

# La cooperazione multilaterale nella lotta al terrorismo internazionale. Il Comitato contro il terrorismo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

Mirko Sossai\*

## 1. Introduzione

Nell'odierno sistema delle relazioni internazionali, caratterizzato da crescente interdipendenza, le azioni condotte in misura crescente da reti terroristiche transnazionali sono considerate con maggiore attenzione e profonda preoccupazione dagli Stati in quanto esse si sono rivelate, in ragione delle distruzioni, del numero cospicuo di vittime e del diffondersi di uno stato di terrore e di insicurezza, una tra le più gravi minacce alla pace e alla sicurezza internazionali e una violazione dei diritti umani fondamentali.

A partire dai terribili attacchi dell'11 settembre 2001 alle Torri gemelle e al Pentagono, la lotta al terrorismo è divenuta una priorità assoluta per la comunità internazionale nel suo insieme. La gravità di tali atti ha impresso una chiara accelerazione nella definizione di più compiute strategie di cooperazione tra gli Stati. Significative per numero e importanza sono le iniziative poste in essere dalle Nazioni Unite. Nei giorni immediatamente successivi, condanna degli attacchi è pervenuta dall'Assemblea generale<sup>1</sup> e dal Consiglio di sicurezza<sup>2</sup>. Si evidenziano allora sia il rinnovato impegno del Comitato *ad hoc* istituito dalla risoluzione 51/210 del 17 dicembre 1996 verso l'elaborazione di una Convenzione globale sul terrorismo internazionale<sup>3</sup>, sia soprattutto l'approvazione da parte del Consiglio di sicurezza della risoluzione 1373 del 28 settembre 2001. Agendo sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, dopo aver riconosciuto nel preambolo il diritto naturale alla legittima difesa, il Consiglio afferma per la prima volta che *ogni* atto di terrorismo internazionale costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali e indica in modo generale e astratto una serie di misure che tutti gli Stati sono obbligati ad adottare. Per effetto della risoluzione, si istituisce anche un Comitato contro il terro-

\* Dottorando di ricerca in Diritto internazionale, Università di Siena.

<sup>1</sup> UN Doc. A/56/1 del 12 settembre 2001.

<sup>2</sup> UN Doc. S/RES/1368 del 12 settembre 2001.

<sup>3</sup> I negoziati sulla convenzione globale, dopo un'iniziale progresso, si sono arenati per il mancato accordo sulla definizione di atto di terrorismo internazionale, questione cruciale sin dagli anni settanta. L'Organizzazione della Conferenza islamica ha indicato una versione diversa della definizione inizialmente proposta dal coordinatore del negoziato, allo scopo di escludere dal campo di applicazione della convenzione le azioni violente dei gruppi che lottano per la liberazione della Palestina. Cfr. R. Barberini, *Alcune osservazioni sul progetto di convenzione globale contro il terrorismo*, in «Comunità Internazionale», 2002, pp. 201 ss.; P. Weiss, *Terrorism, Counterterrorism and International Law*, disponibile al sito <http://www.tni.org> (visitato, come i siti successivi, il 1° giugno 2003).

<sup>4</sup> V. A. De Guttry, F. Pagani, *Sfida all'ordine mondiale: l'11 settembre e la risposta della comunità internazionale*, Roma, 2002, pp. 24 ss.

<sup>5</sup> Per limitarci alla dottrina italiana v., tra gli altri, G. Gaja, *In What Sense Was There an «Armed Attack»?*, in <http://www.ejil.org>; A. Cassese, *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*, in «European Journal of International Law», 2001, p. 993; L. Condorelli, *Les attentats du 11 septembre et leurs suites: OÙ va le droit international?*, in «Revue general du droit international public», 2001, pp. 829 ss.; S. Marchisio, *Le Nazioni Unite, il diritto e il terrore*, in «Affari Esteri», 2001, pp. 162 ss.

<sup>6</sup> Cfr. N. Krisch, *The Rise and Fall of Collective Security: Terrorism, US Hegemony, and the Plight of the Security Council*, in C. Walter et al. (a cura di), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin-Heidelberg, 2003.

<sup>7</sup> Gli orientamenti politici e militari statunitensi nella lotta al terrorismo sono chiaramente delineati nel rapporto del Governo al Congresso sulla strategia di sicurezza nazionale, del 17 settembre 2002. Il documento – *The National Security Strategy of the United States of America* – è riprodotto in <http://www.whitehouse.gov>. Per un'analisi sul piano giuridico v. E. Cannizzaro, *La dottrina della guerra preventiva e la disciplina internazionale sull'uso della forza*, in «Rivista di diritto internazionale», 2003, pp. 171 ss.

<sup>8</sup> Sul tema del riemergere della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali v. F. Megret, «War»? *Legal Semantics and the Move to Violence*, in «European Journal of International Law», 2002, pp. 361 ss. Sulla subalternità dell'ONU alle decisioni delle grandi potenze v. U. Villani, *Riflessioni sul ruolo dell'ONU per il mantenimento della pace e la lotta al terrorismo nella crisi afgana*, in «Volontari e Terzo Mondo», 4-2001, pp. 3 ss.

<sup>9</sup> Si segnala a tale riguardo il contributo di D.F. Vagts, *Hegemonic International Law*, in «American Journal of International Law», 2001, pp. 843 ss.

rismo (*Counter-Terrorism Committee*), con il compito di monitorare la conformità della condotta degli Stati agli obblighi posti. È un fatto straordinario. Il Consiglio di sicurezza, per la prima volta nella storia dell'organizzazione, acquisisce funzioni che potrebbero apparire *quasi-legislative*.

Contemporaneamente, sostenuta l'esistenza di prove concrete della responsabilità per gli attacchi dell'11 settembre del magnate saudita Osama Bin Laden e della rete Al-Qaeda, con il sostegno del Governo dei talebani in Afghanistan, gli Stati Uniti danno avvio a un'azione armata in questo paese condotta a partire dal mese di ottobre del 2001 con il supporto del Regno Unito e in misura marginale di altri contingenti alleati. L'intervento è inteso sia come esercizio del diritto naturale alla legittima difesa in risposta all'attacco armato proveniente da quello Stato, sia come azione volta alla cattura della guida riconosciuta di Al-Qaeda, Osama Bin Laden<sup>4</sup>. La condivisa coscienza di essere di fronte a un avvenimento senza precedenti ha innescato un vivace dibattito che ha coinvolto alcuni tra i più eminenti giuristi, a proposito della liceità dell'uso della forza in risposta ad attentati terroristici e della posizione di irrilevanza del Consiglio di sicurezza, totalmente escluso da ogni responsabilità nella crisi afgana<sup>5</sup>.

Gli eventi dell'11 settembre 2001 segnano allora il declino e l'ascesa della logica multilaterale che fonda il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite<sup>6</sup>.

Declino, perché l'intervento armato in Afghanistan si inserisce certamente nel quadro della strategia unilaterale statunitense, evidente sin dalla guerra in Kosovo, di rilegittimazione della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie<sup>7</sup>. Tale posizione ha quale suo inevitabile effetto quello di ridurre le Nazioni Unite a un ruolo marginale, a compiti di gestione della situazione umanitaria e della ricostruzione al termine delle ostilità<sup>8</sup>. La situazione fattuale di supremazia statunitense nelle relazioni internazionali tende a essere trasferita anche sul piano giuridico: le norme sull'uso della forza e, in particolare, il concetto di legittima difesa, sono state oggetto di pressioni interpretative che non si esclude possano, nel lungo periodo, trasformarne la disciplina. Alcuni autori hanno colto, a tal proposito, l'emergere di un *diritto internazionale egemonico*<sup>9</sup>.

Ascesa, perché, d'altra parte, si constata il successo e la crescente importanza nella lotta al terrorismo del meccanismo costituitosi per effetto della risoluzione 1373, con l'istituzione del Comita-

to contro il terrorismo. Esso mostra il potenziale, oggi a nostro avviso largamente inespresso, del sistema di sicurezza collettiva: per la comunità internazionale si apre la via, certamente possibile e auspicabile, della cooperazione multilaterale, nella quale cooperazione ed esercizio della sovranità dello Stato, lungi dall'essere tra loro antitetici, convivono e trovano fondamento l'uno nell'altro<sup>10</sup>.

## 2. La risoluzione 1373 (2001): presentazione

<sup>10</sup> Cfr. C. Schreuer, *State Sovereignty and the Duty of States to Cooperate - Two Incompatible Notions?*, in J. Delbruck (a cura di), *International Law of Cooperation and State Sovereignty*, Berlin, 2002, pp. 163 ss.; U. Beck, *Das Schweigen der Wörter: Über Terror und Krieg*, Frankfurt am Main, 2002, nella traduzione italiana, *Un mondo a rischio*, Torino, 2003, pp. 40 ss.

<sup>11</sup> UN Doc. S/RES/1373 del 28 settembre 2001, consultabile al sito <http://www.un.org/terrorism/sc.htm>.

<sup>12</sup> Cfr. L. Condorelli, *Les attentats...*, cit., pp. 834 ss.: «Voilà qu'aujourd'hui, grâce à une décision unanime du Conseil de sécurité adoptée sus la pression irrésistible des événements, un tel texte est mis en vigueur à une vitesse fulgurante et engage *ipso facto* tous les Etats sans avoir besoin ni de négociations prolongées dans le cadre d'une conférence diplomatique, ni de ratification ou d'adhésion de leur part». V. pure Y. Sandoz, *Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités*, in «Schweizerische Zeitschrift für internationale und europäisches Recht», 2002, pp. 319 ss.

<sup>13</sup> V. supra nota 3.

<sup>14</sup> V. P.C. Szasz, *The Security Council Starts Legislating*, in «American Journal of International Law», 2002, pp. 901 ss. Il testo della Convenzione sul finanziamento è in annesso alla risoluzione 54/109 dell'Assemblea generale del 9 dicembre 1999 ed è riprodotto in «International Legal Materials», 2000, pp. 270 ss. La Convenzione è entrata in vigore il 10 aprile 2002.

Le novità introdotte con la risoluzione 1373 (2001)<sup>11</sup> non hanno ricevuto la necessaria attenzione in dottrina, in un primo momento giustamente impegnata ad analizzare le questioni connesse con l'uso della forza armata.

La risoluzione, sebbene adottata 17 giorni dopo gli attentati dell'11 settembre, non è ad essi esplicitamente legata. Vi si prevedono invece misure di portata generale e astratta sulla prevenzione e la lotta al terrorismo internazionale che rendono la risoluzione un testo di rilevanza cruciale, secondo alcuni autori, «équivalent en substance à celui d'une convention universelle»: una convenzione universale di portata generale e vincolante *ipso facto* tutti gli Stati<sup>12</sup>.

Anzitutto, vale la pena sottolineare che nella risoluzione 1373 non è inclusa alcuna definizione di terrorismo. Il Consiglio ha evidentemente preferito lasciare gli Stati liberi nella definizione del crimine nei propri ordinamenti interni, consapevole del disaccordo emerso nel difficile negoziato per l'adozione di una Convenzione globale contro il terrorismo<sup>13</sup>.

La prevenzione e la repressione del finanziamento al terrorismo trovano posto nel paragrafo 1. È fatto obbligo agli Stati di criminalizzare nell'ordinamento interno la raccolta e il possesso di fondi per finanziare il terrorismo; di disporre il blocco dei conti e delle risorse finanziarie, presso banche e istituti, appartenenti a persone o entità coinvolti in attività terroristiche e di impedire che fondi siano messi a disposizione di tali soggetti per le loro attività. Non si può non rilevare che il contenuto di questa prima serie di obblighi trovi fondamento nelle disposizioni della Convenzione sul finanziamento del terrorismo adottata nel 1999 ma non ancora entrata in vigore al momento dell'adozione della risoluzione<sup>14</sup>.

Il paragrafo 2 estende ulteriormente l'ambito delle misure che gli Stati sono tenuti a prendere. Si riafferma, in primo luogo, l'obbligo per tutti gli Stati di astensione da qualsiasi forma di incoraggiamento e appoggio ad attività terroristiche. Sul piano *preventivo*, agli Stati è chiesto di adottare provvedimenti volti a vietare il reclutamento in gruppi terroristici e la fornitura di armi. In secondo luogo, è fatto obbligo di dotarsi di misure per impedire che il territorio sia usato come base per atti terroristici. Infine, la risoluzione prevede l'istituzione di meccanismi per lo scambio di informazioni e l'assistenza agli altri Stati. Sul piano della *repressione*, la risoluzione obbliga gli Stati a considerare gli atti di terrorismo come infrazioni gravi per le quali siano previste adeguate pene.

Nei paragrafi successivi della risoluzione sono contenute misure di carattere raccomandatorio. In particolare, si invitano tutti gli Stati a divenire parti delle convenzioni sia universali che regionali di lotta al terrorismo<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Le dodici convenzioni universali coprono specifiche figure criminose: *atti contro la sicurezza della navigazione aerea; atti contro la sicurezza della navigazione marittima; sequestro di agenti diplomatici e di altre persone internazionalmente protette; atti terroristici comportanti la cattura di ostaggi; terrorismo nucleare; attentati terroristici mediante deposito di congegni esplosivi; finanziamento al terrorismo*. L'elenco completo delle convenzioni è disponibile in: <http://www.un.org/terrorism>

<sup>16</sup> Nel terzo considerando del preambolo alla risoluzione, il Consiglio di sicurezza afferma, a proposito degli attacchi dell'11 settembre 2001 che «such acts, like any act of international terrorism, constitute, a threat to international peace and security» (corsivo nostro).

<sup>17</sup> V. B. Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2000, 6° ed., pp. 178 ss.; I. Österdahl, *Threat to the Peace*, Uppsala, 1998, pp. 85 ss.; G. Nolte, *The Limits of the Security Council's Powers and Its Functions in the International Legal System: Some Reflections*, in M. Byers (a cura di), *The Role of Law in International Politics*, Oxford, 2000, pp. 316 ss.

<sup>18</sup> Di questa opinione anche J.D. Aston, *Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Massnahmen des Sicherheitsrats - Resolution 1373 (2001) im Kontext*, in «Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», 2002, pp. 257 ss., a pp. 274 ss.

### 3. Discussione degli elementi innovativi dell'atto

La risoluzione 1373, nel porre gli obblighi anzidetti, solleva certamente delicate questioni giuridiche. In primo luogo, in essa si dichiara che gli eventi dell'11 settembre e ogni atto di terrorismo internazionale costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali<sup>16</sup>. Vi è ampio consenso in dottrina nel ritenere che, nell'accertamento dell'esistenza di una tale situazione, preconditione per l'esercizio dei poteri previsti nel Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza goda di ampia discrezionalità, anche se non può dirsi sia esente dai limiti giuridici della Carta<sup>17</sup>. Per quanto in precedenza il Consiglio si sia servito della nozione di minaccia alla pace unicamente in relazione a situazioni concrete, si sostiene che tale qualificazione del terrorismo internazionale *per sé* non si ponga in contrasto con l'articolo 39 della Carta<sup>18</sup>.

Non si esclude infatti che l'articolo 39 permetta al Consiglio di sicurezza di agire in relazione ad alcune attività in generale quando queste siano incompatibili con gli interessi fondamentali della comunità internazionale. Il concetto di minaccia alla pace possiede inoltre uno specifico carattere preventivo in quanto concepito al fine di proibire che taluni rischi producano

i loro effetti distruttivi sulla pace e la sicurezza internazionali<sup>19</sup>. La risoluzione si inserisce nel processo di allargamento del concetto di minaccia alla pace, evidente sin dall'inizio degli anni novanta. Come il Consiglio di sicurezza ha esplicitamente riconosciuto, l'assenza di guerra e di conflitti militari tra Stati non assicura di per sé la pace e la sicurezza internazionali: altre fonti di instabilità, anche in campo economico, sociale, umanitario ed ecologico, si propongono come nuove minacce<sup>20</sup>. Non vi sono dubbi allora nel riconoscere che il *flagello* del terrorismo internazionale<sup>21</sup>, in quanto costituisce in generale una minaccia costantemente presente, crea gravi effetti destabilizzanti sull'ordine internazionale, ordine che il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite è chiamato a mantenere<sup>22</sup>.

Si sottolinea a tale proposito che la risoluzione 1373 non rappresenta che un passo ulteriore dell'azione, per alcuni aspetti controversa, del Consiglio di sicurezza nella lotta al terrorismo internazionale sulla base del Capitolo VII. Nel 1992, con riferimento all'esplosione del volo *Pan Am* sui cieli di Lockerbie, la mancata collaborazione della Libia nella repressione del terrorismo è stata considerata come minaccia alla pace e misure sanzionatorie sono state approvate nei suoi confronti<sup>23</sup>. Medesimo trattamento è stato riservato al Sudan in relazione al fallito attentato al presidente egiziano Mubarak nel 1996<sup>24</sup>. Il passo successivo è, nel 1999, l'adozione di una risoluzione generale sul terrorismo internazionale, nella quale si afferma che la lotta al terrorismo è essenziale al fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e invita tutti gli Stati a cooperare nella prevenzione e repressione del fenomeno<sup>25</sup>.

Il carattere della risoluzione 1373 che la differenzia in misura maggiore da precedenti atti emanati dal Consiglio, è l'adozione in via generale e astratta di misure obbligatorie per tutti gli Stati, tanto più rivolte non contro un altro Stato ma contro le attività di ogni gruppo terroristico. In altri termini, a differenza di precedenti decisioni sulla base del Capitolo VII, la risoluzione manca di un fine circoscritto e di un limite temporale, anche implicito. Si osservi che per effetto del combinato disposto degli articoli 25 e 103 della Carta, gli obblighi contenuti nella risoluzione prevalgono sulle disposizioni di accordi tra gli Stati ad essi non conformi. Tale aspetto ha indotto alcuni studiosi a ritenere inizialmente che l'atto fosse obbligatorio solo in rela-

<sup>19</sup> Cfr. C. Tomuschat, *Obligations Arising for States without or against Their Will*, in «Recueil des Cours», IV, 1993, pp. 195 ss, a p. 344: «If prevention is the philosophical concept underlying Article 39, then it must also be possible that the Security Council, in a more abstract manner, without having regard to the particular nature of a régime, outlaws certain activities as being incompatible with fundamental interests of the international community». L'autore indica tra le materie oggetto di azione preventiva il disarmo e la protezione dell'ambiente.

<sup>20</sup> V. UN Doc. S/23500 del 31 gennaio 1992. In questo documento compare un esplicito riferimento al fenomeno del terrorismo internazionale nel paragrafo dedicato al rafforzamento del sistema di sicurezza collettiva: «The members of the Council express their deep concern over acts of international terrorism and emphasize the need for the international community to deal effectively with all such acts».

<sup>21</sup> Nella risoluzione 1377 del 28 novembre 2001, il terrorismo è qualificato come *flagello*, termine che la Carta riserva alla guerra.

<sup>22</sup> Cfr. J.A. Frowein, N. Krisch, *Article 39*, in B. Simma (a cura di), *Charter of the United Nations*, Oxford, 2002 (2nd ed.), pp. 720 ss.

<sup>23</sup> S/RES/748 (1992) del 31 marzo 1992.

<sup>24</sup> S/RES/1054 (1996) del 26 aprile 1996.

<sup>25</sup> S/RES/1269 (1999). Ad essa sono seguite altre risoluzioni di carattere generale: S/RES/1377 (2001) e 1456 (2003), quest'ultima adottata dal Consiglio di sicurezza riunito a livello di ministri degli Esteri.

zione alle attività e alla rete terroristica responsabile degli avvenimenti dell'11 settembre<sup>26</sup>. Gli sviluppi successivi, come si mostrerà, non suffragano certamente tale posizione.

Ci si chiede allora se l'atto sia stato emanato dal Consiglio di sicurezza *ultra vires*, ovvero al di là delle competenze ad esso affidate dalla Carta. In dottrina, si è sostenuto che non vi siano particolari problemi nell'identificare la base giuridica per l'adozione di tali misure nell'articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite, in quanto esse non implicano l'uso della forza<sup>27</sup>. Si precisa però che questa attività quasi-legislativa del Consiglio trova il primo limite generale nel suo stretto legame con la finalità del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. In aggiunta, le misure adottate non potranno essere certamente contrarie a norme imperative del diritto internazionale (*jus cogens*).

Difficile prevedere se tale azione del Consiglio di sicurezza costituisca un significativo precedente in vista di una sua estensione nella disciplina di altre materie. La risoluzione è stata approvata, su proposta degli Stati Uniti, in una situazione di particolare emergenza e sostanzialmente nessuno Stato ha opposto resistenza alla sua integrale applicazione. L'ampia disponibilità alla cooperazione internazionale dopo l'11 settembre, fatto assai raro, appare difficilmente riproducibile in altri contesti. L'esistenza di confliggenti interessi nazionali è di evidente ostacolo al raggiungimento sia della necessaria maggioranza dei nove membri all'interno del Consiglio di sicurezza che del voto favorevole dei cinque membri permanenti.

<sup>26</sup> V.L. Condorelli, *Les attentats...*, cit., p. 835.

<sup>27</sup> Non è possibile ripercorrere in questa sede il dibattito intorno alle competenze del Consiglio di sicurezza ai sensi della Carta delle Nazioni Unite. Riporta all'articolo 41 la base giuridica delle misure della risoluzione 1373, J.D. Aston, *Die Bekämpfung...*, cit., pp. 280 ss. Per una posizione, precedente all'emanazione della risoluzione 1373, fortemente critica rispetto alla conformità alla Carta delle Nazioni Unite di un qualsiasi potere legislativo del Consiglio di sicurezza, v. G. Arangio-Ruiz, *On the Security Council's «Law Making»*, in «Rivista di diritto internazionale», 2000, pp. 609 ss., a pp. 640 ss; brevemente, l'autore ritiene che dalla Carta non emerga alcun potere di *law-enforcing*, *law-making* e *law-determining*, ma che il Consiglio possa unicamente porre in essere *peace-enforcement measures*.

#### **4. Il Comitato contro il terrorismo: organizzazione e funzioni**

Il paragrafo 6 della risoluzione 1373 istituisce il Comitato contro il terrorismo (d'ora innanzi Comitato). Formalmente le sue funzioni sono limitate e non dissimili a quelle di altri comitati chiamati a monitorare l'attuazione degli obblighi previsti dall'atto del Consiglio che li istituisce: ai sensi della risoluzione, gli Stati devono infatti inizialmente far pervenire un rapporto entro novanta giorni dalla data della sua adozione.

Il Comitato è composto dai membri del Consiglio di sicurezza ed è presieduto dal rappresentante permanente alle Nazioni Unite di uno di essi: l'incarico è stato inizialmente affidato al-

l'ambasciatore del Regno Unito Jeremy Greenstock, successivamente sostituito nell'aprile 2003 dal rappresentante della Spagna, Inocencio Arias.

Sin dai primi mesi dalla sua costituzione, il Comitato ha dato prova di grande dinamismo, mostrando l'intenzione di ampliare il raggio di azione originariamente delineato dalla risoluzione 1373: l'analisi che segue intende mostrare come operi il Comitato, quali funzioni esso copra e infine quale ruolo abbia inteso assumere nella lotta al terrorismo.

Con una nota del 16 ottobre 2001, sono state stabilite in maniera quanto mai dettagliata le linee guida del lavoro, ispirate ai principi di cooperazione, trasparenza e imparzialità<sup>28</sup>. Dal gennaio del 2002, l'analisi dei rapporti inviati dagli Stati sono state condotte da tre sottocomitati: i commenti, inviati in via confidenziale, hanno inizialmente richiesto per lo più ulteriori informazioni e chiarimenti. Agli Stati è stata fatta quindi richiesta di procedere all'elaborazione di un successivo rapporto entro novanta giorni<sup>29</sup>. Secondo l'orientamento espresso dal Presidente, il Comitato ha perseguito due obiettivi fondamentali: il primo consiste nell'esigenza che gli Stati si dotino delle misure legislative idonee a coprire tutti i profili elencati nella risoluzione 1373 e procedano alla ratifica delle convenzioni; il secondo, che gli Stati costituiscano nei loro ordinamenti interni meccanismi adeguati per la prevenzione e repressione del finanziamento al terrorismo<sup>30</sup>.

Un ulteriore ambito di attività è costituito dall'impegno nella promozione di forme di assistenza tecnica. In particolare, con la risoluzione 1377 (2001) il Consiglio di sicurezza ha invitato gli Stati alla reciproca assistenza per la piena attuazione degli obblighi, interpretando così un'esigenza diffusa tra gli Stati membri<sup>31</sup>. Nel sottoporre il primo rapporto all'attenzione del Comitato, ben 47 Stati hanno infatti chiesto esplicitamente aiuto nell'elaborazione sia della legislazione anti-terrorismo sia delle misure operative contro il finanziamento<sup>32</sup>. Al Comitato è stato perciò affiancato un gruppo di dieci esperti, due dei quali con compiti di coordinamento del programma di assistenza tecnica. Da un lato, essi hanno fornito a tutti gli Stati precise indicazioni per la compilazione dei successivi rapporti, le quali hanno allora specificato in maniera puntuale il contenuto della risoluzione, in relazione sia alla struttura da dare al rapporto che al significato da attribuire alle espressioni più generali<sup>33</sup>. È stato inoltre creato,

<sup>28</sup> UN Doc. S/AC.40/2001/CRP.1, consultabile, come la successiva documentazione, al sito del Comitato: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373>.

<sup>29</sup> Tutti i rapporti presentati dai governi sono stati resi pubblici e sono facilmente reperibili nel sito del Comitato.

<sup>30</sup> Cfr. *Report to the Security Council of the Counter-Terrorism Committee by Ambassador Greenstock*, in 4618th Meeting of the Security Council, 4 ottobre 2002 (UN Doc. S/PV.4618).

<sup>31</sup> UN Doc. S/RES/1377 del 28 novembre 2001.

<sup>32</sup> Cfr. T. Biersteker, *Challenges Facing Multilateral Responses to Transnational Terrorist Threats: Lessons from the Effort to Target Terrorist Finances*, p. 7, riprodotto in <http://www.prio.no>.

<sup>33</sup> V., ad esempio, *Recurrent Issues: Briefing for Member States*, 4 aprile 2002, riprodotto in <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/r.c.htm>.

<sup>34</sup> Cfr. E. Rosand, *Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee and the Fight Against Terrorism*, in «American Journal of International Law», 2003, pp. 331 ss.

<sup>35</sup> Nell'ottobre 2002, proprio al fine di sostenere il lavoro del Comitato contro il terrorismo, l'Ufficio per la prevenzione del crimine ha lanciato il *Programma globale contro il terrorismo*. L'Ufficio ha quindi preparato due programmi di assistenza tecnica. V. il testo in <http://www.odccp.org>.

<sup>36</sup> V. UN Doc. S/2003/404, *Letter dated 31 March 2003 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council*. I tre Stati sono São Tomé e Príncipe, Swaziland e Vanuatu. L'Italia ha inviato un primo rapporto in data 27 dicembre 2001, mentre il secondo è stato presentato il 17 dicembre 2002 (sono consultabili al sito del Ministero degli affari esteri: <http://www.esteri.it>).

<sup>37</sup> Anche l'Italia si è aggiunta ai paesi che hanno ratificato tutte le convenzioni universali contro il terrorismo. In data 14 febbraio 2003, il Parlamento ha proceduto alla ratifica e all'esecuzione dell'ultimo accordo, la Convenzione contro il terrorismo a mezzo bomba del 15 dicembre 1997.

<sup>38</sup> V. UN Doc. S/2003/198, *Follow-up of the Counter-Terrorism Committee to Resolution 1456 (2003) of the Security Council*. Il Comitato ha suddiviso in tre categorie (Stage A, B, C) le attività degli Stati contro il terrorismo, come tre stadi successivi nel processo di attuazione degli obblighi previsti dalla risoluzione 1373 (2001). Se il primo passo (Stage A) è l'approvazione di misure legislative, la seconda fase (Stage B) è costituita dalla predisposizione di un'efficace *machinery* esecutiva, soprattutto contro il reclutamento in gruppi terroristici, il traffico di armi e il movimento di persone sospette. L'ultima fase (Stage C) copre le rimanenti aree individuate dalla risoluzione 1373, in particolare sarà oggetto di valutazione l'azione dello Stato nei confronti di fenomeni criminali solo indirettamente legati al terrorismo: la criminalità organizzata, il traffico di armi e di materiale nucleare.

<sup>39</sup> V. W. Gehr, *Le comité contre le ter-*

come strumento di scambio di informazioni e di *expertise*, la *Directory of Counter-Terrorism Information and Sources of Assistance*: si tratta di un database consultabile on-line, nel quale Stati e organizzazioni internazionali sono invitati a fornire, a titolo esemplificativo, modelli di legislazione interna e di provvedimenti di applicazione. Si è dunque a ragione osservato che in seno al Comitato è stata costituita un'infrastruttura senza precedenti, con funzioni propriamente amministrative. Si evidenzia, in conclusione, che l'assistenza agli Stati è certamente un aspetto cruciale nella lotta al terrorismo, rispetto al quale il Comitato non possiede purtroppo le risorse umane e finanziarie necessarie<sup>34</sup>. Da più parti è stato quindi auspicato un più stretto coinvolgimento, nell'esercizio di tale compito di assistenza legale, da parte dell'Ufficio delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e del traffico di droga, con sede a Vienna<sup>35</sup>.

A conferma dello sforzo globale nella lotta al terrorismo, il Comitato dichiarava di aver ricevuto, al 31 marzo 2003, 351 rapporti da 188 Paesi membri delle Nazioni Unite e da cinque altri Paesi, mentre solo tre Stati non avevano ancora inviato nessuna documentazione<sup>36</sup>. Si è inoltre registrata una netta accelerazione da parte degli Stati nella ratifica delle dodici Convenzioni universali prima elencate. Se nel settembre del 2001 solo Regno Unito e Botswana avevano ratificato tutti gli strumenti, solo un anno dopo il numero è salito a 24<sup>37</sup>. Nella sessione del Consiglio di sicurezza a livello di Ministri degli Esteri del 20 gennaio 2003 unanime è stato quindi l'apprezzamento e la soddisfazione per il lavoro del Comitato. In quell'occasione il Consiglio ha approvato una Dichiarazione sulla lotta al terrorismo, allegata alla risoluzione 1456, che configura il passaggio a uno stadio successivo delle attività di coordinamento e assistenza<sup>38</sup>. In quella stessa Dichiarazione, si è sottolineato per la prima volta l'obbligo per gli Stati inadempienti di sottoporre i rapporti al Comitato, entro il termine ultimo del 31 marzo 2003. Il Comitato non possiede alcun potere coercitivo proprio, ma rimane certamente nella discrezionalità del Consiglio agire sulla base del Capitolo VI o del Capitolo VII della Carta nei confronti degli Stati inadempienti<sup>39</sup>.

Decisivo è anche l'impegno a favore del dialogo con le numerose organizzazioni a carattere universale e regionale coinvolte nella lotta al terrorismo. Il Comitato si propone sempre più come centro di coordinamento degli sforzi di prevenzione del terrori-



*rorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité*, in «Actualité et Droit International», gennaio 2003, p. 3, consultabile al sito <http://www.ridi.org/adi>. L'autore, membro del *Technical Assistance Team*, commenta che il Comitato ha scelto non la via della condanna degli Stati inadempienti ma la strategia dello sviluppo delle capacità legislative e operative. Lo stesso ambasciatore Greenstock ha più volte enfaticamente dichiarato al Consiglio di sicurezza come non vi sia alcuna intenzione da parte del Comitato di procedere in veste di tribunale al fine di giudicare la conformità alla risoluzione della condotta degli Stati, né di fornire certificazioni dell'avvenuto adeguamento.

<sup>40</sup> Cfr. UN Doc. S/AC.40/2003/SM.1/6/Rev.1, *Counter Terrorism Committee Follow-up Action Plan. Deepening Contacts with International, Regional and Subregional Organizations*.

<sup>41</sup> V. per tutti, le considerazioni di M. Robinson, *Human Rights Are As Important As Ever*, in «International Herald Tribune», 21 giugno 2002.

<sup>42</sup> V., ad esempio, il recente rapporto dell'Organizzazione non governativa *Human Rights Watch* in occasione della 59<sup>a</sup> sessione della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite, dal titolo *In the Name of Counter-Terrorism: Human Rights Abuses Worldwide*, consultabile al sito <http://www.hrw.org>.

<sup>43</sup> Per un primo bilancio dell'interazione tra il Comitato e l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani v. *Address by Sergio Vieira de Mello, the High Commissioner for Human Rights to the Counter-Terrorism Committee of the Security Council*, 21 ottobre 2002, riprodotto nel sito <http://www.un.org/terrorism/hc.htm>. Il Comitato ha pure discusso le implicazioni per il rispetto dei diritti dell'uomo della lotta al terrorismo con il Comitato per i diritti dell'uomo, cfr. Press Release HR/CT/630, *Human Rights Committee Briefed on Work of Counter-Terrorism Committee*, 27 marzo 2003.

<sup>44</sup> V. A. Marschik, *The United Nations' Response to Terrorism*, intervento alla *Hague Joint Conference on Contemporary Issues of*

smo, al fine di facilitare il contatto e lo scambio di informazioni non solo tra gli Stati ma anche tra le organizzazioni internazionali. Ne è la più chiara espressione la sessione speciale con i rappresentanti delle organizzazioni internazionali del 6 marzo 2003. Nel programma d'azione emanato al termine dei lavori, oltre a reiterare l'invito allo scambio di informazioni e alla reciproca assistenza, si incoraggiano le stesse organizzazioni a creare meccanismi istituzionali al fine di meglio diffondere tra gli Stati membri i codici di condotta e gli *standards of best practice*<sup>40</sup>.

Il Comitato ha inteso altresì riservare centrale importanza alla delicata questione della tutela dei diritti dell'uomo. Sin dai mesi successivi agli attentati alle Torri gemelle, eminenti personalità avevano sottolineato il rischio che la reazione degli Stati comportasse una limitazione delle libertà fondamentali e che la lotta al terrorismo finisse per costituire uno strumento di oppressione nei confronti di dissidenti politici e minoranze<sup>41</sup>. La legislazione nazionale successiva all'11 settembre ha dimostrato in effetti che le esigenze di sicurezza nazionale hanno spesso comportato una limitazione al godimento dei diritti umani fondamentali<sup>42</sup>. Il Comitato si è pertanto proposto, nell'analisi dei rapporti inviati dagli Stati, di monitorare il rispetto di alcuni principi cardine: la non derogabilità dei diritti umani fondamentali, il divieto di qualsiasi forma di discriminazione, il rispetto della *rule of law* e, infine, la conformità dell'azione dello Stato ai principi di necessità e proporzionalità. Vi è peraltro da registrare che i buoni propositi non si sono concretizzati in procedure adeguate: certo, timidi tentativi di collaborazione sono stati aperti con l'Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani<sup>43</sup>. D'altro canto, si segnala che non è stato possibile trovare un accordo sull'inclusione nel gruppo di assistenza tecnica di una personalità specificamente incaricata di affrontare le questioni inerenti la tutela dei diritti dell'uomo<sup>44</sup>.

## 5. Il coordinamento con il Comitato istituito dalla risoluzione 1267 (1999)

Degno di nota è infine lo stretto legame tra le attività del Comitato con il meccanismo previsto dalla risoluzione 1267, la quale, è noto, prevedeva inizialmente una serie di misure sanzionatorie contro il Governo dei talebani in Afghanistan e contro la

*International Law*, sul tema «From Government to Governance?», L'Aja, 3-5 luglio 2003.

<sup>45</sup> UN Doc. S/RES/1267 del 15 ottobre 1999. Misure ulteriori sono state decise, sulla base del Capitolo VII della Carta, nelle successive risoluzioni 1333 del 19 dicembre 2000, 1363 del 30 luglio 2001, 1390 del 16 gennaio 2002.

<sup>46</sup> UN Doc. A/RES/1455 del gennaio 2003.

<sup>47</sup> Il ricorso più celebre è certamente quello proposto da tre cittadini svedesi di origine somala, appartenenti all'associazione senza scopo di lucro El-Barakaat, che compare come quarta parte (Causa T-306/01, *Abdirisak Aden e. a. c. Consiglio dell'Unione Europea e Commissione delle Comunità Europee*). Il 10 dicembre 2001, essi chiedevano al Tribunale l'annullamento del Regolamento della Commissione del 12 novembre 2001, n. 2199, che li includeva nella lista dei soggetti legati ad Al-Qaeda, contenuta in allegato al Regolamento del Consiglio dell'Unione europea del 6 marzo del 2001, n. 467. Tale atto, in applicazione delle risoluzioni 1267 e 1333 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, prevede il congelamento di fondi e di altre risorse finanziarie appartenenti a persone fisiche e giuridiche incluse nella lista. I ricorrenti sostengono che gli atti costituirebbero una violazione del principio giuridico fondamentale del diritto a un giusto processo (v. i motivi e i principali argomenti del ricorso in «Gazzetta ufficiale delle Comunità europee», 16 febbraio 2002, C 44, pp. 27 ss.). La richiesta di misure cautelari è stata tuttavia rigettata dal presidente del Tribunale con ordinanza del 7 maggio 2002. Per il testo dell'ordinanza v. <http://www.curia.eu.int>. Sono stati presentati altri ricorsi sostanzialmente analoghi: Causa T-315/01 *Khadi c. Consiglio e Commissione*; Causa T-318/01 *Othman c. Consiglio e Commissione*.

<sup>48</sup> Cfr. *Guidelines of the Committee for the Conduct of Its Work*, adottate il 7 novembre 2002 ed emendate il 10 aprile 2003, consultabili nel sito <http://www.un.org/Docs/committees/1267Template.htm>

<sup>49</sup> Sul ruolo delle corti interne nella

rete Al-Qaeda<sup>45</sup>. In questo caso, il Comitato delle sanzioni, istituito dalla medesima risoluzione, si è evoluto nel tempo in un apparato sempre più complesso. Da ultimo, la risoluzione 1455 istituisce un sistema di monitoraggio sull'applicazione da parte degli Stati delle misure contro la rete Al-Qaeda, distinto ma del tutto simile a quello *supra* descritto<sup>46</sup>.

L'aspetto di maggiore interesse dell'attività di tale Comitato riguarda la creazione delle liste di persone e gruppi legati ai talebani e alla rete Al-Qaeda, ai fini del congelamento dei beni e delle risorse finanziarie, delle restrizioni al movimento delle persone sospette e al commercio delle armi. Mai il Consiglio di sicurezza si era occupato in maniera tanto diretta di singoli individui e gruppi. L'inserimento nella lista avviene su proposta di Stati e organizzazioni internazionali; gli elenchi, liberamente consultabili, contengono una serie dettagliata di informazioni: per le persone fisiche, ad esempio, nome, nazionalità, data di nascita e indirizzi di domicilio, numero di passaporto. Non è possibile in questa sede dare conto dei delicati problemi che emergono, relativi, per citare i più noti, alla procedura per l'inserimento e la rimozione dalla lista e alla posizione dell'individuo o dell'istituzione che ritengono di essere stati erroneamente inclusi. Solo nel novembre 2002, dopo che di tali questioni erano stati investiti alcuni giudici interni come pure il Tribunale di primo grado delle Comunità europee<sup>47</sup>, sono state definite in maniera compiuta le funzioni del Comitato istituito dalla risoluzione 1267 con riguardo alla gestione della lista. Vi si stabilisce un meccanismo per nulla adeguato di ricorso individuale al Governo di residenza o di cittadinanza per la revisione del caso. La richiesta di rimozione dalla lista rimane a discrezione del Governo, dopo che siano intervenute consultazioni bilaterali con i Paesi che abbiano originariamente proposto l'inserimento<sup>48</sup>. Non si possono allora non segnalare le pericolose ricadute sul piano dei diritti umani. Il mantenimento delle suddette liste, che segna il trasferimento sul piano intergovernativo di funzioni normalmente svolte negli ordinamenti interni, è regolamentato da strumenti in origine preposti a tutt'altri scopi. Viene in tal modo a mancare un sistema efficace di contrappesi: non si rendono disponibili per l'individuo meccanismi di ricorso giurisdizionale a tutela dei propri diritti<sup>49</sup>.

## 6. Osservazioni conclusive

La valutazione dell'azione del Comitato contro il terrorismo è in conclusione positiva. Nel tempo è migliorata la qualità dei rapporti e si è assistito allo sforzo pressoché unanime degli Stati di adozione di nuove misure legislative contro il terrorismo. Un numero consistente di Governi ha inoltre esplicitamente chiesto l'assistenza di altri Paesi al fine di adeguarsi compiutamente agli obblighi previsti dalla risoluzione. Sono stati peraltro opportunamente segnalati i rischi per il godimento dei diritti umani fondamentali. Lungi dal ritenere di aver esaurito il proprio compito, il Comitato si è impegnato nell'individuazione di nuovi obiettivi e priorità d'azione, ad esempio, per quel che concerne il legame tra il fenomeno terroristico e la criminalità transnazionale organizzata, il traffico di armi e di materiale nucleare, chimico e batteriologico.

Gli sforzi di cooperazione, coordinamento e assistenza predisposti in applicazione della risoluzione 1373, testimoniano inequivocabilmente l'esistenza di un allargamento e approfondimento dell'ambito d'azione del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. L'ampiezza e la varietà degli interventi non ha eguali nella precedente prassi dei comitati delle sanzioni. Il Comitato anzi consapevolmente se ne distanzia, in particolare per il diverso approccio adottato. La sua azione non è tanto volta all'individuazione degli Stati inadempienti e alla loro condanna quanto, come si è mostrato, al dialogo con tutti gli attori coinvolti nella lotta al terrorismo e soprattutto al *capacity-building*.

La sfida posta dal terrorismo globale richiede dunque che ogni Stato si assuma la responsabilità di assicurare che non vi sia un anello debole nella catena<sup>50</sup>. Ci trova allora concordi l'opinione di un autore che vede nella reazione agli eventi dell'11 settembre l'emergere di un ruolo nuovo per lo Stato<sup>51</sup>. Da un lato, si assiste alla limitazione della libertà degli Stati all'emergere di ulteriori norme per la tutela di interessi generali della comunità internazionale. D'altro canto, si riafferma l'esercizio della sovranità dello Stato come elemento indispensabile nella lotta al terrorismo, come assunzione di responsabilità per l'efficace applicazione del diritto internazionale all'interno del territorio<sup>52</sup>. In altri termini, al concetto di sovranità si accompagna una responsabilità particolare, intesa come obbligo di assicurare il benessere e la sicurezza di ogni individuo<sup>53</sup>. Il sistema di sicurezza

revisione delle decisioni del Consiglio di sicurezza, v. E. De Wet, A. Nollkaemper, *Review of Security Council Decisions by National Courts*, in «German Yearbook of International Law», 2002, pp. 166 ss.

<sup>50</sup> V. *Report to the Security Council of the Counter-Terrorism Committee...*, cit.

<sup>51</sup> Y. Sandoz, *Lutte contre le terrorisme...*, cit., pp. 349 ss.

<sup>52</sup> L'autore cita un passo della sentenza dell'arbitro Huber nella controversia *Island of Palmas (United States of America v. The Netherlands)*, in «United Nations Reports of International Arbitral Awards», vol. II, 1949, p. 839: «Territorial sovereignty [...] involves the exclusive right to display the activities of the State. This right has as corollary a duty: the obligation to protect within their territory the rights of other States, in particular their right to integrity and inviolability in peace and in war, together with the rights which each State may claim for its nationals in foreign country».

<sup>53</sup> Ci sembra particolarmente significativo l'intervento del Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, dal titolo *The Two Concepts of Sovereignty*, in «The Economist», 19 settembre 1999: «State Sovereignty, in its most basic sense, is being redefined – not least by the forces of globalization and international cooperation. States are now widely understood to be instruments at the service of their peoples, and not vice versa. At the same time individual sovereignty – by which I mean the fundamental freedom of each individual, enshrined in the Charter of the United Nations, and the subsequent international treaties – has been enhanced by a renewed and spreading consciousness of individual rights. When we read the Charter today, we are more than ever conscious that its aim is to protect individual human beings, not to protect those who abuse them».

collettiva delle Nazioni Unite si trova coinvolto in questo senso nel rafforzamento di questa responsabilità dello Stato. È invero un processo difficile, nel quale la riacquisizione di un ruolo di autorevolezza del Consiglio di sicurezza diventa centrale. L'esistenza dei cosiddetti «Stati falliti», ovvero di territori sui quali nessun governo è in grado di esercitare un effettivo controllo<sup>54</sup>, ha concretamente posto la questione della minaccia di possibili interventi unilaterali nei confronti di individui o gruppi di terroristi presenti all'interno. Le degenerazioni dell'unilateralismo sono già drammaticamente visibili, ragion per cui, la riforma del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite sembra in questi mesi essere la via da percorrere, forse l'unica.

Nel presente scritto, pur accogliendo con favore l'affermarsi di una forte spinta alla cooperazione tra gli Stati, non si è voluto nascondere né la posizione egemonica statunitense né la strategia unilaterale che la esprime. A ben vedere, lo stesso successo del Comitato contro il terrorismo è strettamente legato all'atteggiamento favorevole degli Stati Uniti. Eppure si deve necessariamente concludere riaffermando che le Nazioni Unite costituiscono il quadro giuridico e organizzativo imprescindibile per assicurare la legittimità, la coerenza, la trasparenza e il coordinamento necessari nella lotta al terrorismo internazionale<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Sul concetto di *failed state* e la sua rilevanza nel diritto internazionale v. D. Thüser, *The «Failed State» and International Law*, in «International Review of the Red Cross», 1999, pp. 731 ss. La Somalia è l'esempio spesso citato di Stato appartenente alla categoria.

<sup>55</sup> Si riporta un passo del discorso del Segretario generale Kofi Annan alla 4618<sup>a</sup> Sessione del Consiglio di sicurezza, 4 ottobre 2002 (UN Doc. S/PV.4618): «Terrorism is a global threat with global effects; its consequences affect every aspect of the United Nations agenda – from development to peace to human rights and the rule of law. By its very nature, terrorism is an assault on the fundamental principles of law, order, human rights, and the peaceful settlement of disputes upon which the United Nations is established. [...] The United Nations has an indispensable role to play in providing the legal and organizational framework within which the international campaign against terrorism can unfold».