorché la forza venisse adoperata da uno Stato finanche contro forze irregolari sul territorio appartenente ad un altro Stato, senza che questo vi abbia dato il consenso.

Gli attacchi terroristici attuati in tempo di guerra possono, qualora siano in possesso di specifiche caratteristiche circa la gravità, oltre che all'intenzione, rappresentare gravi violazioni del DIU per le quali viene inserito nelle Convenzioni di Ginevra del '49 il vincolo di giurisdizione universale. Innanzitutto, l'art. 33, par. 1 della quarta Convenzione di Ginevra del '49 bandisce "all measures [...] of terrorism",<sup>69</sup> ma anche quelle compiute da una delle fazioni in conflitto sia quelle commesse da civili o gruppi organizzati "in occupied territories or in the territory of a party to the conflict".<sup>70</sup> Inoltre, un simile divieto, ancora con riguardo ai conflitti armati internazionali, è incluso nell'art. 51 paragrafi 2 e 4 del primo Protocollo Addizionale del 1977.<sup>71</sup> Entrambe le disposizioni intendono salvaguardare la popolazione civile, proibendo quegli attacchi che siano rivolti contro di essa oppure che, diretti contro bersagli militari, finiscano per arrecare danni, anche se non intenzionali, sproporzionati alla stessa, purché questi attacchi vengano compiuti con l'obiettivo di spargere terrore. Gli atti terroristici che rispettino i parametri

---

<sup>67</sup> V. US SUPREME COURT, *Hamdan v. Rumsfeld*, 2006, 548 US 557, parte 2, VI, D, ii).

<sup>68</sup> B. SAUL, *Terrorism and International Humanitarian Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, 2014, cap.13, pp. 5-6.

<sup>69</sup> V. *Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra*, adottata il 12 agosto 1949, entrata in vigore il 21 ottobre 1950, art. 33, par.1.

<sup>70</sup> A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, vol. 4, n. 5 p. 944.

<sup>71</sup> Al par. 2 dichiara: "Acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population are prohibited"; il par. 4 vieta, inoltre, gli attacchi indiscriminati che "are not directed at a specific military objective" o "employ a method or means of combat which cannot be directed at specific military objective" o, ancora, "employ a method or means of combat the effects of which cannot be limited as required by the law".

fin qui descritti possono considerarsi quindi, alla stregua di crimini di guerra e, solo a particolari presupposti, perseguibili dalla Corte Penale Internazionale.<sup>72</sup>

Vi sono determinate disposizioni che assicurano una “protezione giuridica” verso atti di terrorismo finanche ai combattenti, i quali, però, restano obiettivi legittimi di azioni militari. Più in particolare, l’art. 35, paragrafi 1 e 2 del primo Protocollo Addizionale circoscrive la possibilità di scelta dei metodi ed anche dei mezzi bellici, rifiutando quelli che genererebbero sofferenze inutili ed eccessive.<sup>73</sup> Mentre la prima e la seconda Convenzione di Ginevra interessano i feriti e i malati, i quali, beneficiano dello status di persone protette dal DIU,<sup>74</sup> la terza Convenzione amplia tale salvaguardia anche ai membri delle forze armate che risultino catturati e detenuti dal nemico, assicurando loro lo status di prigioniero di guerra. Infine, il primo Protocollo Addizionale, riguardante solamente il conflitto internazionale rafforza gli standard internazionali che tutelano la popolazione civile, la quale in nessun caso deve rappresentare l’oggetto delle ostilità. Pertanto, qualora un atto di terrorismo provochi una inadempienza di una indubitabile gravità delle sopracitate norme, esso rappresenterebbe un crimine di guerra.

Il DIU proibisce comunque nello specifico e categoricamente il compiersi di atti di terrorismo anche durante i conflitti armati non internazionali,<sup>75</sup> quali crimini di guerra per i quali non è prevista l’universalità della giurisdizione, alla luce della disposizione presente all’art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra e al secondo Protocollo Addizionale;<sup>76</sup> ma anche in virtù della clausola Martens<sup>77</sup> e della giurisprudenza dello

---

<sup>72</sup> Bisogna ricordare comunque che la Corte penale internazionale possiede una competenza sussidiaria (artt. 1 e 17 dello Statuto di Roma); di conseguenza allo Stato che ha un legame giurisdizionale con l’autore del crimine spetta perseguirlo penalmente.

<sup>73</sup> V. *Protocollo addizionale alle quattro convenzioni di Ginevra del 1949 e relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*, adottato l’8 giugno 1977 ed entrato in vigore il 7 dicembre 1978. L’art. 35 afferma nel par. 1 che “the right of parties to the conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited” e, nel par. 2 proibisce l’utilizzo di “weapons, projectiles and material or methods of warfare of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering”.

<sup>74</sup> V. *Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna*, adottata il 12 agosto 1949 ed entrata in vigore il 21 ottobre 1950, art. 12, par. 2; V. anche *Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare*, adottata il 12 agosto 1949 ed entrata in vigore il 21 ottobre 1950, art. 12, par. 2. Entrambe le convenzioni dichiarano che i membri delle forze armate hors de combat “shall be treated humanely” e, in particolare, “shall not be murdered or exterminated”.

<sup>75</sup> B. SAUL, *Terrorism and International Humanitarian Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, 2014, pp. 13 e ss.

<sup>76</sup> L’articolo 3 in comune dichiara che “persons taking no active part in the hostilities [...] shall in all circumstances be treated humanely”; il Protocollo II, invece, criminalizza in maniera esplicita all’art 4, parr. 1 e 2 (d) “acts of terrorism” commessi contro “all persons who do not take a direct part or who have ceased to take part in hostilities”; mentre, all’art. 13, parr. 1 e 2, vieta “acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror» commessi contro «the civilian population and individual civilians”.

<sup>77</sup> La clausola Martens, secondo la quale, in assenza di un preciso divieto, la popolazione civile e i belligeranti rimangono in qualsiasi caso sotto la salvaguardia e l’impero “of the principles of international law derived from established custom, from the principles of humanity and from the dictates of public conscience”, è stata riconfermata nel preambolo del Protocollo II con riguardo ai conflitti armati interni.

TPIJ.<sup>78</sup> Pertanto, non solo gli Stati hanno l'obbligo di portare avanti il conflitto nella piena osservanza del DIU, ma tale obbligo permane anche nei confronti degli attori non statali che partecipino ad un conflitto armato.

Per concludere, il terrorismo rappresenta sicuramente un crimine sia in tempo di pace che in tempo di guerra alquanto biasimevole, ma essendo un fenomeno multiforme e mancando esso di una definizione generale e univoca, non è ancora possibile annoverarlo quale crimine di diritto internazionale e, per tale ragione, salvo in specifici casi,<sup>79</sup> non beneficia di una giurisdizione penale universale.

#### **1.4 Uno sguardo alle Convenzioni universali delle Nazioni Unite per la lotta al terrorismo**

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, i tentativi di giungere ad una definizione univoca di terrorismo internazionale sono stati pressoché fallimentari. Di conseguenza tale ricerca di una definizione, si è trasformata invece nell'elaborazione di diverse convenzioni a carattere universale, che identificano forme specifiche di terrorismo. Queste convenzioni non sono state formulate solo in seno alle Nazioni Unite, ma anche in seno a diversi istituti specializzati. Attualmente si possono contare sedici strumenti universali, riguardanti il tema del terrorismo internazionale. Queste convenzioni non tentano generalmente di definire il terrorismo, con la notevole eccezione della Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento del terrorismo del 1999, che affronta solo un aspetto del terrorismo ma contiene una definizione generica,<sup>80</sup> descrivendo il terrorismo come:

“Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act”.<sup>81</sup>

Più in generale, le convenzioni specifiche non forniscono una definizione generale, ma piuttosto si concentrano su tipi particolari di condotta e stabiliscono un quadro di obblighi

---

<sup>78</sup> Tribunale Penale Internazionale Per L'ex-Yugoslavia (TPIJ), *Prosecutor c. Tadić, cit.*, par. 77 e ss.

<sup>79</sup> Ovvero quando, a causa della sua elevata gravità, l'attacco terroristico diventa crimine di guerra oppure crimine contro l'umanità.

<sup>80</sup> H. DUFFY, *The “war on terror” and the framework of international law*, 2005, p. 41 e ss.

<sup>81</sup> “Qualsiasi altro atto inteso a causare la morte o gravi lesioni fisiche a un civile, o a qualsiasi altra persona che non prende parte attiva alle ostilità in una situazione di conflitto armato, quando lo scopo di tale atto, per la sua natura o contesto, è quello di intimidire una popolazione, o di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a fare o ad astenersi dal fare qualsiasi atto”.

per gli Stati parte, incluse misure per prevenire l'attività criminale e cooperare nel suo perseguimento; spesso obbligano gli Stati a estradare o a sottoporre a procedimento penale le persone sospettate dei reati contemplati, salvo limitate eccezioni, e a cooperare, per esempio, nella raccolta di informazioni e prove. A differenza di alcuni altri trattati internazionali, essi non hanno lo scopo di criminalizzare la condotta, ma di imporre agli Stati l'obbligo di farlo nel diritto interno,<sup>82</sup> anche se nessuno dei trattati contiene un regime di monitoraggio e follow-up, ma questa è un'altra questione.

A partire dal 1963, sedici convenzioni internazionali sono state negoziate sotto l'egida dell'ONU per criminalizzare atti specifici di terrorismo, come la presa di ostaggi, atti contro certi mezzi di trasporto o categorie di persone, o l'uso di determinati dispositivi per scopi terroristici. La Convenzione concernente le infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo di aeromobili, adottata a Tokyo nel 1963, è considerata il primo trattato internazionale contro il terrorismo. Nella convenzione si definisce come dirottatore:

“Any person who on board an aircraft in flight:

- a) Unlawfully, by force or threat thereof, or by any other form of intimidation, seizes, or exercises control of, that aircraft, or attempt to perform any such act, or
- b) Is an accomplice of a person who performs or attempts to perform any such act”.<sup>83</sup>

Successivamente, negli anni '70, sono state adottati altri cinque strumenti: la Convenzione del 1970 per la soppressione del sequestro illegale di aeromobili, la Convenzione del 1971 per la soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile; all'art. 1 comma 173<sup>84</sup> di quest'ultima si asserisce che un individuo compie reato, condannabile come terroristico, qualora comprometta la funzionalità del veicolo oppure la vita e la salvaguardia delle persone a bordo. Ciò che vi era alla base del pensiero degli Stati promotori e dell'ICAO (International Civil Aviation Organization)

---

<sup>82</sup> H. DUFFY, *The “war on terror” and the framework of international law*, 2005, p. 41 e ss.

<sup>83</sup> V. *Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili*, L'Aja, 16 dicembre 1970, art. 1.

<sup>84</sup> “if he unlawfully and intentionally : (a) performs an act of violence against a person on board an aircraft in flight if that act is likely to endanger the safety of that aircraft; or (b) destroys an aircraft in service or causes damage to such an aircraft which renders it incapable of flight or which is likely to endanger its safety in flight; or (c) places or causes to be placed on an aircraft in service, by any means whatsoever, a device or substance which is likely to destroy that aircraft, or to cause damage to it which renders it incapable of flight, or to cause damage to it which is likely to endanger its safety in flight; or (d) destroys or damages air navigation facilities or interferes with their operation, if any such act is likely to endanger the safety of aircraft in flight; or (e) communicates information which he knows to be false, thereby endangering the safety of an aircraft in flight”. V. *Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile*, art. 1 comma 1, Montreal, 23 settembre 1971.

era condannare uno dei basilari metodi utilizzati dai gruppi terroristici di quel periodo, in particolare quelli palestinesi, che avevano un forte impatto economico e mediatico. La stessa convenzione stabilisce inoltre che la complicità di una persona con l'individuo che commette l'illecito può considerarsi punibile.<sup>85</sup> Essa va in questo modo ad accrescere le circostanze considerate dalla previa convenzione del 1963.

In seguito, si è assistito alla firma della Convenzione del 1973 sulla prevenzione e la punizione dei crimini contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici. Tale convenzione aveva il fine di tutelare le figure chiave dei governi e dello Stato dalla minaccia terroristica, riprendendo una vecchia Convenzione del 1937, che non entrò mai in vigore.<sup>86</sup> L'obiettivo principale della convenzione era proteggere le persone considerate da:

“a) A murder, kidnapping or other attack upon the person or liberty of an internationally protected person;

b) A violent attack upon the official premises, the private accommodation or the means of transport of an internationally protected person likely to endanger his person or liberty;

c) A threat to commit any such attack;

d) An attempt to commit any such attack; and

e) An act constituting participation as an accomplice in any such

attack shall be made by each State Party a crime under its internal law”.

In considerazione del fatto che i terroristi potrebbero prendere degli individui in ostaggio durante i loro attacchi<sup>87</sup> e alla luce del divieto della presa di ostaggi già vigente nel diritto internazionale umanitario<sup>88</sup> gli Stati hanno ritenuto opportuno firmare la Convenzione

---

<sup>85</sup> V. *Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile*, Montreal, 23 settembre 1971, art. 1, comma 2, lettera a.

<sup>86</sup> Dopo l'assassinio del re Alessandro I di Serbia, la Società delle Nazioni, organizzazione a carattere universale nata dopo la Prima Guerra Mondiale, nel 1937 tentò di contenere per la prima volta nella storia il fenomeno terroristico grazie al progetto di due accordi internazionali (la Convenzione per la prevenzione e la punizione del terrorismo e la Convenzione per la creazione di una Corte Penale internazionale) che, criminalizzavano il reato e istituzionalizzavano una corte internazionale, ma nessuno dei due entrò mai in vigore a causa dell'ostruzionismo di due paesi: Ungheria e Italia.

<sup>87</sup> B. SAUL, *Introductory note to International Convention Against the Taking of Hostages*, New York.

<sup>88</sup> V. *Convenzione di Ginevra sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra*, Ginevra, 1949, art. 34 (per quanto riguarda i conflitti armati internazionali); *Protocollo addizionale alle quattro convenzioni di Ginevra del 1949 e relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*, Ginevra,

internazionale del 1979 contro la presa di ostaggi. La convenzione definisce un sequestratore come:

“Any person who seizes or detains and threatens to kill, to injure or to continue to detain another person (hereinafter referred to as the 'hostage') in order to compel a third party, namely, a State, an international intergovernmental organization, a natural or juridical person, or a group of persons, 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”.<sup>89</sup>

e condanna allo stesso modo anche:

“Any person who: (a) Attempts to commit an act of hostage-taking, or (b) Participates as an accomplice of anyone who commits or attempts to commit an act of hostage-taking likewise commits an offence for the purposes of this Convention”.<sup>90</sup>

Un'altra Convenzione dello stesso anno è stata quella sulla protezione fisica dei materiali nucleari, la quale rappresenta un ulteriore passo avanti nella lotta al terrorismo. Il fine di tale convenzione risiede nella volontà di mettere al riparo da certi individui una tecnologia, quella nucleare, che potrebbe costituire una seria e grave minaccia per la popolazione. La Convenzione non solo chiarisce quali siano gli standard per il deposito e il trasferimento di materiale nucleare e quindi radioattivo, ma afferma all'art. 5<sup>91</sup>

---

1977, art. 75(2)(c) and (e); *Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra*, Ginevra, 1949, art. 3(1)(b) (per i conflitti armati non internazionali); e *Protocollo addizionale alle quattro convenzioni di Ginevra del 1949 e relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II)*, Ginevra, 1977, art. 4(2)(c). *Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra*, Ginevra, 1949, art. 146, e *Protocollo addizionale alle quattro convenzioni di Ginevra del 1949 e relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*, Ginevra, 1977, art. 85(5) (entrambi si riferiscono ai conflitti armati internazionali).

<sup>89</sup> V. *Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi*, 17 dicembre 1979, art. 1.

<sup>90</sup> *Ivi*, art. 2.

<sup>91</sup> “The intentional commission of:

(a) an act without lawful authority which constitutes the receipt, possession, use, transfer, alteration, disposal or dispersal of nuclear material and which causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to property;

(b) a theft or robbery of nuclear material;

(c) an embezzlement or fraudulent obtaining of nuclear material;

(d) an act constituting a demand for nuclear material by threat or use of force or by any other form of intimidation;

(e) a threat:

(f) an attempt to commit any offense described in paragraphs (a), (b) or (c); and

(g) an act which constitutes participation in any offense described in paragraphs (a) to (f) shall be made a punishable offense by each State Party under its national law.

(a) an act without lawful authority which constitutes the receipt, possession, use, transfer, alteration, disposal or dispersal of nuclear material and which causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to property;(ii) to commit an offense described in subparagraph (b) in

l'illegittimità di procurarsi e sfruttare materiale nucleare qualora questa azione non venga intrapresa attraverso l'utilizzo degli appositi canali internazionali. Tenendo in considerazione il sopracitato articolo e la determinazione degli Stati nel voler limitare l'utilizzo della tecnologia nucleare al solo scopo pacifico, ai fini della Convenzione è rigorosamente vietato l'uso di materiale radioattivo per uccidere o ferire qualsiasi individuo. Il fine di questa Convenzione, quindi, è quello di ridurre il più possibile l'accessibilità a tali tecnologie e materiali radioattivi, che potrebbero avere un effetto devastante semmai arrivassero in possesso di gruppi terroristici.

Nel 1988 sono stati adottati altri tre trattati, il primo dei quali è la Convenzione per la soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima. Tale Convenzione ha l'intento di vietare e condannare qualsiasi condotta che minacci la sicurezza della navigazione marittima. Per tale motivo l'art. 3, ai paragrafi 1 e 2 incrimina qualsiasi azione diretta a recare danno alla nave ed alla merce presente sulla nave stessa, come anche l'aggressione contro eventuali passeggeri. La Convenzione aveva lo scopo di osteggiare il fenomeno della pirateria che iniziava a divenire una forma di finanziamento per diverse tipologie di gruppi criminali, fra cui si annoveravano quelli terroristici. Anche in questa Convenzione, come in quelle riguardanti la tutela della circolazione aerea, vi sono delle clausole circa la giurisdizione statale,<sup>92</sup> la quale disciplina i rapporti fra gli Stati membri per quanto riguarda la materia disciplinata.<sup>93</sup> Venne contestualmente adottato il Protocollo per la soppressione degli atti illeciti contro le piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, allo scopo di salvaguardare tutte le diverse attività svolte in mare. Nel Protocollo vengono utilizzate le medesime norme presenti nella Convenzione principale, applicandole, però, alle piattaforme marittime.

Nello stesso anno è stato adottato anche un Protocollo per la soppressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti al servizio dell'aviazione civile internazionale, supplementare

---

order to compel a natural or legal person, international organization or State to do or to refrain from doing any act;

(i) to use nuclear material to cause death or serious injury to any person or substantial property damage, or

2. Each State Party shall make the offenses described in this article punishable by appropriate penalties which take into account their grave nature». Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials, 1980, Vienna, art. 5.

<sup>92</sup> In particolare, l'art. 6 di tale Convenzione asserisce che la giurisdizione appartiene allo stato di bandiera dell'aereo veicolo, nei territori degli Stati membri e secondo il criterio di nazionalità.

<sup>93</sup> V. *Convenzione per la soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima*, Roma, 10 marzo 1988, artt. 7-12.

alla Convenzione del 1971 per la soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile. Quest'ultimo protocollo va ad ampliare e precisare la Condotta già esplicitata nella Convenzione del 1971. In particolare, all'art. 1, già menzionato in precedenza, si inseriscono le seguenti parole:

“Any person commits an offence if he unlawfully and intentionally, using any device, substance or weapon: (a) performs an act of violence against a person at an airport serving international civil aviation which causes or is likely to cause serious injury or death; or (b) destroys or seriously damages the facilities of an airport serving international civil aviation or aircraft not in service located thereon or disrupts the services of the airport, if such an act endangers or is likely to endanger safety at that airport”.<sup>94</sup>

Mentre all'art. 5, riguardante invece la giurisdizione:

“Each Contracting State shall likewise take such measures as may be necessary' to establish its jurisdiction over the offences mentioned in Article 1, paragraph I bis, and in Article 1, paragraph 2, in so far as that paragraph relates to those offences, in the case where the alleged offender is present in its territory and it does not extradite him pursuant to Article 8 to the State mentioned in paragraph I (a) of this Article”.<sup>95</sup>

Negli anni '90, e più precisamente nel 1991, in considerazione della persistente minaccia di attacchi da parte dei gruppi terroristici e del complesso monitoraggio dei materiali esplosivi, è stata adottata la Convenzione sulla marcatura degli esplosivi plastici a scopo di individuazione, con l'intento di andare a definire un quadro normativo internazionale per l'utilizzo ed il tracciamento di questi materiali. I principi che risiedono alla base di tale convenzione si interessano dell'inclusione di meccanismi volti a bloccare la fabbricazione e la successiva vendita di materiale esplosivo o suoi componenti non tracciabili all'interno dei vari sistemi nazionali. La Convenzione, inoltre, crea un apposito comitato, sotto la stretta sorveglianza dell'ICAO, per l'accertamento della giusta applicazione della normativa convenzionale ed espone altresì degli allegati tecnici, in cui vengono esplicitati i diversi tipi di materiale oggetto di controllo e i principali paesi produttori di questi.

Nel 1997, visto l'inasprimento degli attacchi da parte di gruppi terroristici, gli Stati Membri delle Nazioni Unite hanno deciso di adottare la Convenzione internazionale per

---

<sup>94</sup> V. Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, 24 febbraio 1988, art. 1 *bis*.

<sup>95</sup> *Ivi*, art. 5.

la soppressione degli attentati terroristici, il cui obiettivo era quello di “[...]establish as criminal offences under its domestic law the offences set forth in article 2 of this Convention<sup>96</sup>» e «make those offences punishable by appropriate penalties which take into account the grave nature of those offences”.<sup>97</sup> Inoltre, all’art. 2, la Convenzione afferma che un individuo compie un reato qualora:

“Unlawfully and intentionally delivers, places, discharges or detonates an explosive or other lethal devices in, into or against a place of public use, a State or government facilities, a public transportation system or an infrastructure facility:

a) With the intent to cause death or serious bodily injury; or

b) With the intent to cause extensive destruction such a place, a facility or system, where such destruction results in or is likely to result in major economic losses”.<sup>98</sup>

La Convenzione asserisce fermamente che siano da contrastare e condannare con eguale vigore il tentativo,<sup>99</sup> la partecipazione,<sup>100</sup> l’organizzazione,<sup>101</sup> la direzione<sup>102</sup> e la contribuzione<sup>103</sup> al compimento di un reato incluso tra le fattispecie disciplinate dalla convenzione stessa.

Molto importante nella costruzione di un quadro normativo internazionale che contrasti il terrorismo è certamente la Convenzione del 1999, ratificata nel 2000, per la soppressione del finanziamento del terrorismo. La Convenzione, all’art. 2, indica quale reato il finanziamento di qualsiasi delle azioni illecite chiarite nei trattati internazionali precedentemente approfonditi o il finanziamento di:

“[a]ny other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act”.<sup>104</sup>

---

<sup>96</sup> V. *Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici per mezzo di esplosivo*, New York, 15 dicembre 1997, art. 4, comma a.

<sup>97</sup> *Ivi*, art. 4, comma b.

<sup>98</sup> *Ivi*, art. 2 par. 1.

<sup>99</sup> *Ivi*, art. 2 paragrafo 2.

<sup>100</sup> *Ivi*, art. 2 paragrafo 3, comma a.

<sup>101</sup> *Ivi*, art. 2 paragrafo 3, comma b.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> V. *Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici per mezzo di esplosivo*, New York, 15 dicembre 1997, art. 2 par. 3 comma c.

<sup>104</sup> *Ivi*, art. 2 par.1, comma b.

La Convenzione inoltre asserisce che gli Stati firmatari devono impegnarsi a “establish as criminal offences under its domestic law the offences set forth in article 2; (b) To make those offences punishable by appropriate penalties which take into account the grave nature of the offences”<sup>105</sup> ed anche a:

“establish its jurisdiction over the offences set forth in article 2 when: (a) The offence is committed in the territory of that State;

(b) The offence is committed on board a vessel flying the flag of that State or an aircraft registered under the laws of that State at the time the offence is committed;

(c) The offence is committed by a national of that State.

2. A State Party may also establish its jurisdiction over any such offence when:

(a) The offence was directed towards or resulted in the carrying out of an offence referred to in article 2, paragraph 1, subparagraph (a) or (b), in the territory of or against a national of that State;

(b) The offence was directed towards or resulted in the carrying out of an offence referred to in article 2, paragraph 1, subparagraph (a) or (b), against a State or government facility of that State abroad, including diplomatic or consular premises of that State;

(c) The offence was directed towards or resulted in an offence referred to in article 2, paragraph 1, subparagraph (a) or (b), committed in an attempt to compel that State to do or abstain from doing any act;

(d) The offence is committed by a stateless person who has his or her habitual residence in the territory of that State;

(e) The offence is committed on board an aircraft which is operated by the Government of that State”.<sup>106</sup>

La formulazione data all’art. 2 di questa Convenzione è ritenuta da parte della dottrina<sup>107</sup> come la definizione implicita ma allo stesso tempo indispensabile e universale del

---

<sup>105</sup> *Ivi*, art. 4, comma b.

<sup>106</sup> V. *Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo*, New York, 9 dicembre 1999, art. 7.

<sup>107</sup> In riferimento alla summenzionata Convenzione del 1999, la Interlocutory Decision On The Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging, afferma che “For now, the 1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (“Financing Convention”) provides the UN’s clearest definition of terrorism, which includes the elements of (i) a criminal act (ii) intended to intimidate a population or compel an authority, and is limited to those crimes containing (iii) a

terrorismo internazionale poiché, avvalendosi dei reati annoverati dalle diverse Convenzioni firmate dagli Stati, concede un'analisi delle diverse sfaccettature di questo fenomeno.

Infine, la convenzione afferma che i reati in essa inclusi non possono essere mossi da giustificazioni politiche, razziali, ideologiche, religiose o di natura simile<sup>108</sup> e che qualsiasi provvedimento intrapreso nei confronti di una persona responsabile di uno dei reati previsti dalla convenzione debba tenere in considerazione il diritto internazionale, incluso il diritto internazionale dei diritti umani.<sup>109</sup>

L'aggiunta più recente è la Convenzione internazionale per la soppressione degli atti di terrorismo nucleare, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 aprile 2005. Tale convenzione venne adottata avendo in mente la summenzionata Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari, ma ritenendo insufficiente la già presente normativa multilaterale riguardante la disciplina di tali atti terroristici, considerando la gravità che essi rappresentano per la minaccia della pace e della sicurezza internazionale. La Convenzione afferma all'art. 2 che compie un reato chiunque:

“(a) Possesses radioactive material or makes or possesses a device:

(i) With the intent to cause death or serious bodily injury; or

(ii) With the intent to cause substantial damage to property or to the environment;

(b) Uses in any way radioactive material or a device, or uses or damages a nuclear facility in a manner which releases or risks the release of radioactive material:

(i) With the intent to cause death or serious bodily injury; or

(ii) With the intent to cause substantial damage to property or to the environment; or

(iii) With the intent to compel a natural or legal person, an international organization or a State to do or refrain from doing an act.

---

transnational aspect”. Special Tribunal For Lebanon, *Interlocutory Decision On The Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging*, L’Aja, 2011.

<sup>108</sup> V. *Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo*, New York, 9 dicembre 1999, art. 6.

<sup>109</sup> *Ivi*, art. 17.

2. Any person also commits an offence if that person:

(a) Threatens, under circumstances which indicate the credibility of the threat, to commit an offence as set forth in paragraph 1 (b) of the present article; or

(b) Demands unlawfully and intentionally radioactive material, a device or a nuclear facility by threat, under circumstances which indicate the credibility of the threat, or by use of force.

3. Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of the present article.

4. Any person also commits an offence if that person:

(a) Participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article; or (b) Organizes or directs others to commit an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article; or

(c) In any other way contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article by a group of persons acting with a common purpose; such contribution shall be intentional and either be made with the aim of furthering the general criminal activity or purpose of the group or be made in the knowledge of the intention of the group to commit the offence or offences concerned".<sup>110</sup>

I trattati menzionati finora definiscono quasi cinquanta reati. L'obbligo principale previsto dai trattati internazionali contro il terrorismo è quello di includere i crimini definiti nelle diverse convenzioni nel diritto penale interno, e di renderli perseguibili con pene che rispecchino la gravità del reato.

### **1.3 L'azione del Consiglio di Sicurezza alla luce del capitolo VII della Carta**

La Carta delle Nazioni Unite si divide in 19 capitoli, ognuno dei quali è incentrato su un particolare tema, ma tutti con lo stesso fine, ovvero quello di garantire l'ordine e la sicurezza internazionali ed impedire lo scatenarsi di un nuovo conflitto mondiale. Riguardo al tema del terrorismo internazionale, il capitolo di riferimento è il Settimo, *Azione in caso di minaccia contro la pace, di rottura della pace e di atti di aggressione*, composto da tredici articoli concernenti l'azione che il Consiglio di Sicurezza ha il dovere di mettere in atto in caso di minaccia alla pace internazionale.

---

<sup>110</sup> V. *Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare*, New York, 2005.

Tale meccanismo, denominato *sicurezza collettiva*, ha l'intento di sottrarre agli Stati la facoltà di utilizzare la forza armata, a meno che non si tratti di una risposta ad un attacco armato improvviso e proveniente dall'esterno, affidando tale prerogativa al Consiglio di Sicurezza, cui gli Stati facenti parte alle Nazioni Unite, ai sensi dell'art 24 della Carta ONU, delegano tale potere per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.<sup>111</sup>

Non è scontato sottolineare che tale uso della forza deve essere "legittimo", volto a garantire la pace fra gli Stati, e di conseguenza limitato a situazioni di grave minaccia alla sicurezza internazionale, le quali comprendono violazioni nei confronti di persone, beni e luoghi. Il problema che potrebbe sorgere in tale situazione consisterebbe nell'identificazione di chi sia realmente legittimato a definire quando e in quali circostanze la forza possa essere considerata legittima, in mancanza di un governo globale a capo degli Stati, a cui essi delegano così tanti poteri, limitando i propri. Per tale ragione spesso vengono rivolte numerose critiche al funzionamento delle Nazioni Unite, e soprattutto all'azione del Consiglio di Sicurezza, additati di andare oltre i propri poteri, determinando a propria discrezione la gravità di una minaccia alla pace globale.

Bisogna certamente ricordare che il Consiglio di Sicurezza non può agire autonomamente, sia perché gli occorre il consenso degli Stati per poter mettere in atto le sue decisioni, sia perché la sua composizione (dieci membri a rotazione biennale e cinque membri permanenti), e il suo funzionamento (i membri permanenti hanno la facoltà di porre il veto sulle decisioni degli altri Stati membri) sono tali da assicurare il bilanciamento necessario ad un sistema volto alla garanzia della pace e della sicurezza internazionale.

Entrando maggiormente nel merito della questione, bisogna specificare quali sono le diverse misure che possono essere adottate dal Consiglio di Sicurezza, in seguito alla constatazione e alla dichiarazione della presenza di una violazione della pace internazionale. Innanzitutto, il Consiglio ha il compito, secondo gli articoli 39<sup>112</sup> e 40<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> F. SALERNO, *diritto internazionale: principi e norme*, 2017.

<sup>112</sup> "The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security".

<sup>113</sup> "In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures".

della Carta, di accertare la reale presenza di una minaccia alla pace e quindi di emanare raccomandazioni al fine di una risoluzione pacifica della controversia.

Alla luce dell'art. 40, il Consiglio di Sicurezza ha quindi il potere di emanare misure di natura provvisoria, allo scopo di scongiurare un inasprimento della situazione già compromessa, che gli Stati presi in considerazione devono rispettare, pena altresì l'emanazione di ulteriori misure, ora coercitive, previste dagli articoli 41<sup>114</sup> e 42<sup>115</sup> della Carta ONU. In effetti, nei casi in cui gli Stati a cui erano indirizzate le raccomandazioni del Consiglio non si siano conformati ad esse oppure si verifichi semplicemente una grave minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, il Consiglio potrà agire sulla base dei suddetti articoli, i quali prevedono l'attuazione di vere e proprie misure coercitive e come ultima risorsa prevedono anche l'uso della forza armata.

L'art. 42 rappresenta una grande eccezione a quella che è la regola di base non solo della Carta ONU, ma dell'intero sistema alle fondamenta del funzionamento delle Nazioni Unite, dal momento che in caso di circostanze non risolvibili tramite mezzi pacifici o misure coercitive, legittima l'uso della forza armata.

Sebbene gli articoli 40, 41 e 42 espongano in maniera chiara le azioni che si possono mettere in pratica nelle circostanze sopramenzionate, i fatti hanno invece fatto emergere la difficoltà sia nell'emanazione del Consiglio, sia nella messa in atto di tali misure da parte degli Stati presi in considerazione. Per tali ragioni le Nazioni Unite hanno ritenuto opportuno creare un organo che potesse coadiuvare il Consiglio di Sicurezza, sia dal punto di vista tecnico, sia strategico. Attraverso l'art. 47<sup>116</sup> della Carta delle Nazioni Unite è stato quindi creato il cosiddetto "Comitato di Stato maggiore", composto dai Capi di

---

<sup>114</sup> "The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations".

<sup>115</sup> "Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations".

<sup>116</sup> "There shall be established a Military Staff Committee to advise and assist the Security Council on all questions relating to the Security Council's military requirements for the maintenance of international peace and security, the employment and command of forces placed at its disposal, the regulation of armaments, and possible disarmament. The Military Staff Committee shall consist of the Chiefs of Staff of the permanent members of the Security Council or their representatives. Any Member of the United Nations not permanently represented on the Committee shall be invited by the Committee to be associated with it when the efficient discharge of the Committee's responsibilities requires the participation of that Member in its work. The Military Staff Committee shall be responsible under the Security Council for the strategic direction of any armed forces placed at the disposal of the Security Council. Questions relating to the command of such forces shall be worked out subsequently. The Military Staff Committee, with the authorization of the Security Council and after consultation with appropriate regional agencies, may establish regional sub-committees".

Stato maggiore dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e responsabile dell'indirizzo strategico delle forze armate messe a disposizione dal Consiglio.

In origine sarebbe spettata al Consiglio la facoltà di portare avanti delle operazioni militari grazie ai contingenti forniti dagli Stati membri, vista la mancanza di un unico esercito internazionale, sulla base di "accordi speciali", togliendo così la possibilità agli Stati di un ricorso unilaterale all'uso della forza armata, eccezion fatta per situazioni di legittima difesa. Infatti, l'art. 43 della carta recita:

"Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i Membri delle Nazioni Unite si impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L'accordo o gli accordi suindicati determineranno il numero ed i tipi di forze armate, il loro grado di preparazione e la loro dislocazione generale, e la natura delle facilitazioni e dell'assistenza da fornirsi. L'accordo o gli accordi saranno negoziati al più presto possibile su iniziativa del Consiglio di Sicurezza. Essi saranno conclusi tra il Consiglio di Sicurezza ed i singoli Membri, oppure tra il Consiglio di Sicurezza e i gruppi di Membri, e saranno soggetti a ratifica da parte degli Stati firmatari in conformità alle rispettive norme costituzionali".

Gli accordi sopracitati in realtà non sono mai stati conclusi e per tale ragione il Consiglio è ricorso a misure differenti rispetto a quelle citate dalla Carta, ovvero azioni militari conosciute come operazioni di *peace-keeping*, *peace-building* e *peace enforcement*.

## Le sanzioni individuali

### 2.1 L'origine ed il funzionamento del sistema delle sanzioni individuali

Nell'ultimo paragrafo del capitolo precedente si è potuto osservare più da vicino il compito assegnato dalla Carta ONU al Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Proprio all'interno del Capitolo VII della Carta è stato introdotto lo strumento delle sanzioni, che verranno analizzate in maniera più approfondita nel presente capitolo, e più in particolare verrà affrontato il tema delle sanzioni individuali.

Le sanzioni sono, *prima facie*, misure politiche coercitive, diverse dalle contromisure<sup>117</sup> e dalle ritorsioni,<sup>118</sup> utilizzate da uno Stato, oppure da un'organizzazione internazionale (come nel caso qui affrontato), per rispondere ad un precedente atto illecito, commesso da un altro Stato, e che aveva evidentemente danneggiato il sanzionatore oppure minacciato la sicurezza internazionale, con lo scopo ultimo di indurre il sanzionato a fermare definitivamente il suo comportamento inammissibile e a soddisfare nuovamente i suoi obblighi internazionali.

La comunità internazionale ricorre quindi alle sanzioni per raggiungere, non uno, ma piuttosto tre scopi specifici. Infatti, le sanzioni sono principalmente strumenti politici che perseguono i seguenti obiettivi:

---

<sup>117</sup> Le contromisure, infatti, si differenziano totalmente dalle sanzioni: esse possono essere definite come azioni con cui uno Stato viola un obbligo internazionale che gli incombe, in seguito e soprattutto in risposta ad una precedente violazione del diritto internazionale da parte di un altro Stato. Si può ricorrere a contromisure contro uno Stato esclusivamente nel caso di una violazione del diritto internazionale commessa da quest'ultimo e che danneggi lo Stato o l'organizzazione internazionale che vi ricorre. Ciò implica che la valutazione circa l'azione intrapresa dallo Stato responsabile rappresenti un atto internazionalmente illecito spetta completamente allo Stato leso senza la necessità dell'intervento di un tribunale internazionale. Tuttavia, se l'ipotesi che lo Stato bersaglio abbia agito illegalmente è ritenuta infondata da un organo giudiziario internazionale, allora lo Stato che ricorre alla contromisura sarà responsabile, poiché a quel punto questo ricorso non sarà più percepito come una reazione pacifica giustificata, ma piuttosto come un atto internazionalmente illecito. In secondo luogo, le contromisure possono rivolgersi esclusivamente al trasgressore, senza incorrere in conseguenze volute e involontarie a danno di Stati terzi, con l'obiettivo primario di spingere lo Stato danneggiante a conformarsi ai suoi obblighi internazionali e a cessare definitivamente la sua condotta scorretta. Le azioni che equivalgono a contromisure dovrebbero essere di natura reversibile, nel senso che esse devono cessare nel momento in cui lo Stato leso pone fine alla cattiva condotta e riprende l'applicazione dei suoi obblighi internazionali. Infine, un ulteriore requisito cruciale è quello che implica l'applicazione del principio di proporzionalità con l'idea di evitare escalation e abusi.

<sup>118</sup> Le ritorsioni si differenziano completamente sia dalle sanzioni che dalle contromisure. La differenza risiede nell'assunto che fondamentalmente le ritorsioni, le quali non sono necessariamente innescate da una violazione di una norma di diritto internazionale, nonostante siano spesso utilizzate anche come reazione ad un precedente atto illecito internazionale, possono essere definite come un comportamento ostile, il quale però non consiste in una qualche violazione delle norme del diritto internazionale. Esempi frequenti di ritorsione sono la rottura delle relazioni diplomatiche tra due Stati, così come la decisione di uno Stato di ritirare il suo contributo ad un programma di aiuto volontario.

(a) *to constrain* - le misure sanzionatorie sono applicate con la logica di limitare i beni e le risorse del paese bersaglio che sembravano essere necessari per il raggiungimento dei suoi obiettivi attraverso la sua cattiva condotta;

(b) *to coerce* - le sanzioni sono applicate con la logica di indurre il paese bersaglio a cambiare il suo comportamento per mezzo della coercizione;

(c) *to signal* - l'atto illecito internazionale è segnalato e lo Stato responsabile è stigmatizzato all'interno della comunità internazionale.<sup>119</sup>

La molteplicità di attori che hanno la possibilità di imporre sanzioni a livello internazionale comprende singoli Stati, gruppi di Stati, la comunità internazionale nel suo complesso, ma anche attori non statali. Quando uno Stato avvia un'azione coercitiva, le sue azioni sono comunemente definite sanzioni unilaterali. Un importante esempio di regime sanzionatorio unilaterale è stato quello applicato dagli Stati Uniti nei confronti di Cuba, in seguito alla crisi dei missili cubani. Quando l'azione viene intrapresa da un gruppo di Stati, allora questa può essere descritta come sanzione multilaterale o regionale. Esempi di regimi di sanzioni multilaterali o regionali includono quelle imposte contro Haiti dall'Organizzazione degli Stati Americani e contro l'ex Jugoslavia dall'Unione Europea. Quando l'azione è intrapresa invece da una maggioranza di Stati, ci si riferisce a sanzioni collettive o universali. Queste ultime si riferiscono generalmente alle sanzioni applicate dalla Società delle Nazioni o dalle Nazioni Unite.<sup>120</sup>

Il Consiglio di Sicurezza, tra la sua prima riunione del 17 gennaio 1946 e la riunione del 6 agosto 1990, ben quarantaquattro anni dopo, fu in grado di applicare solamente due regimi sanzionatori: la ragione di quanto avvenne è radicata nella divisione ideologica tra Est e Ovest presente durante il periodo della Guerra Fredda, che limitò fortemente la capacità del Consiglio di esercitare i suoi poteri sanzionatori in quanto non era semplice raggiungere un accordo fra i diversi Paesi.<sup>121</sup>

Durante il quarto di secolo successivo al crollo del sistema bipolare stabilito negli anni della Guerra Fredda, il ricorso alle sanzioni da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si è intensificato e diversificato in relazione ai diversi ambiti in cui sarebbero state successivamente applicate. Tuttavia, nonostante le diverse trasformazioni procedurali e sostanziali che i regimi sanzionatori delle Nazioni Unite hanno subito nel

---

<sup>119</sup> F. GIUMELLI, *The Purposes of Targeted Sanctions*, in *Targeted Sanctions: the impacts and effectiveness of United Nations action*, T.J. BIERSTEKER, S.E. ECKERT e M. TOURINHO (eds.), 2016, p. 38-40.

<sup>120</sup> J.M. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, 2009, p. 7.

<sup>121</sup> J.M. FARRALL, *Sanctions*, in *The Oxford Handbook of International Organizations*, 2016.

corso del tempo, si può notare che la base giuridica per il ricorso a tali misure è rimasta invariata.

Nel suo mandato di guardiano della sicurezza internazionale all'interno della comunità mondiale, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite può infatti decidere di imporre regimi sanzionatori, in base all'invocazione del Capitolo VII della Carta, ogni volta che rilevi una minaccia o una violazione della pace internazionale. Tale Capitolo rappresenta quindi la base giuridica per siffatta tipologia di strumento.

In seguito all'invocazione del summenzionato Capitolo della Carta, il Consiglio delinea la portata delle misure da applicare e identifica lo stato, il gruppo o gli individui particolari contro cui le sanzioni devono essere applicate; chiarisce gli obiettivi delle sanzioni, stabilendo condizioni il cui adempimento porterà alla sospensione o alla cessazione delle sanzioni; delinea le esenzioni dal regime di sanzioni e determina l'applicazione temporale delle sanzioni, stabilendo se queste sono soggette a un limite di tempo oppure se entrano in vigore immediatamente o dopo un determinato arco temporale. Il Consiglio di sicurezza ha generalmente delegato la responsabilità dell'amministrazione quotidiana dei suoi nuovi regimi sanzionatori ad un organo sussidiario, il più delle volte un comitato per le sanzioni creato espressamente per questo scopo.<sup>122</sup> Il Consiglio ha anche istituito altri organi sussidiari legati alle sanzioni, tra cui panel di esperti, meccanismi di monitoraggio e commissioni speciali, per amministrare e monitorare l'attuazione delle sanzioni stesse. L'istituzione di tali organi si è resa necessaria in quanto il regime sanzionatorio non viene applicato direttamente dal Consiglio di Sicurezza, bensì dagli Stati membri, i quali potrebbero eludere le sanzioni oppure non possedere una legislazione adeguata alla loro applicazione. Questi organi sussidiari generalmente assumono responsabilità che sono specifiche di un singolo regime sanzionatorio, piuttosto che avere un focus più ampio connesso con l'attuazione delle sanzioni più in generale. Una volta stabilito un regime sanzionatorio, il ruolo del Consiglio diventa quindi di supervisore, rispondendo agli sviluppi sul campo e espandendo la portata delle sanzioni, se necessario, per indurre la conformità di un obiettivo non conforme, o riducendo la portata delle sanzioni al fine di premiare la conformità parziale; nei casi in cui gli obiettivi di un regime di sanzioni siano stati parzialmente o totalmente raggiunti, il Consiglio potrebbe anche decidere di sospendere o terminare le sanzioni.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> *Ivi*, pp.81-82.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

Le trasformazioni del sistema internazionale ed i mutamenti nel temperamento della guerra, hanno portato le Nazioni Unite a produrre ed applicare regimi sanzionatori diversi rispetto a quelli attuati fino a quel momento, non più rivolti semplicemente agli Stati, ai governi, legittimi o meno, ma anche agli individui, attori non statali come i gruppi ribelli, le organizzazioni terroristiche e i loro membri,<sup>124</sup> che hanno commesso azioni capaci di compromettere la pace internazionale.

Questo cambiamento è dovuto anche alle diverse critiche che il Consiglio di Sicurezza ha ricevuto da parte dell'opinione pubblica, che lo aveva accusato di violare il rispetto dei diritti umani tramite l'adozione di siffatte sanzioni, poiché erano di una portata tale da avere un impatto devastante sulle popolazioni civili innocenti.<sup>125</sup>

In effetti, il segretario generale Kofi Annan nel *Annual Report on the work of the United Nations* evidenziava sicuramente il ruolo importante ricoperto dalle sanzioni economiche, ma sottolineava anche la sua preoccupazione circa le ripercussioni che queste producono nei confronti di gruppi vulnerabili della popolazione civile e i danni paralleli che ricadono sugli stati terzi:

“It is increasingly accepted that the design and implementation of sanctions mandated by the Security Council need to be improved, and their humanitarian costs to civilian populations reduced as far as possible. This can be achieved by more selective targeting of sanctions, as proponents of so-called “smart sanctions” have urged, or by incorporating appropriate and carefully thought through humanitarian exceptions directly in Security Council resolutions”.<sup>126</sup>

Le cosiddette *comprehensive sanctions* determinano quindi ripercussioni a lungo termine a discapito della capacità produttiva degli Stati interessati e danneggiano ingiustamente i Paesi limitrofi, che rappresentano molto spesso i maggiori partner commerciali. Questa tipologia di sanzioni ha anche portato a disastri umanitari, come ad esempio quello osservato durante i primi anni del 1990, dovuto all'embargo applicato dalle Nazioni Unite nei confronti dell'Iraq.<sup>127</sup>

Le nuove metodologie sviluppate nel corso degli anni '90 escludevano quindi ampi divieti commerciali, ma si concentravano piuttosto su embarghi di armi di cui beneficiavano attori specifici, come gruppi armati non statali o entità governative rinnegate. Tali regimi

---

<sup>124</sup> M. DOXEY, *Reflections on the Sanctions Decade and Beyond*, in *International Journal*, 2009, vol. 64, n. 2, p. 541.

<sup>125</sup> J.M. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, 2009, p. 5.

<sup>126</sup> V. Assemblea Generale, *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*, UN Doc. A/54/1 del 31 agosto 1999.

<sup>127</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 661 (1990), adottata il 6 agosto 1990, relativa all'embargo nei confronti dell'Iraq.

sanzionatori hanno anche preso di mira i beni e le transazioni finanziarie e i viaggi internazionali della stessa categoria di trasgressori di sanzioni. Il principio che si trova alla base di siffatto ragionamento è che i principali responsabili delle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale non dovrebbero avere accesso alle armi, né tantomeno avere la capacità di finanziare l'acquisto di materiale o servizi militari e nemmeno possedere alcuna capacità di viaggiare per acquisire o contrattare per l'acquisto di armi sotto embargo.<sup>128</sup>

Questo concetto più affinato di sanzioni ha permesso al Consiglio di Sicurezza di intervenire indipendentemente dal fatto che la parte colpevole fosse uno Stato e i suoi più alti funzionari, una milizia e i suoi soci d'affari, oppure i terroristi e i loro finanziatori.<sup>129</sup> Attraverso l'utilizzo di tali regimi sanzionatori a partire dal 1999, il Consiglio di Sicurezza ha adottato in rapida successione sanzioni mirate contro Al Qaeda e i talebani, e presto anche contro i membri anziani del Fronte Unito Rivoluzionario che era responsabile della guerra e della violenza in Sierra Leone.

Le sanzioni individuali risolvono quindi le complicazioni concernenti le conseguenze generalizzate delle sanzioni globali, ma sollevano diverse problematiche legate al rispetto dei diritti individuali.

## **2.2 Il ruolo delle organizzazioni regionali nella pratica dei regimi sanzionatori e in particolare quello dell'Unione europea**

Uno dei più recenti e interessanti sviluppi derivanti dalle trasformazioni sostanziali e procedurali della pratica delle sanzioni da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è stato il maggiore coinvolgimento delle organizzazioni regionali, che, a partire dagli ultimi due decenni, hanno iniziato a partecipare più attivamente nell'assistere il Consiglio nelle sue funzioni di controllo e protezione del sistema di sicurezza collettiva internazionale. Infatti, le organizzazioni regionali, con particolare attenzione all'Unione Europea, hanno recentemente aumentato il numero di sanzioni imposte agli Stati interessati, sia nel quadro delle Nazioni Unite che autonomamente. In effetti, come illustrerà questa sezione, quando si parla di sanzioni imposte dalle organizzazioni regionali, si dovrebbe fare una distinzione tra le sanzioni che attuano direttamente le misure del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e le sanzioni adottate autonomamente da tali organizzazioni.

---

<sup>128</sup> E. CARISCH, L. RICKARD-MARTIN, S.R. MEISTER, *Evolution of UN Sanctions*, 2017, p. 63.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

Le interazioni tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali sulla dimensione sanzionatoria sono sempre state dipinte come non particolarmente chiare in termini di diritto internazionale.<sup>130</sup> Tale opacità nella relazione tra l'ONU e le organizzazioni regionali, alla base delle loro interazioni nell'attuazione delle sanzioni disposte dal Consiglio di Sicurezza, è inoltre derivata dal fatto che le organizzazioni regionali, come l'UE e l'ECOWAS, non sono membri delle Nazioni Unite. Ciò implica che l'attuazione delle sanzioni ONU da parte delle organizzazioni regionali non è da ricollegare alla loro appartenenza all'organizzazione, ma piuttosto deve essere radicata in un diverso quadro giuridico. Tuttavia, dobbiamo ricordare che, come è stato spesso sostenuto dagli studiosi di diritto internazionale, nonostante le organizzazioni internazionali, la cui personalità giuridica è fondamentalmente separata dagli Stati membri dell'ONU, non possono essere obbligate ad emanare obblighi vincolanti dal Consiglio di Sicurezza, le organizzazioni intergovernative dovrebbero generalmente osservare le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza.<sup>131</sup> Pertanto, al fine di comprendere meglio il quadro giuridico alla base delle interazioni tra l'ONU e le organizzazioni regionali, è necessario innanzitutto, facendo riferimento alle disposizioni contenute all'interno della Carta, in particolare nel Capitolo VIII, esplorare la nozione di tali entità giuridiche internazionali all'interno del sistema di sicurezza rafforzato dalle funzioni del Consiglio di Sicurezza. Per quanto riguarda il Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, l'art. 52, par. 1, prevede che non vi siano ostacoli giuridici nel presente testo che impediscano agli accordi e alle organizzazioni regionali di assistere il Consiglio di Sicurezza, attraverso la cooperazione o autonomamente, nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.<sup>132</sup> Infatti, dal momento che le minacce non tradizionali emergenti stanno crescendo nella loro imprevedibilità e si stanno diffondendo in tutta la comunità internazionale, la nozione di organizzazioni regionali che semplicemente controllano la sicurezza della propria regione sembra non funzionare più efficacemente. Lo sviluppo della complessità delle minacce che la comunità internazionale deve affrontare ha incrementato la partecipazione delle organizzazioni regionali nell'attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, sotto la guida del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

In particolare, sembra evidente che le organizzazioni regionali non sono più concepite come organismi isolati che agiscono esclusivamente all'interno della loro regione, ma

---

<sup>130</sup> N. TSAGOURIAS, N.D WHITE, *Collective Security: theory, law and practice*, 2013, p. 130

<sup>131</sup> B. FASSBENDER, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, vol. 36, p. 529-609.

<sup>132</sup> V. Carta delle Nazioni Unite, Capitolo VIII, art. 52, par.1.

piuttosto sono più inclini a cooperare tra di loro e sotto il quadro della sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. A questo proposito, tuttavia, è poi fondamentale indagare il modello di cooperazione tra le organizzazioni regionali e il Consiglio di sicurezza dell'ONU per capire come funzionano le loro relazioni all'interno dell'attuale sistema di sicurezza collettiva. *De facto*, le crescenti interazioni tra le organizzazioni regionali e le Nazioni Unite si radicano normativamente sui concetti di gerarchia normativa e indipendenza funzionale,<sup>133</sup> regolando i rapporti tra il valore dell'universalismo incarnato dalle Nazioni Unite, per lo più nelle attività del Consiglio di Sicurezza, e quello del regionalismo, chiaramente rappresentato dalle organizzazioni regionali. Infatti, è proprio alla luce della correlazione tra questi due principi che il Capitolo VIII della Carta costruisce il modello di relazioni tra l'ONU e le diverse organizzazioni regionali.

Di conseguenza, il principio della gerarchia normativa riconosce fondamentalmente il modello gerarchico su cui si basa il sistema di sicurezza collettiva, così come inquadrato dopo l'istituzione dell'ONU. Questo sottolinea la nozione di subordinazione delle organizzazioni regionali all'ONU che, in termini di diritto internazionale, si presenta come un'organizzazione a partecipazione quasi universale e con un insieme di competenze globale.<sup>134</sup> Allo stesso modo, però, il principio di indipendenza funzionale riconosce l'autonomia separata delle organizzazioni regionali dall'ONU. In effetti, nonostante in termini di protezione e promozione del sistema di sicurezza collettiva, sia le organizzazioni regionali che le Nazioni Unite condividano gli stessi valori e obiettivi, esse sono fondamentalmente istituzioni giuridiche separate, con un organo decisionale indipendente. Il rapporto tra l'ONU e le organizzazioni regionali presenti sul territorio è quindi concretamente basato sui presupposti che le Nazioni Unite possono essere interpretate come un'istituzione gerarchicamente superiore rispetto alle organizzazioni regionali soprattutto perché godono di competenze più ampie nel campo della protezione della pace e della sicurezza internazionale, e perché basate sulla nozione di appartenenza universale. Tuttavia, nonostante questa superiorità gerarchica delle Nazioni Unite, bisogna ricordare che le organizzazioni regionali sono di fatto istituzioni indipendenti e autonome che cooperano volontariamente con il Consiglio di Sicurezza per migliorare il sistema di sicurezza collettiva internazionale. In conclusione, questo maggior grado di

---

<sup>133</sup> M. SOSSAI, *UN Sanctions and Regional Organizations: an analytical framework*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, L. VAN DEN HERIK (ed.), 2017, pp. 397-398.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

relazioni tra i due tipi di organizzazioni, testimonia sostanzialmente l'evoluzione del modello di interazioni "from the law of co-existence to the law of cooperation".<sup>135</sup>

Di conseguenza, negli ultimi decenni, il crescente ricorso all'applicazione di misure sanzionatorie come strumenti di risposta alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale ha accresciuto la necessità di un coordinamento tra le azioni intraprese dal Consiglio di Sicurezza e i vari accordi regionali, in modo da evitare che gli Stati membri, sia delle Nazioni Unite che delle organizzazioni regionali, rimanessero intrappolati dall'ostacolo dell'*over-compliance*.<sup>136</sup>

Quando si tratta del ruolo delle organizzazioni regionali nell'imposizione di sanzioni multilaterali, si dovrebbe fare un'ulteriore distinzione tra le sanzioni che attuano le misure del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e le sanzioni applicate indipendentemente dal quadro delle Nazioni Unite da tali organizzazioni. Tuttavia, nella presente sezione prenderemo in esame soltanto il caso in cui le organizzazioni regionali attuino le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e più in particolare il caso specifico dell'Unione europea.

Infatti, l'UE è diventata una delle organizzazioni regionali più presenti all'interno della comunità internazionale al fine di implementare le sanzioni mirate delle Nazioni Unite contro i membri non UE. A causa del recente sviluppo nell'area delle sue competenze in materia di affari esterni, l'Unione europea ha gradualmente iniziato a ricoprire una posizione rilevante nell'applicazione delle sanzioni delle Nazioni Unite, non solo come letteralmente disposto dal Consiglio di Sicurezza, ma in alcune circostanze, anche adottando misure aggiuntive a quelle autorizzate dall'ONU.

Tuttavia, nonostante la crescente pratica delle organizzazioni regionali di aderire alla lotta contro l'emergere di minacce non tradizionali per la pace e la sicurezza internazionale nel quadro delle Nazioni Unite, è molto difficile determinare se organizzazioni simili abbiano un obbligo derivante dalla Carta delle Nazioni Unite di eseguire necessariamente le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza, così come l'esecuzione di misure disposte sotto forma di sanzioni. Pertanto, è chiaro che gli Stati membri dell'ONU hanno il dovere esplicito, come disposto dall'articolo 25, di attuare le sanzioni ogni volta che il Consiglio di Sicurezza adotta una risoluzione che impone misure non coercitive in conformità con l'art. 41, o più in generale il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, in seguito alla

---

<sup>135</sup>K. S. CARLSTON, Review of *The Changing Structure of International Law*, by W. Friedmann, in *Journal of Legal Education*, 1965, vol. 17, n. 4.

<sup>136</sup>M. SOSSAI, *UN Sanctions and Regional Organizations: an analytical framework*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, L. VAN DEN HERIK (ed.), 2017, p 400.

precedente determinazione dell'esistenza di una minaccia o una violazione della pace e della sicurezza internazionale, come previsto dall'art. 39. Al contrario, il carattere vincolante delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che dispongano o meno misure sanzionatorie nei confronti delle organizzazioni regionali rimane discutibile, in quanto non facenti parte dell'organizzazione, almeno basando questo ragionamento su un'interpretazione dell'art. 25. Questo è stato dimostrato anche dalla recente pratica sviluppata in particolare dall'UE che consiste nel rivedere le misure sanzionatorie antiterrorismo attuate dalle sue istituzioni in seguito alle disposizioni contenute nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Non solo la citata pratica dell'UE dimostra la mancanza di un effetto vincolante delle sanzioni del Consiglio di Sicurezza sulle organizzazioni regionali, ma ribadisce anche la già citata interazione tra i principi di gerarchia normativa e indipendenza funzionale alla base del modello di interazioni tra il sistema ONU e le organizzazioni regionali.<sup>137</sup>

Allo stesso tempo, però, alcuni studiosi internazionali hanno iniziato a sviluppare l'idea che le organizzazioni regionali debbano svolgere le loro competenze e funzioni all'interno della comunità internazionale necessariamente in accordo con le disposizioni emerse all'interno delle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza, soprattutto quando si tratta di questioni relative alla pace e alla sicurezza internazionale. Questo concetto deriva da un'interpretazione evolutiva dell'art. 48, par. 2, che ribadisce che le decisioni del Consiglio di Sicurezza devono essere recepite dagli Stati membri dell'ONU anche attraverso il *policy-making* delle diverse organizzazioni regionali di cui sono membri, in combinato disposto con l'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, noto anche come clausola di supremazia nell'ambito dell'ONU.<sup>138</sup> A questo proposito, alcuni studiosi internazionalisti hanno infine tentato di manipolare il significato letterale dell'art. 103 per costruire un quadro effettivo che mantenga l'obbligo per le organizzazioni regionali di eseguire le decisioni adottate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU:<sup>139</sup> ciò è stato possibile assumendo che i trattati costitutivi alla base delle organizzazioni regionali sono stati essenzialmente firmati e ratificati da Stati che sono anche membri dell'ONU; ciò implica pertanto che tali trattati possono essere sottoposti alla clausola di supremazia prevista dal summenzionato art. 103 ogni volta che ciò si riveli necessario.

---

<sup>137</sup> L.B. DE CHAZOURNES, *Relationships and Interfaces Between Regional and Universal Organizations: room for development*, in *International Organizations Law Review*, 2012, vol. 9, p. 263-265.

<sup>138</sup> M. SOSSAI, *UN Sanctions and Regional Organizations: an analytical framework*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, L. VAN DEN HERIK (ed.), 2017, p. 403.

<sup>139</sup> P. DE SENA, *Sanzioni Individuali del Consiglio di Sicurezza, art. 103 della Carta delle Nazioni Unite e rapporti tra sistemi normativi*, in *Sanzioni "Individuali" del Consiglio di Sicurezza e Garanzie Processuali Fondamentali*, F. Salerno (a cura di), 2010.

Tuttavia, bisogna notare che la maggior parte degli studiosi continua a sostenere che le organizzazioni regionali godono di completa autonomia rispetto all'ONU. Dietro questo ragionamento, anche la Corte di Giustizia Europea, nel famoso caso *Kadi*, che sarà analizzato successivamente nel corso di questo capitolo, ha sostenuto con forza che l'Unione possiede un ordinamento giuridico separato e autonomo da quello dell'ONU; questo ha portato alla conclusione che l'art. 103 della Carta non può essere assunto come base costituzionale del carattere vincolante delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sulle organizzazioni regionali. Ad esempio, come sostenuto dall'avvocato generale Maduro nelle sue conclusioni nel caso *Kadi*, l'ordinamento giuridico dell'UE deve essere considerato come un "municipal legal order of transnational dimension",<sup>140</sup> separato dal sistema di diritto internazionale e dal quadro delle Nazioni Unite. Ciò, tuttavia, non esclude l'effetto vincolante delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza per gli Stati membri di tali organizzazioni regionali, in quanto anche membri delle Nazioni Unite.

Nonostante l'obbligatorietà delle sanzioni del Consiglio di Sicurezza sulle organizzazioni regionali rimanga fortemente discutibile per le ragioni già espresse, l'implementazione delle misure sanzionatorie dell'ONU da parte di tali organizzazioni è ancora una pratica emergente e in ulteriore sviluppo, poiché nella maggior parte dei casi, le organizzazioni regionali condividono gli stessi valori e obiettivi del sistema ONU nel contrastare il progressivo aumento di minacce non tradizionali alla pace e alla sicurezza internazionale. Di conseguenza, concentrandosi ancora sul sistema dell'UE, qualcosa che necessariamente deve essere ulteriormente sottolineato è che l'applicazione delle disposizioni dell'Unione che stabiliscono le sanzioni, vale a dire gli art. 75 e 215 del TFUE, dovrebbe sempre essere in conformità con le disposizioni generali esistenti nei trattati dell'UE. A questo proposito, è quindi rilevante ricordare anche la disposizione contenuta all'art. 3, par. 5 TUE, che rafforza ulteriormente la necessità di rispettare i principi generali contenuti nella Carta delle Nazioni Unite come parte del corpus del diritto internazionale e come linee guida che le istituzioni dell'UE devono osservare quando agiscono nel settore delle azioni esterne.

Nondimeno il ruolo dell'Unione europea, in particolare attraverso il lavoro della Corte di giustizia europea, ha acquisito una notevole rilevanza nelle recenti discussioni sulla

---

<sup>140</sup> V. Corte di Giustizia dell'Unione europea, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*, causa C-402/05, sentenza del 16 gennaio 2008.

protezione dei diritti procedurali individuali legati al dibattito sui regimi sanzionatori del Consiglio di Sicurezza. Come si osserverà più avanti, il sistema delle Nazioni Unite ha recentemente fallito nel garantire pieni diritti procedurali agli individui inclusi nelle liste dei comitati per le sanzioni. Questo ha portato diverse persone a contestare la validità delle sanzioni delle Nazioni Unite, sulla base di violazioni dei diritti individuali, tra cui il diritto ad un equo processo, portando questi casi di fronte a tribunali sia nazionali che regionali, come la Corte di Giustizia e la Corte Europea dei diritti dell'uomo (CEDU), con l'obiettivo di rivedere tali misure.

### **2.3 La prima applicazione: la Risoluzione 1267 del 1999**

La Risoluzione 1267, adottata il 15 ottobre del 1999, può essere considerata la risoluzione che ha dato inizio alla pratica delle sanzioni individuali. Essa differisce di gran lunga dalle risoluzioni precedenti riguardanti sempre la lotta al terrorismo, non solo in relazione alle misure incluse al suo interno, ma anche perché grazie a questa le Nazioni Unite volevano finalmente dimostrare alla comunità internazionale quanto il terrorismo rappresentasse una minaccia concreta e devastante, spronando così gli Stati a riconsiderare il fenomeno e collocare la lotta a quest'ultimo al primo posto nella propria agenda di politica estera.

Il Consiglio di sicurezza era da tempo preoccupato per gli eventi in corso in Afghanistan. Le continue violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale, la crescente produzione di oppio e l'accoglienza da parte dei Talebani di Osama Bin Laden e dei suoi affiliati hanno turbato il Consiglio, che ha quindi adottato la Risoluzione 1267 (1999).<sup>141</sup>

Agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio ha insistito affinché i Talebani suspendessero di provvedere a rifugi sicuri e terreni di addestramento per i terroristi internazionali e le loro organizzazioni. In particolare, il CdS ha chiesto che Bin Laden fosse denunciato senza indugio così che potesse essere affidato alla giustizia. Affinché tale decisione venisse rispettata, il Consiglio ha adottato una serie di restrizioni; in effetti, a partire dal 14 novembre 1999, è stato ordinato a tutti gli Stati di impedire il decollo o l'atterraggio di aerei appartenenti ai talebani o da loro controllati e di congelare i fondi e le altre risorse finanziarie possedute o controllate direttamente o indirettamente dai talebani, nonché di garantire che questi e altri fondi e risorse non fossero messi a

---

<sup>141</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1267 (1999), adottata il 15 ottobre 1999, relativa alle misure circa i talebani e Al-Qaeda.

disposizione dei talebani o a loro beneficio.<sup>142</sup> Il Cds ha poi istituito un comitato per le sanzioni per designare gli aerei, i fondi e le altre risorse di cui sopra al fine di facilitare l'attuazione delle misure, e così nacque il comitato per le sanzioni 1267. Questo regime avrebbe avuto termine nel momento in cui i Talebani avessero rispettato l'obbligo di consegnare Bin Laden, cosa che, inutile dirlo, non è mai avvenuta.<sup>143</sup>

Il principale obiettivo del regime di sanzioni 1267 era proprio quello di colpire il regime talebano che esercitava *de facto* l'autorità sul territorio dello Stato afgano. Il suddetto regime di sanzioni si inseriva pertanto perfettamente nella nuova pratica delle cosiddette sanzioni intelligenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU, in quanto si rivolgeva esclusivamente ai responsabili della perpetrazione di atti illeciti a livello internazionale, e non allo Stato dell'Afghanistan, che di fatto era sotto il controllo dei Talebani e quindi non in grado di fermare da solo la prosecuzione della cattiva condotta.

Secondo quanto riportato nel testo della Risoluzione, il Consiglio di sicurezza:

“1. Insists that the Afghan faction known as the Taliban, which also calls itself the Islamic Emirate of Afghanistan, comply promptly with its previous resolutions and in particular cease the provision of sanctuary and training for international terrorists and their organizations, take appropriate effective measures to ensure that the territory under its control is not used for terrorist installations and camps, or for the preparation or organization of terrorist acts against other States or their citizens, and cooperate with efforts to bring indicted terrorists to justice;

2. Demands that the Taliban turn over Usama bin Laden without further delay to appropriate authorities in a country where he has been indicted, or to appropriate authorities in a country where he will be returned to such a country, or to appropriate authorities in a country where he will be arrested and effectively brought to justice<sup>144</sup>”.

Il Consiglio, al fine di rinforzare le misure summenzionate, intendeva inoltre esortare gli Stati a:

“(a) Deny permission for any aircraft to take off from or land in their territory if it is owned, leased or operated by or on behalf of the Taliban as designated by the Committee established by paragraph 6 below, unless the particular flight has been approved in advance by the

---

<sup>142</sup> S. DEWULF, D. PACQUEE, *Protecting Human Rights in the War on Terror: Challenging the Sanctions Regime Originating from Resolution 1267 (1999)*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2006, vol. 24, n. 4, p. 610 e ss.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1267 (1999), adottata il 15 ottobre 1999, relativa alle misure circa i talebani e Al-Qaeda, *cit.*, par. 1-2.

Committee on the grounds of humanitarian need, including religious obligation such as the performance of the Hajj;

(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, as designated by the Committee established by paragraph 6 below, and ensure that neither they nor any other funds or financial resources so designated are made available, by their nationals or by any persons within their territory, to or for the benefit of the Taliban or any undertaking owned or controlled, directly or indirectly, by the Taliban, except as may be authorized by the Committee on a case-by-case basis on the grounds of humanitarian need".<sup>145</sup>

### 2.3.1 Il Comitato delle sanzioni

Questa Risoluzione risulta fondamentale non soltanto per quanto finora descritto, ma anche per l'istituzione in seno al CdS di un Comitato, composto dai suoi quindici membri, conosciuto come *1267 Committe* o *Comitato delle sanzioni contro Al-Qaeda e i Talebani*.<sup>146</sup> Suddetto comitato era incaricato di identificare i nomi dei presunti terroristi da introdurre oppure deperennare dalle *liste*,<sup>147</sup> e di monitorare l'applicazione e il rispetto delle sanzioni elencate. Al fine di garantire quindi la giusta ed effettiva applicazione delle misure elencate nella Risoluzione, il Consiglio di Sicurezza, con la creazione di siffatto Comitato, raccomanda gli Stati di:

(a) To seek from all States further information regarding the action taken by them with a view to effectively implementing the measures imposed by paragraph 4 above;

(b) To consider information brought to its attention by States concerning violations of the measures imposed by paragraph 4 above and to recommend appropriate measures in response thereto;

---

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> S. DEWULF, D. PACQUEE, *Protecting Human Rights in the War on Terror: Challenging the Sanctions Regime Originating from Resolution 1267 (1999)*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2006, vol. 24, n. 4, p. 608.

<sup>147</sup> La Lista Consolidata, reperibile online, include tutti gli individui e le entità soggette a misure imposte dal Consiglio di Sicurezza. L'inclusione di tutti i nomi in una sola Lista facilita l'attuazione delle diverse misure; questo non implica che tutti i nomi siano elencati sotto un unico regime sanzionatorio, né tantomeno che i criteri per elencare nomi specifici siano gli stessi. Per ogni specifica situazione in cui il Consiglio di Sicurezza ha deciso di imporre misure in risposta ad una minaccia, un Comitato del Consiglio di Sicurezza gestisce il regime di sanzioni. Ogni comitato istituito dal CdS delle Nazioni Unite pubblica quindi i nomi degli individui e delle entità elencate in relazione a quel comitato, nonché le informazioni riguardanti le misure specifiche che si applicano a ciascun nome elencato.

(c) To make periodic reports to the Council on the impact, including the humanitarian implications, of the measures imposed by paragraph 4 above;<sup>148</sup>

Il comitato, allo scopo di una corretta applicazione dei procedimenti di listing e de-listing, ha provveduto a dotarsi delle cosiddette “Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work”,<sup>149</sup> ovvero delle vere e proprie disposizioni che il Comitato deve seguire sia durante la procedura di listing, ovvero la registrazione dei vari nominativi nelle liste, sia durante quella di rimozione di questi dalle stesse liste. Durante la creazione delle liste, le decisioni vengono adottate dal Comitato per *consensus*; per tale ragione se anche un solo Stato pone il veto, questo non consente l’inclusione dei nominativi presenti nella decisione in questione. Nella circostanza in cui non si riesca a raggiungere un accordo, allora il presidente ha il compito di incentivare delle consultazioni aggiuntive; se non si giunge ad un accordo nemmeno al termine di quest’ultime, interviene il Consiglio di Sicurezza, il quale viene investito della questione.<sup>150</sup> Dopo che la decisione viene adottata, al Comitato viene quindi affidato il compito di inserire i diversi nominativi nella lista, i quali devono essere accompagnati da informazioni accurate sia delle persone fisiche che giuridiche sospettate di intrattenere dei rapporti con i Talebani oppure con lo stesso Bin Laden; per “informazioni dettagliate” ci si riferisce al frutto di lavori di intelligence, che i governi dei paesi coinvolti nella questione sviluppano regolarmente al fine di aggiornare al meglio le cosiddette *blacklists*.

Nel caso pocanzi esposto circa le azioni di *listing* e *de-listing* si osservano nuovamente delle critiche relative al sistema di sicurezza collettiva che fa capo al Consiglio di Sicurezza, il quale spesso si propone quale legislatore *ultra vires*,<sup>151</sup> ovvero che mette in atto delle azioni che non rientrano fra i suoi poteri effettivi e, specialmente, porta avanti delle decisioni che causano gravi violazioni dei diritti umani. In effetti gli individui che vengono inclusi nelle liste non sono né informati della loro registrazione finché le liste non vengono pubblicate, rappresentazione questa della mancanza delle varie garanzie fondamentali del giusto processo, né tali persone vengono considerate “presunte innocenti” fino alla seduta in tribunale, azione che implica quindi una completa negazione

---

<sup>148</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1267 (1999), adottata il 15 ottobre 1999, relativa alle misure circa i talebani e Al-Qaeda, *cit.*, par. 6.

<sup>149</sup> C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale: garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, 2010, p. 142.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

<sup>151</sup> E. BJORN, *The Ultra Vires Character of Legislative Action by the Security Council*, in *International Organizations Law Review*, 2005, vol. 2, n. 2, p. 340.

del diritto di difesa.<sup>152</sup> Anche la procedura di *delisting* non sembra essere immune da denunce di violazione dei diritti: infatti, anche in questo caso, si registrano palesi violazioni del diritto a difendersi, in quanto, secondo il par. 7 delle cosiddette linee guida,<sup>153</sup> i soggetti in *black list* hanno la facoltà di richiedere al proprio Paese di provenienza o a quello in cui risiedono, di avanzare la proposta di cancellazione al Comitato e ad allegare i documenti necessari per dimostrare la propria innocenza. Come già accennato, la procedura di cancellazione non è di natura giudiziaria, poiché dipende dal consenso dei membri del Comitato e del Paese di cittadinanza o di residenza dell'imputato, che possono anche opporsi alla richiesta di annullamento.

Pertanto, la contraddizione fondamentale dell'intero sistema di formazione delle liste risiede nella questione delle sanzioni nei confronti dei singoli, che contestualmente non presuppone la creazione di una istituzione che esegua procedure giudiziarie a tutela dei diritti degli interessati; anche la Corte Internazionale di Giustizia, in quanto principale istituzione giudiziaria internazionale, non può sostituirsi ai governi Nazionali, gli unici in grado di garantire realmente il rispetto dei diritti umani fondamentali; nessuna persona, sia essa giuridica o fisica, può agire in questo senso con maggiore efficacia dello Stato.

Un'ulteriore questione che si pone è relativa all'idea che taluni paesi siano in grado di avanzare proposte di inclusione all'interno delle liste di un soggetto che si ritenga sia in contatto con elementi terroristici con finalità unicamente politiche, come nel caso in cui si trovi affiliato a minoranze in ribellione o più semplicemente schierato all'opposizione. Nell'ipotesi in cui il Consiglio di sicurezza approvi la registrazione di questi individui, questi ultimi non sarebbero più tutelati in alcun modo e non potrebbero più dimostrare la propria incolpevolezza. Le violazioni dei diritti umani causate dalle misure previste dalla Risoluzione 1267 non sono circoscritte alle attività di registrazione e cancellazione dalle liste appena descritte, ma emergono anche nelle sezioni della medesima Risoluzione che dispone il congelamento dei beni e delle finanze dei sospetti terroristi, configurandosi come inosservanza del diritto di proprietà. Al fine di trovare una soluzione, per quanto possibile, a questa problematica, molti Paesi e autorità internazionali, hanno esercitato pressioni sull'ONU affinché emanasse leggi per esonerare dal congelamento alcuni importanti beni; a tal proposito, nel dicembre 2002, il Consiglio di Sicurezza, con la

---

<sup>152</sup> C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale: garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, 2010, p. 144.

<sup>153</sup> *Ivi*, p.145.

Risoluzione 1452, ha disposto al primo paragrafo della stessa, che il governo nazionale possa chiedere lo scongelamento di tali beni al Comitato per le Sanzioni. È bene precisare che lo scongelamento può essere attuato solo nel caso in cui il Comitato non riceva obiezioni entro le 48 ore successive alla richiesta. Le polemiche indirizzate alle sanzioni imposte dalla Risoluzione 1267, hanno indotto il Consiglio di Sicurezza ad apportare alcune variazioni al proprio apparato di sicurezza comune, che però non hanno sortito gli effetti sperati, ovvero la creazione di un sistema nuovo che si distaccasse dal precedente in maniera positiva, e che al contrario hanno addirittura provocato conseguenze opposte. Il cambiamento di passo reale si avrà con la promulgazione della Risoluzione 1373, conseguente all'attacco terroristico alle torri Gemelle di New York dell'11 settembre 2001.

## **2.4 Le procedure di *listing* e *delisting***

È necessario osservare più nel dettaglio la procedura che porta alla nomina degli individui che vengono inclusi nelle liste dei sospettati di terrorismo internazionale. Tale procedura viene specificata di volta in volta dai diversi Comitati creati dai vari regimi sanzionatori individuali: anche se tale procedura non mostra grandi differenze, qui verrà esaminata quella del Comitato 1267. Le richieste di elencare individui sospetti, gruppi e altre entità associate ad Al Qaeda, poiché sostengono o finanziano attività terroristiche, nel comitato delle sanzioni 1267, noto anche come Lista consolidata, sono generalmente presentate dagli Stati membri delle Nazioni Unite. Tuttavia, solo nel 2005, dopo l'adozione della Risoluzione 1617<sup>154</sup> e della Risoluzione 1822,<sup>155</sup> è stata introdotta una chiara delineazione delle attività che determinano se un individuo, un gruppo, un'impresa e un'entità giuridica possano essere associati alla rete terroristica internazionale. Pertanto, gli Stati membri dell'ONU hanno iniziato a richiedere l'elenco degli individui ogni volta che possedevano le prove della loro partecipazione al finanziamento e alla pianificazione di attività terroristiche, così come ogni volta che i loro sforzi erano diretti a sostenere Al Qaeda come rete terroristica internazionale. Quando si richiede di aggiungere nella cosiddetta Consolidated List un individuo sospettato, gli Stati membri dell'ONU dovrebbero anche presentare, ma non sono necessariamente obbligati a farlo, una prova inconfutabile al

---

<sup>154</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1617 (2005), adottata il 29 luglio 2005, relativa all'ampliamento delle misure previste dalle risoluzioni n. 1267, 1333 e 1390 e alla definizione di "associated with".

<sup>155</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1822 (2008), adottata il 20 giugno 2008, relativa alle misure previste per gli individui presenti nella Lista Consolidata.

Comitato per le sanzioni 1267 che provi l'associazione tra l'individuo sospettato e l'organizzazione terroristica;<sup>156</sup> la natura di questa prova, vale a dire se è stata ottenuta attraverso i media, l'esplicita ammissione del sospettato o l'intelligence, deve essere dimostrata. Una volta che lo Stato membro presenta la richiesta di elencare un individuo che si presume sia associato ad attività terroristiche internazionali, il nome dell'individuo sospettato viene aggiunto nella Lista consolidata nel caso in cui non ci sia opposizione da parte di uno dei membri seduti nel Comitato per le sanzioni 1267: ciò implica che gli individui vengano inseriti nella Lista Consolidata in base ad un tacito consenso di ogni Stato membro all'interno del Comitato per le sanzioni. Se il consenso non viene raggiunto, allora la richiesta di inserimento nella lista deve essere presentata al Consiglio di Sicurezza che deciderà in merito. Va notato, tuttavia, che circostanze simili sono generalmente improbabili: in effetti, l'idea che non ci sia un requisito obbligatorio per gli Stati membri dell'ONU di presentare prove di supporto quando si richiede di aggiungere individui nella Lista Consolidata, rende molto più improbabile la possibilità di obiezione di uno Stato, che siede nel Comitato, all'inserimento di un individuo nella Lista.

Tre giorni dopo che il Comitato ha accettato l'inserimento di un individuo o di un'entità nella Lista Consolidata, il Paese di cui l'individuo è cittadino, così come il Paese in cui l'individuo o l'entità risiede, vengono notificati e successivamente devono intraprendere tutte le azioni possibili per informare al più presto il soggetto iscritto alla Lista. Quest'ultima nozione è stata una delle questioni più dibattute in relazione all'attività di sanzionamento di individui sospettati di essere associati a reti terroristiche internazionali: infatti, l'assenza di qualsiasi forma di protezione *ex ante* degli individui elencati è da ritenersi lesiva dell'integrità e del giusto processo di tale meccanismo.

Per quanto riguarda invece la procedura di *delisting* questa può essere richiesta o dagli Stati membri, i quali possono in qualsiasi momento presentare al comitato richieste di cancellazione di persone ed entità iscritte nella lista delle sanzioni, oppure un individuo, il quale può presentare una richiesta di cancellazione dalla lista direttamente o attraverso un rappresentante:<sup>157</sup> prima del 2009, l'unica procedura possibile per richiedere la cancellazione del nome di un individuo o di una persona giuridica dalla Lista Consolidata

---

<sup>156</sup>A. CIAMPI, *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*, B. FASSBENDER (ed.), 2011, p. 107 e ss.

<sup>157</sup> V. Consiglio di Sicurezza, *Guidelines of the Committee for the conduct of its work*, adottate il 7 novembre 2002, ultima modifica apportata il 5 settembre 2018, par. 7.

era quella di rivolgersi al Punto Focale, come stabilito dalla Risoluzione 1730.<sup>158</sup> Tuttavia, il massimo che un richiedente poteva ottenere riferendo la sua richiesta di cancellazione al Punto Focale, era quello di avere la sua richiesta inclusa nell'agenda politica della Lista Consolidata, cosa che è stata successivamente considerata non particolarmente adeguata in termini di garanzie dei diritti procedurali individuali. A seguito delle crescenti preoccupazioni in materia di diritti umani legate alle procedure di inserimento e cancellazione nella Lista Consolidata, nel 2009 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha previsto nella Risoluzione 1904 anche l'istituzione dell'Ufficio dell'*Ombudsperson* con il mandato di affiancare sia il Comitato per le Sanzioni che il Punto Focale nelle attività di *delisting*. In particolare, l'Ufficio dell'*Ombudsperson* ha il compito raccogliere informazioni sugli individui che chiedono di essere cancellati, così come deve mantenere il dialogo, come mediatore, con il richiedente durante tutta la procedura. Come previsto dall'allegato II della risoluzione 1904, l'Ombudsman deve fornire al Comitato per le sanzioni una Relazione completa contenente tutte le informazioni e i dati rilevanti raccolti dall'Ufficio riguardo al firmatario e alla sua richiesta di cancellazione dalla lista. Di conseguenza, il Comitato per le sanzioni ha trenta giorni di tempo per esaminare la relazione e decidere se il nome del firmatario rimarrà all'interno della Lista Consolidata, respingendo la sua richiesta, o se sarà cancellato, accettando così la sua richiesta. Tuttavia, bisogna ricordare che in entrambi i casi l'esito dell'intera procedura deve essere ottenuto attraverso un consenso generale tra gli Stati membri che siedono nel Comitato per le sanzioni. Questo implica anche che, durante l'intera procedura, ogni Stato può impedire la cancellazione in qualsiasi momento, portando la richiesta al Consiglio di Sicurezza. In seguito, nei casi in cui la richiesta debba essere riferita al Consiglio di Sicurezza, l'approvazione o il rifiuto della richiesta di *delisting* avverrà attraverso i normali meccanismi decisionali inerenti al Consiglio.<sup>159</sup>

## **2.5 Il nuovo sistema in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001: la Risoluzione 1368 e seguenti**

La vicenda verificatasi l'11 settembre 2001, giorno in cui è avvenuto l'attacco alle torri gemelle, rappresenta una data molto importante a livello internazionale ed anche una delle

---

<sup>158</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1730 (2006), adottata il 19 dicembre 2006, relativa alla creazione del Punto focale per la procedura di *delisting*.

<sup>159</sup> A. CIAMPI, *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*, B. FASSBENDER (ed.), 2011, p. 107 e ss.

più importanti date quando si parla del tema del terrorismo internazionale, dato che proprio da quel momento della storia internazionale si viene ad intensificare ancora di più la lotta al terrorismo, diventando quest'ultimo parte integrante e fondamentale dell'agenda delle Nazioni Unite.

In seguito a questo evento, l'ONU ha ulteriormente ristrutturato il suo sistema di sicurezza collettiva ai fini della lotta al terrorismo internazionale, ampliando nuovamente l'applicazione dei regimi sanzionatori individuali, inaugurata dalla summenzionata Risoluzione 1267, e vincolando i diversi Stati membri delle Nazioni Unite all'applicazione di misure ancora più rigide rispetto alle misure già portate avanti in precedenza.

La primissima reazione del Consiglio di Sicurezza in seguito agli attentati dell'11 settembre, è stata la formulazione della Risoluzione 1368, adottata il 12 settembre 2001, la cui caratteristica distintiva e fondamentale è rappresentata dal riferimento alla legittima difesa sia individuale sia collettiva, alla luce delle quali gli Stati sono autorizzati ad operare anche attraverso l'utilizzo di azioni implicanti l'utilizzo della forza, nei confronti non solo di Al-Qaeda, ma anche in relazione a tutte le organizzazioni terroristiche che portano avanti azioni che violino la pace e la sicurezza internazionale: riportando direttamente la citazione del testo, si riconosce infatti "the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter".<sup>160</sup>

Potrebbe sembrare che tale disposizione violi l'art. 2, par. 4<sup>161</sup> della Carta delle Nazioni Unite, ma così non è. Infatti, mentre l'art. 2(4) della Carta proibisce l'uso unilaterale della forza, il divieto deve essere letto nel contesto dell'art. 51, che riconosce "il diritto intrinseco di autodifesa individuale o collettiva in caso di attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite". Questa disposizione fu inclusa nella Carta perché i redattori temevano che il sistema di forze di sicurezza collettiva in standby previsto dall'art. 43,<sup>162</sup> che doveva essere dispiegato dal Consiglio di Sicurezza, potesse non essere

---

<sup>160</sup> Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1368 (2001), adottata il 12 settembre 2001, relativa all'attacco alle torri gemelle dell'11 settembre 2001.

<sup>161</sup> Il paragrafo dell'articolo sopramenzionato dichiara che "All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered".

<sup>162</sup> "All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security.

Such agreement or agreements shall govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided.

The agreement or agreements shall be negotiated as soon as possible on the initiative of the Security Council.

realizzato e che, di conseguenza, gli Stati avrebbero dovuto continuare a fare affidamento sul loro “diritto intrinseco” di autodifesa. Questa preoccupazione era ben fondata. L’art. 43 languì e nessuna forza di riserva venne mai creata, né tantomeno dispiegata contro nessuno dei diversi attacchi armati che hanno avuto luogo dal 1945, lasciando la sicurezza degli Stati nelle loro mani e in quelle di alleati disponibili. La legittima difesa di cui si fa menzione nella Risoluzione si basa quindi sulle disposizioni dell’art. 51 della Carta ONU, il quale afferma che:

“Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security.

Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security”.

Alla luce di quanto affermato ai sensi di tale articolo, è possibile osservare che la legittima difesa che viene menzionata suppone l’esistenza di un attacco armato; deve essere limitata a livello temporale, in quanto si interrompe in seguito all’adozione da parte del Consiglio di Sicurezza delle misure adeguate per fronteggiare la circostanza sopravvenuta; infine la legittima difesa deve osservare accuratamente il principio di proporzionalità, il quale prevede che la difesa non ecceda l’attacco subito ma piuttosto sia proporzionato ad esso.<sup>163</sup> In verità, tale principio non è stato sempre rispettato, bensì molti Stati Membri delle Nazioni Unite hanno risposto ad un’offesa subita con azioni altamente sproporzionate, tanto da compiere illeciti internazionali, come è avvenuto nel caso dell’Operazione *Restore Hope*<sup>164</sup> portata avanti dai caschi blu in Somalia, sotto la prevalente supervisione degli USA, iniziata nel 1992.

---

They shall be concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by the signatory states in accordance with their respective constitutional processes”.

<sup>163</sup> Y. ARAI-TAKAHASHI, *Proportionality*, in *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, 2013.

<sup>164</sup> Nel 1992 la Somalia era teatro di un aspro conflitto interno, che vedeva contrapporsi lo schieramento guidato da Mohammed Farah Aidid e l’altro capeggiato invece da Mohammed Ali Mahdi, i quali si scontrarono per prendere il controllo del Paese in seguito alla caduta del dittatore Siad Barre. La missione portata avanti dalle Nazioni Unite aveva l’obiettivo di offrire aiuti umanitari e provvedere ai beni e servizi primari alla popolazione colpita duramente dalla guerra, ma si trasformò piuttosto in una strage umanitaria a causa della gravità della situazione in cui i caschi blu erano costretti ad operare. Questa missione venne infatti vista agli occhi della popolazione mondiale quale violazione del diritto umanitario e di conseguenza

Altra caratteristica principale della Risoluzione 1368 è che questa si contraddistingue per la sua urgenza e necessità, ragione per cui non si presenta come le altre risoluzioni, ovvero con delle disposizioni vere e proprie, ma piuttosto si limita ad esternare l'amarezza e la costernazione non solo del Consiglio di sicurezza ma dell'intera organizzazione delle Nazioni Unite per i fatti verificatesi; a esprimere la vicinanza nei confronti delle famiglie colpite; ed infine a riconvocare tutta la comunità internazionale con l'intento di reprimere unitamente il fenomeno del terrorismo internazionale, senza precisare le sanzioni che ha adottato in seguito:

“The security Council [...] Expresses its deepest sympathy and condolences to the victims and their families and to the people and Government of the United States of America;  
Calls on all States to work together urgently to bring to justice the perpetrators, organizers and sponsors of these terrorist attacks and stresses that those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable;  
Calls also on the international community to redouble their efforts to prevent and suppress terrorist acts including by increased cooperation and full implementation of the relevant international anti-terrorist conventions and Security Council resolutions, in particular resolution 1269 (1999) of 19 October 1999 [...]”.

Il Consiglio, attraverso questa risoluzione, intende indirizzare un appello all'intera comunità internazionale, spronando alla collaborazione nella lotta al terrorismo ed esortando a non sostenere o favorire in alcun modo i diversi gruppi terroristici, poiché altrimenti la responsabilità delle azioni commesse da tali gruppi colpirebbe tutti. L'ONU, attraverso le proprie risoluzioni, ma anche raccomandazioni, interpella sempre gli Stati, invitandoli ad operare e cooperare al fine di conseguire gli obiettivi prefissati proprio dalle Nazioni Unite, anche se gli attacchi alle torri gemelle avvenuti nel 2001 sono da considerarsi sicuramente diversi in relazione alla loro gravità rispetto alle minacce e alle violazioni della pace internazionale affrontate fino a quella data; ragione per la quale in questa circostanza, la cooperazione richiesta agli Stati Membri doveva essere sicuramente più incisiva rispetto al passato, così da poter fronteggiare al meglio la minaccia terroristica che si stava aggravando sempre di più.

In seguito all'adozione della Risoluzione 1368 infatti, il Consiglio ha emanato un'altra Risoluzione, la 1377, il 12 novembre dello stesso anno, in cui ha precisato che gli attacchi

---

diede origine ad un'elevata apprensione in relazione al sistema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

terroristici compiuti l'11 settembre si possono considerare “as one of the most serious threats to International peace and security in the twenty-first century”;<sup>165</sup> il CdS ha quindi assunto un comportamento diverso, mutando la portata della sua azione nel contrasto a tale fenomeno, alla luce dei poteri che gli vengono affidati dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Il Consiglio di Sicurezza non è l'unico organo delle Nazioni Unite a godere di ampi poteri conferitegli dalla Carta ONU; a tal proposito la Carta ne affida alcuni anche all'Assemblea Generale, l'organo rappresentativo di tale organizzazione, che però non ha il potere di adottare raccomandazioni vincolanti per gli Stati, e al Segretario Generale, il quale rappresenta la più alta carica del Segretariato, ovvero l'organo amministrativo delle Nazioni Unite, a cui viene conferito il compito di comunicare al CdS le varie questioni riguardanti la minaccia oppure la violazione della sicurezza internazionale. Va ricordato altresì che il Segretario Generale ONU Kofi Annan il quale, in seguito agli attacchi alle torri gemelle dell'11 settembre, ha favorito la formazione dell'*Advisory Group on the United Nations and Terrorism*,<sup>166</sup> per approfondire il fenomeno terroristico e presentare diverse soluzioni alla luce del caso in questione. I lavori di siffatto gruppo, hanno portato nel 2002 alla stesura di un report, che si compone di trentuno raccomandazioni indirizzate agli Stati Membri, ripartite in tre diverse parti, in base ai vari fini da conseguire, ovvero: scoraggiare i vari gruppi terroristici; non concedere loro e ai soggetti sospettati di compiere atti di terrorismo l'accesso agli strumenti indispensabili per i loro attacchi; favorire il più possibile la collaborazione internazionale fra Stati al fine di fronteggiare la lotta al terrorismo internazionale. Successivamente, a qualche anno di lavoro dell'Advisory Group, quest'ultimo è stato tramutato nello Special Team, sempre con il compito di contrastare il fenomeno terroristico, al quale l'ex Segretario Generale Kofi Annan ha accostato l'*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, gruppo temporaneo con l'obiettivo di formulare nuove azioni e programmi che intendevano migliorare e rendere più efficiente e adeguata l'azione delle Nazioni unite. L'High-level Panel, al termine dei suoi lavori, più precisamente nel 2004, ha formulato un rapporto finale nel quale è stata presentata una diversa definizione di terrorismo, ampliandone le azioni da considerarsi terroristiche secondo le normative precedenti:

---

<sup>165</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1377 (2001), adottata il 12 novembre 2001, relativa all'adozione della dichiarazione sullo sforzo globale per combattere il terrorismo.

<sup>166</sup>C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale: garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, 2010, p. 115.

“any action, in addition to actions already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva Conventions and Security Council resolution 1566 (2004), that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act<sup>167</sup>”.

Come si è potuto osservare quindi, sia tale report sia la Risoluzione 1377 prima citata, hanno riportato diverse e più ampie definizioni del fenomeno terroristico, rispetto alle definizioni già esaminate nel primo capitolo. Ciò sta a simboleggiare una nuova consapevolezza da parte delle Nazioni Unite circa il fenomeno terroristico e le sue azioni: in effetti fino al 2001, le diverse Convenzioni sopra analizzate hanno cercato una definizione universale per siffatto fenomeno, senza di fatto avere un preciso quadro generale del terrorismo internazionale e delle sue sfaccettature; soltanto in seguito all'11 settembre 2001 l'intera comunità internazionale è riuscita a prendere meglio coscienza del carattere del fenomeno e delle dinamiche e delle dimostrazioni che lo definiscono. Le Nazioni Unite hanno quindi potuto sviluppare e portare avanti un ulteriore programma per la lotta al terrorismo, che si auspicava si potesse sostenere e attuare a livello globale: il già citato *ex* segretario generale dell'ONU Kofi Annan, in occasione della commemorazione degli attentati verificatisi a Madrid l'11 marzo del 2004, ha racchiuso tale nuova strategia nelle cosiddette “five D’s”,<sup>168</sup> ossia:

- i) Dissuading people from resorting to terrorism or supporting it;
- ii) Deterring States from supporting terrorism;
- iii) Developing State capacity to defeat terrorists;
- iv) Denying terrorists the means to carry out an attack;
- v) Defending human rights.

Come è stato accennato in precedenza il quinto e ultimo punto riguardante i diritti umani è stato quello più problematico, in quanto il Consiglio di Sicurezza era stato additato per la violazione di questi, portate avanti attraverso i suoi regimi sanzionatori per il mantenimento della sicurezza e della pace internazionale. Tale argomento verrà approfondito più accuratamente nell'ultimo paragrafo del presente capitolo.

---

<sup>167</sup>V. Assemblea Generale, *Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, UN Doc. A/59/565 del 2 dicembre 2004.

<sup>168</sup>K. ANNAN, *A Global Strategy for Fighting Terrorism*, 2005, disponibile su <https://www.un.org/sg/en/content/sg/articles/2005-03-11/global-strategy-fighting-terrorism> (ultimo accesso: 10 settembre 2021).

## 2.6 La Risoluzione 1373 del 2001

Passate circa due settimane dalla Risoluzione 1377, che ha fatto subito seguito agli attentati dell'11 settembre, il Consiglio di Sicurezza ha adottato un'ulteriore Risoluzione, la numero 1373. Adottata sotto il Capitolo VII della Carta ONU, essa dichiara il terrorismo internazionale quale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, amplia e potenzia il regime sanzionatorio individuale del 1999 e include ulteriori obblighi giuridici vincolanti a tutti i membri delle Nazioni Unite, chiedendo una revisione della legislazione interna in materia di terrorismo.

Fra gli obblighi elencati in suddetta Risoluzione troviamo:

- “(a) Prevent and suppress the financing of terrorist acts;
- (b) Criminalize the willful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts;
- (c) 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; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities;
- (d) Prohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of persons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons”.<sup>169</sup>

Inoltre, tale Risoluzione esorta gli Stati a:

- “(a) Refrain from providing any form of support, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts, including by suppressing recruitment of members of terrorist groups and eliminating the supply of weapons to terrorists;
- (b) Take the necessary steps to prevent the commission of terrorist acts, including by provision of early warning to other States by exchange of information;
- (c) Deny safe haven to those who finance, plan, support, or commit terrorist acts, or provide safe havens;

---

<sup>169</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1373 (2001), adottata il 28 settembre 2001, relativa alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici, par 1.

- (d) Prevent those who finance, plan, facilitate or commit terrorist acts from using their respective territories for those purposes against other States or their citizens;
- (e) Ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice and ensure that, in addition to any other measures against them, such terrorist acts are established as serious criminal offences in domestic laws and regulations and that the punishment duly reflects the seriousness of such terrorist acts;
- (f) Afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal proceedings relating to the financing or support of terrorist acts, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings;
- (g) Prevent the movement of terrorists or terrorist groups by effective border controls and controls on issuance of identity papers and travel documents, and through measures for preventing counterfeiting, forgery or fraudulent use of identity papers and travel documents".<sup>170</sup>

Nonostante la Risoluzione 1373 non includa la ricerca di una definizione di tale fenomeno;<sup>171</sup> né tantomeno cerchi di identificare terroristi specifici. In realtà, l'obiettivo della risoluzione 1373 e della sua commissione nel suo complesso è forse più ambizioso: aumentare il livello medio delle prestazioni dei governi contro il terrorismo a livello globale. Ciò significa migliorare la capacità della legislazione e dell'apparato esecutivo di ogni nazione nella lotta contro il terrorismo. Tale risoluzione richiede a tutti gli Stati di prendere provvedimenti per combattere il terrorismo; crea obblighi uniformi per tutti i 191 Stati membri delle Nazioni Unite, andando così oltre le esistenti convenzioni e protocolli internazionali antiterrorismo esistenti i quali vincolano solo coloro che ne sono divenuti parte; questo è certamente un passo avanti molto grande ed importante per il Consiglio di Sicurezza. Il Consiglio difatti ha ripreso disposizioni da una varietà di strumenti giuridici internazionali che non hanno ancora un sostegno universale, come la Convenzione sul finanziamento del terrorismo, e le ha incorporate in una risoluzione che è vincolante per tutti gli stati membri delle Nazioni Unite. In effetti, è stato già notato che il Consiglio "broke new ground by using, for the first time, its Chapter VII powers under the Charter to order all states to take or to refrain from specified actions in a context not limited to disciplining a particular country".<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1373 (2001), *cit.*, par. 2.

<sup>171</sup> La ragione principale per cui la Risoluzione 1373 non ha tentato di dare una definizione al terrorismo internazionale è stata quella di evitare il dibattito che ha creato divisioni nel Consiglio di Sicurezza, che ha rallentato il lavoro del Sesto Comitato sulla Convenzione Comprensiva. Infatti, i promotori della Risoluzione 1373 volevano una risoluzione che passasse celermente.

<sup>172</sup> P.C. SZASZ, *The Security Council Starts Legislating*, in *The American Journal of International Law*, 2002, vol. 96, n. 4, p. 901.

La Risoluzione 1373 affronta nuovamente il tema del finanziamento del terrorismo, le disposizioni riguardanti questo tema sono chiaramente basate sulla Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento del terrorismo, adottata dall'Assemblea generale senza votazione il 9 dicembre 1999, solamente che nel momento in cui il Consiglio ha deliberato su tale Convenzione solo quattro Stati la avevano ratificata (Botswana, Sri Lanka, Regno Unito e Uzbekistan) e altri quarantasei l'avevano solo firmata. La risoluzione 1373 non tocca soltanto questo argomento cruciale, ma allo stesso tempo richiede e sollecita anche altre misure da parte degli Stati contro i terroristi, le loro organizzazioni e i loro sostenitori. Per esempio, aggiornare le leggi e portare i terroristi davanti alla giustizia, migliorare la sicurezza dei confini e controllare il traffico di armi, cooperare e scambiare informazioni con altri Stati riguardo ai terroristi, e fornire assistenza giudiziaria ad altri Stati nei procedimenti penali relativi al terrorismo. Più in generale, richiede a tutti gli stati membri di rivedere le loro leggi e pratiche interne per assicurare che i terroristi non possano finanziarsi o trovare rifugi sicuri per i loro aderenti o per le loro operazioni sul territorio di questi stati.<sup>173</sup> La sopracitata Risoluzione ha quindi dato inizio ad un'epoca di vigilanza molto stretta, contraddistinta da svariati controlli in tutti quegli spazi in cui si verifica un maggior spostamento di individui, come aeroporti e dogane, cercando di puntare soprattutto alla prevenzione di suddetti attacchi terroristici. Il ruolo di legislatore ricoperto dal Consiglio di Sicurezza in questa occasione ha suscitato pareri discordanti: da una parte questa funzione del CdS è stata ben accolta e vista quasi come un'opera pionieristica del Consiglio, la quale ha aperto la porta a tale attività che, utilizzata con prudenza, potrebbe migliorare i lavori delle Nazioni Unite e giovare all'intera comunità internazionale;<sup>174</sup> dall'altra parte di certo non sono mancati dibattiti in merito. Se il Consiglio ha finito per diventare quasi un legislatore a livello internazionale, le motivazioni risiedono in diverse lacune del diritto internazionale in tema di mantenimento di pace e sicurezza internazionale. La prima di queste ragioni risiede nel fatto che non vi sono strumenti attraverso i quali poter reagire in maniera tempestiva a possibili attacchi che minaccino la pace mondiale; la seconda ragione, strettamente connessa con la precedente, risulta nella poca rapidità dei processi di negoziazione ed anche di azione presenti nelle convenzioni e nei trattati relativi al fenomeno del terrorismo internazionale.<sup>175</sup> La terza ragione, molto importante anch'essa poiché spinge gli Stati a

---

<sup>173</sup> E. ROSAND, *Security council resolution 1373, the counter-terrorism committee, and the fight against terrorism*, in *American Journal of International Law*, 2003, vol. 97, n. 2, p. 334.

<sup>174</sup> M.HAPPOLD, *Security Council resolution 1373 and the constitution of the United Nations*, in *Leiden Journal of International Law*, 2003, vol.16, n. 3, p. 608.

<sup>175</sup> A. BIANCHI, *Enforcing international law norms against terrorism*, 2004.

favorire le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza rispetto ad altri strumenti attraverso cui reagire a minacce della sicurezza internazionale, risiede nella mancanza di vincoli giuridici e norme procedurali che una Risoluzione del CdS non possiede e che invece fanno parte di un trattato o di una Convenzione internazionale.<sup>176</sup> Di conseguenza le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza consistono nello strumento più semplice e tempestivo con cui affrontare il fenomeno terroristico e salvaguardare la pace e la stabilità internazionale. Le Nazioni Unite e il Consiglio di Sicurezza hanno quindi tentato di colmare tali lacune e assottigliare le incongruenze del loro sistema di sicurezza, seppur non attuando modifiche di grande rilievo.<sup>177</sup>

### **2.6.1 Il Comitato antiterrorismo**

La Risoluzione 1373 ha istituito un comitato del Consiglio di sicurezza, il Comitato antiterrorismo (il CTC) composto da tutti i membri del Consiglio, per monitorare l'attuazione della risoluzione; e chiede a tutti gli Stati di riferire al Comitato sulle misure adottate per attuare la risoluzione 1373. Il Comitato è composto da tre sottocomitati, che sono incaricati di esaminare i rapporti, con l'assistenza di un gruppo di esperti assunti dal Segretariato delle Nazioni Unite con contratti a breve termine. Il CTC ha dieci esperti, otto dei quali sono incaricati di esaminare i rapporti presentati dagli Stati membri e due di coordinare il programma di assistenza tecnica del CTC. Così, otto persone sono responsabili della revisione e dell'analisi di tutti i rapporti - più di tre - presentati dagli stati.<sup>178</sup>

Il Consiglio di sicurezza ha detto molto poco nella risoluzione 1373 sul ruolo del Comitato che ha istituito, oltre a incaricarlo “to monitor implementation of this resolution, with the assistance of appropriate expertise”,<sup>179</sup> e a chiedere agli Stati di riferire al comitato sui passi che stavano facendo per attuare i loro obblighi. Sotto la guida del suo primo presidente, l'ambasciatore britannico delle Nazioni Unite Jeremy Greenstock, tuttavia, tale Comitato è diventato un elemento centrale degli sforzi globali per fronteggiare le attività terroristiche. L'ambasciatore Greenstock - operando per consenso ed enfatizzando la trasparenza e il dialogo - ha diretto il CTC verso la costruzione della

---

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale: garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, 2010, p. 165

<sup>178</sup> Il Comitato antiterrorismo e il Segretariato dell'ONU, infatti, hanno cercato di assicurare che la composizione del gruppo di esperti avesse il giusto equilibrio geografico e riflettesse i principali sistemi giuridici.

<sup>179</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1373 (2001), *cit.*, par. 6.

capacità degli Stati di rispettare la risoluzione 1373, riconoscendo che i Paesi hanno diverse capacità di soddisfare gli obblighi che il Consiglio di sicurezza ha imposto a tutti i membri.<sup>180</sup> Inoltre, l'ambasciatore Greenstock ha sottolineato che il CTC non è concepito per individuare e giudicare i singoli Stati, ma piuttosto per lavorare in modo cooperativo con gli Stati per aiutarli a rispettare i loro obblighi presenti nella Risoluzione 1373. Oltre a rivedere i rapporti presentati dagli Stati e a chiedere ulteriori rapporti e chiarimenti se necessario, il CTC ha diviso i suoi sforzi per valutare e rafforzare la capacità antiterroristica degli Stati in tre fasi.<sup>181</sup> Nella prima, gli stati dovrebbero disporre di una legislazione che affronti tutte le aree coperte dalla risoluzione 1373 e dovrebbero sviluppare un processo per diventare parte delle numerose convenzioni e protocolli internazionali contro il terrorismo; inoltre, gli stati dovrebbero stabilire un meccanismo esecutivo efficace per sopprimere e prevenire il finanziamento del terrorismo. La seconda fase compie un ulteriore passo avanti: durante quest'ultima, infatti, si verifica se gli stati hanno meccanismi esecutivi efficaci e coordinati per attuare tutte le aree della risoluzione 1373, comprese le strutture di polizia e di intelligence e i controlli doganali, dell'immigrazione e delle frontiere. Alla fine, il CTC si aspetta di passare ad una terza fase, che si concentrerà sull'azione degli Stati per portare i terroristi e i loro sostenitori davanti alla giustizia e sulla cooperazione bilaterale, regionale e internazionale, compresa la condivisione delle informazioni e la cooperazione giudiziaria.

Il comitato aveva ottenuto importanti risultati già a gennaio 2003, quando 188 Stati membri dell'ONU, avevano riferito al Comitato circa i passi che stavano compiendo per attuare la risoluzione 1373; molti Stati hanno adottato o considerato nuove leggi antiterrorismo, e altri Stati hanno ratificato tutte le dodici convenzioni antiterrorismo (molti di più rispetto ai soli due Stati prima dell'11 settembre 2001). Il CTC ha anche lavorato per costruire legami con organizzazioni regionali e altre organizzazioni internazionali per coordinare e rafforzare l'impegno antiterroristico e ha creato una *Directory of Counterterrorism Information and Sources of Assistance*, con un sito web che mira a far incontrare donatori, risorse e competenze, compresa l'assistenza nella stesura della legislazione, con gli Stati che hanno bisogno di costruire capacità in determinate aree.<sup>182</sup> Si potrebbe quasi dire che il CTC è stato al centro della costruzione di capacità antiterrorismo globale.

---

<sup>180</sup> N. ROSTOW, *Before and after: The Changed UN Response to Terrorism Since September 11th*, in *Cornell International Law Journal*, vol. 35, n. 3, 2002, p. 475.

<sup>181</sup> *Ibidem*.

<sup>182</sup> E. ROSAND, *Security council resolution 1373, the counter-terrorism committee, and the fight against terrorism*, in *American Journal of International Law*, 2003, vol. 97, n. 2, p. 335 e ss.

L'approccio consensuale e non conflittuale del Comitato ha funzionato bene, ma sicuramente presenta sfide da affrontare:<sup>183</sup> per esempio una sfida è quella di assicurare che la capacità statale nella legislazione corrisponda in seguito alla capacità reale sul campo. Costruire la capacità degli stati richiede risorse, e la stessa CTC non ha fondi da dispensare per questo scopo, anche se ha comunque lavorato per identificare e aiutare a far combaciare potenziali donatori e beneficiari.

Inoltre, per valutare se gli stati, come richiesto dalla risoluzione 1373, stanno assicurando "that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts [...] is brought to justice"<sup>184</sup> dipende da ciò che sta effettivamente accadendo sul campo. La CTC potrebbe quindi aver bisogno di intraprendere missioni di valutazione sul campo per monitorare l'effettiva attuazione della Risoluzione.

In secondo luogo, e in relazione al primo punto, la risoluzione 1373 richiede agli Stati di intraprendere azioni forti contro coloro che finanziano o si impegnano in atti terroristici, ma non definisce gli atti terroristici o il terrorismo. Per essere sicuri, chiede agli Stati di ratificare le dodici convenzioni e protocolli internazionali contro il terrorismo, che proibiscono a loro volta alcuni atti terroristici. Tuttavia, non definendo il terrorismo o gli atti terroristici, la risoluzione 1373 permette effettivamente agli stati membri di definire il terrorismo nella loro legislazione interna.

La terza è la sfida di proteggere i diritti umani mentre si combatte il terrorismo; questa è come visto precedentemente una prova continua per il Consiglio di Sicurezza, fin dall'inaugurazione dei regimi di sanzioni individuali.

## **2.7 Il problema del rispetto dei diritti umani**

Come già evidenziato nel corso di questo lavoro, la ragione principale alla base della logica che ha spinto le Nazioni Unite ad avviare un processo di riforma del disegno strutturale delle sanzioni, che alla fine ha portato all'istituzione di misure mirate, era fondamentalmente radicata nelle crescenti preoccupazioni umanitarie generate da molti dei regimi sanzionatori globali imposti dal Consiglio di Sicurezza all'inizio degli anni '90, che hanno scaturito delle implicazioni inintenzionali, finendo per violare la sicurezza e l'incolumità di molte delle popolazioni civili innocenti di quegli Stati sottoposti al regime delle sanzioni.

---

<sup>183</sup> *Ibidem*.

<sup>184</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1373 (2001), *cit.*, par. 2, lett. e.

Paradossalmente, però, anche le sanzioni mirate, sebbene in misura minore, generano effetti umanitari involontari che hanno un impatto sui diritti umani individuali, di cui la comunità internazionale si è particolarmente preoccupata e sui quali, quindi, si è concentrata.

Il *modus operandi* del Consiglio di Sicurezza ha posto particolari problemi quando quest'ultimo - attraverso i suoi comitati per le sanzioni - ha iniziato ad imporre misure su individui piuttosto che su Stati senza offrire contemporaneamente alcun ricorso agli individui per lamentarsi delle misure prese contro di loro o per essere ascoltati in qualche momento della procedura. Oltre a porre un problema di diritti umani, tale questione ha anche vaste implicazioni istituzionali e si riferisce direttamente a questioni di controlli ed equilibri nel contesto di un sistema di sicurezza collettiva.

Quando si impongono sanzioni, il Consiglio di Sicurezza generalmente istituisce anche un comitato per le sanzioni con il compito di monitorare e riferire sulle sanzioni; tali comitati sono anche incaricati di elencare gli individui che devono essere sottoposti alle sanzioni; in seguito, i comitati elencano nelle liste gli individui e le entità, sulla base di proposte o informazioni degli stati membri. Il problema si presenta nel momento in cui gli individui non vengono ascoltati in nessun momento, né prima né dopo l'inserimento nella lista e, una volta inseriti, gli individui non possiedono una via adeguata a poter reclamare direttamente con il comitato delle sanzioni riguardo al loro inserimento nella lista e alle sanzioni che gli vengono successivamente imposte. Gli individui non hanno alcuna posizione né davanti al Consiglio di sicurezza né davanti ai comitati per le sanzioni.<sup>185</sup>

I tribunali nazionali poi sono riluttanti a fungere da *forum* alternativo, dato l'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite, che obbliga gli Stati, compresi i tribunali nazionali, "to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter".<sup>186</sup> Una decisione nazionale che condanni la lista come violazione di specifiche norme di diritto internazionale e che ordini allo stato di agire in contrasto con le liste del comitato per le sanzioni, rischia di minare l'intero sistema di sicurezza collettiva, ma alcuni Stati membri hanno esposto delle riluttanze nel continuare ad aggiungere nominative alle cosiddette liste del Consiglio di Sicurezza.

Più nel particolare sono circa quattro i problemi principali con la pratica di listing e delisting, individuati poi nel 2006 da uno studio del Watson Institute for International

---

<sup>185</sup> L. VAN DEN HERIK, *The Security Council's targeted sanctions regimes: In need of better protection of the individual*, in *Leiden Journal of International Law*, 2007, vol. 20, n. 4, pp. 798-800.

<sup>186</sup> V. Carta delle Nazioni Unite, Capitolo V, art. 25.

Studies.<sup>187</sup> In primo luogo, si può osservare una notifica inadeguata agli individui interessati da una nomina nelle liste. Gli stati membri, anche quelli con la maggiore capacità istituzionale, non sempre informano i loro cittadini della loro designazione: in effetti alcuni individui sono venuti a conoscenza della loro designazione tramite post su internet o chiamate di giornalisti, in quanto le liste sono pubbliche e quindi facilmente consultabili. La notifica è comunque centrale per l'idea di equità procedurale: oltre ad essere prontamente notificati, gli individui dovrebbero essere consapevoli delle ragioni della loro designazione, di come possono modificare il loro comportamento per conformarsi alle norme internazionali, e delle procedure per richiedere esenzioni e cancellazione dalla lista.<sup>188</sup>

In secondo luogo, vi erano problemi significativi associati all'accessibilità. Solo gli Stati avevano un ruolo significativo nel processo, e alcuni individui non avevano accesso agli Stati. La pratica prevalente presupponeva che gli Stati rappresentassero gli interessi dei loro cittadini, ma non una pratica realistica per alcuni Stati. Gli Stati non hanno necessariamente inoltrato tutte le petizioni o preso in considerazione il caso dei loro cittadini o residenti, il che ha comportato lunghi negoziati bilaterali con il Paese elencato, tipicamente gli Stati Uniti.<sup>189</sup>

In terzo luogo, il diritto a un'udienza equa prima di una designazione o elencazione è stato negato, poiché gli individui o le entità aziendali non hanno mai avuto la possibilità di difendersi prima dell'imposizione di una sanzione, come congelamento dei beni o divieto di viaggio. Ci sono ovvie ragioni per questo nel caso di sanzioni mirate. Non si può informare in anticipo le persone i cui beni si stanno per congelare. A loro ci vorrebbero solo alcuni minuti per nascondere i fondi o spostarli in un'altra giurisdizione, forse una meno incline ad attuare i termini delle sanzioni. Così, gli individui sono stati elencati con dichiarazioni redatte, basate su informazioni di intelligence classificate che non sono state rese disponibili agli altri membri del consiglio di sicurezza che hanno preso la decisione. Il contenuto completo delle dichiarazioni redatte non è mai stato reso pubblico.<sup>190</sup>

Quarto, il diritto a un rimedio efficace è stato anche negato, poiché se uno stato di residenza o di cittadinanza rifiutava di prendere il caso per la cancellazione dalla lista,

---

<sup>187</sup> T.J. BIERSTEKER, *Targeted Sanctions and Individual Human Rights*, in *International Journal*, 2010, vol. 65, n. 1, p. 109.

<sup>188</sup> T. J. BIERSTEKER, S.E. ECKERT, *Strengthening targeted sanctions through fair and clear procedures*, 2006.

<sup>189</sup> *Ibidem*.

<sup>190</sup> *Ibidem*.

non c'era alcun ricorso per l'individuo. Agli individui è stato negato il diritto a un'udienza davanti all'organo di designazione, il comitato delle sanzioni, anche dopo l'imposizione delle sanzioni. Inoltre, non c'era nemmeno una data di fine, e nulla impediva che una designazione temporanea e il congelamento dei beni diventassero una confisca di fatto permanente dei beni se mai nessuno avesse preso in considerazione il caso.<sup>191</sup>

Come risultato di queste carenze, alcuni stati membri delle Nazioni Unite sostennero che erano necessarie importanti riforme e che la questione creava una potenziale sfida alla legittimità dello stesso Consiglio di Sicurezza.<sup>192</sup> Due dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, Francia e Regno Unito, concordarono che alcune riforme potessero essere prese in considerazione. La risposta generale degli altri cinque membri permanenti - Stati Uniti, Russia e Cina – fu che le procedure esistenti erano generalmente sufficienti.

Nonostante qualche cambiamento apportato nel sistema, con l'introduzione di altri due organi come il Punto focale e l'*Ombudsperson*, già precedentemente menzionato, il sistema non ha ottenuto miglioramenti molto efficaci. In effetti, tali mancanze, non esistendo una Corte a livello universale, si sono riversate, attraverso svariati ricorsi, nei diversi tribunali e nelle corti a livello nazionale e regionale, come nel caso sottoesposto.

### **2.7.1 Il caso *Kadi***

Una delle controversie giuridiche più rilevanti relative all'implementazione delle sanzioni ONU sugli individui è la vicenda *Kadi*, così come è stata giudicata dalla Corte di giustizia europea. Il principale punto alla base del caso *Kadi* risiede nella procedura di elencazione degli individui inquadrata con il Comitato per le sanzioni 1267, istituito dopo l'adozione da parte del Consiglio di sicurezza della risoluzione 1267, come menzionato nei capitoli precedenti, in risposta alla minaccia emergente rappresentata dalla rete terroristica di Al Qaeda, così come le misure comunitarie successivamente emanate al fine di garantire uniformità nell'attività di attuazione tra gli Stati membri dell'UE. Infatti, la Risoluzione 1267 del Consiglio di Sicurezza del 1999, così come le successive risoluzioni parte del Comitato per le sanzioni 1267, sono state immediatamente implementate dall'UE

---

<sup>191</sup> *Ibidem*.

<sup>192</sup> La lista include Svezia, Danimarca, Grecia, Germania, Svizzera e altri membri affini al loro pensiero.

attraverso l'uso di posizioni comuni e regolamenti comuni volti a garantire uniformità nell'applicazione del regime sanzionatorio a livello domestico.<sup>193</sup>

Yassin Abdullah Kadi, cittadino dell'Arabia Saudita, nel 2001 è stato incluso in una lista dal Comitato delle sanzioni, poiché ritenuto sospettato di possedere contatti con Osama Bin Laden ed altri terroristi a lui vicini. La sua iscrizione nella lista è stata seguita dal congelamento dei capitali europei, il quale ha contestato la norma e si è rivolto al Tribunale di prima istanza delle Comunità europee affinché procedesse con l'annullamento di queste. Nella causa *Kadi c. Consiglio e Commissione*,<sup>194</sup> del 2005, è stata quindi contestata la validità del regolamento del Consiglio dell'UE che applica le sanzioni individuali dell'ONU, chiedendo esplicitamente lo scioglimento del regolamento che attua la procedura di elencazione delle persone interessate nell'ambito del Comitato per le sanzioni contro Al Qaeda e i Talebani, sulla base della violazione del suo diritto ad essere ascoltato. *Stricto sensu*, al Tribunale, e successivamente anche alla Corte di Giustizia, è stato chiesto di definire se l'attuazione della risoluzione 1267 del Consiglio di sicurezza attraverso l'adozione del regolamento UE 881/2002 avesse conseguentemente reso esenti da revisione le relative misure sanzionatorie delle Nazioni Unite, poiché ciò avrebbe minato il principio del primato contenuto nell'art. 103<sup>195</sup> della Carta delle Nazioni Unite. Il giudice di *prime cure*, attraverso la sentenza datata 21 settembre 2005, ha rigettato il ricorso presentato dall'accusato, poiché i regolamenti del Consiglio che adottavano la procedura di elencazione ONU contestata avevano sostanzialmente e quasi letteralmente trasposto le misure delle Nazioni Unite, come precedentemente concordato dal Consiglio di Sicurezza. Il controllo della validità di tali misure UE significava necessariamente condurre anche un controllo sostanziale della validità delle misure del CdS pertinenti;<sup>196</sup> pertanto, il Tribunale ha successivamente riconosciuto il fatto che non era competente ad avviare una procedura di revisione sulla legittimità delle misure del Consiglio di Sicurezza, come confermato anche dall'interpretazione dell'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite, che esalta la supremazia delle decisioni del Consiglio sugli altri obblighi di diritto internazionale, con

---

<sup>193</sup> E. DE WET, *Human Rights Considerations and the Enforcement of Targeted Sanctions in Europe: the emergence of core standards of judicial protection*, in *Securing Human Rights? Achievement and Challenges of the UN Security Council*, B. FASSBENDER (ed.), 2011, p. 144.

<sup>194</sup> V. Tribunale di primo grado dell'Unione europea, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, causa T-315/01, sentenza del 21 settembre 2005.

<sup>195</sup> L'art. 103 della Carta recita infatti: "In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail".

<sup>196</sup> C. TOMUSCHAT, *Primacy of United Nations Law - Innovative Features in the Community Legal Order*, in *Common Market Law Review*, 2006, vol. 43, p. 543.

la sola eccezione di quelli derivanti dal corpo delle norme internazionali di *jus cogens*. Pertanto, il Tribunale europeo ha concluso che avrebbe respinto la richiesta del ricorrente non solo sulla base della mancanza di giurisdizione nel riesaminare le misure del Consiglio di sicurezza, ma anche perché, come derivato dalla sua interpretazione dell'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio aveva ampia autorità per sospendere temporaneamente il diritto all'equa audizione di un individuo sospettato di essere associato a reti terroristiche internazionali, poiché ciò non andava a violare alcun diritto appartenente al corpo delle norme di *jus cogens*. Il tribunale ha optato quindi per un approccio maggiormente a favore dell'universalità delle Nazioni Unite, in quanto ha riconosciuto il principio del primato di queste come elemento fondamentale nel proprio giudizio. La Corte di Giustizia al contrario, interpellata sempre circa la validità del già menzionato regolamento del Consiglio dell'UE, si è invece affidata maggiormente ad un approccio che si sbilanciava verso le normative comunitarie, a causa della sua tendenza prevalente a portare avanti, e proteggere ulteriormente, l'identità costituzionale dell'UE. Nel 2008 infatti il Sig. Kadi ha fatto ricorso contro la decisione del Tribunale, portando il caso di fronte alla Corte, che ha ribaltato le conclusioni del 2005 sul primato delle decisioni del Consiglio di sicurezza affermato dal Tribunale. La Corte ha infatti stabilito che, seguendo i principi cardine alla base del diritto dell'UE, gli individui elencati nel Comitato per le sanzioni 1267 hanno quindi diritto a godere della protezione giudiziaria. Pertanto, queste conclusioni sono state raggiunte dalla corte attraverso un approccio dualista.<sup>197</sup> Infatti, il ragionamento della Corte si è incentrato sulla nozione del corpo del diritto dell'UE quale sistema giuridico indipendente e autonomo, che non poteva essere "prejudiced by an international agreement",<sup>198</sup> riferendosi alla Carta delle Nazioni Unite, nonostante essa mantenesse il primato in termini di diritto internazionale. Infine, la Corte ha disposto l'annullamento del Regolamento 881 del 2002, nella parte relativa all'inserimento nella lista del Sig. Kadi per violazione del diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo e ad un processo equo;<sup>199</sup> gli effetti di tale regolamento sono stati mantenuti temporaneamente, per una durata massima di tre mesi, al fine di permettere al Consiglio di rimediare, se possibile, alle violazioni accertate. Di conseguenza, venivano ancora trattenuti i suoi effetti personali e mantenuta la sua iscrizione nella Lista. La

---

<sup>197</sup> E. DE WET, *Human Rights Considerations and the Enforcement of Targeted Sanctions in Europe: the emergence of core standards of judicial protection*, in *Securing Human Rights? Achievement and Challenges of the UN Security Council*, B. FASSBENDER (ed.), 2011, p. 144.

<sup>198</sup> V. Corte di giustizia dell'Unione europea, *Kadi c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-402/05, sentenza del 3 settembre 2008, par. 316.

<sup>199</sup> *Ivi*, par. 354-366.

decisione della Corte di Giustizia del 2008 sul caso *Kadi I* è stata di importanza pionieristica per una serie di ragioni diverse, tra le quali la più rilevante è stata l'identificazione di una fallacia all'interno della protezione giudiziaria prevista dal sistema delle Nazioni Unite nelle procedure sanzionatorie rivolte agli individui: infatti essa ha dimostrato che il sistema delle Nazioni Unite sulle sanzioni individuali ha di fatto fallito nel garantire completamente i diritti procedurali individuali alle persone iscritte nella cosiddetta Lista Consolidata. Prima della sentenza della Corte sul caso *Kadi*, infatti, l'unica procedura possibile per richiedere la cancellazione del nome di un individuo o di una persona giuridica dalla Lista Consolidata era quella di rivolgersi al Punto Focale, come stabilito dalla risoluzione 1730. In seguito, le Nazioni Unite, come già menzionato nel presente capitolo, hanno riformato tale sistema, creando un ulteriore organo, ovvero l'Ombudsperson, incaricato di rivedere e valutare la validità della richiesta di *delisting* individuale, forse proprio grazie a tale sentenza della Corte.

Tuttavia, le lacune lasciate da siffatta sentenza sono risultate nel prolungamento ulteriore di tale vicenda, più in particolare per cinque anni, che ha portato all'emanazione di altre due sentenze, la prima nel 2010 e la seconda nel 2013. Il Sig. Kadi, infatti, il 26 febbraio 2009 ha deciso di impugnare il Regolamento, che venne annullato dal Tribunale grazie alla sentenza del 30 settembre 2010 *Kadi c. Commissione*.<sup>200</sup> Tale sentenza è stata poi impugnata su proposta della Commissione, del Consiglio e del Regno Unito, ma la Corte di Giustizia, nonostante abbia riconosciuto alcuni errori di diritto commessi dal Tribunale, ha deciso, con sentenza 18 luglio 2013, di respingere i ricorsi proposti e quindi confermare la sentenza del Tribunale del 2010.

Questa vicenda è stata particolarmente rilevante per la giurisprudenza della Comunità europea, in quanto proprio a partire da questo caso, i giudici di Strasburgo fanno riferimento alla sentenza del 2008 ogni volta che viene adottata dal Consiglio di Sicurezza una risoluzione relativa al tema della lotta al terrorismo internazionale, che disponga l'obbligo nei confronti degli Stati membri, sia delle Nazioni Unite che dell'UE, di adottare determinate misure; più nel particolare si afferma che:

“it is not a consequence of the principles governing the international legal order under the United Nations that any judicial review of the internal lawfulness of the contested regulation in the light of fundamental freedoms is excluded by virtue of the fact that that measure is

---

<sup>200</sup> V. Tribunale di primo grado dell'Unione europea, *Kadi c. Commissione*, causa T-85/09, sentenza del 30 settembre 2010.

intended to give effect to a resolution of the Security Council adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations”.<sup>201</sup>

Dunque, ne consegue che la natura vincolante delle Risoluzioni del CdS non esclude gli Stati membri dall’osservanza dei diritti previsti dalla normativa europea e specialmente dalla Convenzione dei diritti dell’uomo del 1950.

### **2.7.2 La posizione della Corte di Strasburgo sui casi *Nada* e *al-Dulimi***

Come è stato esaminato in precedenza, la pratica del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite delle sanzioni individuali ha ripercussioni significative sul godimento dei diritti umani da parte degli individui interessati. L’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa espresse il suo parere affermando che le norme procedurali e sostanziali applicate dal Consiglio di sicurezza “violare the fundamental principles of human rights and the rule of law”.<sup>202</sup> In effetti, dal punto di vista del giusto processo, è problematico che agli individui presi di mira non sia concessa alcuna opportunità di perseguire un ricorso giudiziario o un altro rimedio efficace; un individuo può presentare una richiesta di cancellazione all’Ufficio dell’*Ombudsman* delle Nazioni Unite, tuttavia è molto improbabile che questo si qualifichi come un rimedio efficace. Inoltre, l’*Ombudsman* può accettare reclami solo da individui presi di mira dal regime di sanzioni di al-Qaeda. Inoltre, quando si chiede di decidere sulla legittimità dell’attuazione di una misura sanzionatoria, i tribunali nazionali non possono riesaminare la decisione di elencare un particolare individuo perché non hanno accesso alle informazioni riservate alla base della designazione di quest’ultimo. Oltretutto, qualsiasi rimedio eventualmente previsto da questi tribunali è destinato a rimanere di effetto limitato: i tribunali nazionali possono decidere sulla validità dell’attuazione interna delle misure sanzionatorie contro un particolare individuo, ma non possono rimuovere tale individuo dalla lista di un comitato sanzionatorio.

Di conseguenza, gli Stati si trovano di fronte ad un conflitto di norme tra l’obbligo di obbedire ad una decisione vincolante del Consiglio di sicurezza e l’obbligo di osservare i trattati internazionali sui diritti umani.

Secondo questi trattati, gli Stati sono obbligati a garantire all’individuo interessato alcuni diritti come il diritto al pacifico godimento della proprietà, il rispetto della vita privata e

---

<sup>201</sup> V. Corte di Giustizia dell’Unione europea, *Kadi e al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cause riunite C-402/05 e C-415/05, sentenza del 3 settembre 2008.

<sup>202</sup> Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, Risoluzione 1597 (2008), adottata il 23 gennaio 2008, relativa al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e alle liste nere dell’Unione europea, par 6.

familiare, l'accesso al tribunale e un rimedio efficace. Poiché le disposizioni pertinenti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza applicabili non lasciano agli Stati alcun margine di discrezionalità per attuare le misure sanzionatorie in conformità con questi obblighi in materia di diritti umani, essi si trovano in una posizione in cui non possono osservare entrambi gli obblighi internazionali allo stesso tempo. Questo conflitto di norme emerge quando un individuo preso di mira contesta l'attuazione interna delle misure sanzionatorie davanti ai tribunali nazionali e regionali.

Risolvere tale problema è un compito particolarmente impegnativo per la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), perché risulta difficile per la Corte accettare le conseguenze della regola di precedenza stabilita nell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite. In precedenza, nel presente capitolo è stato osservato che in siffatta disposizione, gli obblighi della Carta delle Nazioni Unite prevalgono su tutti gli altri obblighi che gli Stati possono avere in base a qualsiasi altro accordo internazionale; in linea di principio, ciò include gli obblighi derivanti da trattati sui diritti umani, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Tuttavia, per una corte che è specificamente istituita per controllare l'osservanza della legge sui diritti umani da parte degli Stati, il riconoscimento esplicito di questa interpretazione non sarebbe facile.<sup>203</sup>

Inoltre, è impossibile per una corte come la CEDU seguire l'approccio dualistico adottato da alcune corti nazionali: i tribunali che adottano tale approccio considerano essenzialmente il loro ordine giuridico interno in modo isolato dall'ordine giuridico internazionale; la Corte europea dei diritti dell'uomo non può seguire un approccio dualista, poiché il suo ordine giuridico è intrinsecamente parte dell'ordine giuridico internazionale, quindi i due non possono essere separati.<sup>204</sup>

Come cerca la Corte di risolvere questo conflitto?

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto due occasioni per discutere la questione dei regimi sanzionatori individuali del Consiglio di sicurezza: prima nel caso *Nada* (sentenza della Grande Camera) e poi nel caso *al-Dulimi* (sentenza della Camera), entrambi contro la Svizzera, nei quali è stato chiesto alla Corte di valutare la legittimità dell'attuazione interna delle misure sanzionatorie.

Il caso di *Nada* riguardava un uomo d'affari di 82 anni di nazionalità italiana ed egiziana, colpito dal regime di sanzioni istituito dalla risoluzione 1267 del Consiglio di sicurezza.

---

<sup>203</sup> S. HOLLENBERG, *The Diverging Approaches of the European Court of Human Rights in the Cases of Nada and Al-Dulimi*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2015, vol. 64, n. 2, p. 446.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

Il Sig. Nada è stato inserito nella lista dell'ONU dal Comitato per le sanzioni dopo che il Procuratore federale svizzero aveva aperto un'inchiesta sulle attività di Nada nell'ottobre 2001 e dopo che gli Stati Uniti nel novembre dello stesso anno hanno congelato i beni di una banca di cui Nada era presidente e principale azionista. Nel novembre 2002, il ricorrente si è recato a Londra dove venne arrestato e successivamente espulso in Italia e gli è stato sequestrato il suo denaro. Il permesso speciale che possedeva per attraversare la frontiera italo-svizzera è stato revocato dalle autorità svizzere nell'ottobre 2003 con il messaggio che non poteva più attraversare la frontiera. Di conseguenza, la Svizzera ha dovuto congelare i suoi beni e imporre un divieto di viaggio. Quest'ultima misura ha portato di fatto agli arresti domiciliari, dato che viveva in un'enclave italiana di 1,6 km<sup>2</sup> in Svizzera.<sup>205</sup> Il signor Nada nel suo ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo ha contestato la legalità della misura nazionale svizzera di attuazione del divieto di viaggio, sulla base del fatto che essa violava il suo diritto alla libertà ai sensi dell'art. 5 della CEDU, il suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, dell'onore e della reputazione ai sensi dell'art. 8 della CEDU e il suo diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della CEDU.<sup>206</sup>

La Corte ha respinto l'argomentazione del governo svizzero secondo cui il ricorrente non aveva lo status di vittima.<sup>207</sup> La Corte ha ritenuto che anche se il nome del ricorrente è stato rimosso dalla lista, egli ha continuato ad essere considerato vittima per almeno sei anni prima della rimozione.

La Corte ha inoltre respinto il ricorso *ratione personae* del governo.<sup>208</sup> Le misure imposte dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU sono state attuate a livello nazionale dall'ordinanza svizzera e le richieste di esenzione e cancellazione sono state respinte dalle autorità svizzere e quindi attribuibili alla Svizzera. Inoltre, la Corte ha deciso di unire al merito del caso l'argomentazione del Governo sull'incompatibilità *ratione materiae* della domanda, poiché la Corte ha ritenuto che queste affermazioni riguardino più il merito delle denunce che la loro compatibilità con la Convenzione.<sup>209</sup>

---

<sup>205</sup> V. Corte suprema federale, *Youssef Mustapha Nada c. il Segretariato per gli Affari Economici*, causa 1A 45/2007, sentenza del 14 novembre 2007.

<sup>206</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Nada c. Svizzera*, ricorso n. 10593/08, sentenza del 12 settembre 2012.

<sup>207</sup> V. Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Nada c. Svizzera*, *cit.*, par. 128-130.

<sup>208</sup> V. Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Nada c. Svizzera*, *cit.*, par. 117-123.

<sup>209</sup> V. Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Nada c. Svizzera*, *cit.*, par. 125.

L'obiezione preliminare del Governo di non aver esaurito le vie di ricorso interne per quanto riguarda le denunce ai sensi degli artt. 5 e 8 della CEDU è stata anch'essa disattesa e unita al merito per quanto riguarda la denuncia dell'art. 13 della CEDU.<sup>210</sup>

La Grande Camera ha quindi riscontrato una violazione del diritto del signor Nada al rispetto della sua vita privata e familiare perché la Svizzera non aveva tenuto sufficientemente conto della realtà del caso, come la salute e l'età, la sua posizione geografica e la durata delle sanzioni, quando ha attuato le misure sanzionatorie contro di lui. La Corte ha inoltre stabilito che la Svizzera avrebbe dovuto garantire al signor Nada l'accesso al controllo giurisdizionale a livello nazionale, attraverso il quale avrebbe potuto verificare le misure di attuazione del regime delle sanzioni della risoluzione 1267 del 1999.<sup>211</sup> Il signor Nada non aveva quindi alcun mezzo efficace per ottenere una deroga alle misure di attuazione a livello nazionale, il che equivaleva a una violazione dell'art. 13, par. 1, della CEDU.

Nel caso Nada la Grande Camera si è basata sul principio dell'interpretazione armoniosa per risolvere il conflitto tra le norme internazionali coinvolte. Questo principio stabilisce che se una disposizione che crea un obbligo internazionale lascia un margine di interpretazione, allora questo margine dovrebbe essere usato per costruire un significato di quella disposizione che sia in armonia con la disposizione che ha creato il presunto obbligo contrastante. Attraverso questa tecnica la Corte ha potuto risolvere il conflitto tra gli obblighi internazionali senza pronunciarsi sulla loro reciproca gerarchia; questo principio di interpretazione armoniosa è avallato dalla presunzione generale contro il conflitto normativo nel diritto internazionale.<sup>212</sup>

La Corte ha costruito questa presunzione interpretando la Carta delle Nazioni Unite: la Carta, infatti, stabilisce che il Consiglio di sicurezza "shall discharge its duties in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations".<sup>213</sup> La Corte ha stabilito che, oltre a mantenere la pace e la sicurezza internazionale, gli scopi dell'ONU includono anche la promozione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali; perciò, si deve presumere che il Consiglio di sicurezza non intenda permettere che gli Stati prendano misure che si tradurrebbero in una violazione dei loro obblighi ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani.<sup>214</sup> La Corte ha quindi stabilito che se il significato

---

<sup>210</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Nada c. Svizzera*, cit., par. 140-148.

<sup>211</sup> S. HOLLENBERG, *The Diverging Approaches of the European Court of Human Rights in the Cases of Nada and Al-Dulimi*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2015, vol. 64, n. 2, p. 448-450.

<sup>212</sup> Assemblea Generale, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, UN Doc. A/CN.4/L.682 del 13 aprile 2006.

<sup>213</sup> V. Carta delle Nazioni Unite, Capitolo V, art. 24, par. 2.

<sup>214</sup> V. Carta delle Nazioni Unite, Capitolo I, art.1, par.1 e 3; Capitolo IX, artt. 55 e 56.

di una particolare disposizione in una risoluzione non è chiaro, l'interpretazione che deve essere seguita è quella che armonizza effettivamente l'obbligo creato dal Consiglio di sicurezza con gli obblighi dello Stato ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani; essa ha aggiunto, tuttavia, che la presunzione può essere confutata quando il Consiglio di sicurezza usa un linguaggio chiaro ed esplicito in tal senso. La Corte ha ritenuto che la Svizzera dovesse armonizzare entrambi gli obblighi nella misura del possibile.

La Grande Camera conclude quindi con le stesse considerazioni espresse dalla Corte di giustizia dell'UE nella summenzionata causa *Kadi*, ma si distanzia in parte dal suo approccio. Quest'ultima, infatti, accogliendo una linea dualista, aveva anche affermato che una preminenza degli obblighi che scaturiscono dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, anche se desumibili dal punto di vista del diritto internazionale, non troverebbe alcun fondamento nel diritto dell'UE.

Nella causa *Nada*, invece, la Corte di Strasburgo ha accolto un approccio monista e ha ricercato proprio nel diritto internazionale la facoltà degli Stati membri di provvedere ad un rimedio giudiziario adeguato al fine di verificare la validità delle misure restrittive impugnate. Tale presupposto ha consentito alla Grande Camera di astenersi nuovamente dal deliberare in merito alla clausola di supremazia contenuta nell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, sebbene la decisione disputata dal Tribunale federale svizzero vertesse sull'interpretazione di tale disposizione.

In conclusione, la pronuncia della Corte sul caso *Nada*, rimane una decisione di grande rilievo, che ha confermato l'incompatibilità dei tanto discussi regimi sanzionatori individuali del Consiglio di Sicurezza con i diritti fondamentali e, più in generale, ha ribadito il dovere di combattere il terrorismo internazionale nel rispetto dei diritti dell'uomo.

Per quanto riguarda invece il caso *al-Dulimi* esso concerneva un cittadino iracheno, presunto responsabile delle finanze dei servizi segreti iracheni sotto il regime di Saddam Hussein.<sup>215</sup> I suoi beni e quelli di una società di cui era amministratore delegato sono stati bloccati in seguito ad una Risoluzione del Consiglio di sicurezza che imponeva misure sanzionatorie contro l'ex regime iracheno.<sup>216</sup> Tali misure sono state poi attuate dalla Svizzera nei suoi confronti; contrariamente alle misure adottate nei confronti di *Nada*, la

---

<sup>215</sup> V. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. c. Svizzera*, ricorso n. 5809/08, sentenza del 21 giugno 2016.

<sup>216</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 661 (1990), adottata il 6 agosto 1990, *cit.*

Svizzera ha dovuto non solo congelare i beni del Sig. al-Dulimi, ma anche confiscarli e trasferirli al *Development Fund for Iraq*.<sup>217</sup>

La Corte, come già aveva affermato in precedenza nel caso *Nada*, considerando il quadro normativo che regola l'attività del Consiglio di Sicurezza, sostiene l'esistenza di una presunzione secondo la quale le risoluzioni del CdS non creano obblighi incompatibili con quelli assunti dagli Stati membri nel campo dei diritti umani. La presunzione in questione è, certo, confutabile; tuttavia, ogni dubbio deve essere sciolto a favore di un'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza pertinenti che eviti un conflitto di obblighi. La Corte europea dei diritti dell'uomo ribadisce innanzitutto le conclusioni della sua giurisprudenza secondo cui, in considerazione dell'importante ruolo dell'ONU nel promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti umani, "it is to be expected that clear and explicit language would be used were the Security Council to intend States to take particular measures which would conflict with their obligations under international human rights law".<sup>218</sup> La Corte europea dei diritti dell'uomo assume quindi la logica conseguenza di tale idea: in assenza di una formulazione chiara ed esplicita che escluda o limiti il rispetto dei diritti umani nel contesto dell'applicazione di sanzioni contro individui o entità a livello nazionale, "the Court must always presume that those measures are compatible with the Convention".<sup>219</sup>

Riassumendo, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è sforzata di limitare, per quanto possibile, le situazioni in cui sorgerebbe un reale conflitto di obblighi per gli Stati contraenti quando attuano le risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Come già sottolineato, nella misura in cui sono vincolanti, le risoluzioni basate su quest'ultima disposizione sono coperte dall'effetto dell'art. 103 della Carta. Tuttavia, il metodo di interpretazione utilizzato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto la tendenza a minimizzare il significato della regola del primato dell'art 103.<sup>220</sup> La norma in questione deve essere applicata solo in *ultima ratio*, una volta che tutte le possibilità di un'interpretazione conforme ai diritti umani sono state, per così dire, esaurite. Sulla base di questa metodologia, si pone la questione se le risoluzioni alla base della controversia di *Al-Dulimi* possano essere interpretate in modo tale da evitare un conflitto di obblighi.

---

<sup>217</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1483 (2003), adottata il 22 maggio 2003, relativa alla revoca delle sanzioni economiche imposte all'Iraq dalla Risoluzione 661 (1990).

<sup>218</sup> V. Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Nada c. Svizzera, cit.*, par. 171.

<sup>219</sup> V. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. c. Svizzera, cit.*, par. 140.

<sup>220</sup> L.A. SICILIANOS, *The European Court of Human Rights Facing the Security Council: Towards Systemic Harmonization*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2017, vol. 66, n. 4, p. 800.

La Corte in questo caso sostiene nuovamente l'assenza di un conflitto normativo in astratto: infatti sottolinea che le Nazioni Unite si basano sui valori dei diritti dell'uomo, ricordando gli scopi dell'organizzazione universale di cui agli artt. 1, 55 e 56 sopracitati. Come regola generale, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, anche quando sono vincolanti, il che è in linea di principio il caso di quelle che impongono sanzioni economiche, lasciano agli Stati un certo margine di manovra nella loro attuazione. Questo è vero in particolare per quanto riguarda i mezzi da utilizzare, o le possibilità di deroghe o eccezioni per motivi umanitari o di altro tipo; tale margine può consentire agli Stati di trovare le soluzioni appropriate per armonizzare i loro diversi obblighi. Tale opportunità non è stata però sfruttata dalla Svizzera, la quale ha nuovamente seguito alla lettera le disposizioni della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza.

Nella sua sentenza del 26 novembre 2013, la Corte ha innanzitutto constatato che il ricorso dei ricorrenti ai sensi dell'art. 6, par. 1 della CEDU era compatibile con le disposizioni della Convenzione, sia *ratione personae* che *ratione materiae*.

È importante notare inoltre che la Camera ha ritenuto che la mancanza di una via d'accesso attraverso la quale il Sig. al-Dulimi potesse contestare queste misure, costituisca una violazione del suo diritto di accesso alla giustizia, e quindi una violazione dell'art. 6 della CEDU, in particolare perché nessuna protezione equivalente è prevista a livello delle Nazioni Unite.<sup>221</sup> In effetti la Corte ha dichiarato che la protezione fornita dalla procedura dell'*Ombudsperson* non offre garanzie sufficienti alle persone prese di mira.<sup>222</sup> La Corte ha poi continuato affermando che il semplice *Focal Point* a disposizione del signor al-Dulimi, il quale ovviamente offre un livello di protezione inferiore a quello dell'*Ombudsperson*, non può *a fortiori* mai fornire garanzie sufficienti.

Va certamente tenuto presente che, secondo la giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo, il diritto di accesso a un tribunale, garantito dall'art. 6 par. 1 della Convenzione, non è assoluto: può essere soggetto a limitazioni, poiché per sua natura richiede una regolamentazione da parte dello Stato. Gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento, anche se la decisione finale sul rispetto dei requisiti della Convenzione spetta alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel presente caso la Corte europea ritiene che “the fact that it has remained totally impossible for [the applicants] to challenge the confiscation measure for many years is hardly conceivable in

---

<sup>221</sup> V. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. c. Svizzera*, cit., par. 82.

<sup>222</sup> V. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. c. Svizzera*, cit., par. 119.

a democratic society”.<sup>223</sup> Al fine di trovare un giusto equilibrio tra la necessità di garantire il rispetto dei diritti dell’uomo e gli imperativi della tutela della pace e della sicurezza internazionale, la Corte ritiene che i giudici dello Stato convenuto avrebbero dovuto esercitare “sufficient scrutiny so that any arbitrariness [could] be avoided”.<sup>224</sup>

In conclusione, la decisione della seconda sezione della Corte europea dei diritti dell’uomo è un altro esempio, dopo le decisioni della Grande Camera nel caso *Nada*, che la magistratura europea non ha intenzione di tirarsi indietro e sta cercando il pieno confronto con il Consiglio di sicurezza. Questo chiaramente mette gli Stati membri in una situazione molto difficile in quanto si trovano fra due obblighi internazionali contrastanti, che sono molto difficili da armonizzare. Questo approccio conflittuale potrebbe alla fine risultare in una migliore protezione a livello delle Nazioni Unite: in effetti il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, vedendo la sua azione minata da sostanziali annullamenti di implementazioni nazionali, potrebbe essere disposto a adattare le sue misure ai requisiti sostenuti da questi tribunali. Tuttavia, affinché tale approccio sia efficace, sarebbe opportuno che queste corti mantengano un dialogo con il Consiglio di Sicurezza. La difficoltà, tuttavia, rimane nel fatto che è molto improbabile che venga mai raggiunta una protezione equivalente a livello delle Nazioni Unite per quanto riguarda gli individui direttamente interessati da una decisione del Consiglio di Sicurezza.

---

<sup>223</sup> V. Corte europea dei diritti dell’uomo, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. c. Svizzera*, cit., par. 152.

<sup>224</sup> V. Corte europea dei diritti dell’uomo, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. c. Svizzera*, cit., par. 146.

## **Il terrorismo internazionale negli Stati falliti: le ripercussioni nel Diritto Internazionale**

### **3.1 La definizione di Stato sovrano ed i criteri di Montevideo**

Prima di esaminare la definizione giuridica di Stato fallito, ritengo opportuno analizzare il concetto di Stato nel diritto internazionale e le caratteristiche che lo costituiscono.

Gli Stati sovrani rappresentano gli attori principali dell'ordine mondiale moderno e i soggetti primari del diritto internazionale. È generalmente riconosciuto che il concetto di uguaglianza sovrana degli stati ha iniziato a dominare, almeno in Europa, a partire dalla Pace di Westfalia del 1648. Storicamente, da allora, il diritto internazionale è stato percepito come una disciplina essenzialmente stato-centrica.

Di conseguenza, l'emergere di molti nuovi Stati nel corso del ventesimo secolo deve essere considerato un importante sviluppo politico che ha avuto un impatto sostanziale sia sul diritto internazionale che sulle relazioni internazionali; parallelamente, nell'ultima parte del ventesimo secolo la posizione e le funzioni degli stati, sia a livello interno che internazionale, sono cambiate rapidamente: a causa delle dinamiche sociali, economiche e politiche in trasformazione, sono emersi nuovi standard di *governance*, per cui i governi nazionali devono assumersi responsabilità crescenti nei confronti degli abitanti dell'entità territoriale che controllano; inoltre essendo diventati sempre più interdipendenti aumentano anche i loro obblighi reciproci e verso la comunità internazionale nel suo complesso.

Nonostante la rapida evoluzione dei contesti internazionali, gli Stati rimangono indubbiamente i soggetti principali del diritto internazionale:

“The basic reason for this position is, of course, that ‘the world is today organized on the basis of the co-existence of States, and that fundamental changes will take place only through State action, whether affirmative or negative’. The States are the repositories of legitimate authority over peoples and territories. It is only in terms of State powers, prerogatives jurisdictional limits and law-making capabilities that territorial limits and jurisdiction, responsibility for official actions, and a host of other questions of co-existence between nations can be determined [...] This basic primacy of the State as a subject of international relations and law would be substantially affected, and eventually superseded, only if national entities, as political and legal systems were absorbed in a world state”.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> K. S. CARLSTON, Review of *The Changing Structure of International Law*, by W. Friedmann, in *Journal of Legal Education*, 1965, vol. 17, n. 4.

Sebbene sia stata scritta nel 1964, l'affermazione di cui sopra è ancora da considerarsi valida, tant'è che "States are still at the heart of international legal system".<sup>226</sup>

La Convenzione che si può considerare il punto di partenza per qualsiasi discussione sullo Stato come soggetto internazionale dotato di personalità giuridica è senza dubbio la Convenzione di Montevideo sui diritti e i doveri degli Stati del 1933, la quale all'art. 1 prevede che: "The State as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory, (c) government; and (d) capacity to enter into relations with other states".<sup>227</sup>

Di conseguenza, le caratteristiche giuridiche più comunemente richiamate di uno Stato includono la capacità di compiere azioni, stipulare trattati nella sfera internazionale così come una competenza esclusiva riguardo alle sue questioni interne, sebbene, ovviamente, il diritto internazionale possa imporre alcuni vincoli. Gli Stati non sono soggetti a processi, giurisdizioni o regolamenti internazionali obbligatori senza il loro consenso e, come riconosciuto dall'art. 2, par. 1 della Carta delle Nazioni Unite, in linea di principio gli Stati hanno pari *status* e posizione. Infine, non si può presumere una deroga ai suddetti principi:

"In case of doubt an international court or tribunal will tend to decide in favour of the freedom of states' action, whether with respect to external or internal affairs, or as not having consented to a specific exercise of international jurisdiction, or to a particular derogation from equality".<sup>228</sup>

L'esistenza del concetto di Stato è un prerequisito per determinare i criteri da applicare per stabilire quali entità debbano essere considerate uno Stato. Resta inteso che, il momento in cui si può identificare l'esistenza di uno Stato di diritto internazionale e a partire dal quale esso gode di una piena personalità giuridica internazionale, si verifica quando gli elementi costitutivi della statualità sono verificati nella pratica. In questo senso, l'esistenza di uno Stato è in linea di principio un dato di fatto; tuttavia, il diritto internazionale gioca un ruolo centrale nel determinare se un'entità è di fatto uno Stato. I criteri per la statualità sono di carattere speciale, in quanto la loro applicazione condiziona l'applicazione della maggior parte delle altre norme di diritto internazionale;

---

<sup>226</sup> R. HIGGINS, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, 1994, p.39.

<sup>227</sup> Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati, firmata il 26 dicembre 1933, entrata in vigore il 26 dicembre 1934.

<sup>228</sup> J. CRAWFORD, *Creation of States in International Law*, 2006, p.41.

pertanto, gli Stati esistenti sono stati inclini a mantenere per sé stessi la massima libertà d'azione possibile nei confronti dei nuovi Stati. Durante la sua esistenza, uno Stato può subire trasformazioni in quegli elementi costitutivi che a loro volta sollevano questioni di diritto internazionale sulla posizione dello Stato, sugli obblighi internazionali e sulle relazioni con altri soggetti di diritto internazionale. Inoltre, esso può cessare di esistere o alcuni dei suoi elementi costitutivi scomparire; entrambe le situazioni sollevano una moltitudine di questioni giuridiche complesse.

Come sottolineato in precedenza, la formulazione più nota dei criteri classici per la statualità è quella inclusa nella Convenzione di Montevideo sui diritti e i doveri degli Stati. Queste disposizioni hanno acquisito lo status di diritto internazionale consuetudinario.<sup>229</sup> Tuttavia, “the question remains whether these criteria are sufficient for Statehood, as well as being necessary”.<sup>230</sup> Nonostante la definizione formale di statualità sia rimasta invariata, le componenti separate della statualità sono state interpretate e applicate in maniera flessibile, generalmente a seconda delle circostanze e del contesto in cui la richiesta di statualità era stata avanzata. Ancora, cosa importante, “[O]nce in the club, the rules by which admission was tested – and that always with a degree of flexibility – become less relevant”.

Questa sezione non fa eccezione a questo proposito. Tuttavia, prima di discutere i criteri di statualità in modo più dettagliato, è necessario sollevare alcuni punti. In primo luogo, gli elementi della Convenzione di Montevideo erano principalmente intesi come criteri per valutare la creazione di Stati e non come criteri per valutare la continuazione degli Stati. Uno Stato, infatti, può continuare ad esistere anche se il criterio della Convenzione di Montevideo, l'esistenza di un governo effettivo, viene (temporaneamente) meno. In secondo luogo, va notato che il quarto criterio, ovvero la capacità di entrare in relazione con altri Stati, non è generalmente considerato un prerequisito per l'esistenza di uno Stato. È invece il contrario: se un'entità soddisfa i primi tre criteri (un territorio, una popolazione e un governo) può essere considerata uno Stato e quindi ha la capacità di entrare in relazione con altri Stati. In altre parole, la capacità di entrare in relazione con altri Stati è vista come una conseguenza e non un prerequisito dell'essere uno Stato; uno Stato, infatti, non può entrare in relazione con altri Stati se non esiste.

---

<sup>229</sup> D.J. HARRIS, *Cases and Materials on International Law*, 2004, p.99.

<sup>230</sup> M. DIXON, R. MCCORQUODALE, *Cases and Materials on International Law*, 2003, p. 137.

### 3.1.1 Popolazione permanente

Gli Stati costituiscono unità territoriali ma anche aggregati di individui; di conseguenza, un territorio da solo non può essere considerato uno Stato senza un gruppo di persone intenzionate ad abitarlo in modo permanente. È necessario che un'entità che pretende di essere uno Stato possieda una popolazione permanente, anche se il diritto internazionale non prescrive alcun livello minimo per il numero di persone necessarie per abitare un certo territorio. Allo stesso modo, il criterio della permanenza non è stato descritto in dettaglio e non sembra essere influenzato nemmeno dai grandi spostamenti nella dinamica della popolazione. Va anche notato che il requisito della popolazione permanente non si riferisce alla nazionalità di quella popolazione, ma bensì è quest'ultima che dipende dalla statualità e non il contrario.<sup>231</sup>

Il requisito della popolazione permanente era stato valutato durante il dibattito sull'adesione dei micro Stati alle Nazioni Unite negli anni '70. Sebbene l'art. 4 della Carta delle Nazioni Unite<sup>232</sup> affermi che l'adesione è aperta a tutti gli Stati, c'è voluto del tempo prima che tutti i cosiddetti micro Stati diventassero membri paritari delle Nazioni Unite. Di conseguenza, non ci sono requisiti specifici per una popolazione minima che abita un'entità territoriale perché questa possa essere considerata uno Stato ai fini dell'adesione alle Nazioni Unite.

In conclusione, la dimensione della popolazione di uno Stato può variare molto e l'elemento della permanenza è altrettanto indeterminato. Tuttavia, i cambiamenti nel numero di persone che vivono in uno Stato e il loro legame con l'autorità centrale non influiscono, in linea di principio, sul criterio della popolazione permanente come elemento che definisce la statualità. È stata sollevata inoltre, la questione relativa al fatto che se una grande proporzione o di fatto tutta la popolazione di uno Stato vive al di fuori del territorio dello stato come risultato del fatto che il territorio è gravemente colpito dal cambiamento climatico, allora esso cessa di soddisfare tale criterio.<sup>233</sup> Si fa riferimento alla situazione di un certo numero di paesi del Pacifico in cui “the exodus of population is accompanied by, or premised on, the imminent or eventual loss of territory”.<sup>234</sup> Come notato sopra, allo stato attuale del diritto internazionale, anche grandi spostamenti nella

---

<sup>231</sup> J. CRAWFORD, *Creation of States in International Law*, 2006, p.52.

<sup>232</sup> L'art. 4 della Carta delle Nazioni Unite afferma: “1. Membership in the United Nations is open to all other peace-loving states which accept the obligations contained in the present Charter and, in the judgement of the Organization are able and willing to carry out these obligations. 2. The admission of any such state to membership in the United Nations will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council”.

<sup>233</sup> J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, 2012.

<sup>234</sup> *Ibidem*.

popolazione non sembrano influenzare l'elemento della popolazione permanente come criterio che definisce la statualità. Tuttavia, se nessuna popolazione rimanesse sul territorio, diventerebbe necessario chiedersi se e come uno Stato possa continuare ad esistere.

### 3.1.2 Territorio definito

Gli Stati sono indubbiamente entità territoriali e, almeno in prima istanza, il diritto di essere uno Stato dipende dall'esercizio di pieni poteri di governo rispetto ad una certa area di territorio.<sup>235</sup> Così come nel caso dell'elemento della popolazione permanente, il diritto internazionale non prescrive limiti minimi neppure per quanto riguarda l'area di territorio necessaria perché un'entità possa rivendicare la condizione di Stato.

Molto di ciò che è stato detto sopra riguardo all'elemento della popolazione permanente si applica ugualmente al criterio del territorio definito. Non è necessario che il territorio sia continuo, poiché anche i territori divisi sono accettati come costitutivi della statualità.<sup>236</sup> Allo stesso modo, il diritto internazionale non richiede confini definiti, ma piuttosto una sufficiente consistenza del territorio, come confermato dalla Corte Internazionale di Giustizia nei casi della piattaforma continentale del Mare del Nord:

“The appurtenance of a given area, considered as an entity, in no way governs the precise delimitation of its boundaries, any more than uncertainty as to boundaries can affect territorial rights. There is for instance no rule that the land frontiers of a State must be fully delimited and defined, and often in various places and for long periods they are not, as is shown by the case of the entry of Albania into the League of Nations”.<sup>237</sup>

Di conseguenza, sebbene il legame tra statualità e territorio sia cruciale, anche una sostanziale disputa di confine o territoriale non è sufficiente a mettere in discussione la statualità. Infatti: “The only requirement is that the State must consist of a certain coherent territory effectively governed – a formula that suggest that the requirement of territory is rather a constituent of government and independence than a distinction criterion of its own”.<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> J. CRAWFORD, *Creation of States in International Law*, 2006, p. 46.

<sup>236</sup> A titolo esemplificativo si potrebbe citare la separazione dell'Alaska dagli altri Stati, che non mette in dubbio la statualità degli Stati Uniti.

<sup>237</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *North Sea Continental Shelf Cases*, sentenza del 20 febbraio 1969, I.C.J Reports 1969, p. 32.

<sup>238</sup> J. CRAWFORD, *Creation of States in International Law*, 2006, p. 52.

Per quanto riguarda l'appartenenza alle Nazioni Unite, ancora una volta, la dimensione del territorio di uno Stato non sembra essere rilevante. Tuttavia, l'art. 4 della Carta delle Nazioni Unite adotta la nozione tradizionale di Stato e, di conseguenza, l'ammissione deve essere limitata a quei governi che esercitano effettivamente l'autorità su una comunità territoriale. Di conseguenza, "[...] the possible admission of governments in exile or of Organizations or Committees of national liberation operating abroad should be considered illegal".<sup>239</sup>

Il criterio di un territorio definito ha ricevuto molta attenzione in termini di requisito per la creazione di uno Stato, tuttavia, il criterio solleva alcune interessanti questioni giuridiche riguardanti il suo continuo adempimento da parte degli Stati nel corso della loro esistenza.

Per riassumere, anche se il concetto di Stato "is rooted in the concept of control of territory",<sup>240</sup> sembra che il criterio del territorio definito come elemento necessario per la statualità sia in realtà minimo. Infatti, non è richiesto che uno Stato possieda confini definiti e che il suo territorio sia incontestato; soprattutto, non è richiesto che la sovranità sia esercitata in ogni momento in ciascun punto di un territorio, l'unico requisito minimo è che esista una certa base territoriale perché uno Stato possa operare.

Si potrebbe quindi concordare con il fatto che:

"The criterion of territory assumes a highly indeterminate form in the legal conception of statehood – it being a simultaneously indispensable quality, but yet one incapable of being articulated in anything other than an abstract, and once again metaphorical way".<sup>241</sup>

### **3.1.3 Governo effettivo**

Il requisito secondo cui un'entità che rivendica il suo diritto alla statualità possieda un governo effettivo potrebbe essere considerato centrale, poiché tutti gli altri criteri dipendono in larga misura da esso. Il diritto internazionale definisce il territorio in riferimento alla portata del potere governativo esercitato o che può essere esercitato rispetto ad un certo territorio e popolazione. È l'autorità governativa che crea la base per le normali relazioni interstatali. Il governo non solo deve esercitare un controllo effettivo su un certo territorio, ma è anche richiesto che lo faccia in modo indipendente

---

<sup>239</sup> B. CONFORTI, *The Law and Practice of the United Nations*, 2005, p.26.

<sup>240</sup> V. LOWE, *International Law*, 2007, p. 138.

<sup>241</sup> M. CRAVEN, *Statehood, Self-Determination, and Recognition*, in *International Law*, M.D EVANS (ed.), 2006, p. 224.

dall'autorità di altri stati.<sup>242</sup> L'efficacia indica che il governo è in grado di esercitare effettivamente tutte le funzioni governative sulla popolazione e sul territorio.

Il requisito del governo non dovrebbe essere identificato esclusivamente con il potere esecutivo di uno Stato, poiché comprende altri organi come il parlamento, la magistratura e i livelli regionali e locali di governo.

È importante notare che tradizionalmente il diritto internazionale non prescrive un particolare tipo di governo.<sup>243</sup> Come concluso dalla Corte Internazionale di Giustizia nel *Western Sahara Advisory Opinion* “no rule of international law, in the view of the Court, requires the structure of a State to follow any particular pattern, as is evident from the diversity of the forms of State found in the world today”.<sup>244</sup> Certamente, l'esistenza di un sistema di governo in un territorio specifico rappresenta un certo status giuridico e dovrebbe essere considerato in generale come una preconditione per la statualità; d'altra parte, la mancanza di governo in un dato territorio ha un grande impatto sulla pretesa che quel territorio sia uno stato.

Infatti, “[W]hile the concept of what constitutes a state has a certain undeniable core, the application of the component elements will also depend upon the purpose for which the entity concerned is claiming to be a state, and the circumstances in which that claim is made”.<sup>245</sup>

L'applicazione rigorosa dell'elemento dell'efficacia necessaria del governo, in particolare, sembra essere stata del tutto abbandonata in alcune recenti situazioni di creazione dello Stato. Probabilmente il miglior esempio moderno a sostegno di questa affermazione è quello dell'ex Congo belga che aveva ottenuto l'indipendenza nel 1960 come Repubblica del Congo e dal 1997 conosciuta come Repubblica Democratica del Congo. Il paese ha sperimentato vari movimenti secessionisti e la divisione del governo centrale, poco dopo l'indipendenza, in due frazioni, entrambe con la pretesa di essere un governo legittimo. Le autorità congolese hanno richiesto una continua assistenza internazionale a causa della sua effettiva bancarotta e l'ONU ha dovuto introdurre le sue forze nel paese poco dopo l'indipendenza per ripristinare l'ordine e prevenire la guerra civile.<sup>246</sup> Non è certo che il paese in questione avesse una forma di governo effettivo; tuttavia, l'esistenza dello Stato congolese non è mai stata messa in discussione; al

---

<sup>242</sup> A. AUST, *Handbook of International Law*, 2005, pp.136-137.

<sup>243</sup> H. CHARLESWORTH, C. CHINKIN, *The Boundaries of International Law*, 2005, p.132.

<sup>244</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Western Sahara*, parere consultivo del 16 ottobre 1975, ICJ Reports 1975, pp. 35-36, par. 94.

<sup>245</sup> R. HIGGINS, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, 1994, p.42.

<sup>246</sup> G. ABI-SAAB, *The United Nations Operations in the Congo, 1960-1964*, 1978.

contrario, lo Stato era stato ampiamente riconosciuto e la sua domanda di adesione all'ONU accettata senza dissensi. Si potrebbe quindi concludere che il requisito del governo effettivo è meno rigoroso di quanto si sia pensato, soprattutto in alcune circostanze. La reazione della comunità internazionale alla situazione in Somalia negli anni '90 sembra fornire un ulteriore argomento a sostegno di questa affermazione. Ancora una volta, sarebbe difficile immaginare qualcosa di meno simile ad un governo effettivo, tuttavia l'esistenza dello Stato somalo non è mai stata messa in dubbio.

### **3.1.4 Capacità di intrattenere relazioni internazionali**

Infine, l'ultimo requisito per la statualità, come riconosciuto dalla Convenzione di Montevideo, è la capacità di entrare in relazione con altri Stati.

In linea di principio, è il governo di uno Stato che può vincolare lo Stato stesso, per esempio, con un trattato. La capacità di entrare in relazione con altri stati è quindi più una conseguenza della statualità che una precondizione per essa.

Pertanto: "Capacity to enter into relations with other States, in the sense in which it might be useful criterion, is a conflation of the requirements of government and independence".<sup>247</sup>

Inoltre, la capacità di intrattenere relazioni con altri Stati a livello internazionale non è una prerogativa esclusiva di uno Stato; è stato sostenuto che varie entità non statali partecipano più comunemente ai processi legislativi, al controllo del rispetto del diritto internazionale e all'applicazione delle norme internazionali.<sup>248</sup> Ciononostante, si deve notare che è ancora solo lo Stato che può entrare in una gamma completa di relazioni internazionali; attori diversi dagli Stati possono avere una certa capacità di entrare in relazioni internazionali, ma solo per scopi limitati. Le organizzazioni internazionali hanno una capacità significativa di entrare in relazione con gli Stati, ma allo stesso tempo limitata; siffatta capacità non può implicare la loro statualità.

È anche importante ricordare che il principio della statualità non impone agli Stati l'obbligo di entrare in relazione con altri Stati se essi non lo desiderano; quest'ultima sarebbe in effetti una questione di politica statale piuttosto che il presupposto della statualità. Di conseguenza, il criterio della capacità di entrare in relazione con altri stati è

---

<sup>247</sup> J. Crawford, *Creation of States in International Law*, 2006, p.62.

<sup>248</sup> V. Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, First Report of the Non-State Actors Committee, *Non-State Actors in International Law: Aims, Approach and Scope of Project and Legal Issues*, 2010.

stato criticato come problematico per la sua mancanza di un contributo sostanziale alla definizione di stato.<sup>249</sup>

I sopra descritti criteri di Montevideo sono considerati essenzialmente basati sul principio di effettività.<sup>250</sup> Tuttavia, nel diritto internazionale contemporaneo esistono prove significative e importanti che l'effettività non è più l'unico principio su cui si regge il diritto della statualità ed esistono alcuni altri criteri aggiuntivi che dovrebbero essere considerati, come ad esempio l'indipendenza di uno Stato.

### **3.2 Il concetto di Stato fallito (Failed States)**

Questo paragrafo esamina il concetto di Stato fallito dalla prospettiva del diritto internazionale. Il punto di partenza sarà la considerazione dell'applicabilità dei requisiti della Convenzione di Montevideo per la statualità nella valutazione dello Stato fallito.

Gli Stati sperimentano continue trasformazioni nei loro elementi costitutivi che tuttavia, come osservato nel paragrafo precedente, non hanno effetto sul riconoscimento della loro statualità nel diritto internazionale. Come già osservato, la popolazione degli Stati cambia continuamente: in ogni momento non è esattamente la stessa, perché i cittadini muoiono e ne nascono di nuovi, alcuni ottengono la nazionalità e altri vi rinunciano. Allo stesso modo, anche i cambiamenti territoriali, sebbene meno frequenti, si verificano. L'organizzazione politica interna di una società, e in particolare i governi, allo stesso modo, non rimangono permanentemente gli stessi; i cambiamenti nei governi possono avvenire dopo ogni elezione, come effetto di crisi politiche o anche attraverso rivoluzioni e colpi di stato, ma in nessuno di questi casi la statualità viene messa in discussione. Le trasformazioni degli elementi costitutivi del governo non equivalgono certamente all'estinzione di uno Stato e all'emergere di uno nuovo per occupare la posizione del primo; di conseguenza, il concetto di continuità di uno Stato è una delle presunzioni più importanti del diritto internazionale.<sup>251</sup> La nozione indica che, nonostante lo Stato abbia subito delle modifiche interne nei suoi elementi costitutivi, esso continua ad esistere senza che queste trasformazioni incidano sulla sua condizione di Stato o personalità giuridica. In generale, quindi, c'è una forte presunzione a favore della continuità degli Stati e la negazione dell'estinzione dello Stato. Uno Stato non cessa di esistere anche se viene occupato, legalmente o illegalmente, da un altro Stato.<sup>252</sup> Per questo motivo, quando l'Iraq

---

<sup>249</sup> T. GRANT, *Defining Statehood: the Montevideo Convention and its Discontents*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, vol. 37, n. 403, pp. 434-435.

<sup>250</sup> J. CRAWFORD, *Creation of States in International Law*, 2006, p. 97.

<sup>251</sup> *Ivi*, p. 668.

<sup>252</sup> I. BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, 2003, p.81.

invaso illegalmente il Kuwait nel 1990, quest'ultimo non cessò di esistere e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite invitò “all states, international organisations and specialised agencies not to recognise that annexation, and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as an indirect recognition of the annexation”.<sup>253</sup> Allo stesso modo, quando l'Iraq fu invaso e conseguentemente occupato nel 2003, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, indicando chiaramente che lo Stato continuava ad esistere, riaffermò “the sovereignty and territorial integrity of Iraq”.<sup>254</sup>

Gli Stati falliti potrebbero assistere a grandi cambiamenti in tutti i loro elementi costitutivi. Ampie porzioni della loro popolazione migrano al di fuori della frontiera statale, come dimostrano gli esempi del Sudan o della Somalia. Tuttavia, grandi spostamenti di popolazione non impediscono il riconoscimento degli Stati in questione come entità sovrane a pieno titolo, con tutti gli obblighi che ne conseguono. Inoltre, non è infrequente che parti del territorio degli Stati falliti rimangano contestate o subiscano continue incursioni. Come discusso in precedenza, a causa del rapido cambiamento climatico alcuni degli stati insulari possono perdere ampie parti del loro territorio. Tuttavia, il requisito di un territorio determinato non è rigoroso e rimane soddisfatto nonostante le rivendicazioni concorrenti su un territorio.<sup>255</sup> Infatti, “the requisite for a definite territory is minimal and it only requires that a certain territorial base exists for a State to operate [...] failed State continue to be considered fully fledged and fully responsible States even if their territories are altered”.<sup>256</sup>

In conclusione, anche modifiche sostanziali ai primi due elementi della statualità, non indicano in ogni caso che lo Stato si estingua; sarebbe un caso estremo e senza precedenti, anche se in vista del rapido cambiamento climatico forse non imprevedibile, se uno Stato perdesse il territorio nella sua interezza e la sua popolazione.

Inoltre, e forse la cosa più importante, gli Stati falliti sperimentano non solo semplici cambiamenti di governo, ma periodi prolungati di tempo senza alcun governo in grado di esercitare le sue funzioni. Indubbiamente, da un punto di vista giuridico, questo è uno scenario considerevolmente più complesso dei cambiamenti di popolazione e territorio. Come già notato precedentemente, la statualità è stata a volte raggiunta senza un governo

---

<sup>253</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 662 (1990), adottata il 9 agosto 1990, relativa all'annessione irachena del Kuwait, par. 2.

<sup>254</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1511 (2003), adottata il 16 ottobre 2003, relativa al mantenimento della sicurezza e della stabilità in Iraq, par. 1.

<sup>255</sup> A. BOYLE, C. CHINKIN, *The Making of International Law*, 2007, p. 38.

<sup>256</sup> C. GIORGETTI, *A Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations*, 2010, pp. 58-59.

effettivo; inoltre, il diritto internazionale permette l'esistenza di uno Stato che ha perso il suo governo effettivo in seguito alla violazione del divieto dell'uso della forza. La mancanza di un governo effettivo, o meglio, un collasso sistemico delle strutture di governo, che caratterizza la situazione di Stato fallito è un po' diversa e sembra essere la sua caratteristica più rilevante dal punto di vista del diritto internazionale. Ancora una volta, tuttavia, la natura contraddittoria della definizione di Stato contenuta nella Convenzione di Montevideo è particolarmente evidente qui. Nonostante sia considerato il nucleo della statualità, si ammette che la momentanea mancanza di un governo effettivo non la intacchi. Di conseguenza, si può concludere che in termini di continuità dell'esistenza degli Stati, la temporanea scomparsa del governo effettivo non comporta alcuna conseguenza fondamentale; "what is absolutely clear is that a loss of 'stable and effective government' does not remove the attribute of statehood once statehood has been acknowledged".<sup>257</sup> Di conseguenza, gli Stati falliti rimangono Stati nonostante la completa mancanza o le radicali alterazioni delle loro strutture governative.

Infine, sembrerebbe che anche il quarto elemento identificato nella Convenzione di Montevideo come requisito per la statualità, vale a dire, la capacità di entrare in relazione con altri Stati, non fornisce molto aiuto nella valutazione dello *status* degli Stati falliti. È abbastanza evidente che uno Stato continua ad esistere nonostante la sua incapacità non solo di entrare in relazioni internazionali ma anche quando esso non è in grado di adempiere pienamente ai suoi obblighi internazionali.<sup>258</sup> Gli stati falliti hanno una capacità molto limitata di impegnarsi in relazioni internazionali e di adempiere ai loro obblighi internazionali; ciononostante, essi rimangono riconosciuti come Stati dalla comunità internazionale e il loro *status* nella comunità internazionale non subisce mutamenti.

Attualmente, il fenomeno degli Stati falliti non è riconosciuto dal quadro del diritto internazionale. Poiché la definizione degli elementi costitutivi della statualità rimane molto generica, gli Stati falliti continuano ad essere considerati come entità sovrane a pieno titolo, tenute a comportarsi come Stati e adempiere a molti obblighi imposti loro nonostante il fatto che possa non essere presente un'autorità in grado di eseguirli. Tuttavia, mentre è chiaramente necessario riconoscere che uno Stato non scompare a causa del venir meno di alcune caratteristiche che erano richieste alla sua creazione, è anche importante riconoscere che le trasformazioni degli elementi costitutivi della

---

<sup>257</sup> R. HIGGINS, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, 1994, p. 40.

<sup>258</sup> J. CRAWFORD, *Creation of States in International Law*, 2006, p. 64.

statualità, e in particolare la mancanza di un governo effettivamente funzionante, incidono pesantemente sulla capacità dello Stato di esercitare i suoi diritti e adempiere ai suoi obblighi.

Il termine *Failed State* è entrato solo recentemente nel gergo giuridico internazionale. Si riferisce generalmente al collasso e alla dissoluzione degli Stati. Questi processi sono diventati negli ultimi tempi relativamente frequenti e sono sintomatici della condizione odierna della comunità degli Stati e del moderno sistema di diritto internazionale. Esempi comunemente citati sono la Somalia, dilaniata da guerre civili dal 1990, la Liberia e la Sierra Leone, che sono state entrambe tormentate da conflitti su piccola scala durante gli anni '90, la Bosnia ed Erzegovina nei primi giorni della sua indipendenza, il Ruanda all'epoca dei massacri e del genocidio, o, più recentemente, il Sudan, un paese che negli ultimi anni è stato devastato da tre conflitti. Sebbene la discussione sul fenomeno dei *Failed States* abbia preso piede solo a partire dalla fine della Guerra Fredda, ci sono anche casi precedenti: il ventennale conflitto tra le parti in Cambogia, portato a termine dall'Accordo di Parigi del 1991; oppure la guerra civile in Libano durante gli anni '80; e varie fasi dello sviluppo del Congo, un paese difficile da governare da quando è stata raggiunta l'indipendenza nel 1960.

Uno Stato è solitamente considerato fallito quando le strutture di potere che forniscono supporto politico alla legge e all'ordine sono crollate. Questo processo è generalmente innescato e accompagnato da forme anarchiche di violenza interna. L'ex segretario generale delle Nazioni Unite, Boutros Boutros Ghali, ha descritto questa situazione nel modo seguente:

“A feature of such conflicts is the collapse of state institutions, especially the police and judiciary, with resulting paralysis of governance, a breakdown of law and order, and general banditry and chaos. Not only are the functions of government suspended, but its assets are destroyed or looted and experienced officials are killed or flee the country. This is rarely the case in inter-state wars”.<sup>259</sup>

Quindi, si può dire che tre elementi caratterizzano un Failed State dal punto di vista politico. In primo luogo, c'è l'aspetto geografico e territoriale, cioè il fatto che i Failed States sono essenzialmente associati a problemi interni ed endogeni, anche se questi possono incidentalmente avere impatti transfrontalieri. Si tratta di un'implosione piuttosto che di un'esplosione delle strutture di potere e di autorità, di una disintegrazione

---

<sup>259</sup> P.M DE LA CUBA, *The statehood of 'collapsed states' in Public International Law*, in *Agenda Internacional*, 2011, vol. 18, n. 29, p. 145.

e destrutturazione degli Stati piuttosto che di uno smembramento. In secondo luogo, c'è l'aspetto interno, cioè il collasso dei sistemi politici e giuridici. L'enfasi qui è sul crollo totale, o quasi, delle strutture che garantiscono la legge e l'ordine, piuttosto che il tipo di frammentazione dell'autorità statale visto nelle guerre civili, dove ribelli militari o paramilitari chiaramente identificati combattono o per rafforzare la propria posizione all'interno dello Stato o per staccarsene. In terzo luogo, c'è l'aspetto esterno, cioè l'assenza di organismi capaci, da un lato, di rappresentare lo Stato a livello internazionale e, dall'altro, di essere influenzati dal mondo esterno; o non esiste un'istituzione che abbia l'autorità di negoziare, rappresentare e far rispettare o, se esiste, è del tutto inaffidabile. Dal punto di vista del diritto internazionale si può dire che un *Failed State* è uno Stato che, pur mantenendo la capacità giuridica, ha perso a tutti gli effetti la capacità di esercitarla. Un elemento chiave a questo proposito è che non c'è di fatto nessun organo in grado di impegnare lo Stato in modo giuridicamente vincolante, per esempio, concludendo un accordo.

Tuttavia, non esiste una definizione univoca di Stato fallito. Diversi autori utilizzano termini diversi per riferirsi alla stessa situazione o a situazioni simili: Stati falliti, Stati collassati, Stati disintegrati, Stati disfunzionali e Stati deboli. Gli accademici hanno quindi faticato ad affrontare in modo sistematico tale fenomeno e l'enigma sollevato dal collasso delle istituzioni statali a livello internazionale; forse una delle ragioni più importanti di tale situazione potrebbe essere che la statualità è una creatura di diritto e di fatto.<sup>260</sup> Di conseguenza, se uno degli elementi di fatto essenziali della statualità, cioè un governo effettivo, è inesistente per un certo numero di anni, può diventare discutibile insistere che uno Stato lo sia ancora. La realtà di entità territoriali disfunzionali che mancano di governi centrali organizzati sottolinea l'inadeguatezza del sistema westfaliano di diritto internazionale che è organizzato intorno a Stati, i quali sono pienamente operativi. Gli stati falliti non rientrano in questo paradigma e quindi rappresentano una grande sfida per l'ordine giuridico internazionale in gran parte statico. Diverse istituzioni hanno tentato di creare degli indici per classificare le nazioni con i governi meno efficienti. Probabilmente la classifica più nota è l'annuale *Fragile State Index*, precedentemente conosciuto come *Failed State Index*, prodotto da *Fund for Peace* in collaborazione con *Foreign Policy Magazine*. *Fund for Peace* ha costruito la propria, unica metodologia al fine di studiare gli indicatori di rischio e la vulnerabilità dello Stato

---

<sup>260</sup> J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, 2006, p. 5.

al fallimento. I punteggi sono attribuiti a ogni paese in base a dodici indicatori politici, sociali ed economici chiave.

Nonostante il fatto che ci siano varie caratteristiche degli stati “falliti” o “collassati”, è importante distinguere tra i sintomi o le caratteristiche che li distinguono e i concetti giuridici effettivi che possono costituire i loro criteri definitivi. Di conseguenza, sebbene elementi come diffuse violazioni dei diritti umani, violazioni del diritto umanitario, carestie, povertà, o spostamenti interni e flussi di rifugiati siano tutti presenti in caso di fallimento dello Stato, sono ugualmente rilevanti per altre situazioni come, per esempio, conflitti armati internazionali e interni o disastri naturali. Possono essere considerati come indicatori del fenomeno, ma difficilmente criteri di definizione in senso giuridico.

Il modo per ottenere una definizione praticabile di fallimento statale sarebbe quello di concentrarsi sullo scopo specifico per il quale la definizione è ricercata. Di conseguenza, ai fini del diritto internazionale, la totale o quasi totale implosione di un efficace governo centrale e dei servizi governativi che garantiscono la legge e l'ordine è il denominatore comune più rilevante degli stati falliti. L'efficacia del governo è, di fatto, un'estensione del principio di efficacia che è Stato ampiamente accettato come uno dei principi generali del diritto internazionale ai sensi dell'art. 38, par. 1, lett. c dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia. In effetti, il principio di efficacia viene attuato nella stualità esistente attraverso gli aspetti interni ed esterni dell'efficacia del governo.<sup>261</sup> L'aspetto interno dell'efficacia si esprime quindi attraverso la capacità del governo esistente di far rispettare la legge e mantenere l'ordine e governare la popolazione esistente all'interno di un territorio definito. Questo è precisamente il punto in cui gli Stati falliti si dimostrano fallimentari; “the virtual absence of government [...] generates a general inability on the part of the failed state to maintain law and order”.<sup>262</sup> Analogamente, Thürer sostiene che il fallimento dello Stato è “the product of collapse of the power structures providing political support for law and order”.<sup>263</sup> Questo significa “the absence of bodies capable... of representing the State at the international level and [...] being influenced by the outside world. Either no institution exists which has the authority to negotiate, represent and enforce or, if one does, it is wholly unreliable, typically acting as ‘statesman by day and bandit by night’”.<sup>264</sup>

---

<sup>261</sup> N. AKPINARLI, *The Fragility of the ‘Failed State’ Paradigm: A Different International Law Perception of the Absence of Effective Government*, 2010, p. 10.

<sup>262</sup> G. KREIJEN, *State Failure, Sovereignty and Effectiveness. Lessons from the Decolonization of Sub-Saharan Africa*, 2003, p. 84.

<sup>263</sup> D. THÜRER, ‘The “Failed State” and international law’, in *International Review of the Red Cross*, 1999, vol. 81, n. 836, p. 735.

<sup>264</sup> *Ibidem*.

D'altro canto, l'efficacia esterna sarebbe espressa attraverso la capacità dello Stato di rappresentare il suo popolo, la partecipazione attiva alle relazioni tra Stati e la capacità di esercitare i suoi diritti e adempiere ai suoi doveri secondo il diritto internazionale. Ancora una volta, gli Stati falliti si dimostrano carenti in questo senso.

L'assenza di un governo effettivo, come evidenziato dal crollo delle istituzioni statali intese in senso lato, porta ad un'inadempienza a lungo termine del potere decisionale che a sua volta causa il graduale declino della struttura amministrativa di uno Stato fallito. Come osservato sopra, la prolungata mancanza di un organo legislativo, esecutivo e giudiziario funzionante porta alla fine dell'ordine pubblico e a una grave frammentazione dell'autorità; di conseguenza, il vuoto di potere che emerge è spesso riempito da una varietà di attori non statali che governano sezioni del territorio dello Stato, come ad esempio organizzazioni terroristiche, le quali in assenza di uno Stato al pieno delle sue funzioni, hanno la possibilità di operare molto più liberamente sul territorio. Come risultato di quanto sopra, gli Stati falliti sono più comunemente incapaci di riorganizzare e ricostruire sé stessi e i loro governi effettivi con i propri mezzi. Inoltre, la comparsa di potenti attori non statali e le loro attività armate oltre i confini di uno Stato fallito, rendono necessaria la riconsiderazione delle regole riguardanti l'uso della forza per autodifesa.

La persistente esistenza di Stati falliti presenta una serie di difficoltà e sfide per il diritto internazionale, una delle quali è la definizione effettiva di tali entità territoriali. Prendendo in considerazione i criteri di definizione della statualità analizzati nel capitolo precedente, dal punto di vista del diritto internazionale, la prolungata mancanza di governo effettivo sembra essere la caratteristica principale degli stati falliti. Di conseguenza, una definizione giuridica adeguata sarebbe applicabile alle situazioni degli stati che come descritto sopra, mancano, totalmente o parzialmente, di un governo effettivo capace di mantenere la legge e l'ordine nel suo territorio o in una parte sostanziale del suo territorio, e che mancano anche della capacità di ricostruire i loro governi con i propri mezzi. Di conseguenza, il grado di collasso o disintegrazione dello Stato sarebbe determinato dal grado di mancanza di un governo effettivo, con casi estremi di completa mancanza di autorità governativa e altri esempi in cui le strutture di potere esistenti esercitano solo un controllo marginale sulla popolazione e sul territorio dello Stato.

### **3.3 Introduzione alla problematica relativa alla responsabilità internazionale**

Dal momento che gli Stati falliti continuano a godere della loro personalità giuridica internazionale, in linea di principio, continuano anche a possedere diritti ed obblighi

internazionali e potrebbero essere soggetti a responsabilità internazionale. La questione, tuttavia, è se uno Stato senza organi o agenti in grado di agire per suo conto possa essere ritenuto responsabile delle violazioni del diritto internazionale. Secondo il giurista Daniel Thürer infatti:

“Current international law holds that a State cannot be held liable for any breaches if it no longer has institutions or officials authorised to act on its behalf. In particular, the State cannot be held responsible for not having prevented offences against international law committed by private individuals or for not having called them to account for their conduct. The reason for this is that the State does not have the necessary power to act”.<sup>265</sup>

In linea di principio, gli Stati sono responsabili della condotta dei propri agenti o organi e la condotta di persone o enti privati non è in generale imputabile allo Stato, salvo particolari eccezioni. A tal proposito l'art. 9 del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali della Commissione di diritto internazionale (CDI) sulla responsabilità dello Stato prevede una di queste eccezioni, affermando che “a person or a group of persons is in fact exercising elements of the governmental authority in the absence or default of the official authorities and in circumstances such as to call for the exercise of those elements of authority”.<sup>266</sup> Queste circostanze, secondo il commento della CDI a tale articolo, si verificano solo raramente e i casi cui si fa riferimento “presuppose the existence of a Government in office and a State machinery whose place is taken by irregulars or whose action is supplemented in certain cases. This may happen on part of the territory of a State which is for the time being out of control, or in other specific circumstances”.<sup>267</sup> Questo commento sembra suggerire che le disposizioni dell'art. 9 intendono coprire principalmente situazioni transitorie in cui, tuttavia, l'autorità governativa è presente almeno in una certa misura.<sup>268</sup> Nonostante ciò, il commento della CDI indica chiaramente la possibilità di applicazione dell'art. 9 alle situazioni di collasso statale. La CDI afferma che: “the phrase ‘in absence or default of’ is intended to cover both situations of a total collapse of the State apparatus as well as cases where the official authorities are not exercising their functions in some specific respect, for instance, in the case of a partial collapse of the State or its loss of control over certain locality. The phrase

---

<sup>265</sup> D. THÜRER, *The “Failed State” and international law*, in *International Review of the Red Cross*, 1999, vol. 81, n. 836, p. 747.

<sup>266</sup> V. Commissione di diritto internazionale, *Report on the work of its fifty-third session (23 April-1 June and 2 July-10 August 2001)*, UN Doc. A/56/10, art.9.

<sup>267</sup> *Ivi*, p.49, par. 4.

<sup>268</sup> *Ivi*, par. 1.

‘absence or default’ seeks to capture both situations”.<sup>269</sup> Ciò risulta essere in contraddizione con il commento sopra citato che si riferisce alla necessità dell’esistenza di almeno una certa presenza dell’autorità governativa.

Una volta che una certa condotta sia stata comunque attribuita allo Stato fallito alla luce delle disposizioni contenute nell’art. 9, lo Stato in questione potrebbe essere ritenuto internazionalmente responsabile solo se la sua condotta non rientrasse in una delle circostanze che escludono l’illecito di cui gli articoli sulla responsabilità dello Stato al capitolo V. Una di queste circostanze, ovvero la forza maggiore, è di particolare rilevanza per la situazione dello Stato senza un governo effettivamente funzionante.

L’art. 23, par. 1 del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato fornisce in effetti la definizione di forza maggiore, quale “the occurrence of an irresistible force or of an unforeseen event, beyond the control of the State, making it materially impossible in the circumstances to perform the obligation”.<sup>270</sup> Si dovrebbe quindi riflettere se il collasso di un governo effettivo soddisfi le condizioni di cui all’art. 23, par. 1. Indubbiamente, la disintegrazione delle strutture statali può avvenire in modo tale che lo Stato in questione non sia in grado di evitarla o di opporsi con i propri mezzi e in questo senso può anche sfuggire al suo controllo.

Per quanto riguarda l’impossibilità materiale della prestazione, il commento della Commissione afferma che questa può essere dovuta sia ad eventi naturali o fisici sia all’intervento umano.<sup>271</sup> Si potrebbe quindi concludere che le condizioni di forza maggiore possono essere validamente invocate in particolari circostanze di collasso dello Stato e di conseguenza escludere l’irregolarità di atti illeciti che hanno avuto luogo durante il periodo di disintegrazione dello Stato.

### **3.4 La legittima difesa quale deroga al divieto dell’uso della forza**

Prima di esaminare la liceità della legittima difesa contro attori non statali operanti nel territorio di Stati falliti, è opportuno dare uno sguardo al principio relativo al divieto dell’uso della forza nel diritto internazionale e più in particolare alla legittima difesa, quale eccezione a tale principio.

---

<sup>269</sup> *Ivi*, par. 5.

<sup>270</sup> Commissione di diritto internazionale, Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali, adottata nel 2001, art. 23, par. 1.

<sup>271</sup> Commissione di diritto internazionale, *Report on the work of its fifty-third session (23 April-1 June and 2 July-10 August 2001)*, UN Doc. A/56/10, p.76, par. 3.

Il diritto sull'uso della forza nelle relazioni tra Stati è la pietra angolare dell'ordinamento giuridico del secondo dopoguerra e si trova in due fonti principali, che verranno meglio approfondite più avanti: la Carta delle Nazioni Unite e il diritto internazionale consuetudinario. La brevità e la semplicità del diritto enunciato nella Carta ha dato origine a molteplici problemi di interpretazione e applicazione. Ci sono tre disposizioni principali riguardanti l'uso della forza nel trattato; in primo luogo, l'art. 2, par.4,<sup>272</sup> contiene la proibizione dell'uso della forza nelle relazioni tra Stati. In secondo luogo, il diritto inerente all'autodifesa individuale e collettiva è riconosciuto nell'art. 51<sup>273</sup> e, infine, l'art. 42, già citato più di una volta, il quale permette al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di autorizzare l'uso della forza. L'autodifesa è un'eccezione alla regola generale che vieta l'uso della forza nelle relazioni tra Stati e, di conseguenza, deve essere costruita nel contesto di altri principi del diritto internazionale, in particolare l'integrità territoriale e l'uguaglianza sovrana degli Stati. Tuttavia, la credibilità del diritto dipende dalla sua capacità di affrontare efficacemente le realtà delle minacce contemporanee.<sup>274</sup> L'interpretazione delle disposizioni degli articoli 2.4 e 51 della Carta delle Nazioni Unite in relazione a casi che coinvolgono attori non statali e Stati falliti rimane incerta e controversa. Allo stesso modo, gli sforzi per chiarire lo sviluppo del diritto internazionale consuetudinario riguardante l'uso della forza in autodifesa contro attori non statali operanti sul territorio di Stati falliti sono continuamente ostacolati dalle ambiguità e dalle incongruenze nella pratica statale in corso. Il nocciolo del problema è la decentralizzazione del sistema giuridico internazionale e il fatto che molteplici rivendicazioni possono essere considerate come diritto da alcuni attori e non da altri. Il punto di partenza nell'esame del diritto dei trattati in materia è il divieto dell'uso della forza contenuto nell'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite. La Corte internazionale di giustizia ha confermato che, oltre ad essere una disposizione del trattato, tale articolo

---

<sup>272</sup> L'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite afferma che: "All Members shall refrain in their international relations from the threat or the use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations".

<sup>273</sup> L'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite dichiara che: "Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security.

Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security".

<sup>274</sup> D. BETHLEHEM, *Self-defence against an imminent or actual armed attack by nonstate actors*, in *American Journal of International Law*, 2012, vol. 106, n. 4, p.772.

costituisce una norma di diritto internazionale consuetudinario.<sup>275</sup> L'*opinio juris* pertinente si trova, tra l'altro, nella Risoluzione 2625 dell'Assemblea Generale intitolata "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-Operation among States in accordance with the Charter of the United Nations".<sup>276</sup> Inoltre, la Corte e la Commissione di diritto internazionale hanno ritenuto che il divieto abbia il carattere di una norma di *jus cogens*. Considerato come una risposta alla Seconda Guerra Mondiale, l'art. 2, par. 4 è uno dei fondamenti dell'ordinamento giuridico internazionale moderno che ha stabilito la prevenzione dei conflitti armati come obiettivo primario. Tuttavia, la Carta delle Nazioni Unite riconosce il fatto che un divieto assoluto dell'uso della forza nelle relazioni tra Stati non è realistico e quindi consente alcune eccezioni, la più importante delle quali è l'autodifesa contenuta nel summenzionato art. 51.

Nel corso dell'epoca successiva alla Carta la sua interpretazione ha subito numerosi cambiamenti e la consuetudine in evoluzione rifletteva le minacce e le circostanze del momento.<sup>277</sup> Il fulcro di questa analisi è l'aspetto dell'autodifesa che ha sollevato molte controversie negli ultimi anni e riguarda, in primo luogo, la questione relativa all'eventualità che l'uso della forza difensiva contro attori non statali che operano dal territorio di uno Stato fallito sia consentito dall'art. 51 e da altre norme riconosciute del diritto internazionale. Successivamente, se gli Stati hanno un diritto di autodifesa contro gli attacchi di attori non statali provenienti dai territori di Stati falliti, ciò che deve essere analizzato è la portata di tale diritto e come esso debba essere esercitato. Prima di affrontare tali questioni, tuttavia, è necessario riflettere brevemente sui presupposti dell'autodifesa in generale. Di conseguenza, si esamina *in primis* il testo dell'art. 51 così come il diritto internazionale consuetudinario pertinente preesistente agli eventi dell'11 settembre 2001.

Dall'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, l'interpretazione dell'eccezione di autodifesa alla proibizione generale dell'uso o della minaccia della forza nelle relazioni tra Stati ha registrato sia una serie di adozioni che di estensioni in seguito al cambiamento delle circostanze e attraverso la pratica istituzionale e statale. Tuttavia, i documenti della

---

<sup>275</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Nicaragua c. Stati Uniti*, sentenza del 27 giugno 1986. La Corte afferma che il divieto dell'uso della forza potrebbe essere considerato un principio di diritto internazionale consuetudinario "not as such conditioned by provisions relating to collective security, or to the facilities or armed contingents to be provided under Article 43 of the Charter", par. 188.

<sup>276</sup> V. Assemblea generale, Dichiarazione sui principi di diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati secondo la Carta delle Nazioni Unite adottata il 24 ottobre 1970, UN Doc A/RES/2625.

Il principio (a) della risoluzione ripete quasi alla lettera l'articolo 2.4 della Carta delle Nazioni Unite.

<sup>277</sup> O. CORTEN, *The Controversies over the Customary Prohibition on the Use of Force: A Methodological Debate*, in *European Journal of International Law*, 2006, vol.16, n. 5, p. 803.

Conferenza di San Francisco confermano che l'intenzione degli autori dell'art. 51 era di limitare il diritto degli Stati e delle organizzazioni regionali di agire in autodifesa in diversi modi. Prima di tutto, è chiaro dal testo di tale articolo che l'autodifesa è stata concepita come una misura temporanea da attuare solo fino al momento in cui il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite intraprende un'azione appropriata.<sup>278</sup> In secondo luogo, i redattori hanno limitato il diritto di esercitare l'autodifesa alle situazioni in cui si è verificato un "attacco armato", escludendo così la possibilità di autodifesa anticipata.<sup>279</sup> Ci sono tre aspetti importanti della nozione di "attacco armato" ai fini dell'autodifesa. In primo luogo, quali atti possono essere considerati un "attacco armato"; in secondo luogo, in che modo si svolge, e infine, da chi deve provenire l'attacco.

L'analisi qui svolta si concentrerà principalmente sull'aspetto *ratione personae* di un "attacco armato". Ciò è dovuto al fatto che "[i]f the attacks by the irregulars would, because of their scale and effects, have had to be classified as an armed attack had they been carried out by regular armed forces, there is nothing in the language of Article 51 of the Charter that prevents the victim State from exercising its inherent right of self-defence".<sup>280</sup>

Oltre al requisito del verificarsi di un "attacco armato", il diritto di esercitare l'autodifesa è ulteriormente limitato da diverse altre condizioni. Alcune di queste restrizioni si trovano proprio nell'art. 51, mentre le altre sono richieste dal diritto internazionale consuetudinario. La disposizione della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che le misure prese nell'esercizio del diritto di autodifesa devono essere immediatamente riferite al Consiglio di Sicurezza. L'organo detiene infatti la responsabilità primaria di "take any such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security".<sup>281</sup> L'obbligo di segnalazione è stato discusso dalla CIG nel caso *Nicaragua c. Stati Uniti*, in cui la Corte ha affermato che "the absence of a report may be one of the factors indicating whether the State in question was itself convinced that it was acting in self-defence".<sup>282</sup> La decisione della CIG nel caso riguardante le attività armate sul territorio del Congo riconferma la tesi che il rispetto dell'obbligo di rapporto è un elemento importante che deve essere preso in considerazione per determinare la legalità delle misure presumibilmente adottate in autodifesa.

---

<sup>278</sup> T. M. FRANCK, *Recourse to force: State action against threats and armed attacks*, 2002, p. 50.

<sup>279</sup> T. RUYLS, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter: Evolution in Customary Law and Practice*, 2013.

<sup>280</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Attività armate sul territorio del Congo*, parere separato del giudice Kooijmans, 2005, par. 29.

<sup>281</sup> V. Carta delle Nazioni Unite, 1945, art.42.

<sup>282</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Nicaragua c. Stati Uniti*, *cit.*, par. 200 e 235.

Di conseguenza, la questione è se l'obbligo di segnalazione sia una necessità procedurale o se sia una preconditione essenziale per la legittima difesa, in assenza della quale quest'ultima non può essere invocata. Sembrerebbe che l'obbligo di riferire le azioni intraprese per legittima difesa non possa essere considerato come una preconditione per la legittima difesa, in quanto sorge solo dopo che le misure di legittima difesa sono già state adottate. Sarebbe quindi illogico concludere che il mancato rispetto del requisito annulli automaticamente una richiesta di legittima difesa. Tuttavia, se uno Stato non riferisce le proprie azioni al Consiglio di Sicurezza, ciò solleva senza dubbio questioni sulla legittimità dell'operazione. Ciò può essere particolarmente rilevante nei casi in cui la base giuridica per l'esercizio dell'autodifesa è discutibile. La recente pratica statale relativa all'autodifesa contro attori non statali situati in Stati falliti, che sarà analizzata in dettaglio più avanti, fornisce alcune prove del fatto che gli Stati vittime considerano il rispetto del requisito del rapporto come, in una certa misura, un elemento a sostegno della loro richiesta.

Inoltre, l'art. 51 impone una limitazione temporanea all'esercizio dell'autodifesa affermando specificamente che esso può continuare "until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security". È stato sostenuto che solo le misure che ristabiliscono effettivamente la pace e la sicurezza internazionale incidono sul diritto di autodifesa. Di conseguenza, il diritto di esercitare l'autodifesa sarebbe sospeso se il Consiglio di sicurezza imponesse misure esecutive militari ai sensi dell'art. 42 della Carta delle Nazioni Unite o sanzioni economiche ai sensi dell'art. 41. Si potrebbe sostenere che altre misure coercitive, come, ad esempio, la richiesta allo Stato aggressore di ritirare le sue forze dal territorio dello Stato vittima, possono influire sull'esercizio della legittima difesa solo se sono adeguate ed efficaci.

Infine, è ampiamente riconosciuto che, per essere legittimo, il ricorso alla legittima difesa deve essere necessario e proporzionato. La natura consuetudinaria di questi due criteri è stata riaffermata dalla Corte internazionale di giustizia in diversi casi;<sup>283</sup> inoltre, sono stati ripetutamente invocati nella pratica degli Stati.

I requisiti di necessità e proporzionalità non sono espressi nella Carta delle Nazioni Unite, ma costituiscono elementi essenziali del diritto internazionale consuetudinario relativo all'uso della forza in autodifesa. In effetti, "necessity is commonly interpreted as the requirement that no alternative response be possible. Proportionality relates to the size,

---

<sup>283</sup> A titolo esemplificativo V. Corte internazionale di giustizia, *Nicaragua c. Stati Uniti*, *cit.*, par. 194 e 237; V. Corte internazionale di giustizia, *Oil platforms* (Repubblica Islamica dell'Iran c. Stati Uniti d'America), sentenza del 12 dicembre 1996, par. 51.

duration and target of the response, but clearly these factors are also relevant to necessity".<sup>284</sup> I requisiti sono strettamente collegati, poiché se l'uso della forza non può essere considerato necessario, è difficile immaginare come possa essere proporzionato; allo stesso modo, se non è proporzionato, la sua necessità sarà discutibile. L'obiettivo primario dei due principi è quello di limitare la portata dell'autodifesa, ovvero quest'ultima dovrebbe servire solo allo scopo di fermare e respingere un attacco armato. Se questo obiettivo venisse superato, l'autodifesa si trasformerebbe allora in una rappresaglia di carattere punitivo o ritorsivo.

L'interpretazione dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite si è indubbiamente evoluta attraverso la pratica istituzionale e statale. Allo stesso modo, lo sviluppo della consuetudine, mette in discussione le regole stabilite riguardo all'uso della forza nelle relazioni tra Stati. È quindi necessario esaminare l'impatto di tale pratica sulle disposizioni dei trattati in materia e sul diritto internazionale consuetudinario.

Nell'era successiva alla Carta gli Stati hanno proposto varie giustificazioni per l'uso della forza militare, a volte presentate esplicitamente, altre volte implicite nella situazione. Questo lavoro si concentrerà sull'analisi dell'ultima rivendicazione, ovvero quella secondo cui gli Stati possono ricorrere all'uso della forza per autodifesa contro attori non statali che operano dal territorio di Stati falliti e i cui attacchi non possono essere attribuiti a tale Stato. Di conseguenza, si analizzeranno le posizioni giuridiche che possono essere invocate in relazione all'esercizio del diritto all'autodifesa in risposta ad attacchi provenienti dai territori di Stati falliti e perpetrati esclusivamente da attori non statali. Il diritto in quest'area non è Stato stabilito e, di conseguenza, molteplici rivendicazioni legali possono essere avanzate simultaneamente.

### **3.5 La liceità della legittima difesa contro attori non statali operanti nel territorio di Stati falliti**

C'è una grande difficoltà nell'applicazione del diritto tradizionale di legittima difesa ai conflitti dominati da attori non statali, specialmente in circostanze in cui questi attori esercitano il controllo su ampie parti del territorio di Stati falliti. In tali situazioni, la stretta aderenza alle regole puramente statali sull'uso della forza può non essere più possibile. È quindi necessario che il diritto internazionale si impegni con la nuova realtà

---

<sup>284</sup> C. GRAY, *International Law and the Use of Force*, 2018, p.150.

dei conflitti, caratterizzati dalla presenza di potenti attori non statali che operano dal territorio di uno Stato che non ha assolutamente alcun controllo sulle loro azioni.

Le seguenti sezioni esaminano diverse possibili posizioni giuridiche riguardanti la legalità dell'uso della forza difensiva contro attori non statali in Stati falliti. Come tali, si concentrano sull'indagine delle questioni se e quando tale uso della forza può essere considerato legittimo.

Come notato sopra, si potrebbe sostenere che secondo l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, l'autodifesa può essere invocata solo se si verifica un attacco armato. La posizione più restrittiva permetterebbe quindi l'uso della forza contro attori non statali solo se l'attacco armato iniziale fosse attribuibile allo Stato. Di conseguenza, l'utilizzo della forza difensiva contro attori non statali senza l'attribuzione del loro atto allo Stato territoriale e senza il consenso di quest'ultimo ad intervenire, equivarrebbe a operare in violazione dell'integrità territoriale di quello Stato. I mezzi legali per affrontare il problema sarebbero diversi, come richiedere allo Stato territoriale di prevenire gli attacchi degli attori non statali; ottenere il consenso dello Stato territoriale per l'operazione, oppure chiedere l'assistenza del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Questa posizione giuridica sottolinea il fatto che quando si interpreta l'art. 51, si deve tener conto del fatto che la legittima difesa è prima di tutto un'eccezione alla regola generale che vieta l'uso o la minaccia della forza contro l'integrità territoriale di un altro Stato.

La proibizione assoluta dell'uso della forza difensiva contro attori non statali senza un considerevole elemento di coinvolgimento dello Stato territoriale trova sostegno nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia.<sup>285</sup> Innanzitutto, nel caso *Nicaragua c. Stati Uniti* del 1986, la Corte ha affermato che “un attacco armato deve essere inteso come comprendente non solo l'azione di forze armate regolari attraverso un confine internazionale, ma anche l'invio da parte o per conto di uno Stato di bande armate, gruppi, irregolari o mercenari, che compiono atti di forza armata”.<sup>286</sup> Di conseguenza, si potrebbe sostenere che la sentenza implica che, per qualificarsi come attacco armato che giustifichi l'uso della forza per legittima difesa, l'attacco perpetrato da un attore non statale deve essere imputabile allo Stato sul cui territorio lo Stato vittima di tale attacco esercita la presunta legittima difesa. Inoltre, nel parere consultivo del 2004 sulle conseguenze legali della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati, la CIG ha chiaramente

---

<sup>285</sup> B. SIMMA ET AL. (eds), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2012, p. 213.

<sup>286</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Nicaragua c. Stati Uniti*, cit., par. 195.

affermato che l'art.51 della Carta delle Nazioni Unite si applica solo "in the case of an armed attack by one State against another State".<sup>287</sup>

Molti giuristi internazionali non sono d'accordo con la posizione della CIG e sostengono che essa è stata superata da eventi più recenti e dalla pratica statale.<sup>288</sup> Ciononostante, le sentenze e le opinioni consultive della Corte sono considerate altamente autorevoli nel diritto internazionale; di conseguenza, alcuni autori trovano sostegno nella decisione della CIG all'affermazione che "attacking non-state actors on the territory of another state is attacking that state".<sup>289</sup>

Il divieto assoluto dell'uso della forza difensiva contro attori non statali è stato invocato anche da alcune organizzazioni internazionali. In particolare, gli Stati latinoamericani hanno fatto riferimento collettivamente alla lettura restrittiva dell'art. 51 in risposta alle incursioni della Colombia del 2008 contro attori non statali provenienti dall'Ecuador. La Commissione dell'OSA ha dichiarato che la risposta della Colombia era "a violation of the sovereignty and territorial integrity of Ecuador and of principle that the territory of a State is inviolable and may not be object, even temporarily, of [...] measures of force taken by another State, directly or indirectly, on any group whatsoever".<sup>290</sup> Tuttavia, come sarà evidenziato più avanti, risulta una crescente dissonanza tra il divieto assoluto dell'uso della forza difensiva contro attori non statali in Stati falliti e la pratica degli Stati a questo proposito. È quindi opportuno indagare i possibili motivi che gli Stati possono presentare per l'esercizio del diritto della legittima difesa in queste circostanze.

Nonostante l'indiscutibile importanza della giurisprudenza della CIG, una proibizione assoluta può non essere considerata come la posizione più dominante nel diritto internazionale attuale e molti autori ora considerano la legittima difesa contro attori non statali come legale, almeno in alcune circostanze, e sostengono questa affermazione facendo riferimento alla recente prassi statale. Ciononostante, non è chiaro quando esattamente l'uso della forza difensiva sia consentito contro gli attacchi di attori non statali, poiché rimane alquanto controverso quale tipo di attività possa essere considerata un attacco armato. Se gli Stati hanno il diritto di esercitare la legittima difesa solo se si

---

<sup>287</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, parere consultivo del 9 luglio 2004, ICJ Reports 2004, par. 139.

<sup>288</sup> R. MULLERSON, *Jus ad Bellum ad International Terrorism*, in *International Law Studies*, F. L. Borch e P. S. Wilson (eds.), 2003, vol. 79, n. 1, p.112.

<sup>289</sup> M. E. O'CONNELL, *Dangerous Departures*, in *American Journal of International Law*, 2013, vol.103, n. 2, p.383.

<sup>290</sup> V. Commissione dell'Organizzazione degli Stati Americani, *Report of the oas commission that visited ecuador and colombia*, RC.25/doc.7/08 del 17 marzo 2008.

verifica un attacco armato, la prima questione che deve essere considerata è se le azioni degli attori non statali possano equivalere ad un tale attacco. Come notato sopra, la proibizione assoluta richiede che un attacco armato denoti il coinvolgimento dello Stato e la relazione fra Stato territoriale e attori non statali potrebbe avere una varietà di implicazioni. Non dovrebbe, tuttavia, essere confusa con la questione della possibilità di un attacco armato di attori non statali senza il coinvolgimento dello Stato. In effetti ci possono essere diverse relazioni tra lo Stato e gli attori non statali. Ad una estremità dello scenario, lo Stato può essere responsabile dell'organizzazione e del sostegno dei gruppi armati che si impegnano in incursioni transfrontaliere. Tale situazione è comunemente etichettata come 'aggressione indiretta',<sup>291</sup> anche se il nesso fra lo Stato e il gruppo armato può essere così stretto che quest'ultimo diventa un agente di uno Stato e, di conseguenza, qualsiasi attacco risultante potrebbe in effetti essere, più appropriatamente, considerato come aggressione 'diretta'. Dall'altro lato, lo Stato potrebbe essere completamente incapace di controllare le attività dei gruppi armati. Si pone quindi la questione di stabilire se l'incapacità di uno Stato di adottare misure sufficienti per controllare gli attori non statali che operano all'interno del suo territorio possa essere classificata come 'aggressione indiretta'.

A differenza dell'art. 2, par. 4 della Carta, che si riferisce specificamente agli Stati, l'art. 51 della Carta non identifica esplicitamente la natura della parte responsabile dell'attacco armato. La legittima difesa può essere esercitata dai membri dell'ONU, ovvero Stati, tuttavia la disposizione in questione non indica chi deve esservi dietro l'attacco armato iniziale. Secondo la CIG, "[a]rticle 51 of the Charter thus recognises the existence of an inherent right of self-defence in the case of armed attack by one State against another State".<sup>292</sup> Inoltre, va notato che nel caso *Nicaragua c. Stati Uniti*, la CIG ha considerato la questione dell'attribuzione ad uno Stato e le sue conseguenze e non ha analizzato la questione completamente separata riguardante la natura degli attacchi da parte di attori non statali senza alcun sostegno statale, i quali potrebbero costituire un attacco armato. La Corte ha avuto un'ulteriore opportunità di chiarire la questione della legittima difesa contro attori non statali nel caso delle attività armate del 2005. Ancora una volta, tuttavia, la posizione della CIG a questo proposito non è risultata chiara. La posizione della Corte è stata criticata da due giudici nelle loro opinioni separate, uno dei quali ha affermato che

---

<sup>291</sup> V. Assemblea generale, Risoluzione 3314 (1974), adottata il 14 dicembre del 1974, relativa alla definizione di aggressione, art. 3, lett. g.

<sup>292</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *cit.*, par. 139.

“[...] if the attacks by the irregulars would, because of their scale and effects, have had to be classified as an armed attack had they been carried out by regular armed forces, there is nothing in the language of Article 51 of the Charter that prevents the victim State from exercising its inherent right of self- defence”.<sup>293</sup> Il giudice ha anche fatto specifico riferimento a, quella che in questo elaborato viene inquadrata come una situazione di Stato fallito, sostenendo che:

“If armed attacks are carried out by irregular bands from such territory [namely the territory experiencing the almost complete absence of government authority in the whole or part] against a neighbouring State they are still armed attacks even if they cannot be attributed to the territorial State. It would be unreasonable to deny the attacked State the right to self- defence merely because there is no attacker State, and the Charter does not so require”.<sup>294</sup>

La crescente accettazione dell’affermazione che la legittima difesa può essere esercitata contro attacchi armati perpetrati esclusivamente da attori non statali, richiede l’esame delle questioni giuridiche sollevate da questo tipo di situazioni. Tre questioni sono particolarmente importanti nel contesto di questa tesi. Prima di tutto, se e come l’azione difensiva contro attori non statali è influenzata dalla posizione dello Stato territoriale. La relazione tra gli attori non statali e lo Stato territoriale è di particolare rilevanza nel caso di Stati falliti in cui il controllo governativo non si estende ad ampie parti del territorio statale. La seconda questione è se gli Stati falliti possano avere qualche responsabilità per le azioni degli attori non statali non impedendo tali atti e quali siano le possibili conseguenze se nessuna responsabilità può essere effettivamente stabilita. La questione finale che richiede attenzione è come le due questioni di cui sopra influenzino la legalità delle misure difensive prese dallo Stato che è caduto vittima di attacchi di attori non statali.

La situazione in cui gli attacchi da parte di attori non statali possono essere chiaramente attribuiti allo Stato territoriale, non riceverà ulteriore considerazione nel presente elaborato, poiché risulta al di fuori dello scopo del lavoro che si concentra piuttosto sulle misure difensive dirette contro attori non statali situati in Stati falliti e che operano indipendentemente. Di conseguenza, le sezioni seguenti analizzano scenari in cui l’esame fattuale della relazione tra lo Stato e gli attori non statali non si traduce automaticamente nella responsabilità del primo a causa della sua relazione con il secondo. Ciò sarà

---

<sup>293</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Repubblica Democratica del Congo c. Uganda)*, parere separato del giudice Kooijmans, par. 30.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

condotto analizzando i possibili motivi disponibili per consentire un'azione difensiva contro gli attacchi degli attori non statali.

I possibili motivi disponibili per permettere un'azione difensiva contro un attore non statale potrebbero essere divisi in due gruppi; entrambi possibili scenari all'interno degli Stati falliti:

(I) Lo Stato territoriale ospita attivamente e/o sostiene attori non statali indipendenti che operano nel suo territorio;

(II) Lo Stato territoriale non vuole o non può affrontare la minaccia posta da attori non statali.

Le classificazioni sopra elencate ovviamente si sovrappongono in una certa misura.

Il primo motivo possibile per permettere un'azione difensiva contro attori non statali prevede che lo Stato territoriale li ospiti attivamente o li sostenga; di conseguenza, lo Stato vittima non è in grado di contare sullo Stato territoriale per adempiere ai suoi obblighi internazionali e contenere la minaccia. C'è un crescente sostegno alla tesi che anche in circostanze in cui uno Stato non invia direttamente gruppi armati, può comunque avere una qualche forma di responsabilità per le loro azioni secondo il diritto internazionale. Nonostante ciò, rimane la questione se stabilire tale responsabilità fornisca una giustificazione sufficiente per l'esercizio della forza difensiva contro attori non statali e la violazione della sovranità e dell'integrità territoriale di quello stato territoriale. Inoltre, il riferimento all'ospitare e/o sostenere lo Stato territoriale indica che questo particolare motivo di azione difensiva contro gli attori non statali non elimina completamente il requisito dell'esistenza di un legame tra le due entità ai fini dell'applicabilità e della portata della legittima difesa.

La Dichiarazione sui principi del diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite afferma che: "Every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts referred to in the present paragraph involve a threat or use of force" e inoltre che "no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities

directed towards the violent overthrow of the regime of another State, or interfere in civil strife in another State”.<sup>295</sup>

Va notato, tuttavia, che la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli fa riferimento alla proibizione della minaccia o dell’uso della forza nelle relazioni tra Stati contenuta nell’art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite.<sup>296</sup> Di conseguenza, sebbene la minaccia o l’uso della forza possano costituire una violazione di tale articolo della Carta delle Nazioni Unite, ciò non significa automaticamente che essi equivalgano anche ad un “attacco armato” che giustifichi l’uso della forza in legittima difesa.<sup>297</sup> Secondo la lettura restrittiva dell’art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, sarebbe ancora necessario attribuire allo Stato territoriale le azioni effettive di attori non statali che possono costituire un attacco armato per fornire una base giuridica all’esercizio della legittima difesa.

Nonostante ciò, la legittima difesa in risposta a casi che coinvolgono l’ospitare e/o sostenere attori non statali è stata approvata da molti Stati, principalmente sulla base del fatto che l’art. 51 si estende agli attacchi di attori non statali.

I sostenitori dell’*harbouring* e/o *supporting standard* puntano al testo delle risoluzioni 1368 e 1373 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottate dopo gli eventi dell’11 settembre 2001 a sostegno della loro tesi. Quindi, in base al testo della risoluzione 1373, gli Stati che forniscono assistenza o non riescono a tentare di impedire ad attori non statali di lanciare attacchi dal loro territorio violano i loro obblighi internazionali e possono essere ritenuti responsabili.<sup>298</sup> Il riferimento alla norma del sostegno si trova anche in altre fonti, compreso il Patto di non aggressione e difesa comune dell’Unione africana del 2005. La sua definizione di ‘aggressione’ comprende, tra l’altro, “the encouragement, support, harbouring or provision of any assistance for the commission of terrorist acts and other violent trans-national organized crimes against a Member State”.<sup>299</sup>

Il secondo possibile motivo per esercitare il diritto di autodifesa contro attacchi perpetrati esclusivamente da attori non statali si riferisce all’indisponibilità e/o all’incapacità dello

---

<sup>295</sup> V. Assemblea generale, Dichiarazione sui principi di diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati secondo la Carta delle Nazioni Unite, *cit.*

<sup>296</sup> L. MOIR, *Reappraising the Resort to Force. International Law, Jus ad Bellum and the War on Terror*, 2010, p.60.

<sup>297</sup> A. RANDELZHOFFER, *Article 51*, in *The Charter of the United Nations, A Commentary*, B. SIMMA (ed.), 1994, p.790.

<sup>298</sup> O. SCHACHTER, *The Extraterritorial Use of Force Against Terrorist Bases*, in *Huston Journal of International Law*, 1988-89, vol. 11, n.2, p. 311.

<sup>299</sup> Unione africana, Patto di non aggressione e di difesa comune dell’Unione africana, 31 gennaio 2005, art., lett. c.

Stato territoriale di contenere la minaccia da essi rappresentata.<sup>300</sup> Questo standard è più ampio del primo, poiché si applica anche alle circostanze in cui il governo dello Stato territoriale, pur tentando attivamente, è inefficace nei suoi tentativi di controllare le attività degli attori non statali. Questo motivo è senza dubbio rilevante nel contesto degli Stati falliti. Come notato sopra, i due motivi qui analizzati si sovrappongono in una certa misura; di conseguenza, si potrebbe sostenere che l'indisponibilità dello Stato territoriale a controllare gli attori non statali può anche manifestarsi nel fornire loro un rifugio sicuro. D'altra parte, lo scenario dell'incapacità si riferisce al fallimento statale al suo massimo, quando l'apparato statale ufficiale è completamente incapace o addirittura inesistente. Quest'ultimo scenario è di particolare rilevanza per le circostanze degli Stati i cui governi sono crollati a seguito di un conflitto anarchico e non sono in grado di esercitare un controllo effettivo sulla popolazione e sul territorio.

Nel caso delle attività armate del 2005, i giudici Kooijmans e Simma hanno specificamente fatto riferimento alla mancanza di autorità governativa come un fattore importante nella valutazione della legalità delle misure di legittima difesa prese contro attori non statali. I due giudici hanno affermato che se gli attacchi sono effettuati da attori non statali contro Stati vicini dal territorio di uno Stato che manca quasi completamente di autorità governativa in tutto o in parte del suo territorio, tali attacchi sono ancora considerati attacchi armati nonostante il fatto che non possano essere attribuiti allo Stato territoriale.<sup>301</sup> La posizione è stata seguita anche dall'*Institut de Droit International* nel 2007. La Risoluzione 10A del 27 ottobre 2007 afferma che "In the event of an armed attack against a State by non-State actors, Article 51 of the Charter as supplemented by customary international law applies as a matter of principle"<sup>302</sup> e inoltre che "If an armed attack by non-State actors is launched from an area beyond the jurisdiction of any State, the target State may exercise its right of self-defence in that area against those non-State actors".<sup>303</sup>

La distinzione tra l'effettiva responsabilità giuridica dello Stato territoriale che non è in grado di prevenire gli attacchi degli attori non statali e la possibilità di prendere misure difensive contro gli attori non statali è altrettanto importante qui. Di conseguenza, se lo Stato fallito non vuole o non può impedire le attività militari lanciate da un attore non

---

<sup>300</sup> J. PAUST, *Use of Armed Force against Terrorists in Afghanistan, Iraq and Beyond*, in *Cornell International Law Journal*, 2002, vol.35, n.3, p. 540.

<sup>301</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Repubblica Democratica del Congo c. Uganda*, *cit.*, parere separato del giudice Kooijmans, par. 30, parere separato del giudice Simma, par. 12.

<sup>302</sup> V. Istituto di Diritto Internazionale, *Problèmes actuels du recours à la force en droit international*, Risoluzione 10A (2007), adottata il 27 ottobre 2007, par. 10.

<sup>303</sup> *Ibidem*.

statale indipendente e se tali attività equivalgono ad un attacco armato ai fini dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, lo Stato vittima può avere il diritto di adottare misure di autodifesa forzata contro gli attori non statali sul territorio di tale Stato. La questione dell'attribuzione dell'attacco armato allo Stato fallito rimarrebbe quindi irrilevante nella valutazione della legalità delle misure di autodifesa. Tuttavia, resta da chiarire se il verificarsi di un attacco armato perpetrato esclusivamente da attori non statali e l'incapacità dello Stato territoriale di impedirlo forniscano una giustificazione sufficiente alla violazione della sovranità territoriale. Il fatto è che anche se l'autodifesa fosse diretta contro attori non statali, nondimeno avrebbe luogo un attacco armato sul territorio di uno Stato innocente.

Secondo uno studioso:

“For the purpose of responding to an ‘armed attack’, the state acting in self-defence is allowed to trespass on foreign territory, even when the attack cannot be attributed to the state from whose territory it is proceeding [...] Thus it is compatible with Art. 51 and the laws of neutrality when a warring state fights hostile armed forces undertaking an armed attack from neutral territory on the territory of neutral state, provided that the state concerned is either unwilling or unable to curb the ongoing violation of its neutrality”.<sup>304</sup>

In linea di principio, lo Stato vittima è tenuto a ricorrere inizialmente a mezzi pacifici e a chiedere che uno Stato territoriale/neutrale affronti una minaccia posta da attori non statali. Tuttavia, se diviene evidente che lo Stato territoriale/neutrale non è disposto o non è in grado di prevenire le violazioni della sua neutralità da parte di attori non statali, “neutrality laws permit a belligerent to use force on a neutral state’s territory”.<sup>305</sup> È stato sostenuto che:

“From a doctrinal point of view, such an approach may be based on two foundations: a conception of sovereignty as responsibility, entailing protective duties vis-a-vis third states; and the relative character of territorial integrity, placing states under the obligation to acquiesce in defensive action of other states, if no other option is available, to put an end to an impending danger”.<sup>306</sup>

---

<sup>304</sup> A. RANDELZHOFFER, *Article 51*, in *The Charter of the United Nations, A Commentary*, B. SIMMA (ed.), 1994, p. 673.

<sup>305</sup> A. S. DEEKS, “*Unable or Unwilling*”: *Towards a Normative Framework for Extraterritorial Self-Defence*, in *Virginia Journal of International Law*, 2012, vol. 52, n. 3, p. 499.

<sup>306</sup> C. STAHN, *Terrorist Acts as “Armed Attack”*: *The Right to Self-Defence, Article 51 (1/2) of the UN Charter, and International Terrorism*, in *Fletcher Forum of World Affairs*, 2003, vol. 27, n. 2, p. 47.

La “due diligence rule”,<sup>307</sup> che è uno dei principi fondamentali del diritto internazionale, prevede che gli Stati hanno il dovere di impedire che il loro territorio sia utilizzato a danno degli altri Stati.<sup>308</sup> Va notato, tuttavia, che il mancato rispetto di tale norma solleva la questione della responsabilità legale dello Stato per l’omissione da parte dello Stato stesso e non per l’effettivo atto illecito di un attore non statale. Inoltre, la regola della *due diligence* non è assoluta e presuppone un obbligo di mezzi.<sup>309</sup> Se uno Stato abbia o meno adempiuto al suo obbligo e preso tutte le misure ragionevoli dipende dalle circostanze specifiche così come dalle norme primarie coinvolte, e deve essere stabilito caso per caso. I due più importanti criteri applicabili riguardano il possesso da parte dello Stato dei mezzi necessari per sopprimere la suddetta attività intrapresa da attori non statali e la consapevolezza da parte dello stesso che tali azioni stiano avendo luogo. In molti casi di Stati falliti tali mezzi necessari mancano; di conseguenza, l’incapacità di uno Stato di esercitare la dovuta diligenza e di impedire agli attori non statali di utilizzare il suo territorio per lanciare attacchi transfrontalieri non comporta automaticamente la responsabilità dello Stato per l’uso della forza. Pertanto, è del tutto possibile che il territorio di uno Stato possa essere usato per lanciare incursioni transfrontaliere senza che esso commetta alcuna condotta internazionalmente illecita in termini di mancato rispetto dei suoi obblighi di *due diligence*. È stato sostenuto che “the duty to suppress illegal conduct carried out by non-state actors must be applied in a flexible manner for host states that may be ineffective in meeting their diligence duty due to the lack of means<sup>310</sup>”. Sembrerebbe quindi corretto concludere, prendendo in considerazione la situazione specifica di uno Stato fallito, che tale Stato non può essere ritenuto responsabile della violazione dei suoi obblighi di diligenza.

Il sostegno a questo argomento può essere trovato in alcune recenti pratiche statali. In breve, per esempio, è stato sostenuto che l’intervento del 2008 della Turchia contro il Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK) è una di queste applicazioni. Sebbene la regione dell’Iraq settentrionale non potesse essere considerata completamente non governata, il governo iracheno non fu in grado di impedire l’*escalation* di violenza. La reazione della comunità internazionale all’operazione fu prevalentemente silenziosa,

---

<sup>307</sup> V. Corte internazionale di giustizia, Corfu channel (Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Albania), sentenza del 9 aprile 1949, par. 22: “States must not allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other states”.

<sup>308</sup> R. P. BARNIDGE JR., *The due diligence principle under international law*, in *International Community Law Review*, 2006, vol. 8, n.1, p. 81.

<sup>309</sup> *Ibidem*.

<sup>310</sup> D. I. AHMED, *Defending Weak States Against the “Unwilling or Unable” Doctrine of Self-Defence*, in *Journal of International Law and International Relations*, 2013, vol. 9, n. 1, p. 11.

poiché la maggioranza degli Stati la tollererà tacitamente senza avallare o respingere la richiesta di autodifesa della Turchia, in conformità con l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.<sup>311</sup>

In conclusione, nonostante l'importanza della sovranità statale e dell'integrità territoriale, il divieto assoluto dell'uso della forza per legittima difesa contro attacchi armati commessi esclusivamente da attori non statali senza attribuzione della loro condotta allo Stato territoriale, diventa una posizione sempre più contestata nel diritto internazionale attuale. I sostenitori di un diritto di autodifesa ampiamente inteso mettono in discussione la lettura restrittiva dell'elemento *ratione personae* di un attacco armato e sottolineano il fatto che l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite non identifica esplicitamente la natura della parte responsabile dell'attacco armato e che attori non statali sono senza dubbio in grado di perpetrare un tale attacco.

### **3.6 Gli Stati falliti e l'uso della forza contro attori non statali: uno sguardo alla prassi statale**

L'assunto di base del quadro di sicurezza stato-centrico della Carta delle Nazioni Unite è che all'interno di ogni Stato riconosciuto a livello internazionale esiste una qualche forma di autorità centrale che controlla tutte le forze armate di rilevanza internazionale basate in quel territorio. Il denominatore comune degli Stati presi in considerazione nel presente capitolo è l'incapacità di governare efficacemente la totalità del loro territorio e della loro popolazione. La mancanza di un controllo effettivo si manifesta anche nell'impotenza dell'esercito e della polizia dello Stato nei confronti degli attori non statali che cercano di stabilire un rifugio sicuro nel territorio dello Stato. L'incapacità di controllare la violenza all'interno di un territorio definito, così come la crescente capacità degli attori non statali di perpetrare attacchi armati transfrontalieri, presenta una crescente minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e sottolinea la crescente inadeguatezza del regime di sicurezza stato-centrico.

Nonostante il fatto che il livello della loro inefficacia nell'esercitare il controllo territoriale varia, l'unico denominatore comune è il fatto che in ogni caso essi non riescano ad impedire agli attori non statali di operare attraverso la frontiera internazionale. Nei primi giorni dell'era successiva all'adozione della Carta ONU, gli Stati hanno sempre fatto affidamento su una stretta associazione tra gli attori non statali e gli Stati territoriali

---

<sup>311</sup> R. VAN STEENBERGHE, *Self-Defence in Response to Attacks by Non-State Actors in Light of Recent State Practice: A Step Forward?*, in *Leiden Journal of International Law*, 2010, vol. 23, n.1, p. 193.

per ritenere questi ultimi responsabili degli attacchi dei gruppi armati. Questo approccio è cambiato e dalla fine degli anni '60 ci sono stati molti incidenti in cui gli Stati hanno fatto ricorso alla giustificazione della legittima difesa; il legame tra lo Stato territoriale e i gruppi armati non statali che effettuavano attacchi transfrontalieri era molto meno evidente.

Vi sono diversi casi di ricorso all'uso della forza per legittima difesa in risposta ad attacchi armati da parte di gruppi armati non statali nell'era post Carta;<sup>312</sup> tuttavia, si sostiene che l'operazione militare in Afghanistan in seguito agli eventi del 9 settembre 2001 e la successiva reazione della comunità internazionale a questi eventi abbiano aperto un nuovo capitolo nell'analisi delle questioni relative all'uso della forza per legittima difesa contro attori non statali.<sup>313</sup>

Che l'Afghanistan sia diventato o meno uno Stato fallito è una questione molto controversa. Dopo la sua creazione, il paese non è mai diventato una nazione omogenea ed è rimasto piuttosto un insieme di gruppi diversi divisi lungo linee etniche, linguistiche, religiose e razziali. La maggior parte delle caratteristiche di uno Stato fallito erano presenti in Afghanistan al momento degli eventi dell'11 settembre 2001, inclusi, tra l'altro, una limitata istituzionalizzazione politica della società, forti divisioni etniche e/o religiose, violazioni sistematiche del diritto umanitario e dei diritti umani e povertà. Nonostante il fatto che il governo talebano esercitasse un certo livello di controllo sulla maggior parte del territorio dello Stato, ciò non significava che il loro dominio rimanesse incontestato.<sup>314</sup> Il rappresentante speciale del segretario generale dell'ONU per l'Afghanistan, Lakhdar Brahimi, ha descritto il paese come di fatto collassato prima degli eventi dell'11 settembre 2001, quando i Talebani controllavano gran parte del territorio dello Stato.<sup>315</sup> Secondo i rapporti del segretario generale dell'ONU,<sup>316</sup> l'Afghanistan era uno dei paesi più poveri della Terra.

---

<sup>312</sup> T. RUYS, *Armed Attack and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice*, 2013, pp. 428 – 433.

<sup>313</sup> A. CASSESE, *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories in International Law*, in *European Journal of International Law*, 2001, vol. 12, n. 5, p. 993.

<sup>314</sup> In effetti alla data dell'11 settembre 2001, solo tre Stati, il Pakistan, l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti, riconoscevano il regime talebano come un governo afgano legittimo. La maggior parte della comunità internazionale ha riconosciuto un governo rappresentato dal Fronte islamico unito per la salvezza dell'Afghanistan ("Alleanza del Nord") che combatte i Talebani da quando l'URSS ha lasciato l'Afghanistan nel 1989.

<sup>315</sup> L. BRAHIMI, *Briefing to the Security Council*, United Nations Security Council, trascrizione del 13 November 2001.

<sup>316</sup> Assemblea generale e Consiglio di Sicurezza, Report of the Secretary-General on the Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security, UN- Doc A/ 55/907-S/2001/384 del 19 aprile 2001.

La prassi statale analizzata in questo paragrafo riguarda l'uso della forza contro attori non statali indipendenti che non soddisfano il criterio del "controllo effettivo" della CIG per la responsabilità dello Stato, né funzionano come agenti *de facto* del governo statale.

Gli attacchi dell'11 settembre non sono stati perpetrati dal regime talebano, ma da un potente attore non statale con sede in Afghanistan: Al-Qaeda, una rete terroristica internazionale fondata da Osama bin Laden alla fine degli anni Ottanta. Nonostante il fatto che gli attacchi dell'11 settembre non potessero essere attribuiti allo Stato dell'Afghanistan, sia gli Stati Uniti che il Regno Unito fecero affidamento sulla legittima difesa quale giustificazione legale della loro operazione militare.<sup>317</sup> Il 18 settembre negli Stati Uniti viene proclamata un'emergenza nazionale e il Congresso americano autorizza il presidente Bush ad utilizzare "all necessary and appropriate force against those nations, organisations or persons he determines planned, authorised, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harboured such organisations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organisations or persons".<sup>318</sup> Il controllo dei Talebani sugli attacchi terroristici non è mai stato affermato né dimostrato dagli Stati Uniti; l'affermazione su cui gli Stati Uniti hanno basato la loro azione di autodifesa era che i Talebani fornivano un "paradiso sicuro" all'organizzazione Al-Qaeda. Nella lettera al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, gli Stati Uniti hanno dichiarato che vi era una prova convincente che l'organizzazione Al-Qaeda, che era "supported by the Taliban regime in Afghanistan had a central role" negli "armed attack" contro gli Stati Uniti e che questi sono stati "made possible by the decision of the Taliban regime to allow the parts of Afghanistan that it controls to be used by this organization as a base of operation".<sup>319</sup>

Il movimento talebano si stabilisce in Afghanistan, riuscendo ad esercitare una qualche forma di controllo su ampie parti del territorio dello Stato, senza alcun rispetto per le norme e i valori internazionali; ciò trascina il paese nell'isolamento da parte della comunità internazionale e nell'essere marchiato dall'Occidente come Stato canaglia. Nonostante l'interpretazione storica che si adotta riguardo alla funzionalità

---

<sup>317</sup> Rappresentanza permanente degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite, *Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2001/946 del 7 ottobre 2001.

<sup>318</sup> Congresso degli Stati Uniti d'America, Public Law n.107-40, *Joint Resolution to authorize the use of United States Armed Forces against those responsible for the recent attacks launched against the United States* del 18 settembre 2001, par. 2(a).

<sup>319</sup> Rappresentanza permanente degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite, *Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, cit.

dell'Afghanistan, è abbastanza chiaro che una volta che i talebani hanno ceduto all'intervento militare statunitense, il paese è fallito completamente. Le istituzioni pubbliche sono implose, non c'era più alcun controllo centralizzato sul territorio e sulla popolazione dello Stato e senza dubbio a questo punto non esisteva più alcun monopolio sull'uso legittimo della forza. Di conseguenza, anche la sovranità esterna dello Stato, come descritto precedentemente, fu considerata dalla comunità internazionale come persa. Questa argomentazione è ulteriormente sostenuta dalle disposizioni dell'Accordo di Bonn, concepito per facilitare la ricostruzione dell'Afghanistan in seguito all'intervento statunitense, che concludeva che una nuova Autorità provvisoria afgana sarebbe diventata “the repository of Afghan sovereignty with immediate effect”.<sup>320</sup> La frase sembra suggerire che i suoi autori consideravano la sovranità dell'Afghanistan come persa a seguito dell'azione militare statunitense e forse della precedente incapacità del governo di amministrare il paese, e ora restituita a un nuovo governo legittimo. Tuttavia, la statualità del paese in quanto tale non è stata messa in discussione in nessun punto.

Il caso dell'intervento militare in Afghanistan in risposta agli attacchi dell'11 settembre risulta essere un po' diverso dagli altri casi di pratica statale. Innanzitutto, inizialmente può sembrare che i Talebani esercitassero un livello di controllo piuttosto sostanziale sulla maggior parte del territorio dello Stato; in secondo luogo, gli Stati Uniti e i loro alleati hanno chiaramente cercato di attribuire indirettamente la responsabilità dell'attacco armato al governo talebano. La situazione è stata considerata nel contesto della ripetuta inosservanza da parte dei Talebani delle esplicite richieste del Consiglio di Sicurezza dell'ONU di consegnare Osama bin Laden alle autorità competenti e di chiudere tutte le strutture di addestramento sul territorio sotto il controllo talebano. Tuttavia, la ragione per includere la considerazione dell'Operazione *Enduring Freedom* in questo paragrafo è il fatto che chiaramente la responsabilità primaria dell'attacco era stata attribuita ad un attore non statale che operava sul territorio di uno Stato che, sebbene avesse una qualche forma di governo, allo stesso tempo manifestava molti sintomi di uno Stato fallito come descritto in precedenza. Sulla base delle informazioni disponibili all'epoca, era generalmente accettato che gli attacchi dell'11 settembre non fossero attribuibili al governo talebano ai sensi del progetto di articoli della Commissione di diritto Internazionale sulla responsabilità dello Stato. L'attacco terroristico non era “diretto o controllato” dai Talebani, come previsto dall'articolo 8 del summenzionato progetto di

---

<sup>320</sup> Consiglio di Sicurezza, *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*, UN Doc. S/2001/1154 del 5 December 2001.

articoli,<sup>321</sup> né il rifiuto dei Talebani di estradare Osama Bin Laden poteva equivalere a “riconoscere e adottare” gli attacchi come propri, come previsto dall’art. 11.<sup>322</sup> Ciononostante, le potenze intervenute hanno accusato i Talebani di permettere l’utilizzo del territorio afghano come base operativa ad Al Qaeda; in altre parole, si sono basati sulla dottrina dell’*harbouring*, come discusso precedentemente. Si potrebbe quindi concludere che, a questo proposito, nonostante la presenza di caratteristiche da Stato fallito, che comportano l’incapacità di controllare il territorio dello Stato e gli attori non statali, gli Stati che hanno agito per autodifesa implicavano una sorta di azione positiva da parte dell’Afghanistan e del suo governo, ossia il dare rifugio e/o sostegno ad Al-Qaeda. Di conseguenza, sebbene sia stato affermato che il precedente dell’11 settembre potrebbe essere considerato una “consuetudine istantanea”<sup>323</sup> ed equivalere all’accettazione della legittima difesa contro attori non statali a prescindere dal coinvolgimento dello Stato, il fatto che gli Stati intervenuti proponano un’interpretazione flessibile dell’elemento “coinvolgimento sostanziale”,<sup>324</sup> che comprende il dare rifugio o comunque il favoreggiamento ad attori non statali che conducono attacchi transfrontalieri, potrebbe anche significare che il nesso tra gli attori non statali e lo Stato territoriale non è diventato completamente superfluo al fine di determinare l’applicabilità o la portata del diritto di autodifesa.

Gli Stati hanno tentato di applicare lo standard di incapacità o non volontà di agire anche in altri casi. Uno di questi è l’operazione militare turca del 2007-2008 in Iraq, che in quegli anni risultava fra i primi posti del Fragile State Index, contro i combattenti del Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK), in seguito all’aumento generale della violenza separatista curda dal 2004. Il PKK, emerso negli anni ’70, lotta per la creazione di un Kurdistan autonomo sul territorio turco. Il gruppo ha iniziato la sua campagna armata nel 1984 in risposta alla discriminazione della minoranza curda in Turchia. Dal 1991, il terreno montagnoso dell’Iraq settentrionale è diventato un rifugio sicuro per l’organizzazione e il 2004 ha osservato un’intensificazione della campagna della violenza

---

<sup>321</sup> L’art. 8 recita come segue: “The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or a group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct”.

<sup>322</sup> L’art. 11 sostiene che: “Conduct which is not attributable to a State under the preceding articles shall nevertheless be considered an act of that State under international law if and to the extent that the State acknowledges and adopts the conduct in question as its own.

<sup>323</sup> C. GRAY, *International Law and the Use of Force*, 3rd edn, 2008, p.198.

<sup>324</sup> V. Corte internazionale di giustizia, *Nicaragua c. Stati Uniti*, cit.

dei separatisti curdi. La Turchia ha effettuato ripetuti attacchi alle basi del PKK nella regione e le tensioni si sono intensificate nel 2007.

Nonostante gli appelli per una soluzione pacifica della situazione da parte sia dell'Iraq che degli Stati Uniti, le operazioni turche sono continuate. La nuova fase dell'intervento ha avuto inizio il 21 febbraio 2008, quando l'esercito turco ha lanciato una grande offensiva di terra, la cosiddetta *Operation Sun*, inviando diverse migliaia di truppe nel nord dell'Iraq.<sup>325</sup>

Per quanto riguarda la legalità dell'intervento turco, un primo aspetto che colpisce è il fatto che, nonostante la portata delle operazioni, la Turchia apparentemente non ha sentito il bisogno di fornire una chiara base giuridica per la sua condotta. Nessuna giustificazione formale è stata resa pubblica, né il Consiglio di Sicurezza è stato informato. Una delle dichiarazioni più elaborate fu rilasciata dopo la conclusione dell'*Operation Sun*, quando la Turchia presentò una nota verbale al Consiglio dei Diritti Umani, dichiarando che:

“The counter-terrorism operation carried out [...] in northern Iraq was limited in scope, geography and duration. It targeted solely the PKK [...] terrorist presence in the region. Turkish military authorities took all possible measures to ensure the security of civilians and to avoid collateral damage. As a result, there has been no civilian casualty. Turkey remains a staunch advocate of the territorial integrity and sovereignty of Iraq”.<sup>326</sup>

Il primo ministro turco, Tayyip Erdogan, ha ripetutamente affermato che l'operazione era giustificata dal diritto internazionale che disciplina la legittima difesa. È chiaro che la Turchia ha adottato un linguaggio giustificativo che ricorda quello usato dagli Stati Uniti per le operazioni antiterrorismo; il paese ha anche sottinteso che la completa incapacità dell'Iraq di contenere la minaccia posta dalla violenza degli attori non statali era una giustificazione sufficiente per l'operazione difensiva.

Si può concludere che l'Iraq non è riuscito a prendere azioni appropriate per prevenire incursioni transfrontaliere dei combattenti del PKK nel territorio turco; nonostante ciò, il governo iracheno e le autorità nazionali curde, nonostante un certo livello di simpatia mostrato da queste ultime, sicuramente non hanno sostenuto attivamente il PKK.

Al contrario, l'Iraq ha specificamente denunciato le azioni dell'attore non statale. In effetti, pur avendo inizialmente assunto un atteggiamento conciliante, dopo gli attacchi

---

<sup>325</sup> T. RUYS, *Quo vadit jus ad bellum?: a legal analysis of Turkey's military operations against the PKK in Northern Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2008, vol. 9, n. 2, pp. 334-364.

<sup>326</sup> T. RUYS, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice*, 2013, p. 458.

aerei turchi del 16 dicembre 2007, il governo iracheno ha presentato un reclamo formale alla Turchia dichiarando di non essere stato né consultato né informato dell'operazione.<sup>327</sup> La clausola secondo cui si sospende il diritto di legittima difesa quando il Consiglio di Sicurezza ha adottato le misure necessarie per garantire la pace e la sicurezza internazionale, è, tuttavia, irrilevante ai fini del presente caso, poiché in nessun momento il Consiglio di Sicurezza ha adottato una risoluzione che si occupasse della presenza del PKK nell'Iraq settentrionale o dello stesso intervento turco; in secondo luogo, va ricordato anche che la Turchia non ha riferito le sue azioni al Consiglio di Sicurezza. La maggior parte degli autori concorda sul fatto che questo di per sé non rende l'intervento illecito: infatti, alla luce delle conclusioni della CIG nel caso *Nicaragua c. Stati Uniti*, la maggior parte degli studiosi ritiene che l'obbligo di riferire non costituisca una *conditio sine qua non* per l'applicazione del diritto alla legittima difesa, ma piuttosto un obbligo separato e convenzionale di natura procedurale, legato all'effettivo esercizio dei poteri del Consiglio di Sicurezza.<sup>328</sup> Come la Corte, questi studiosi ammettono che il dovere di riferire ha un impatto probatorio, nel senso che il mancato rispetto può indicare che uno Stato non ritiene di agire in legittima difesa. Questo approccio sembra essere supportato dalla pratica statale. In sintesi, il mancato rapporto della Turchia indebolisce il suo caso di autodifesa, ma non lo distrugge del tutto.

### **3.7 Approfondimento: il caso della Somalia**

La Somalia è un primo esempio contemporaneo di Stato fallito. Diversi partiti hanno lottato per il controllo della Somalia fin dalla sua formazione nel 1960, in seguito all'unificazione dei territori italiani e britannici<sup>329</sup>. La storia della Somalia è stata segnata da violenza perpetua, colpi di stato militari, ascese, alleanze e, più recentemente, dall'ascesa della militanza islamica radicale.

Come risultato di questa volatilità, non è risultato praticamente alcun controllo dei confini della Somalia per più di un decennio; tale mancanza di controllo, unita a governi instabili e inattuabili, ha creato una situazione molto pericolosa per la sicurezza somala, minando seriamente la stabilità a lungo termine del paese, quella dei suoi vicini, così come la sicurezza internazionale.

---

<sup>327</sup> T. RUYS, *Quo vadit jus ad bellum?: a legal analysis of Turkey's military operations against the PKK in Northern Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2008, vol. 9, n. 2, pp. 334-364.

<sup>328</sup> C. GRAY, *International Law and the Use of Force*, 2018.

<sup>329</sup> J. ROWLANDS, *Fixing Fragile States: A New Paradigm for Development*, 2010.

Prima della guerra civile iniziata nel 1988, la Somalia era un importante esportatore di prodotti agricoli e marini; i partner commerciali della Somalia comprendevano i vicini paesi del Kenya e dell’Etiopia. La guerra civile ha distrutto la Somalia, ha privato la sua popolazione delle loro case e dei loro mezzi di sostentamento e ha creato un’economia parallela guidata dalla pirateria.<sup>330</sup> In seguito al rovesciamento del presidente Mohamed Siad Barre nel 1991, il Paese è stato teatro di una guerra civile su vasta scala, un conflitto che ha portato al crollo di tutte le strutture statali, e ad una catastrofe economica, sociale, politica e umanitaria; lo Stato somalo ha sostanzialmente cessato di esistere, senza alcuna autorità governativa coordinata. Da allora, ci sono stati almeno quindici tentativi infruttuosi di stabilire un governo in Somalia; allo stesso modo, nessun organismo di sicurezza significativo è stato in grado di sostituire l’esercito somalo dopo il suo crollo nel 1991. I gruppi di opposizione hanno minato praticamente ogni tentativo di sostituzione, convertendo essenzialmente i soldati in mercenari nazionali. L’assenza di autorità di polizia designata ha creato un “ongoing security vacuum [that] has encouraged the clan violence and anarchy that make Somalia a global poster child for a ‘failed state’” politicamente, economicamente e socialmente.<sup>331</sup>

Il segretario generale delle Nazioni Unite nel 1996 ha sottolineato che “[t]he situation in Somalia will continue to deteriorate until the political will exists among the parties to reach a peaceful solution to their dispute, or until the international community gives itself new instruments to address the phenomenon of a failed State”.<sup>332</sup> Egli ha anche descritto la situazione della Somalia come segue:

“As a country without a national government, Somalia remains unique. The functions that States perform, such as the provision of social services, including health and education, the regulation, for example, of the movement of goods and persons, control of the environment, airspace and coasts, and so on, as well as the representation of the Somali people in intergovernmental and international fora, are absent [...]”.<sup>333</sup>

Dopo diverse iniziative di pace fallite, la Conferenza Nazionale Somala per la Pace, basata sulla società civile, ha approvato nel 2000 la Carta Nazionale di Transizione per

---

<sup>330</sup> *Ivi*, par. 29-30.

<sup>331</sup> M.SILVA, *Somalia: State failure, piracy, and the challenge to international law*, in *Virginia Journal of International Law*, 2010, vol. 50, n. 3, p. 557.

<sup>332</sup> Dipartimento di Pubblica Informazione delle Nazioni Unite, *The United Nations and Somalia 1992-1996*, United Nations with an introduction by Boutros Boutros-Ghali, Secretary-General of the United Nations, 1996, p. 87.

<sup>333</sup> Consiglio di Sicurezza, Rapporto del Segretario Generale sulla Situazione della Somalia, UN Doc. S/1999/882 del 16 agosto 1999, par. 63.

un governo provvisorio,<sup>334</sup> che è culminata in elezioni nazionali e ha eletto l'Assemblea Nazionale di Transizione ed un Presidente. Il governo nazionale di transizione, il primo governo del paese in un decennio, controlla, tuttavia, solo una piccola parte del territorio e la sua autorità è contestata dai leader delle fazioni e dall'autoproclamato Stato secessionista "Somaliland".

Il governo di transizione somalo è stato eletto alla fine del 2004, con Abdullahi Jussuf come presidente, ma non è stato in grado di stabilire la sua autorità sulla maggior parte del territorio somalo, principalmente a causa della lotta che ancora si verifica tra le diverse fazioni<sup>335</sup>. La mancanza di un governo effettivo è continuata in Somalia negli ultimi anni, ed è stato caratterizzato dall'intervento etiope, fra il 2006 e il 2009, e dall'attuale presenza delle truppe dell'Unione africana;<sup>336</sup> in effetti la Somalia continua a risultare fra i primi posti nel Fragile State Index.

Inoltre, dal 2008 il vuoto di potere in Somalia ha dato luogo a continui atti di pirateria internazionale con base sulle sue coste, un'attività che contribuisce a finanziare il conflitto armato nel suo territorio. Alla luce di tutto ciò, il Consiglio di Sicurezza ha stabilito che "the situation in Somalia constitutes a threat to international peace and security in the region"<sup>337</sup> e ha autorizzato gli Stati a "[e]nter the territorial waters of Somalia for the purpose of repressing acts of piracy and armed robbery at sea' using all necessary means to repress [such] acts".<sup>338</sup>

Come osservato in precedenza, la Somalia è stata un'epitome di Stato fallito per un certo numero di anni e continua a rappresentarne un buon esempio. Non sorprende che gli attori non statali abbiano approfittato dell'incapacità dello Stato di controllare efficacemente il suo territorio per lanciare attacchi agli stati vicini.

Il 30 novembre 2006 il parlamento etiope ha autorizzato un intervento militare volto a contrastare qualsiasi attacco o incursione in Etiopia da parte di attori non statali che operano dal territorio somalo; in tale risoluzione il parlamento dichiarava di vedere un pericolo chiaro e presente da parte degli islamisti somali. Inoltre, la risoluzione ha anche

---

<sup>334</sup> Consiglio di Sicurezza, Rapporto del Segretario Generale sulla Situazione della Somalia, UN Doc. S/2000/1211 del 19 dicembre 2000.

<sup>335</sup> N. AKPINARLI, *The Fragility of the 'failed State' Paradigm: A Different International Law Perception of the Absence of Effective Government*, 2009, p.48.

<sup>336</sup> Ivi, p.49.

<sup>337</sup> Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1863 (2009), adottata il 16 gennaio 2009, relativa alla situazione in Somalia.

<sup>338</sup> Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1816 (2008), adottata il 2 giugno 2008, relativa agli atti di pirateria e le rapine a mano armata contro le navi nelle acque territoriali e in alto mare al largo della Somalia.

affermato che gli islamisti stavano addestrando, dando rifugio e armando i gruppi etiopici che si opponevano al governo, e accettavano l'aiuto del rivale dell'Etiopia nel Corno d'Africa, ovvero l'Eritrea. Il voto ha autorizzato il primo ministro Meles Zenawi a intraprendere qualsiasi azione legale per proteggere l'Etiopia da un'invasione.

Gli scontri continuarono ad intensificarsi e il 24 dicembre 2006 l'Etiopia ammise di avere truppe da combattimento all'interno della Somalia e di aver agito per legittima difesa. In una dichiarazione ufficiale, il primo ministro Meles Zenawi disse che il suo governo aveva preso misure di autodifesa e aveva iniziato a contrattaccare le aggressive forze estremiste delle Corti islamiche e i gruppi terroristici stranieri<sup>339</sup>. L'UIC dovette affrontare un grande attacco di terra e dell'aviazione e di conseguenza fu presto costretto a lasciare tutte le città e i paesi, comprese Mogadiscio e Kismayo. Il 9 gennaio 2007 l'Etiopia dichiarò ufficialmente che l'UIC era stata sconfitta e il 18 gennaio 2007 iniziò il ritiro delle sue truppe.<sup>340</sup>

L'Etiopia ha invocato una serie di giustificazioni per il suo intervento militare, tra cui il diritto intrinseco alla legittima difesa e l'intervento con consenso. L'attenzione qui si concentrerà sull'aspetto della legittima difesa dell'azione militare etiope che copre il periodo di tempo successivo al 24 dicembre 2006. La summenzionata risoluzione del Parlamento etiope votata il 30 novembre 2006, pur non fornendo l'autorizzazione per un'azione militare automatica, approvava che il governo prendesse tutte le misure necessarie e legali per scongiurare il pericolo derivante dalla ripetuta dichiarazione di una "guerra santa" contro il paese.

La risoluzione non faceva riferimento ad un attacco specifico oppure ad una serie di attacchi che avrebbero fatto scattare la necessità di usare la forza militare per autodifesa. Nonostante il primo ministro etiope Meles Zenawi abbia dichiarato che il suo paese aveva preso delle misure di legittima difesa ed iniziato a rispondere alle aggressive forze estremiste delle Corti islamiche, tale azione, tuttavia, non fu riferita al Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

Ci sono alcuni interrogativi sulla precisa base giuridica dell'intervento militare etiope in Somalia. Sebbene l'Etiopia abbia inizialmente negato il dispiegamento di truppe, successivamente ha rivendicato la legittima difesa. Come è stato affermato:

“this was clearly not self-defence against armed attack by government forces, but apparently self-defence as part of the ‘war on terror’ against the threat posed by the UIC, and against its

---

<sup>339</sup> Consiglio di Sicurezza, Rapporto del Segretario Generale sulla Situazione della Somalia, UN Doc. S/2007/115 del 28 febbraio 2007, par. 5.

<sup>340</sup> Z.W. YIHDEGO, *Ethiopia's military action against the union of islamic courts and others in somalia: Some legal implications*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2007, vol. 56, n.3.

past terrorist attacks [...] Its major military operations extending far beyond the border area look more like action to protect TFG government against the UIC than self-defence of Ethiopia".<sup>341</sup>

Come conseguenza della situazione instabile in Somalia e della quasi totale mancanza di governo per un certo numero di anni, dalla metà degli anni Novanta un certo numero di gruppi estremisti che operano dalla Somalia hanno compiuto o facilitato una moltitudine di attacchi nella regione.

Questi includono, tra gli altri, diversi attacchi terroristici in Etiopia compiuti dal gruppo al-Ittihaad al-Islami a metà degli anni Novanta; gli attacchi del 7 agosto 1998 alle ambasciate statunitensi di Nairobi e Dar es Salaam, a cui ha fatto seguito la Risoluzione 1189 del CdS; si ricorda inoltre, l'attacco del 28 dicembre 2002 al Paradise Hotel di Kikambala, in Kenya, e gli attentati dell'11 luglio 2010 a Kampala, attribuiti ad Al-Shabaab. Secondo i rapporti dell'International Crisis Group, le forze di difesa keniate hanno considerato e preparato un intervento militare in Somalia per un certo numero di anni.<sup>342</sup> L'operazione militare è stata infine sollecitata da una serie di rapimenti transfrontalieri che hanno preso di mira turisti occidentali sulla costa keniota e operatori umanitari del campo profughi di Dadaab.

Alla conferenza stampa tenutasi a Nairobi il 15 ottobre 2011, i ministri della Difesa e degli Interni kenioti hanno annunciato che il Kenya si sarebbe impegnato in un'operazione militare contro i militanti di Al-Shabaab che operavano nella Valle di Giuba in Somalia; hanno invocato anch'essi l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite come base legale per l'azione e hanno confermato che tutte le misure adottate nell'esercizio del diritto di legittima difesa sarebbero state debitamente riferite al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. L'annuncio di tale operazione, denominata Linda Nchi (Proteggere il Paese) è arrivato dopo le ripetute incursioni di Al-Shabaab nel territorio keniota e i rapimenti di diversi cittadini stranieri. La prima fase dell'operazione Linda Nchi è stata lanciata il 16 ottobre 2011. Nella lettera del rappresentante permanente del Kenya alle Nazioni Unite, si affermava che:

"Kenya has been facing serious challenges emanating from the collapse of the State of Somalia over the past two decades. The situation has worsened of late, following the unprecedented escalation of threats to the country's national security. Kenya has suffered dozens of incursions that were repulsed by its military and police forces. Scores of Kenyans

---

<sup>341</sup> C. GRAY, *International Law and the Use of Force*, 2018, p. 250.

<sup>342</sup> V. International Crisis Group, *The Kenyan Military Intervention in Somalia*, Africa Report n. 184 del 15 febbraio 2012, p.1.

have lost their lives over the past 36 months in border towns and communities owing to terrorist actions and incursions from Al-Shabaab militant”.<sup>343</sup>

È chiaro che, se osservate isolatamente, le incursioni di Al-Shabaab non potrebbero essere considerate singolarmente come un “attacco armato”. Nella sua pretesa di agire per legittima difesa, tuttavia, il Kenya ha invocato nove incidenti separati che si sono verificati dal 2009 al 2011, basandosi di conseguenza sull’argomento che un certo numero di attacchi successivi di minore intensità che mostrano un modello distintivo può costituire un attacco armato se preso in considerazione nel suo insieme. Inoltre, il governo keniota ha suggerito che il paese aveva subito gravi perdite economiche a causa dell’impatto del deterioramento della situazione della sicurezza nella zona di confine sull’industria del turismo. Rimane dubbio, tuttavia, che le incursioni di Al-Shabaab abbiano raggiunto la soglia necessaria per essere considerate un “attacco armato” e quindi, richiedere l’esercizio del diritto di usare la forza per autodifesa.

D’altra parte, questo particolare esempio di uso della forza potrebbe sostenere la tesi che quando si valuta la necessità di usare la forza per legittima difesa, la gravità degli attacchi transfrontalieri di attori non statali è uno dei molti fattori che devono essere presi in considerazione. Il fatto che il Governo Federale di Transizione (GFT) non sia stato in grado di impedire ad Al-Shabaab di operare all’interno del suo territorio e di sconfinare in quello keniota ha senza dubbio influenzato la decisione keniota di condurre un’operazione militare contro un potente attore non statale.

In risposta al peggioramento della situazione in Somalia, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato all’unanimità la risoluzione 1725 (2006) ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, chiedendo la ripresa dei colloqui di pace e fornendo chiaramente sostegno al GFT contro l’UIC.<sup>344</sup> La risoluzione riaffermava “its respect for the sovereignty, territorial integrity, political independence, and unity of Somalia”<sup>345</sup> e invitava “all parties inside Somalia and all other States to refrain from action that could provoke or perpetuate violence and violations of human rights, contribute to unnecessary tension and mistrust, endanger the ceasefire and political process, or further damage the

---

<sup>343</sup> V. Consiglio di Sicurezza, *Letter dated 17 October 2011 from the Permanent Representative of Kenya to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, UN Doc S/2011/646 del 18 ottobre 2011.

<sup>344</sup> V. Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1725 (2006), adottata il 6 dicembre 2006, relativa all’autorizzazione all’Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD) e agli Stati membri dell’Unione africana a istituire la missione dell’IGAD di sostegno alla pace in Somalia (IGASOM).

<sup>345</sup> *Ibidem*.

humanitarian situation”.<sup>346</sup> Concludendo che la situazione in Somalia continua a costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, la Risoluzione 1725 (2006) del Consiglio di sicurezza dell’ONU ha autorizzato l’istituzione di una missione regionale di protezione e addestramento in Somalia, ha modificato l’embargo sulle armi come richiesto e ha dichiarato specificamente che gli Stati che confinano con la Somalia non devono schierare truppe.

L’UIC ha respinto la risoluzione e ha sostenuto che lo schieramento di truppe straniere in Somalia equivale ad un’invasione.<sup>347</sup>

Il Consiglio di Sicurezza dell’ONU non ha condannato né approvato formalmente l’intervento etiope; tuttavia, il 22 dicembre 2006 il Consiglio di sicurezza ha emesso una dichiarazione presidenziale in cui esprimeva profonda preoccupazione per le continue violenze all’interno della Somalia e invitava tutte le parti a ritirarsi dal conflitto.<sup>348</sup>

Non sono stati fatti ulteriori commenti né è stata pubblicata una dichiarazione finché il 21 febbraio 2007 il Consiglio di sicurezza ha adottato all’unanimità la Risoluzione 1744. La Risoluzione ha accolto con favore il ritiro delle forze etiopi dalla Somalia e ha autorizzato gli Stati membri dell’Unione africana a istituire una forza regionale, l’AMISOM, in Somalia per “help avoid a security vacuum”.<sup>349</sup> Agendo ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza ha fornito all’ANISOM l’autorizzazione a impiegare tutte le misure necessarie per adempiere al suo mandato, tra cui “provide protection to the Federal Institutions [...] and security for key infrastructure” e contribuire alla “creation of necessary security conditions for the provision of humanitarian assistance”.<sup>350</sup> Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite non ha discusso la legalità dell’uso della forza da parte dell’Etiopia e non ha chiesto la fine dei combattimenti; il documento ha solamente espresso il suo sostegno al GFT per tutta la durata dell’intervento militare, in quanto unico governo rappresentativo della Somalia. La posizione dei singoli stati variava. L’Eritrea si era fortemente opposta all’operazione e sostiene che l’Etiopia tentava di trascinare nuovamente la Somalia nell’instabilità esistente in precedenza; d’altra parte, gli Stati Uniti hanno fornito un forte sostegno

---

<sup>346</sup> *Ibidem*.

<sup>347</sup> Consiglio di Sicurezza, Rapporto del Segretario Generale sulla Situazione della Somalia, UN Doc. S/2007/115 del 28 febbraio 2007, par. 4.

<sup>348</sup> Consiglio di Sicurezza, *Statement by the President of the Security Council*, UN Doc. S/PRST/2006/59 del 22 dicembre 2006.

<sup>349</sup> Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1744 (2007), adottata il 21 febbraio 2007 relativa alla guerra civile in Somalia. Il Consiglio: “Decides to authorize member States of the African Union to establish for a period of six months a mission in Somalia, which shall be authorized to take all necessary measures as appropriate”.

<sup>350</sup> *Ibidem*.

all'operazione e l'hanno considerata una risposta appropriata all'aggressione degli islamisti; in effetti gli Stati Uniti sono diventati in breve tempo parte del conflitto, effettuando raid aerei su obiettivi dell'UIC.

L'effettivo controllo governativo è un criterio imperativo non solo per la creazione della statualità nel diritto internazionale, ma anche per valutare l'indipendenza politica e l'autorità sovrana di qualsiasi Stato già esistente. Dai rapporti del gruppo di monitoraggio del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite emerge chiaramente che né il GFT né l'UIC avrebbero potuto raggiungere il livello di controllo territoriale che hanno raggiunto senza il sostegno militare, finanziario e logistico di forze esterne.<sup>351</sup>

Sebbene riconosciuto a livello internazionale, il GFT non aveva l'indipendenza politica e territoriale per entrare in relazioni internazionali con altri Stati; per tutto il periodo del conflitto, la statualità della Somalia non è mai stata messa in discussione, al contrario, ogni singola risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU applicabile, le dichiarazioni presidenziali del Consiglio di sicurezza o il rapporto del Gruppo di monitoraggio hanno riaffermato il rispetto della sovranità, dell'integrità territoriale, dell'indipendenza politica e dell'unità della Somalia. Sebbene il paese avesse un organo di governo legittimo e riconosciuto a livello internazionale, il GFT non aveva la capacità di mantenere la legge e l'ordine nel paese, poiché esercitava il controllo solo su una porzione molto piccola del suo territorio.

Tuttavia, l'Etiopia non ha considerato l'incapacità o la mancanza di volontà del GFT di controllare l'UIC e i suoi affiliati come una giustificazione sufficiente per il suo intervento militare. D'altra parte, anche se l'UIC esercitava il controllo su ampie parti del territorio dello Stato, non era riconosciuta dalla comunità internazionale come un governo della Somalia né era considerata come avente il diritto di agire per il popolo somalo.

L'operazione AMISOM portata avanti dai caschi blu continua ad operare all'interno del territorio somalo e continuerà a farlo finché la Somalia non svilupperà una forza militare che abbia la solidità e la disciplina per essere in grado di preservare la sicurezza da sola, senza il sostegno di forze esterne, così da non minare oltretutto la sicurezza e la pace internazionale.

---

<sup>351</sup> Consiglio di Sicurezza, *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1676 (2006)*, UN Doc. S/2006/913 del 22 novembre 2006. Il rapporto afferma che: "The main sources for the overall military build-up of foreign arms, military equipment and military personnel can be variously attributed to ten states as follows: Djibouti, Egypt, Eritrea, Ethiopia, Iran, Libya, Saudi Arabia, Syria, Uganda and Yemen. Of the foreign states, seven are aligned with the UIC, as follows: Djibouti, Egypt, Eritrea, Iran, Libya, Saudi Arabia and Syria; the remaining three states, Ethiopia, Uganda and Yemen, are aligned with the TFG", p. 44.

## Conclusioni

L'ultimo capitolo di questo lavoro ha esaminato le questioni relative al fallimento dello Stato e le sue conseguenze nel diritto internazionale, in particolare nel contesto delle regole riguardanti l'autodifesa e l'uso della forza contro attori non statali. Si è sostenuto che, alla luce dei recenti sviluppi nelle relazioni tra Stati, una delle questioni giuridiche più pressanti riguarda il diritto di usare la forza in autodifesa contro gruppi armati non statali le cui azioni non possono essere attribuite direttamente agli Stati falliti.

È stato stabilito che affrontare la questione ampiamente riconosciuta del fallimento statale si è dimostrato difficile sia a livello teorico sia a livello pratico.

Gli Stati sovrani costituiscono gli attori principali dell'ordine mondiale moderno e i soggetti primari del diritto internazionale. Il sistema stabilito alla Conferenza di San Francisco mirava a prevenire i conflitti interstatali e, di conseguenza, privilegiava rigorosi principi di non intervento, così come l'uguaglianza e la sovranità degli Stati; la condizione *sine qua non* per il funzionamento di questo sistema però era l'esistenza di comunità politiche empiricamente vitali, gli Stati. L'esame dei criteri di sovranità in questo capitolo ha identificato il contesto giuridico in cui sorgono le questioni di fatto; si è visto come la definizione di Stato, di cui alla Convenzione di Montevideo del 1934, si applica principalmente agli elementi richiesti per la sua creazione e si è concluso che esiste una forte presunzione riguardo alla continuità degli Stati nel diritto internazionale e che anche cambiamenti sostanziali nei quattro elementi costitutivi non influenzano la condizione di un'entità come Stato, come si è potuto osservare nel caso specifico degli Stati falliti, i quali, nonostante la loro situazione, mantengono ugualmente la propria statualità.

Si è sostenuto che i criteri di Montevideo forniscono un supporto molto limitato nell'analisi della statualità nel corso della sua continua esistenza. Tuttavia, mentre è chiaramente necessario riconoscere che uno Stato non scompare a causa del venir meno di alcune caratteristiche necessarie alla sua creazione, è altrettanto importante riconoscere che le trasformazioni degli elementi costitutivi della statualità, ed in particolare la mancanza di un governo effettivamente funzionante, incidono gravemente sulla capacità dello Stato di esercitare i suoi diritti e adempiere ai suoi obblighi.

I cosiddetti Stati falliti, anche se formalmente non privati della statualità, sono empiricamente incapaci di fornire beni di base alle loro popolazioni e di adempiere ai loro obblighi verso gli altri Stati; di conseguenza, la realtà di entità territoriali disfunzionali

che mancano di governi centrali organizzati sottolinea l'inadeguatezza del sistema westfaliano di diritto internazionale che si basa sulla presenza di Stati pienamente operativi.

Gli Stati falliti non rientrano nel paradigma e quindi rappresentano una grande sfida per l'ordine giuridico internazionale, in gran parte statico; infatti, è stato stabilito che incapsulare il concetto di Stato fallito all'interno di un paradigma giuridico è in qualche modo problematico. Tali entità sono fondamentalmente uniche e richiedono risposte specificamente su misura per le sfide che pongono e spesso tali risposte mutano di caso in caso. Pertanto, la difficoltà preliminare è il fatto che in un sistema giuridico internazionale orientato principalmente allo Stato, non vi è una definizione standard di ciò che costituisce uno Stato "fallito", tant'è che viene utilizzata una terminologia varia per descrivere la stessa situazione o per descriverne di diverse seppur strettamente correlate. Il denominatore comune del fallimento statale è la perdita del controllo governativo sul territorio degli Stati, che può, naturalmente, variare nella sua forma ed estensione, e che segue logicamente l'implosione dell'autorità centrale.

Si è affermato che dal punto di vista del diritto internazionale, l'elemento più importante del fallimento statale è senza dubbio la perdita prolungata di un governo effettivo; la nozione di governo effettivo è un elemento costitutivo della statualità così come un concetto giuridico, ed è quindi adatta agli scopi della presente analisi. Per tale motivo, si è proposta una definizione di fallimento statale riservata a quegli Stati che, come conseguenza di conflitti anarchici, mancano totalmente o parzialmente di un governo effettivo capace di mantenere la legge e l'ordine nel suo territorio o in parte di esso, e che mancano oltretutto della capacità di ricostruire i loro governi con i propri mezzi.

Il livello di fallimento statale potrebbe essere determinato in riferimento al grado di mancanza di un governo effettivo, con casi estremi di completa assenza di un'autorità governativa ed altri esempi in cui le strutture di potere esistenti esercitano solo un controllo marginale sulla popolazione e sul territorio dello Stato.

Per un periodo significativo, la comunità internazionale ha continuato a considerare gli Stati falliti in termini di disastri umanitari relativamente contenibili con un impatto globale limitato al di là della minaccia immediata ai loro vicini; la retorica è altresì cambiata dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001.

Sulla scia del ventunesimo secolo, gli Stati falliti, così come gli attori non statali che operano nei loro territori, sono diventati una delle principali minacce alla pace e alla

sicurezza internazionale; in effetti il complesso processo indicato come fallimento dello Stato è comunemente accompagnato ed associato a conflitti armati e al controllo da parte di attori non statali di vaste porzioni del territorio dello Stato.

È stata introdotta l'analisi delle conseguenze giuridiche della continua esistenza di uno Stato fallito e del controllo di attori non statali su ampie parti del territorio di tale Stato nel contesto dello *jus ad bellum* con particolare enfasi sull'autodifesa. Sono state quindi esaminate le questioni relative alla legalità dell'uso della forza in autodifesa contro attori non statali che operano dai territori di Stati falliti.

L'autodifesa è prima di tutto un'eccezione alla regola generale che vieta l'uso della forza nelle relazioni tra Stati e, di conseguenza, deve essere costruita nel contesto di altri principi del diritto internazionale, in particolare l'integrità territoriale e l'uguaglianza sovrana degli Stati. L'interpretazione dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite relativo alla legittima difesa in relazione a casi che coinvolgono attori non statali e Stati falliti rimane incerta e contestata. Allo stesso modo, gli sforzi per chiarire lo sviluppo del diritto internazionale consuetudinario riguardante l'uso della forza contro gli attori non statali negli Stati falliti sono continuamente ostacolati dalle ambiguità e dalle incongruenze nella pratica statale in corso. L'elaborato si è concentrato principalmente sulle implicazioni legali relative all'uso della forza nelle situazioni in cui il paradigma della statualità tradizionale risulta inapplicabile. Di conseguenza, l'indagine condotta ha proceduto in tre parti principali: dopo aver fornito alcuni cenni preliminari identificando il diritto pertinente, si è proceduto all'analisi dei possibili motivi per l'esercizio del diritto di autodifesa contro attori non statali che operano all'interno dei territori di Stati falliti; è stata poi affrontata l'applicabilità dei principi di necessità e proporzionalità in tali circostanze.

Alla luce dei recenti sviluppi nella pratica statale, si è sostenuto che il diritto internazionale deve impegnarsi con la nuova realtà dei conflitti caratterizzati dalla presenza di potenti attori non statali che operano dai territori degli Stati che non hanno assolutamente alcun controllo sulle loro azioni; di conseguenza, è stata fornita un'analisi approfondita dei problemi relativi alla stretta aderenza a regole puramente statali sull'uso della forza.

Gli ultimi paragrafi del capitolo sono il punto cruciale e concludono che, nonostante l'importanza della sovranità statale e dell'integrità territoriale, il divieto assoluto di esercitare la legittima difesa contro attori non statali senza attribuire la loro condotta allo

Stato territoriale, può non essere considerato come la visione più dominante nel diritto internazionale attuale e nella pratica statale. I sostenitori di un diritto di autodifesa ampiamente inteso sottolineano il fatto che l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite non identifica esplicitamente la natura della parte responsabile dell'attacco armato e che gli attori non statali sono indubbiamente in grado di perpetrare un tale attacco. È infatti sempre più difficile difendere l'argomento secondo cui gli attori non statali non hanno la capacità di condurre un'operazione militare transfrontaliera di tale scala ed effetto che potrebbe essere sufficiente per considerarla un "attacco armato".

Pertanto, il crescente sostegno ad una lettura flessibile dell'elemento *ratione personae* di "attacco armato", che può far scattare il diritto di autodifesa, è guidato principalmente dalla crescente minaccia del terrorismo internazionale, nonché dagli sviluppi e dalla disponibilità di trasporti moderni, armi e tecnologie di comunicazione.

Il capitolo ha poi proceduto ad indagare tre questioni di particolare interesse in relazione all'affermazione di cui sopra: è stato esaminato se e come l'azione difensiva contro gli attori non statali possa essere influenzata dalla posizione dello Stato territoriale; in secondo luogo, è stata affrontata la possibilità secondo cui gli Stati falliti si assumono la responsabilità delle azioni degli attori non statali non prevenendo tali atti e non rispettando i loro obblighi di diligenza; infine, è stato esaminato come le due questioni di cui sopra influenzano la legalità delle misure difensive adottate dallo Stato caduto vittima di attacchi da parte di attori non statali. Piuttosto che prendere una posizione a favore o contro una lettura restrittiva dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, è stato preferibile concentrarsi nel sottolineare il fatto che la distinzione tra le due diverse questioni, in primo luogo quella dell'attribuzione, e in secondo luogo la classificazione di un attacco armato ai fini dell'art. 51, non può distogliere dalla necessità di una base legale per il dispiegamento di misure difensive contro attori non statali in possibile violazione della sovranità e dell'integrità territoriale di uno Stato fallito.

Per essere applicati alle misure difensive impiegate contro attori non statali in Stati falliti, vari aspetti della necessità e della proporzionalità devono essere riconsiderati e forse anche modificati; tuttavia, il loro ruolo rimane cruciale nelle discussioni riguardanti l'autodifesa contro gli attori non statali situati in Stati falliti.

Nonostante la comunità internazionale continui a perpetuare una nozione di statualità che permette l'esistenza di un sistema di diritto internazionale Stato-centrico, quando si ha a che fare con le realtà pratiche e politiche del fallimento statale, il diritto internazionale

può non considerare più la sovranità esterna degli Stati come un diritto innegabile alla statualità.

La recente pratica statale relativa all'uso della forza contro attori non statali che operano all'interno di Stati falliti sembra sostenere questa conclusione; pertanto, anche se la statualità degli Stati falliti rimane incontestata, la loro sovranità viene considerata sempre più dipendente dall'esistenza di governi effettivi ed i recenti casi di interventi militari nell'esercizio dell'autodifesa indicano un chiaro movimento oltre la riluttanza guidata dalla sovranità nell'uso della forza nelle relazioni degli Stati.

L'analisi della pratica statale selezionata sembra suggerire che gli Stati falliti hanno cambiato considerevolmente il panorama moderno della pace e della sicurezza; tuttavia, le esatte conseguenze e l'impatto di questo cambiamento nel diritto internazionale devono ancora essere pienamente esplorate.

Sono stati analizzati alcuni esempi di pratiche statali poste in essere in seguito all'11 settembre, alla ricerca di una risposta alla domanda se esista una crescente dissonanza tra la proibizione assoluta dell'uso della forza difensiva contro attori non statali negli Stati falliti e la pratica degli Stati a tale proposito. In particolare, è stato esaminato se e come la mancanza di un governo effettivo e l'incapacità di adempiere agli obblighi internazionali da parte degli Stati falliti abbia influenzato le reazioni degli Stati verso attacchi armati perpetrati esclusivamente da attori non statali.

Si è concluso che nella pratica statale posta in essere in seguito ai fatti dell'11 settembre si sta cristallizzando la tendenza che punta verso la percezione della sovranità come responsabilità nel giustificare la risposta militare contro gli attori non statali.

È stato più comunemente sostenuto dagli Stati colpiti da attacchi terroristici provenienti da Stati falliti, che l'incapacità degli Stati di adempiere ai loro obblighi internazionali per quanto riguarda l'esercizio del controllo sul proprio territorio e popolazione e la prevenzione degli attacchi degli attori non statali, può far scattare il diritto dello stato vittima alla legittima difesa. Non sembra che gli Stati siano disposti ad applicare uno standard più indulgente verso gli Stati falliti per quanto riguarda gli obblighi di diligenza previsti dal diritto internazionale. Gli esempi di pratica statale discussi nel capitolo indicano anche il fatto che gli Stati riconoscono sempre più il diritto all'autodifesa contro attori non statali, indipendentemente dalla responsabilità dello Stato territoriale per l'attacco perpetrato.

L'elaborato sostiene che la pratica statale è difficilmente uniforme e consolidata; spesso gli Stati non condannano esplicitamente le operazioni militari contro attori non statali

come illegali. Tuttavia, ciò non implica ovviamente che la giustificazione dell'intervento da parte degli Stati vittime rimanga incontestata; l'analisi della recente pratica statale sembra affermare che sta diventando sempre più difficile sostenere l'affermazione secondo cui il diritto internazionale proibisce assolutamente l'uso della forza difensiva contro attori non statali; allo stesso modo però, gli Stati rimangono in conflitto su quando tale forza può essere impiegata ed è lecita.

Ci si è infine interrogati se l'invocazione implicita o esplicita della debolezza e dell'incapacità di agire dello Stato fornisca una base giuridica sufficiente per l'intervento in autodifesa. Questa tesi ha ritenuto che gli Stati propongano sempre più spesso lo scenario di incapacità e/o non volontà come giustificazione per l'uso della forza difensiva contro attori non statali situati nel territorio di Stati falliti.

In conclusione, il caso degli Stati falliti ancora non è ben definito all'interno del diritto internazionale e non siamo in possesso di alcuna convenzione in materia. Nonostante ciò, la comunità internazionale è conscia della presenza di tali Stati e nonostante il loro pieno riconoscimento, li identifica pienamente quali potenziali minacce per la pace e la sicurezza internazionale. Sebbene, come esposto nella presente tesi, vi sia un'ampia prassi statale, essa ancora non risulta essere univoca e costante, a tal punto da creare norme consuetudinarie; in questo caso, infatti, si potrebbe procedere alla codificazione di tali norme, così da esporle in forma scritta e soprattutto in modo sistematico ed uniforme. Ritengo quindi che il fenomeno degli Stati falliti e le conseguenze che ne scaturiscono, fra cui anche il potenziale incremento del terrorismo internazionale, si manifesti sempre di più nell'epoca contemporanea e debba quindi essere regolamentato tempestivamente, così da poter disporre di normative precise a cui fare riferimento quando si entra in contatto con questa tipologia di Stato.

## BIBLIOGRAFIA

### DOTTRINA

- A. AUST, *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, 2005.
- A. BIANCHI, *Enforcing international law norms against terrorism*, Bloomsbury Publishing, 2004.
- A. BOYLE, C. CHINKIN, *The Making of International Law*, Oxford University Press, 2007.
- A. CASSESE, *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories in International Law*, in *European Journal of International Law*, 2001, vol. 12, n. 5.
- A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, vol. 4, n. 5.
- A. CIAMPI, *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*, B. FASSBENDER (ed.), Oxford University Press, 2011.
- A. RANDELZHOFFER, *Article 51*, in *The Charter of the United Nations, A Commentary*, B. SIMMA (ed.), Oxford University Press, 1994.
- A. S. DEEKS, “*Unable or Unwilling*”: *Towards a Normative Framework for Extraterritorial Self-Defence*, in *Virginia Journal of International Law*, 2012, vol. 52, n. 3.
- A.F. PANZERA, *Terrorismo internazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, 1992.
- B. CONFORTI, *The Law and Practice of the United Nations*, Brill, 2005.
- B. FASSBENDER, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, vol. 36.
- B. SAUL, *Definition of “Terrorism”*, in the UN Security Council: 1985-2004, in *Chinese Journal of International Law*, 2005, vol. 4, n. 1.
- B. SAUL, *Terrorism and International Humanitarian Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Edward Elgar Publishing, 2014, cap.13.
- B. SIMMA ET AL. (eds), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, 2012.
- C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale: garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè editore, 2010.
- C. GIORGETTI, *A Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations*, Brill, 2010.

- C. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, 2018.
- C. MCCAULEY, S. MOSKALENKO, *Friction: How Radicalization Happens to Them and Us*, Oxford University Press, 2011.
- C. STAHN, *Terrorist Acts as “Armed Attack”: The Right to Self-Defence, Article 51 (1/2) of the UN Charter, and International Terrorism*, in *Fletcher Forum of World Affairs*, 2003, vol. 27, n. 2.
- C. TOMUSCHAT, *Primacy of United Nations Law - Innovative Features in the Community Legal Order*, in *Common Market Law Review*, 2006, vol. 43.
- C. VERHOEVEN, *The Odd Man Karakozov: Imperial Russia, Modernity, and the Birth of Terrorism*, Cornell University Press, 2009.
- D. BETHLEHEM, *Self-defence against an imminent or actual armed attack by nonstate actors*, in *American Journal of International Law*, 2012, vol. 106, n. 4.
- D. I. AHMED, *Defending Weak States Against the “Unwilling or Unable” Doctrine of Self-Defence*, in *Journal of International Law and International Relations*, 2013, vol. 9, n. 1.
- D. THÜRER, *‘The “Failed State” and international law’*, in *International Review of the Red Cross*, 1999, vol. 81, n. 836.
- D.C. RAPOPORT, *The Four Waves of Terrorism*, Georgetown University Press, 2004.
- D.J. HARRIS, *Cases and Materials on International Law*, Sweet and Maxwell, 2004.
- E. BJORN, *The Ultra Vires Character of Legislative Action by the Security Council*, in *International Organizations Law Review*, 2005, vol. 2, n. 2.
- E. CARISCH, L. RICKARD-MARTIN, S.R. MEISTER, *Evolution of UN Sanctions*, Springer, 2017.
- E. DE WET, *Human Rights Considerations and the Enforcement of Targeted Sanctions in Europe: the emergence of core standards of judicial protection*, in *Securing Human Rights? Achievement and Challenges of the UN Security Council*, B. FASSBENDER (ed.), Oxford University Press, 2011.
- E. ROSAND, *Security council resolution 1373, the counter-terrorism committee, and the fight against terrorism*, in *American Journal of International Law*, 2003, vol. 97, n. 2.
- F. CHERUBINI, *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali V.
- F. GIUMELLI, *The Purposes of Targeted Sanctions*, in *Targeted Sanctions: the impacts and effectiveness of United Nations action*, T.J. BIERSTEKER, S.E. ECKERT e M. TOURINHO (eds.), Cambridge University Press, 2016.
- F. SALERNO, *diritto internazionale: principi e norme*, CEDAM, 2017.

- G. ABI-SAAB, *The United Nations Operations in the Congo, 1960-1964*, Oxford University Press, 1978.
- G. KREIJEN, *State Failure, Sovereignty and Effectiveness. Lessons from the Decolonization of Sub-Saharan Africa*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- G.W. BUSH, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 2001, vol. 25.
- H. CHARLESWORTH, C. CHINKIN, *The Boundaries of International Law*, Manchester University Press, 2005.
- H. DUFFY, *The “war on terror” and the framework of international law*, Cambridge University Press, 2015.
- I. BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2003.
- J. CRAWFORD, *Creation of States in International Law*, Oxford University Press, 2006.
- J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012.
- J. PAUST, *Use of Armed Force against Terrorists in Afghanistan, Iraq and Beyond*, in *Cornell International Law Journal*, 2002, vol.35, n.3.
- J.M. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2009, p. 7.
- J.M. FARRALL, *Sanctions*, in *The Oxford Handbook of International Organizations*, 2016.
- J.ROWLANDS, *Fixing Fragile States: A New Paradigm for Development*, Taylor and Francis, 2010.
- K. AMBOS, A. TIMMERMANN, *Terrorism and Customary International Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Edward Elgar Publishing, 2014.
- K. S. CARLSTON, Review of *The Changing Structure of International Law*, by W. Friedmann, in *Journal of Legal Education*, 1965, vol. 17, n. 4.
- L. MOIR, *Reappraising the Resort to Force. International Law, Jus ad Bellum and the War on Terror*, Bloomsbury publishing, 2010, p.60.
- L. VAN DEN HERIK, *The Security Council's targeted sanctions regimes: In need of better protection of the individual*, in *Leiden Journal of International Law*, 2007, vol. 20, n. 4.
- L.A. SICILIANOS, *The European Court of Human Rights Facing the Security Council: Towards Systemic Harmonization*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2017, vol. 66, n. 4.
- L.B. DE CHAZOURNES, *Relationships and Interfaces Between Regional and Universal Organizations: room for development*, in *International Organizations Law Review*, 2012, vol. 9, p. 263-265.

- M. CRAVEN, *Statehood, Self-Determination, and Recognition*, in *International Law*, M.D EVANS (ed.), 2006.
- M. DI FILIPPO, *The Definition of Terrorism in International Law*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Edward Elgar Publishing, 2014.
- M. DIXON, R. MCCORQUODALE, *Cases and Materials on International Law*, Oxford University Press, 2003.
- M. DOXEY, *Reflections on the Sanctions Decade and Beyond*, in *International Journal*, 2009, vol. 64, n. 2.
- M. E. O'CONNELL, *Dangerous Departures*, in *American Journal of International Law*, 2013, vol.103, n. 2.
- M. SOSSAI, *UN Sanctions and Regional Organizations: an analytical framework*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, L. VAN DEN HERIK (ed.), Edward Elgar Publishing, 2017.
- M.HAPPOLD, *Security Council resolution 1373 and the constitution of the United Nations*, in *Leiden Journal of International Law*, 2003, vol.16, n. 3.
- M.SILVA, *Somalia: State failure, piracy, and the challenge to international law*, in *Virginia Journal of International Law*, 2010, vol. 50, n. 3.
- N. AKPINARLI, *The Fragility of the 'Failed State' Paradigm: A Different International Law Perception of the Absence of Effective Government*, Brill, 2010.
- N. ROSTOW, *Before and after: The Changed UN Response to Terrorism Since September 11th*, in *Cornell International Law Journal*, vol. 35, n. 3, 2002.
- N. TSAGOURIAS, N.D WHITE, *Collective Security: theory, law and practice*, Cambridge University Press, 2013.
- O. CORTEN, *The Controversies over the Customary Prohibition on the Use of Force: A Methodological Debate*, in *European Journal of International Law*, 2006, vol.16, n. 5.
- O. SCHACHTER, *The Extraterritorial Use of Force Against Terrorist Bases*, in *Huston Journal of International Law*, 1988-89, vol. 11, n. 2.
- P. DE SENA, *Sanzioni Individuali del Consiglio di Sicurezza, art. 103 della Carta delle Nazioni Unite e rapporti tra sistemi normativi*, in *Sanzioni "Individuali" del Consiglio di Sicurezza e Garanzie Processuali Fondamentali*, F. Salerno (a cura di), CEDAM, 2010.
- P.M DE LA CUBA, *The statehood of 'collapsed states' in Public International Law*, in *Agenda Internacional*, 2011, vol. 18, n. 29.
- R. BAXTER, *A Skeptical Look at the Concept of Terrorism*, in *Akron Law Review*, 1974, 7 (3).

- R. GUANARATNA, *Inside Al-Qaeda: Global Network of Terror*, Columbia University Press, 2002.
- R. HIGGINS, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford University Press, 1994.
- R. MULLERSON, *Jus ad Bellum ad International Terrorism*, in *International Law Studies*, F. L. Borch e P. S. Wilson (eds.), 2003, vol. 79, n. 1.
- R. P. BARNIDGE JR., *The due diligence principle under international law*, in *International Community Law Review*, 2006, vol. 8, n.1.
- R. VAN STEENBERGHE, *Self-Defence in Response to Attacks by Non-State Actors in Light of Recent State Practice: A Step Forward?*, in *Leiden Journal of International Law*, 2010, vol. 23, n.1.
- S. DEWULF, D. PACQUEE, *Protecting Human Rights in the War on Terror: Challenging the Sanctions Regime Originating from Resolution 1267 (1999)*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2006, vol. 24, n. 4.
- S. HOLLENBERG, *The Diverging Approaches of the European Court of Human Rights in the Cases of Nada and Al-Dulimi*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2015, vol. 64, n. 2.
- T. GRANT, *Defining Statehood: the Montevideo Convention and its Discontents*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, vol. 37, n. 403.
- T. M. FRANCK, *Recourse to force: State action against threats and armed attacks*, Cambridge University Press, 2002.
- T. RUYS, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter: Evolution in Customary Law and Practice*, Cambridge University Press, 2013.
- T. RUYS, *Quo vadit jus ad bellum?: a legal analysis of Turkey's military operations against the PKK in Northern Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2008, vol. 9, n. 2.
- T.J. BIERSTEKER, *Targeted Sanctions and Individual Human Rights*, in *International Journal*, 2010, vol. 65, n. 1.
- V. LOWE, *International Law*, Oxford Legal Studies Research Paper n.4, 2007.
- Y. ARAI-TAKAHASHI, *Proportionality*, in *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, 2013.
- Y. SANDOZ, *Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités*, in *Swiss Review of International and European Law*, 2002, vol. 12, n. 3.
- Z.W. YIHDEGO, *Ethiopia's military action against the union of islamic courts and others in somalia: Some legal implications*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2007, vol. 56, n. 3.

## DOCUMENTI

Assemblea generale e Consiglio di Sicurezza, Report of the Secretary-General on the Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security, UN-Doc A/ 55/907-S/2001/384 del 19 aprile 2001.

Assemblea generale, Dichiarazione sui principi di diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati secondo la Carta delle Nazioni Unite adottata il 24 ottobre 1970, UN Doc A/RES/2625.

Assemblea Generale, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, UN Doc. A/CN.4/L.682 del 13 aprile 2006.

Assemblea Generale, *Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, UN Doc. A/59/565 del 2 dicembre 2004.

Assemblea Generale, *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*, UN Doc. A/54/1 del 31 agosto 1999.

Assemblea generale, Risoluzione 3314 (1974), adottata il 14 dicembre del 1974, relativa alla definizione di aggressione, art. 3, lett. g.

Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione 1597 (2008), adottata il 23 gennaio 2008, relativa al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e alle liste nere dell'Unione europea, par 6.

B. SAUL, *Introductory note to International Convention Against the Taking of Hostages*, New York.

Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945.

Commissione dell'Organizzazione degli Stati Americani, Report of the oas commission that visited ecuador and colombia, RC.25/doc.7/08 del 17 marzo 2008.

Commissione di diritto internazionale, Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali, adottata nel 2001, art. 23, par. 1.

Commissione di diritto internazionale, *Report on the work of its fifty-third session (23 April-1 June and 2 July-10 August 2001)*, UN Doc. A/56/10, art.9.

Commissione di diritto internazionale, *Report on the work of its fifty-third session (23 April-1 June and 2 July-10 August 2001)*, UN Doc. A/56/10, p.76, par. 3.

Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, First Report of the Non-State Actors Committee, *Non-State Actors in International Law: Aims, Approach and Scope of Project and Legal Issues*, 2010.

Congresso degli Stati Uniti d'America, Public Law n.107-40, *Joint Resolution to authorize the use of United States Armed Forces against those responsible for the recent attacks launched against the United States* del 18 settembre 2001.

Consiglio di Sicurezza, *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*, UN Doc. S/2001/1154 del 5 December 2001.

Consiglio di Sicurezza, Guidelines of the Committee for the conduct of its work, adottate il 7 novembre 2002, ultima modifica apportata il 5 settembre 2018, par. 7.

Consiglio di Sicurezza, *Letter dated 17 October 2011 from the Permanent Representative of Kenya to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, UN Doc S/2011/646 del 18 ottobre 2011.

Consiglio di Sicurezza, Rapporto del Segretario Generale sulla Situazione della Somalia, UN Doc. S/1999/882 del 16 agosto 1999, par. 63.

Consiglio di Sicurezza, Rapporto del Segretario Generale sulla Situazione della Somalia, UN Doc. S/2000/1211 del 19 dicembre 2000.

Consiglio di Sicurezza, Rapporto del Segretario Generale sulla Situazione della Somalia, UN Doc. S/2007/115 del 28 febbraio 2007, par. 5.

Consiglio di Sicurezza, Rapporto del Segretario Generale sulla Situazione della Somalia, UN Doc. S/2007/115 del 28 febbraio 2007, par. 4.

Consiglio di Sicurezza, *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1676 (2006)*, UN Doc. S/2006/913 del 22 novembre 2006.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1511 (2003), adottata il 16 ottobre 2003, relativa al mantenimento della sicurezza e della stabilità in Iraq, par. 1.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1725 (2006), adottata il 6 dicembre 2006, relativa all'autorizzazione all'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD) e agli Stati membri dell'Unione africana a istituire la missione dell'IGAD di sostegno alla pace in Somalia (IGASOM).

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1744 (2007), adottata il 21 febbraio 2007 relativa alla guerra civile in Somalia.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1816 (2008), adottata il 2 giugno 2008, relativa agli atti di pirateria e le rapine a mano armata contro le navi nelle acque territoriali e in alto mare al largo della Somalia.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 1863 (2009), adottata il 16 gennaio 2009, relativa alla situazione in Somalia.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 662 (1990), adottata il 9 agosto 1990, relativa all'annessione irachena del Kuwait, par. 2.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1267 (1999), adottata il 15 ottobre 1999, relativa alle misure circa i talebani e Al-Qaeda.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1368 (2001), adottata il 12 settembre 2001, relativa all'attacco alle torri gemelle dell'11 settembre 2001.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1373 (2001), adottata il 28 settembre 2001, relativa alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici, par 1.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1377 (2001), adottata il 12 novembre 2001, relativa all'adozione della dichiarazione sullo sforzo globale per combattere il terrorismo.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1483 (2003), adottata il 22 maggio 2003, relativa alla revoca delle sanzioni economiche imposte all'Iraq dalla Risoluzione 661 (1990).

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1566 (2004), adottata l'8 ottobre 2004, relativa alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1617 (2005), adottata il 29 luglio 2005, relativa all'ampliamento delle misure previste dalle risoluzioni n. 1267, 1333 e 1390 e alla definizione di "associated with".

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 1822 (2008), adottata il 20 giugno 2008, relativa alle misure previste per gli individui presenti nella Lista Consolidata.

Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n. 661 (1990), adottata il 6 agosto 1990, relativa all'embargo nei confronti dell'Iraq.

Consiglio di Sicurezza, *Statement by the President of the Security Council*, UN Doc. S/PRST/2006/59 del 22 dicembre 2006.

Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna, Ginevra, 12 agosto 1949.

Convenzione di Ginevra per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare, Ginevra, 12 agosto 1949.

Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, Ginevra, 12 agosto 1949.

Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, Ginevra, 12 agosto 1949.

Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati, Montevideo, 26 dicembre 1933.

Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, New York, 17 dicembre 1979.

Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici per mezzo di esplosivo, New York, 15 dicembre 1997.

Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, New York, 13 aprile 2005.

Convenzione per la creazione di una Corte Penale Internazionale, Ginevra, 16 novembre 1937.

Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, New York, 9 dicembre 1999.

Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili, L'Aja, 16 dicembre 1970.

Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, Montreal, 23 settembre 1971.

Convenzione per la repressione e prevenzione del terrorismo, Ginevra, 16 novembre 1937.

Convenzione per la soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, Roma, 10 marzo 1988.

Corte di giustizia dell'Unione europea, *Kadi c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-402/05, sentenza del 3 settembre 2008, par. 316.

Corte di Giustizia dell'Unione europea, *Kadi e al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cause riunite C-402/05 e C-415/05, sentenza del 3 settembre 2008.

Corte di Giustizia dell'Unione europea, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*, causa C-402/05, sentenza del 16 gennaio 2008.

Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Nada c. Svizzera*, ricorso n. 10593/08, sentenza del 12 settembre 2012.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. c. Svizzera*, ricorso n. 5809/08, sentenza del 21 giugno 2016.

Corte internazionale di giustizia, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Repubblica Democratica del Congo c. Uganda)*, parere separato del giudice Kooijmans, par. 30.

Corte internazionale di giustizia, *Attività armate sul territorio del Congo*, parere separato del giudice Kooijmans, 2005, par. 29.

Corte internazionale di giustizia, *Corfu channel (Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Albania)*, sentenza del 9 aprile 1949, par. 22.

Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, parere consultivo del 9 luglio 2004, ICJ Reports 2004, par. 139.

Corte internazionale di giustizia, *Nicaragua c. Stati Uniti*, sentenza del 27 giugno 1986.

Corte internazionale di giustizia, *North Sea Continental Shelf Cases*, sentenza del 20 febbraio 1969, I.C.J Reports 1969, p. 32.

Corte internazionale di giustizia, *Western Sahara*, parere consultivo del 16 ottobre 1975, ICJ Reports 1975, pp. 35-36, par. 94.

Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Hamdan v. Rumsfeld*, 2006, 548 US 557, parte 2, VI, D, ii).

Corte suprema federale, *Youssef Mustapha Nada c. il Segretariato per gli Affari Economici*, causa 1A 45/2007, sentenza del 14 novembre 2007.

Dipartimento di Pubblica Informazione delle Nazioni Unite, *The United Nations and Somalia 1992-1996*, United Nations with an introduction by Boutros Boutros-Ghali, Secretary-General of the United Nations, 1996.

International Crisis Group, *The Kenyan Military Intervention in Somalia*, Africa Report n. 184 del 15 febbraio 2012, p.1.

Istituto di Diritto Internazionale, *Problèmes actuels du recours à la force en droit international*, Risoluzione 10A (2007), adottata il 27 ottobre 2007, par. 10.

L. BRAHIMI, *Briefing to the Security Council*, United Nations Security Council, trascrizione del 13 November 2001.

Parlamento della Repubblica d'Irlanda, *Vote to thanks to people of America*, 1921, Dublino.

Protocollo addizionale alle quattro convenzioni di Ginevra del 1949 e relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, Ginevra, 8 giugno 1977.

Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, Montreal, 24 febbraio 1988.

R. M. M. KHOMEYNI, Letter to Michail Seergeivic Gorbaciov, 1989, Teheran.

Rappresentanza permanente degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite, *Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2001/946 del 7 ottobre 2001.

Tribunale di primo grado dell'Unione europea, *Kadi c. Commissione*, causa T-85/09, sentenza del 30 settembre 2010.

Tribunale di primo grado dell'Unione europea, *Kadi c. Consiglio e Commisisione*, causa T-315/01, sentenza del 21 settembre 2005.

Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia (TPIJ), *Prosecutor v. Tadić*, 1995, IT-94-1, par. 94.

Tribunale Penale Internazionale Per L'ex-Yugoslavia (TPIY), *Prosecutor v. Tadić (Interlocutory Appeal on Jurisdiction)*, causa IT-94-1, sentenza del 14 dicembre 1995, par. 70.

Tribunale Speciale per il Libano, STL-11-01/I/AC/R176 bis, 16 febbraio 2011. *Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging*.

Unione africana, Patto di non aggressione e di difesa comune dell'Unione africana, 31 gennaio 2005, art., lett. c.

Y. ARAFAT, *Speech to the UN General Assembly*, 1974.

## SITOGRAFIA

K. ANNAN, *A Global Strategy for Fighting Terrorism*, 2005, disponibile su <https://www.un.org/sg/en/content/sg/articles/2005-03-11/global-strategy-fighting-terrorism> (ultimo accesso: 10 settembre 2021).

M.F.M.I. DE ROBESPIERRE, *On the Moral and Political Principles of Domestic Policy*, discorso tenuto il 5 febbraio del 1794, disponibile su <http://www.college.columbia.edu/core/system/files/text/robemor.pdf> (ultimo accesso: 22 giugno 2021).

## Abstract

International terrorism is still a real threat to international peace and security. This issue continues to be topical and consequently central to the international and national agendas, with the United Nations, but also regional organisations, NGOs and States converging to combat this phenomenon in the most appropriate and effective way possible.

Although terrorism has existed for a long time, it has become a real threat to the Western world following the terrorist attacks committed by Al-Qaeda on 11 September 2001, which also sanctioned the birth of a new type of warfare, quite different from the traditional ones that the collective imagination was previously familiar with. In fact, the *modus operandi* of this phenomenon is particularly characteristic and constantly evolving, with the collateral damage of making a specific categorisation of its strategy and therefore also a precise definition very difficult.

The international community that initiated the creation of the United Nations, immediately after the end of the Second World War, has undergone considerable transformation over the years. The international power structure has become increasingly complex and, as a result, security threats have changed considerably; what seemed to remain constant was the fact that since the creation of international law, states have always been at its core. Through their governmental structures, states play a primary role in the creation and implementation of international law in both their internal jurisdiction and external arenas.

The spread of terrorism, however, has made it essential to abandon the traditional view of the international system: it has become necessary to realise that the state is no longer the main actor on the stage of international relations and to accept the multitude of actors that are now present, including non-state actors.

Moreover, towards the end of the 20th century, the international legal system began to confront the phenomenon of failed and collapsed states, territorial units that are not formally deprived of statehood but empirically unable to provide basic political goods to their populations and to fulfil their obligations to other states, overwhelmed by the mass violence resulting from internal conflicts and the humanitarian emergencies that followed, states such as Somalia, the Democratic Republic of Congo, Afghanistan, Yemen, Haiti, Côte d'Ivoire, and indeed many other countries, were pushed to the brink of bankruptcy. These circumstances have had, and in many cases continue to have, serious

repercussions not only for the state in question and its population, but also for its neighbours and the international community of states.

The failure of the state undeniably causes great human suffering and as a result the state itself becomes questionable in the eyes of its people. It is not unprecedented that the vacuum caused by state collapse is filled by powerful non-state actors. These groups do not necessarily aim to replace a legitimate government and often vary considerably in terms of the degree and level of their organisation, as well as the political, religious and military objectives they pursue.

The constant topicality of the terrorist phenomenon and the great interest shown by the entire international community, from the ordinary citizen to the most expert scholar of law and security, led me to want to investigate more deeply the legislation produced within the United Nations and the action of the Security Council, as the main body entrusted with the task of maintaining international security and peace. In addition, the frequent mention of so-called failed states in the media and the lessons I learned about them during my time abroad as an Erasmus student made me curious about the legal implications of such states in the presence of the phenomenon of international terrorism. The aim of this paper is, therefore, to better investigate the terrorist phenomenon through the international regulations in force and to analyse how terrorism and state failure are interconnected: failure, in fact, could create a flourishing ground for the undisturbed presence of terrorist groups, which, in turn, could affect the rescue of the state from bankruptcy.

The paper is divided into three chapters, the first of which deals with a brief excursus on the terrorist phenomenon, its definition and the most important Conventions adopted within the United Nations; the second one analyses the system of individual sanctions, adopted by the Security Council, often taken against individuals belonging to terrorist organisations. Finally, the third chapter takes a closer look at failed states, the consequences for their sovereignty and international responsibility, as well as other legal implications that arise when non-state actors, such as terrorist groups, are present in the territory or attack it from outside.

Finding a univocal definition of terrorism has been very difficult, given the changes that this phenomenon has observed over time: in fact, while previously terrorism was presented as a phenomenon of nationalist or separatist matrix, whose aim was to subvert

the existing order to create a new one, already in the 1980s and 1990s it began to transform itself into a phenomenon of religious matrix, purely Islamic, which represents contemporary terrorism.

In view of the different facets presented by this phenomenon, giving a precise definition of the acts that could constitute terrorism has not been easy for legal scholars, who tried already to describe it in the 1970s. Only recently, the international community seems to have shown greater interest and need to counter the phenomenon of international terrorism through universal and/or regional instruments of general scope. A first and rather modest attempt can be seen in the Convention on the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted in 1999 at the United Nations, which includes a general definition of this phenomenon. A more daring attempt is, instead, the draft international convention initially presented by India in 1996; this *Draft Comprehensive Convention*, unlike the 1999 Convention, does not have a sectoral approach, but rather aims at combating terrorist activities in all its ambits. To this end, it too unfortunately provides a general definition of terrorism and is still under review by two subsidiary bodies of the General Assembly.

However, it cannot be said that we already have a general and all-encompassing convention on terrorism, but the main obligation of international treaties against terrorism is to include the crimes defined in the different conventions in domestic criminal law, and to make them punishable with penalties that reflect the seriousness of the crime.

Given the diversity and complexity of the phenomenon of international terrorism, the United Nations has had to devise new means of dealing with such a threat. The presence of non-state actors has made it necessary to evolve the collective security system by adopting new instruments, the so-called individual sanctions, which are analysed in the second chapter of this paper.

The shift from general or collective sanctions to targeted sanctions started in the 1990s and was mainly due to the desire to avoid collateral damage, the effect of which usually affected mainly civilians, leaving the government's position unchanged, which was supposed to be the real target of such measures. In contrast, targeted sanctions are imposed against specific individuals, avoiding any repercussions on people deemed innocent. In the fight against terrorism, this type of measure has been regularly used with the aim of imposing financial restrictive measures against individuals, entities or groups linked to terrorist activities. The beginning of the use of this instrument in this regard is

linked to the implementation of UN Security Council Resolution 1267, in which the first so-called blacklist was also issued. The concept of a blacklist is formally considered to be an effective list of all persons, entities and organisations that are linked to and involved in terrorist activities, and that, upon official inclusion of their names on the list, are immediately affected by the freezing of their funds and more. The question that has arisen from the use of these new instruments by the Security Council is whether the imposition of this type of measure can actually preserve the full respect of human rights; for this reason, three different judgments have been examined which have demonstrated a violation of these rights and consequently found that there has been no clear improvement over the previous collective security system.

The terrorist phenomenon, although widespread in many parts of the world, could proliferate more in those more unstable states, which, unable to operate in an increasingly interdependent international community, weaken the entire system. The third chapter proposes precisely to analyse, from the legal point of view, the concept of the failed State, even in the absence of an international convention on the subject, analysing first the definition of the State dealt with in the Montevideo Convention on the Rights and Duties of States of 1933.

In the case of state failure, several traditional concepts of international law may change, such as international responsibility: there is a debate on whether an unstable state, often due to internal conflicts, and unable to maintain control over its territory, its population and to provide only basic services, can be held responsible for terrorist attacks from its own country; while others observe that this very instability makes it easier for the government to camouflage its support for such activities. Similarly, a very important and fundamental issue in the UN Charter, namely armed force, is addressed. The prohibition of this means is one of the main values of the United Nations, which has, however, two exceptions, the one inherent in individual and collective self-defence, as prescribed in Article 51, is precisely the one that is included in this work. More specifically, the permissibility of the use of force against non-state actors, whether operating from failed states or active in states themselves, and the state practice observed so far are examined. Finally, a case study was taken, namely Somalia, which has repeatedly been defined as an emblematic case of a failed state, in order to show concretely the interconnection that could arise between a failed state and the presence of the terrorist phenomenon on its territory or deriving from it.

The last chapter of this work, as already mentioned, examined issues of state failure and its consequences in international law and in particular in the context of rules concerning self-defence and the use of force against non-state actors. It was argued that, considering recent developments in inter-state relations, one of the most pressing legal issues concerns the right to use force in self-defence against non-state armed groups whose actions cannot be directly attributed to failed states.

It has been accepted that addressing the widely recognised issue of state failure has proved difficult both in theory and in practice.

Sovereign states are the building blocks of the modern world order and the primary subjects of international law. The system established at the San Francisco Conference aimed to prevent interstate conflict and, consequently, favoured strict principles of non-intervention, as well as equality and sovereignty of states; the *sine qua non* for the functioning of this system, however, was the existence of empirically viable political communities, the states. The examination of the criteria of sovereignty in this chapter identified the legal context in which questions of fact arise; it was then argued that the definition of state in the 1934 Montevideo Convention applied mainly to the elements required for the creation of a state and it was concluded that there was a strong presumption regarding the continuity of states in international law and that even substantial changes in the four constituent elements did not affect the status of an entity as a state, as could be seen in the specific case of failed states, which, despite their situation, still retained their statehood.

It has been argued that the Montevideo criteria provide very limited support for the analysis of statehood during its continuous existence. However, while it is clearly necessary to recognise that a state does not disappear because of the loss of certain characteristics that were required at its creation, it is equally important to recognise that transformations in the constitutive elements of statehood, and in particular the lack of an effectively functioning government, seriously affect the state's ability to exercise its rights and fulfil its obligations.

So-called failed states, although formally not deprived of statehood, are empirically incapable of providing basic goods to their populations and fulfilling their obligations to other states; hence, the reality of dysfunctional territorial entities lacking organised central governments underscores the inadequacy of the Westphalian system of

international law that relies on the presence of fully functioning states. Failed states do not fit into the paradigm and therefore pose a major challenge to the largely static international legal order; indeed, it has been established that encapsulating the concept of a failed state within a legal paradigm is somewhat problematic. Such entities are fundamentally unique creatures that require responses specifically tailored to the challenges they pose, and these responses often change from case to case. Thus, the preliminary difficulty is the fact that in a primarily state-oriented international legal system, there is no standard definition of what constitutes a 'failed' state and different terms are used to describe the same situation or to describe different but closely related ones. The common denominator of state failure is the loss of governmental control over the territory of states, which may, of course, vary in its form and extent, and which logically follows the implosion of central authority.

It has been argued that from the point of view of international law, the most important element of state failure is undoubtedly the prolonged loss of effective government; the notion of effective government is a constitutive element of statehood as well as a legal concept and is therefore suitable for the purposes of the present analysis. For this reason, a proposed definition of state failure has been given that would be reserved for those states that, as a consequence of anarchic conflicts, totally or partially lack an effective government capable of maintaining law and order in its territory or part of it, and that also lack the capacity to rebuild their governments by their own means. The level of state failure could be determined by reference to the degree of lack of effective government, with extreme cases of complete lack of governmental authority and other examples where existing power structures exercise only marginal control over the population and territory of the state.

For a considerable period, the international community continued to view failed states in terms of relatively containable humanitarian disasters with a limited global impact beyond the immediate threat to their neighbours; the rhetoric also changed after the terrorist attacks of 11 September 2001.

In the wake of the twenty-first century, failed states, as well as non-state actors operating in their territories, have become a major threat to international peace and security; indeed, the complex process referred to as state failure is commonly accompanied and associated with armed conflicts and control by non-state actors of vast proportions of state territory.

An analysis of the legal consequences of the continued existence of a failed state and the control of non-state actors over large parts of that state's territory in the context of *jus ad bellum* was introduced with particular emphasis on self-defence. Issues relating to the legality of the use of force in self-defence against non-state actors operating from the territories of failed states were then examined.

Self-defence is first and foremost an exception to the general rule prohibiting the use of force in relations between states and, consequently, must be constructed in the context of other principles of international law, in particular territorial integrity, and the sovereign equality of states. The interpretation of Article 51 of the UN Charter concerning self-defence in relation to cases involving non-state actors and failed states remains uncertain and contested. Similarly, efforts to clarify the development of customary international law regarding the use of force against non-state actors in failed states are continually hampered by ambiguities and inconsistencies in ongoing state practice. The paper focused primarily on the legal implications related to the use of force in situations where the paradigm of traditional statehood is inapplicable. Accordingly, the investigation conducted proceeded in three main parts: after providing some preliminary background by identifying the relevant law, an analysis of the possible grounds for the exercise of the right of self-defence against non-state actors operating within the territories of failed states was undertaken; the applicability of the principles of necessity and proportionality in such circumstances was then addressed.

Considering recent developments in state practice, it has been argued that international law must engage with the new reality of conflicts characterised by the presence of powerful non-state actors operating from the territories of states that have absolutely no control over their actions; consequently, an in-depth analysis of the problems of strict adherence to purely state rules on the use of force has been provided.

The last paragraphs of the chapter were the crux of the matter and concluded that, despite the importance of state sovereignty and territorial integrity, the absolute prohibition of exercising self-defence against non-state actors without attributing their conduct to the territorial state may not be considered as the most dominant view in current international law and state practice. Proponents of a broadly understood right of self-defence point to the fact that Article 51 of the UN Charter does not explicitly identify the nature of the party responsible for the armed attack and that non-state actors are undoubtedly capable

of perpetrating such an attack. Indeed, it is increasingly difficult to defend the argument that non-state actors do not have the capacity to conduct a cross-border military operation of such scale and effect that it might be sufficient to consider it an 'armed attack'.

Thus, the growing support for a flexible reading of the *ratione personae* element of 'armed attack' that can trigger the right of self-defence is mainly driven by the growing threat of international terrorism, as well as by the developments and availability of modern transport, weapons, and communication technologies.

The chapter then proceeded to investigate three issues of particular interest in relation to the above statement: firstly, it was examined whether and how defensive action against non-state actors might be affected by the position of the territorial state; secondly, it addressed the possibility that failed states bear responsibility for the actions of non-state actors by failing to prevent such acts and to comply with their due diligence obligations; and finally, it examined how the above two issues affect the legality of defensive measures taken by the state that has fallen victim to attacks by non-state actors. Rather than taking a position for or against a restrictive reading of Art. 51 of the UN Charter, it was preferable to focus on highlighting the fact that the distinction between the two different issues, firstly that of attribution and secondly, the classification of an armed attack for the purposes of Art. 51, cannot distract from the need for a legal basis for the deployment of defensive measures against non-state actors in possible violation of the sovereignty and territorial integrity of a failed state.

It has been argued that various aspects of necessity and proportionality need to be reconsidered and perhaps even modified in order to be applied to defensive measures employed against non-state actors in failed states; however, their role remains crucial in discussions concerning self-defence against non-state actors located in failed states. Although the international community continues to perpetuate a notion of statehood that allows for the existence of a state-centric system of international law, when dealing with the practical and political realities of state failure, international law may no longer regard the external sovereignty of states as an undeniable right to statehood.

Recent state practice regarding the use of force against non-state actors operating within failed states seems to support this conclusion; thus, although the statehood of failed states remains uncontested, their sovereignty is increasingly seen as dependent on the existence of effective governments, and recent cases of military interventions in the exercise of self-

defence indicate a clear movement beyond sovereignty-driven reluctance in the use of force in state relations. It has been argued that analysis of selected state practice seems to suggest that failed states have changed the modern landscape of peace and security considerably; however, the exact consequences and impact of this change in international law have yet to be fully explored.

Several examples of state practices in the aftermath of 9/11 were examined in search of an answer to the question of whether there is a growing dissonance between the absolute prohibition of the use of defensive force against non-state actors in Failed states and the practice of states in this regard. In particular, it was examined whether and how the lack of effective governance and the inability of Failed states to fulfil their international obligations influenced states' reactions to armed attacks perpetrated exclusively by non-state actors.

It was concluded that in state practice following the events of 11 September, the trend towards the perception of sovereignty as a liability in justifying military response against non-state actors is crystallising. It has been most commonly argued by victim states that the failure of states to fulfil their international obligations to exercise control over their territory and population and to prevent attacks by non-state actors may trigger the victim state's right to self-defence. It does not appear that states are willing to apply a more lenient standard to Failed states with regard to their due diligence obligations under international law. The examples of state practice discussed in the chapter also point to the fact that states increasingly recognise the right to self-defence against non-state actors, regardless of the responsibility of the territorial state for the attack perpetrated.

The paper argues that state practice is hardly uniform and established; states often do not explicitly condemn military operations against non-state actors as illegal. However, this obviously does not imply that the justification for intervention by victim states remains uncontested; the analysis of recent state practice seems to argue that it is becoming increasingly difficult to sustain the claim that international law absolutely prohibits the use of defensive force against non-state actors; equally, however, states remain conflicted about when such force can be employed and is lawful.

Finally, this thesis questioned whether the implicit or explicit invocation of state weakness and inability to act provides a sufficient legal basis for intervention in self-

defence. This thesis found that states increasingly propose the scenario of incapacity and/or unwillingness as a justification for the use of defensive force against non-state actors located in the territory of Failed states.

In conclusion, the case of Failed states is still not well defined within international law, and we do not have any conventions on the subject. Nevertheless, the international community is aware of the presence of such states and despite their full recognition, fully identifies them as potential threats to international peace and security. Although, as set out in this thesis, there is a broad state practice, it is still not unambiguous and constant, to the point of creating customary norms; in fact, if this were the case, one could proceed to codify these norms, to set them out in writing and, above all, in a systematic and uniform manner. I therefore believe that the phenomenon of Failed states and its consequences, including the potential increase in international terrorism, is becoming more and more apparent in the modern age, and must therefore be regulated in good time, so that we have precise regulations to refer to when we come into contact with this type of state.