

## NOTA INTRODUTTIVA

Nel dibattito giusinternazionalistico non vi è un'uniformità di vedute attorno al concetto di sanzione internazionale. Il termine, tristemente tornato in auge ai giorni nostri quale conseguenza del conflitto russo-ucraino, resta ancora sprovvisto di una definizione giuridica che possa dirsi chiara e ampiamente condivisa. Ciò varrebbe anche per il concetto di terrorismo, che costituisce uno dei principali settori in cui tale strumento di diritto internazionale è più di frequente utilizzato. La dottrina maggioritaria riserva l'uso di questa espressione alle sole misure restrittive adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, quando agisce ai sensi del Capitolo VII della Carta di San Francisco. E sono proprio le sanzioni internazionali, intese alla luce di tale visione più <<istituzionalizzata>>, che la presente tesi si accinge ad analizzare, con particolare riguardo alle sanzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza quale strumento di contrasto al terrorismo internazionale di matrice *jihadista*.

L'utilizzo delle sanzioni internazionali ha subito un notevole incremento nel corso degli anni Novanta del secolo scorso: in questo periodo si è di fatti assistito ad un drastico aumento degli atti terroristici di matrice islamica, sia in ragione dell'affinarsi delle tecniche utilizzate dai principali gruppi terroristici, *Al Qaeda* e *ISIL*, sia a causa della maggiore disponibilità di risorse finanziarie a beneficio di quest'ultimi.

Il primo capitolo della presente trattazione sarà incentrato sull'analisi di un particolare tipo di sanzione internazionale, le c.d. *targeted sanctions*. Le sanzioni mirate hanno gradatamente sostituito le precedenti sanzioni generalizzate, o c.d. *comprehensive sanctions*, specialmente nel settore della lotta al terrorismo internazionale, anche e soprattutto a seguito delle critiche, da più parti mosse, a causa dei loro effetti negativi sulla popolazione civile. Nello specifico, saranno illustrate le principali categorie di sanzioni mirate a cui l'organo primario delle Nazioni Unite fa più frequentemente ricorso, vale a dire le misure di *asset freeze*, *travel ban* e *armis embargo*. Si procederà poi ad una disamina delle più importanti risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel settore della

lotta al terrorismo internazionale, con specifico riguardo alla creazione dei *Sanctions Committees* in seno al Consiglio di Sicurezza e alla relativa procedura di *listing*.

La proliferazione delle sanzioni onusiane in materia di terrorismo ha comportato due ordini di problemi: da un lato, quello di assicurare la loro effettiva implementazione nel sistema multilivello, sovranazionale e nazionale, che caratterizza la comunità internazionale; dall'altro lato, quello di assicurare la tutela dei diritti umani fondamentali, i quali corrono il serio rischio di subire gravi violazioni per il tramite delle *smart sanctions*.

Il capitolo secondo sarà incentrato sull'implementazione delle sanzioni internazionali adottate dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII della Carta ONU. La trattazione si focalizzerà sui più rilevanti modelli di attuazione statali, con particolare riguardo al modello adottato dall'ordinamento giuridico italiano. Anche l'Unione Europea, pur non essendo un membro delle Nazioni Unite, riveste un ruolo centrale nell'implementazione delle misure restrittive onusiane. Il rapporto tra le sanzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e le misure restrittive dell'Unione Europea, nonché tutte le problematiche, sostanziali e procedurali, scaturenti da tale interazione, saranno debitamente analizzate dalla presente tesi. Inoltre, saranno esaminati diversi organismi e organizzazioni, in modo particolare l'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* e la *Financial Action Task Force* i quali, pur non disponendo di poteri coercitivi ma potendo, al contrario, adottare unicamente misure di *soft law*, ricoprono nondimeno un ruolo cruciale in punto di implementazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, soprattutto favorendo la *compliance* degli Stati.

Sebbene il passaggio dalle sanzioni generalizzate alle sanzioni individuali sia stato accolto più che positivamente dalla Comunità internazionale, è stato ben presto evidente come le *smart sanctions* portassero con sé il rischio concreto di violare taluni dei fondamentali diritti dei soggetti sanzionati. Ad essere particolarmente in pericolo sono il diritto di difesa, il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo ed il diritto di proprietà. I procedimenti di *listing* e *de-listing* in seno ai *Sanctions Committees*, vale a dire le procedure di inserimento e di

cancellazione dalle liste dei nominativi dei sospetti terroristi, destinatari di misure restrittive, presentano gravi lacune in punto di tutela dei diritti dell'individuo e sono molto lontani dagli *standard* minimi internazionali del *due process of law*. Tanto le corti nazionali quanto quelle internazionali, in modo particolare la Corte di Giustizia dell'Unione Europea e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, a partire dai primi anni Duemila hanno dovuto interfacciarsi con le asserite violazioni dei diritti umani dei soggetti sanzionati, perpetrate per il tramite di atti, nazionali o sovranazionali, attuativi delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Esemplare, in tal senso, è stato il celebre <<Caso Kadi>> in cui, da un lato, è stato definito il rapporto sussistente tra l'ordinamento delle Nazioni Unite e l'ordinamento dell'Unione Europea e, dall'altro, è stata precisata la portata del controllo giurisdizionale del giudice europeo sugli atti adottati dalle istituzioni europee, in attuazione delle sanzioni internazionali del Consiglio di Sicurezza.

La sentenza del Tribunale prima, e quella della Corte di Giustizia dell'Unione Europea poi, hanno innegabilmente comportato delle ripercussioni positive nei meccanismi di *listing* e *de-listing* in seno alle Nazioni Unite. A maggiore tutela dei diritti individuali dei sospetti terroristi è stata infatti istituita una peculiare figura di mediatore o difensore civico, l'Ufficio dell'*Ombudsperson*, il cui ruolo e le cui funzioni saranno precipuamente esaminati nell'ultima parte del capitolo terzo. Anche alla luce delle più recenti riforme, tuttavia, non possono ancora dirsi effettivamente raggiunti i risultati tanto auspicati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, di conseguenza la tutela dei fondamentali diritti umani e dei principi del *due process of law* continua ad essere una problematica quanto mai attuale.

## **CAPITOLO I**

### **LE SANZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA IN MATERIA DI TERRORISMO**

SOMMARIO: 1. Le sanzioni internazionali: un quadro generale. — 1.1 Funzioni e tipologie. — 1.2 Il rapporto tra sanzioni e contromisure. — 1.3 La c.d. contromisura della disobbedienza. — 1.4 *Targeted sanctions* e *comprehensive sanctions*. — 2. La normativa di riferimento: il Capitolo VII della Carta ONU. — 3. Il fenomeno del terrorismo *jihadista* — 3.1 La risposta della comunità internazionale al fenomeno del terrorismo ed al suo finanziamento. — 3.2 La Risoluzione 1267 del 1999 del Consiglio di Sicurezza e il Comitato per le sanzioni. — 3.3 La Risoluzione 1373 del 2001 del Consiglio di Sicurezza. — 3.4 Le Risoluzioni 1888 e 1889 del 2009 del Consiglio di Sicurezza. — 4. Il fenomeno dei *Foreign terrorist fighters* e la Risoluzione 2178 del 2014. — 4.1 Gli sviluppi più recenti in materia di *Foreign terrorist fighters*. — 5. Gli sviluppi più recenti in materia di terrorismo.

#### **1. Le sanzioni internazionali: un quadro generale**

Il diritto internazionale non fornisce una definizione espressa di sanzione. Il concetto evoca una reazione ad un illecito, ma l'espressione è ben lontana dal poter essere considerata, nel diritto internazionale, come un termine tecnico. Normalmente il termine «sanzione» viene impiegato per designare le misure non implicanti l'uso della forza armata, assunte dal Consiglio di Sicurezza delle

Nazioni Unite quando agisce in base ai poteri che gli sono conferiti dal Capitolo VII della Carta ONU,<sup>1</sup> ma sul punto non vi è un'uniformità di vedute.

Le sanzioni internazionali sono misure restrittive, vale a dire divieti o restrizioni imposti dal diritto pubblico internazionale. La comunità internazionale può ricorrere al loro utilizzo al fine di intervenire sul comportamento di un Paese o di un regime, nei casi in cui gli stessi stiano violando i diritti umani o mettendo in serio pericolo la pace e la sicurezza internazionali. Mirano a determinare un cambiamento nella condotta di uno Stato al fine di ripristinarne la pace, la sicurezza e lo stato di diritto. Il loro scopo, dunque, è spesso quello di modificare o limitare comportamenti indesiderati oppure scoraggiare altri Paesi dalla scelta di una linea di condotta indesiderabile. Come avremo modo di constatare nel proseguo della trattazione, le sanzioni internazionali oggi non affliggono più soltanto le entità statali. Difatti, è ormai consolidata la prassi di adottare tali misure non già nei riguardi di un Paese nella sua interezza, quanto piuttosto nei confronti di singoli individui, entità o associazioni, cui siano imputabili condotte biasimabili o illecite internazionali.

Le misure in questione possono essere adottate da un unico Stato o da un'unica organizzazione, internazionale o regionale, come anche da più Stati o più organizzazioni, anche simultaneamente. A seconda dei casi, si definiscono, rispettivamente, unilaterali e multilaterali. La probabilità di conseguire con successo lo scopo perseguito con le sanzioni varia proprio in relazione al numero di parti coinvolte.

La dottrina, in punto di definizione delle sanzioni internazionali, appare molto divisa. Da un lato, infatti, vi è chi continua a concepire la sanzione come una reazione ad un fatto illecito, il quale dunque costituirebbe preconditione essenziale per l'imposizione della stessa, espressione dell'effettività dell'ordinamento internazionale. Altri approcci, di tipo istituzionale, insistono invece sull'identità dell'autore, riservando questo concetto alle sole misure

---

<sup>1</sup> S. SILINGARDI, *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020, 39.

adottate dalle organizzazioni internazionali. Altri ancora, infine, individuano il tratto distintivo delle sanzioni internazionali nel loro stesso contenuto, ossia l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche, oppure il congelamento delle risorse finanziarie.<sup>2</sup>

A detta di Abi-Saab, il termine sanzione individuerrebbe quelle misure coercitive poste in essere in esecuzione di una deliberazione di un organo sociale competente, ossia <<*an organ legally empowered to act in the name of the society or community that is governed by the legal system*>>.<sup>3</sup> Nel Commentario al Progetto di Articoli sulla Responsabilità dello Stato, adottato in seconda lettura nel 2001, la Commissione del Diritto Internazionale (CDI) sembrerebbe riservare la nozione di sanzione unicamente alle misure adottate in base agli strumenti istitutivi di alcune organizzazioni internazionali.<sup>4</sup> Questa varietà di approcci non fa che evidenziare il carattere ancora controverso del termine <<sanzione>> nella teoria generale del diritto.

## 1.1 Funzioni e tipologie

A seconda del fine specifico che si intende perseguire con esse, si suole suddividere le sanzioni internazionali in tre macro categorie: una prima categoria delle sanzioni è destinata a insistere sul rispetto del diritto internazionale; la seconda mira invece a contenere la minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale; con la terza categoria di sanzioni, infine, la comunità internazionale condanna le azioni o *policy* di determinati Stati, considerate biasimevoli.

Gli scopi menzionati possono essere conseguiti attraverso l'adozione di più tipologie di sanzioni, le cui principali possono essere così individuate:

---

<sup>2</sup> M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Roma, 2020, 8.

<sup>3</sup> A. SAAB, *The Concept of Sanction in International Law*, at the Colloquium on <<*United Nations Sanctions and International Law*>>, Ginevra, 1999, 29 e ss.

<sup>4</sup> *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, 75 e 132.

a) Sanzioni diplomatiche: con l'adozione di tali provvedimenti vengono ridotti o interrotti i rapporti diplomatici con un determinato Stato, con la conseguente chiusura delle ambasciate ed altre strutture di rappresentanza estera per gli Stati che ne divengono soggetti. Tali sanzioni sono dunque dei provvedimenti politici che tentano di esprimere la disapprovazione verso le azioni di un determinato Stato e come tali non hanno effetto sulle relazioni militari o economiche.

b) Sanzioni economiche: vengono implementate attraverso la sospensione di scambi commerciali oppure con l'innalzamento dei dazi sugli scambi delle merci con un determinato Paese. Solitamente ad essere sospese sono le importazioni-esportazioni di cibo e medicinali a seguito di violazioni dei diritti umani dello Stato verso propri cittadini oppure di armi e altri beni strategici a fronte di una minaccia alla sicurezza nella regione. La più importante e frequente forma di sanzione economica è l'embargo, che consiste nella restrizione al commercio, ai trasporti o alle comunicazioni verso e da un determinato Paese. L'embargo, quando per la sua estensione colpisce l'intera economia di uno Stato, viene detto totale (c.d. embargo totale).<sup>5</sup>

c) Restrizioni finanziarie: si tratta di misure restrittive relative a risorse e strumenti finanziari appartenenti, posseduti, detenuti o controllati da un soggetto di diritto pubblico internazionale, da una persona fisica o giuridica o da altri soggetti specificamente individuati.

d) Restrizioni all'ingresso: divieto di ingresso e di soggiorno, o di attraversamento in transito, in determinati Paesi, dei soggetti colpiti dalle sanzioni<sup>6</sup>. Ad esempio, con il c.d. *travel ban* è imposto il divieto di consentire lo spostamento di soggetti individuati oltre i confini del Paese in cui si trovano.

---

<sup>5</sup> A. PIETRANTUOMO, *Sanzioni internazionali individuali e compliance come strumento di lotta al terrorismo*, Pisa, 2021, 4.

<sup>6</sup> AGENZIA DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Le sanzioni internazionali*, Repubblica di San Marino, 2020, 7.

e) Sanzioni sportive: si tratta di provvedimenti che prevengono la partecipazione della squadra nazionale a competizioni o eventi sportivi internazionali. Emblematici al riguardo furono il boicottaggio, nel 1980, da parte del Presidente americano Carter dei giochi olimpici di Mosca, in protesta all'intervento sovietico in Afghanistan o l'Accordo di *Gleneagles*, una dichiarazione di intenti approvata nel 1977 dai leader del *Commonwealth* delle nazioni, che si inseriva all'interno di una politica di contrasto dell'*apartheid* e con la quale si sospese ogni contatto sportivo con il Sudafrica razzista.

Da ultimo, a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, molti importanti eventi sportivi sul suolo russo sono stati cancellati e le maggiori federazioni internazionali sportive hanno escluso il Paese da prestigiose competizioni internazionali.

## **1.2 Il rapporto tra sanzioni e contromisure**

Il diritto internazionale contemporaneo prevede diversi strumenti e metodi, al di là dei mezzi diplomatici, attraverso i quali reagire alla commissione di un illecito, cioè alla violazione di un obbligo internazionale. I principali sono quelli riconducibili, da una parte, al regime della responsabilità internazionale degli Stati e delle organizzazioni internazionali per fatti illeciti e, dall'altra, quelli riconducibili al regime delle sanzioni.

Per quanto concerne il primo metodo, si tratta di antiche regole che la Commissione di diritto internazionale (CDI) delle Nazioni Unite ha codificato nei Progetti di articoli del 2001 e del 2011. La forma principale di tali azioni reattive, espressione dell'autotutela individuale o collettiva, sono le contromisure. Con il termine si indica la possibilità concessa agli Stati di reagire ad un comportamento illecito, compiuto nei loro riguardi, con una condotta a propria volta astrattamente

illecita.<sup>7</sup> Si tratterebbe dunque di misure di natura orizzontale, manifestazione di autotutela e giustizia privata in quanto reazione all'illecito subito.<sup>8</sup>

Le contromisure sono codificate all'articolo 22 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001 come circostanza che preclude l'illiceità della condotta. L'articolo sancisce infatti: <<*The wrongfulness of an act of a State not in conformity with an international obligation towards another State is precluded if and to the extent that the act constitutes a countermeasure taken against the latter State in accordance with chapter II of Part Three*>>. Gli articoli 49-53 riconoscono poi espressamente il ricorso a tali misure come una facoltà dello Stato offeso in risposta ad un illecito internazionale subito.

In questa prospettiva, il concetto di contromisura non innova rispetto alla prassi precedente, andando in buona sostanza a designare lo stesso concetto che tradizionalmente si indicava con il termine rappresaglia. La contromisura va invece distinta dalla semplice ritorsione: quest'ultima, infatti, pur potendo costituire una reazione all'illecito altrui, se ne differenzia per il fatto di consistere in un comportamento inamichevole ma in sé lecito, ad esempio la rottura delle relazioni diplomatiche o la sospensione di collaborazioni economiche o commerciali con uno Stato.

Dato il loro carattere eccezionale<sup>9</sup>, come ribadito nel Commentario al Progetto di articoli, il diritto sostanziale pone una serie di limiti al ricorso alle contromisure e, inoltre, delinea specifiche modalità procedurali per la loro concreta applicazione da parte degli Stati, la cui mancata osservanza determina che il comportamento reattivo, astrattamente illecito, perda il carattere di contromisura e sollevi profili di responsabilità internazionale per fatto illecito in capo allo Stato che lo ha adottato.

---

<sup>7</sup> S. SILINGARDI, *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020, op. cit., 1.

<sup>8</sup> D. ALLAND, *The Definition of Countermeasures*, in *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010, 1127 ss.

<sup>9</sup> *Commentario al progetto di articoli*, 128.

Tra i requisiti indicati all'articolo 52 del Progetto del 2001, figurano, ad esempio, l'obbligo di notifica allo Stato responsabile e l'offerta di negoziare con esso. L'articolo 47 del Progetto della CDI afferma inoltre che lo Stato leso ha la facoltà di adottare una contromisura solo in seguito ad una specifica richiesta di riparazione o di cessazione del comportamento illecito (*c.d. restitutio in integrum*) che non abbia ottenuto una risposta soddisfacente da parte dello Stato offensore. Le misure in questione hanno natura temporanea, come sancisce l'articolo 49, dunque devono immediatamente cessare una volta raggiunto il loro scopo. Devono inoltre essere applicate nel rispetto del requisito di proporzionalità, come sancito dall'articolo 51, ed in ogni caso non possono pregiudicare né gli obblighi di tutela dei diritti fondamentali, né gli obblighi di carattere umanitario, né quelli derivanti da norme imperative di diritto internazionale generale, il *c.d. jus cogens*.

La seconda modalità di reazione ad un illecito consiste nel regime delle sanzioni. In verità, oggi non è più corretto limitare il ruolo della sanzione a quello di conseguenza di un fatto illecito. Come constatato all'inizio della trattazione, la dottrina attribuisce alle sanzioni internazionali per lo meno tre differenti finalità: 1. risposta ad un fatto illecito; 2. misura volta a contenere una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali; 3. misura volta a condannare una condotta riprovevole di uno Stato. Sebbene il termine sia ancora privo di una definizione giuridica precisa, nel dibattito giusinternazionalistico sembrerebbe prevalere una visione più formalistica e istituzionalizzata per cui le sanzioni, in senso tecnico, sarebbero misure collettive decise o raccomandate da organizzazioni internazionali, tra le quali un ruolo centrale è certamente rivestito dalle Nazioni Unite e, nello specifico, da uno dei suoi organi primari: il Consiglio di Sicurezza.

Come sarà approfondito più avanti, la base che legittima il Consiglio all'adozione di sanzioni non è il compimento di un atto illecito, bensì un'azione di minaccia o violazione della pace. Dunque le sanzioni, in questo senso, non sono immediatamente riconducibili ad un fine afflittivo, quanto piuttosto all'intenzione di conferire, per quanto possibile, prevedibilità ed efficacia alle reazioni del corpo sociale che le adotta. Le stesse potrebbero dunque operare anche a fine meramente preventivo, per evitare, ad esempio, che una certa *escalation* di

violenze interne ad uno Stato si trasformi in una violazione della sicurezza internazionale.<sup>10</sup>

Potremmo dunque definire la sanzione nel diritto internazionale come la forma di esercizio collettivo di un potere attribuito in via pressoché esclusiva al sistema della Nazioni Unite, a cui gli Stati membri sono tenuti a dare esecuzione nei loro ordinamenti interni come soggetti di diritto internazionale.

Tuttavia molto spesso il Consiglio di Sicurezza, a causa del blocco dei veti incrociati, è stato sostanzialmente incapace di ricorrere allo strumento delle sanzioni. Quest'ultime, come considerate nella loro accezione più istituzionalizzata, risultano strettamente condizionate dalle scelte politiche compiute dai rappresentanti degli Stati in seno allo stesso Consiglio di Sicurezza. Ed è proprio questo loro elemento politico che spiega la ragione per cui gli Stati o altre organizzazioni internazionali o regionali non hanno mai smesso di ricorrere a misure unilaterali, adottando sanzioni che sono andate a sostituirsi a quelle che il Consiglio di Sicurezza non è stato in grado di adottare.

Alla luce di queste definizioni, è possibile individuare almeno due profili di netta distinzione tra le contromisure e le sanzioni in senso tecnico poc'anzi descritte.

La prima differenza è data dal fatto che, mentre le sanzioni ineriscono ad un sistema centralizzato, nel quale il potere di reazione viene diretto da un organo istituzionale, quale è il Consiglio di Sicurezza, che lo esercita in nome e per conto degli Stati Membri delle Nazioni Unite, le contromisure sono invece gestite in via autonoma dagli stessi Stati ed operano sul piano orizzontale dei rapporti di carattere bilaterale e reciproco tra lo Stato offeso e quello offensore.

La seconda differenza invece va riferita all'obbiettivo. Mentre le contromisure consistono in comportamenti astrattamente illeciti adottati in risposta ad un illecito altrui, le sanzioni possono essere adottate anche in risposta

---

<sup>10</sup> S. SILINGARDI, *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020, cit., 2-3.