

NAZIONI UNITE E RISPETTO DEI DIRITTI UMANI  
NELLA LOTTA AL TERRORISMO INTERNAZIONALE  
ALLA LUCE DEL RAPPORTO  
DEL RELATORE SPECIALE DELL'ONU

GIUSEPPE NESI

SOMMARIO: 1. Introduzione: la struttura del sesto rapporto Scheinin. - 2. L'Assemblea Generale e il resto del sistema ONU tra lotta al terrorismo e rispetto dei diritti umani. - 3. Il Consiglio di Sicurezza: il regime previsto dalla risoluzione 1373 (2001) e successive modifiche. - 4. (Segue): il regime previsto dalla risoluzione 1267 (1999) e successive modifiche. - 5. Conclusioni e raccomandazioni del rapporto. - 6. Considerazioni d'insieme sul rapporto e sul sistema.

1. Nel decennio appena trascorso pochi temi hanno attratto l'attenzione della dottrina e della prassi internazionale come quello della tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo<sup>1</sup>. Non si registra tuttavia uniformità di vedute su quale valore debba prevalere in caso d'insanabile conflitto nella lotta al terrorismo tra sicurezza degli individui e tutela dei diritti umani. Da un lato è diffusa la convinzione che, in un'ottica di emergenza, la tutela dei diritti umani possa essere sacrificata alle esigenze di sicurezza nella lotta al terrorismo. Secondo altri, dal momento che tra i diritti umani rientra quello di essere protetto contro la violenza altrui, anche di tipo terroristico soprattutto quando gli atti terroristici attentano alla vita degli individui, gli Stati dovrebbero valutare caso per caso. Altri ancora sostengono che la violazione dei diritti umani da parte delle autorità preposte alla lotta al

---

<sup>1</sup> La letteratura in materia è particolarmente ricca e non è possibile riportarla qui per intero. Tra gli scritti più recenti espressamente dedicati al tema nei quali è possibile reperire anche numerosi rinvii ad ulteriori significativi lavori, si segnalano: VON SCHORLEMER, *Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism*, in *EJIL*, 2003, 269-271; ROBEN, SCHORKOPF, VONEKY, WALTER (eds.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty*, Berlin, 2004; FLYNN, *Counter-terrorism and Human Rights*, in *Eur. HRLR*, 2005, 34 ss.; WILSON, *Human Rights in the "War on Terror"*, Cambridge, 2005; VILLANI, *Per un'efficace lotta contro il terrorismo misure in linea con i diritti umani*, in *Guida dir.*, 2007, n. 1, 8; GARGIULO, VITUCCI (a cura di), *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo internazionale*, Napoli, 2009; DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010.

terrorismo, anche se apparentemente giustificata dallo scopo di contrastarlo, potrebbe creare ulteriori ragioni di tensione idonee a produrre di per sé atti di terrorismo: e dunque gli Stati dovrebbero sempre tenere comportamenti in linea con la tutela dei diritti umani, a prescindere dalle questioni di sicurezza.

A questa situazione d'incertezza circa il modo più corretto d'impostare il rapporto tra sicurezza e diritti umani nella lotta al terrorismo, il sistema ONU ha prestato particolare attenzione già negli anni '90, sia con l'adozione di specifiche risoluzioni da parte dell'Assemblea Generale, sia con approfonditi studi condotti dalla Commissione dei diritti umani<sup>2</sup>.

A partire dal 2001 le attività antiterrorismo dell'ONU si sono moltiplicate con un diretto coinvolgimento di buona parte del sistema, e in particolare del Consiglio di Sicurezza, dell'Assemblea Generale e delle istanze "specializzate" con sede a Ginevra; e se in molti casi si è trattato di attività rivolte proprio alla tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo, alcune di esse, in particolare quelle poste in essere dal Consiglio di Sicurezza, sono state ritenute potenzialmente o di fatto idonee a violare i diritti umani.

Particolare attenzione all'intera tematica è stata dedicata dalla Commissione dei diritti umani, prima con la nomina, nel 2004, di un Esperto indipendente per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo, Robert K. Goldman, e poi, nell'aprile 2005, di un Relatore speciale per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo, Martin Scheinin, il cui mandato è stato rinnovato e ridefinito dal Consiglio dei diritti umani nel 2007. Secondo tale mandato, il Relatore speciale può fare raccomandazioni e consigliare gli Stati sulle misure antiterrorismo e raccogliere informazioni su eventuali violazioni dei diritti umani in tale contesto.

Proprio in considerazione dell'ampio ventaglio d'iniziative prese dalle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo, il Relatore speciale per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo non poteva non occuparsi anche del rispetto

---

<sup>2</sup> GARGIULO, *Le misure di contrasto al terrorismo nell'era dei diritti umani: considerazioni introduttive*, in GARGIULO, VITUCCI (a cura di), *op. cit.*, 1 ss., ove vengono specificamente richiamati gli studi condotti da Kalliopi Koufa, Relatore speciale della Sottocommissione sulla prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze, oggi Sottocommissione per la promozione e protezione dei diritti umani, fino al 2004. Si rinvia in proposito a KOUFA, *The UN, Human Rights and Counter-terrorism*, in NESI (ed.), *International Cooperation in Counter-terrorism*, Aldershot, 2006, 45 ss.

da parte della stessa Organizzazione dei diritti umani nella lotta al terrorismo<sup>3</sup>. Il suo sesto (e ultimo) rapporto alla Terza Commissione dell'Assemblea Generale è dedicato pressoché esclusivamente a tale questione e, dando per scontato che anche le Nazioni Unite, benché non partecipino a strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, sono comunque obbligate a rispettare tali diritti, esamina i comportamenti tenuti dall'Organizzazione nella lotta al terrorismo internazionale, focalizzando il rapporto sull'Assemblea Generale e sul Consiglio di Sicurezza (par. 17 del rapporto). La parte riguardante l'Assemblea Generale si articola in quattro sezioni dedicate alla Strategia globale antiterrorismo, alle pertinenti risoluzioni adottate dalla Terza e dalla Sesta Commissione, alla *Counter-Terrorism Implementation Task Force* e al Consiglio dei diritti umani. Un'ulteriore parte del rapporto verte sulle missioni di mantenimento della pace dell'ONU che costituirebbero «the context where United Nations actors would directly be involved in counter-terrorism measures on the ground» (par. 59).

Benché il documento esamini esaustivamente l'ampia gamma di iniziative adottate dall'ONU nella lotta al terrorismo in particolare nell'ultimo decennio, è evidente che alla fine del suo mandato il Relatore speciale vuole mandare un messaggio inequivocabile soprattutto al Consiglio di Sicurezza la cui attività nella lotta al terrorismo in tempi recenti è stata spesso sottoposta al vaglio di istanze giurisdizionali nazionali e regionali proprio in relazione alla questione della tutela dei diritti umani<sup>4</sup>. Non è dunque un caso che la maggior parte del rapporto sia dedicata al Consiglio di Sicurezza, così come non è un caso che proprio al Consiglio siano riservate le più penetranti raccomandazioni con le quali si chiude il rapporto e che arrivano a delineare una “riforma sistemica” dei meccanismi e delle procedure fin qui utilizzati soprattutto da questo organo nella lotta al terrorismo internazionale. Non

---

<sup>3</sup> A/65/258. Tutti i precedenti rapporti di Scheinin nella sua qualità di Relatore speciale per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo sono reperibili all'indirizzo elettronico: [www2.ohchr.org](http://www2.ohchr.org).

<sup>4</sup> V. DI STASIO, *op. cit.*, 260 ss., e 489 ss.; SIKUTA, *Threats of Terrorism and Selected Case Law of the European Court of Human Rights*, in *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, 2007, 39-54; ALMQUIST, *A Human Rights Critique of European Judicial Review: Counter-Terrorism Sanctions*, in *ICLQ*, 2008, 303-331; CARELLA, *Nominalismo e lotta al terrorismo internazionale: il caso delle Extraordinary Renditions*, in VENTURINI, BARIATTI (a cura di), *Liber Fausto Pocar*, vol. 1, Milano, 2009, 111-123; GESTRI, *Quali rimedi a tutela degli individui colpiti dalle sanzioni anti-terrorismo*, in GAMARRA CHOPO (ed.), *Lecciones sobre justicia internacional*, Zaragoza, 2009, 79-107; PASTOR-RIDRUEJO, *Terrorism and the European Court of Human Rights*, in FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ (ed.), *International Legal Dimension of Terrorism*, Leiden, 2009, 419-424.

è infine un caso che anche nella sua presentazione orale del rapporto alla Terza Commissione dell'Assemblea Generale il Relatore speciale abbia concentrato il proprio intervento sulle attività del Consiglio di Sicurezza nella lotta al terrorismo e sulle prospettive di riforma<sup>5</sup>.

Alla luce di quanto detto, è del tutto evidente che la parte del rapporto relativa all'azione del Consiglio di Sicurezza è quella che attira maggiormente l'attenzione; tuttavia, prima di soffermarsi su di essa, è opportuno richiamare brevemente i rilievi del Relatore speciale sul rispetto da parte delle Nazioni Unite dei diritti umani nelle attività antiterrorismo poste in essere dal resto del sistema ONU in modo da comprendere meglio il quadro in cui le suddette proposte di "riforma sistemica" s'inseriscono.

L'esame del rapporto Scheinin offrirà lo spunto per alcune considerazioni di carattere generale su come il sistema ONU ha reagito nel corso dell'ultimo decennio a eventi di carattere eccezionale che hanno profondamente influito, e che continueranno a influire, anche nel campo della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. Non si può escludere che una riflessione sulla reazione del sistema ONU all'emergenza terrorismo e sulle ripercussioni di tale reazione sui diritti e le libertà individuali possa dare utili indicazioni da valutare adeguatamente riguardo a eventuali altre emergenze globali che potrebbero prospettarsi negli anni a venire.

2. Come noto, fino all'inizio di questo secolo l'Assemblea Generale dell'ONU aveva trattato il tema del terrorismo principalmente nell'ambito della Terza e della Sesta Commissione: nella Terza allorché si dibatteva la questione del rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo internazionale; nella Commissione giuridica durante i negoziati che hanno portato all'adozione di numerose Convenzioni e Protocolli internazionali in materia.

Nell'ultimo decennio le suddette Commissioni tematiche hanno continuato ad occuparsi del terrorismo e soprattutto la Terza Commissione ha posto sempre di più l'accento sul tema della tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo. Tale Commissione ha in particolare individuato una serie di principi in materia di diritti umani che devono essere rispettati nella lotta al terrorismo: il principio di legalità nella criminalizzazione degli atti di terrorismo; il principio di non discrimi-

---

<sup>5</sup> 65<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly, Third Committee meeting, Statement by Martin Scheinin, Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, New York, 26 October 2010.

nazione; le garanzie processuali; il divieto di tortura e di trattamenti crudeli, inumani o degradanti; l'obbligo di *non refoulement*; il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali. Tali principi sono stati più volte ribaditi nelle risoluzioni adottate nel corso degli anni. Quanto alla Sesta Commissione, il Relatore speciale ricorda che l'assenza di accordo sulla definizione di terrorismo non ha ancora permesso la conclusione dei negoziati sulla Convenzione globale antiterrorismo. A giudizio di Scheinin, in assenza di una definizione universalmente condivisa si corre il rischio, in considerazione dell'enfasi posta sulle attività antiterrorismo all'interno del sistema ONU, di «giving unintended legitimization for conduct undertaken by oppressive regimes through delivering the message that the international community wants strong action against 'terrorism', however defined» (par. 25).

Nell'ambito delle più recenti innovazioni introdotte dall'Assemblea Generale, particolare attenzione è dedicata alla Strategia globale antiterrorismo dell'ONU, adottata nel 2006 e rivista nel 2008 e nel 2010, e alla *Counter-Terrorism Implementation Task Force*. La Strategia globale rileva soprattutto perché si tratta del «first comprehensive, collective and internationally approved framework for tackling the problem of terrorism worldwide» (par. 19)<sup>6</sup>. Uno dei quattro pilastri della Strategia riguarda proprio le misure per garantire il rispetto dei diritti umani e lo stato di diritto nella lotta al terrorismo, ed in essa gli Stati membri riaffermano inequivocabilmente che «the effective counter-terrorism measures and the protection of human rights are not conflicting, but complementary and mutually reinforcing goals and that human rights and the rule of law are the fundamental basis of their counter-terrorism strategies» (par. 21). Pur sottolineando l'importanza della Strategia globale, il Relatore speciale manifesta perplessità sul fatto che la centralità del rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto come elementi basilari nella lotta al terrorismo prospettata nella Strategia non sempre trovi riscontro nelle prassi antiterrorismo del sistema delle Nazioni Unite e a livello nazionale (par. 22).

A proposito della *Counter-Terrorism Implementation Task Force*, il rapporto ricorda che essa fu istituita dal Segretario Generale nel 2005 e che ha principalmente lo scopo di assicurare il coordinamento tra le entità dell'ONU impegnate nella lotta al terrorismo, oltre ad as-

---

<sup>6</sup> Sulla Strategia antiterrorismo dell'Assemblea Generale, così come adottata nel 2006, v. GARGIULO, *Nazioni Unite, lotta globale al terrorismo e tutela dei diritti umani*, in *DUDI*, 2007, 600 ss.

sistere gli Stati membri nell'attuazione della Strategia globale. Il rapporto sottolinea inoltre l'opportunità che sia prestata la dovuta attenzione al tema della tutela dei diritti umani in relazione alle attività di tutti i gruppi di lavoro della *Task Force*.

Quanto alle attività svolte a Ginevra, si ricorda che sia il Relatore speciale per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo, che l'Alto Commissario per i diritti umani presentano i loro rapporti al Consiglio dei diritti umani, rapporti ai quali si riferiscono le risoluzioni, adottate annualmente da quest'ultimo nel contesto della periodica revisione del rispetto dei diritti umani, ove si raccomanda agli Stati l'adozione di misure per garantire il rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo (paragrafi 31 e 32).

Alle attività delle Nazioni Unite sul campo, e in particolare alla eventuale violazione dei diritti umani nel corso di operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite in cui si realizzino anche azioni antiterrorismo, è dedicata una parte del rapporto che qui si considera (paragrafi 59-67). Sulla base dei rapporti relativi alle operazioni di *peacekeeping*, Scheinin individua quattro ambiti nei quali, fondamentalmente, si possono realizzare violazioni dei diritti umani: detenzione; giusto processo; *non refoulement* e divieto di tortura o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (par. 62). Il Relatore speciale lamenta che il tema della tutela dei diritti umani in azioni antiterrorismo poste in essere nel corso di operazioni di mantenimento della pace non sia trattato nella Strategia globale antiterrorismo. Quest'ultima avrebbe dovuto, secondo Scheinin, occuparsi della questione dal momento che la violazione dei diritti umani durante le suddette operazioni sarebbe stata provata da organizzazioni intergovernative e non governative, oltre ad avere formato oggetto di valutazione da parte di istanze giurisdizionali che hanno però escluso la responsabilità sia dell'ONU che degli Stati membri nei casi da esse esaminati (par. 60). In tali contesti, Scheinin ricorda che l'eventuale responsabilità delle organizzazioni internazionali e/o degli Stati membri deve essere valutata alla luce dello standard del "controllo effettivo", e ritiene che tale parametro sia idoneo a far sorgere la responsabilità delle Nazioni Unite, e allo stesso tempo non escluda quella degli Stati membri che forniscono truppe. Inoltre, il Relatore speciale sostiene che dal momento che le operazioni di mantenimento della pace dell'ONU necessariamente implicano la partecipazione degli Stati, anche in tali contesti le Nazioni Unite devono rispettare le norme sostanziali con-

tenute nei principali strumenti internazionali sulla tutela dei diritti umani ai quali gli Stati membri aderiscono (par. 61).

L'impressione complessiva che si trae da questa parte del rapporto è che il Relatore speciale metta in rilievo come una parte del sistema ONU, con particolare riguardo all'Assemblea Generale, abbia prestato attenzione, in varie forme, all'esigenza di tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo. Emerge altresì che in determinati contesti non può escludersi che l'Organizzazione potrebbe andare incontro a forme di responsabilità per comportamenti non in linea con gli obblighi derivanti da strumenti internazionali riguardanti i diritti fondamentali. Se ne desume che a giudizio del Relatore speciale il sistema ONU dovrebbe essere più incisivo in tale settore.

Con riserva di ritornare sulla questione nelle considerazioni d'insieme sull'intero rapporto, passiamo adesso alla parte più delicata: l'esame dell'azione del Consiglio di Sicurezza.

3. Come si ricordava, è proprio alle attività del Consiglio di Sicurezza nel settore dell'antiterrorismo che il rapporto dedica il maggiore spazio. D'altra parte, è indubbiamente il Consiglio di Sicurezza che, soprattutto a partire dal settembre 2001, ha assunto un ruolo di guida nella trattazione delle tematiche antiterrorismo all'ONU, anche alla luce dello stallo dei negoziati sulla Convenzione globale antiterrorismo.

Ben conscio di ciò, il Relatore speciale esamina con particolare cura i regimi creati dalle risoluzioni 1267 (1999) e 1373 (2001) e successive modifiche e integrazioni, risoluzioni che, adottate *ex* capitolo VII della Carta, da un lato pongono una serie di obblighi a carico di tutti gli Stati membri; dall'altro, istituiscono organi sussidiari del Consiglio di Sicurezza cui sono affidati precisi compiti nel creare e mantenere liste di terroristi o presunti tali riguardo ai quali gli Stati membri sono tenuti a svolgere attività di prevenzione e repressione.

L'esame della genesi e dell'applicazione del regime creato dalla risoluzione 1373 (2001) e successive modifiche conduce a numerosi rilievi sulla scarsa attenzione prestata dal Consiglio di Sicurezza e dai suoi organi sussidiari al tema della tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo. Tali rilievi sono, da un lato, di tipo, per così dire, "istituzionale" poiché puntano sui poteri del Consiglio di Sicurezza alla luce della Carta di San Francisco; dall'altro, riguardano l'attuazione del sistema di sanzioni volto alla repressione del terrorismo, e soprattutto l'attività del *Counter-Terrorism Committee* (d'ora in poi CTC).

Sugli aspetti istituzionali, il rapporto evidenzia come il regime creato dalla risoluzione 1373 (2001) *ex* capitolo VII della Carta per la prima volta ponga a carico degli Stati membri una serie di obblighi di carattere generale e permanente al di fuori di una specifica situazione di conflitto. La circostanza che tali obblighi non abbiano limiti di carattere temporale o spaziale e che si applichino a tutti gli atti di terrorismo fa ritenere al Relatore speciale, come a buona parte della dottrina, che il Consiglio di Sicurezza abbia travalicato i propri poteri adottando «*de facto legislative measures*» (par. 34)<sup>7</sup>. Si aggiunga a ciò che la determinazione da parte del Consiglio di Sicurezza dell'esistenza di una minaccia alla pace internazionale *ex* art. 39 della Carta dell'ONU riguarda un fenomeno, il terrorismo internazionale, che non godrebbe di una definizione universale, completa e precisa (par. 37). Inoltre, sulla base del principio della separazione dei poteri previsto dalla Carta, il Consiglio di Sicurezza ha competenza primaria per il mantenimento della pace e sicurezza internazionali ma dovrebbe astenersi dall'incoraggiare lo sviluppo progressivo e la codificazione del diritto internazionale, compito che spetta all'Assemblea Generale. A tale riguardo il Relatore speciale sottolinea che dal 2001 si sono registrati rapidi sviluppi nell'adesione alla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo internazionale del 1999, che costituisce la base giuridica in tale materia, a prescindere dagli obblighi posti dalla risoluzione 1373 (2001).

Tali considerazioni portano il Relatore a concludere che la continua applicazione della risoluzione 1373 (2001) a nove anni dalla sua adozione «cannot be seen as a proper response to a specific threat to international peace and security», e che l'attuazione della suddetta risoluzione «goes beyond the powers conferred on the Council and

---

<sup>7</sup> ARANGIO-RUIZ, G., *On Security Council's "Law-Making"*, in *RDI*, 2000, 609 ss.; NESI, *Reflections on the Security Council's Counter-terrorism Resolutions*, in LEE (ed.), *Swords into Plowshares: building peace through the United Nations*, Leiden, 2006, 85 ss.; CONDORELLI, *Le pouvoir legislative du Conseil de Sécurité des Nations Unies vu à la 'loup Salmon'*, in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, 2007, 1229 ss.; ABI-SAAB, *The Security Council as Legislator and as Executive in its Fight against Terrorism and against Proliferation of Weapons of Mass Destruction: the Question of Legitimacy*, in WOLFRUM, RÖBEN (eds.), *Legitimacy in International Law*, Berlin, 2008, 109 ss.; DE WET, *The Legitimacy of United Nations Security Council Decisions in the Fight against Terrorism and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: some Critical Remarks*, *ibid.*, 131-154; HINOJOSA MARTINEZ, *The Legislative Role of the Security Council in its Fighting against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits*, in *ICLQ*, 2008, 333 ss.; TREVES, *The Security Council as Legislator*, in CONSTANTINIDES, ZAIKOS (eds.), *The Diversity of International Law: Essays in Honour of Professor Kalliopi K. Koufa*, The Hague, 2009, 61-70.

continues to pose risks to the protection of a number of international human rights standard» (par. 39).

Pur riconoscendo che nel corso degli anni le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza concernenti la lotta al terrorismo hanno progressivamente fatto riferimento al tema del rispetto dei diritti umani, inclusi il diritto dei rifugiati e il diritto internazionale umanitario, e che il CTC ha ora stabilmente incluso elementi riguardanti i diritti umani nelle proprie valutazioni del rispetto da parte degli Stati della risoluzione 1373 (2001), il Relatore speciale rivela la propria insoddisfazione rispetto all'attuazione in pratica degli obblighi in materia di tutela dei diritti umani (paragrafi. 42-43). L'esame dei rapporti sottoposti dagli Stati al CTC, i soli atti "pubblici" a disposizione, farebbe ritenere che vi siano margini di miglioramento in una serie di ambiti quali la garanzia del giusto processo che dovrebbe accompagnare il congelamento dei fondi dei sospettati di terrorismo; il diritto di asilo e gli obblighi di *non refoulement*; il diritto alla riservatezza; la libertà di associazione. In tale contesto il Relatore speciale ritiene che il CTC possa offrire agli Stati autoritari il pretesto «to crack down on human rights defenders» (par. 44). Ulteriori rilievi riguardano i rapporti presentati in attuazione della risoluzione 1624 (2005), dal momento che spesso in essi gli Stati si limitano ad elencare i trattati sui diritti umani da essi ratificati; i rapporti del CTC sulle informazioni presentate dagli Stati circa l'attuazione della suddetta risoluzione; e i metodi di lavoro del CTC che, pur essendo migliorati nel corso degli anni con una maggiore enfasi sulle visite ai Paesi e sullo sviluppo dei "preliminary implementation assessments" (PIA) – e cioè le analisi Paese per Paese effettuate dal *Counter-Terrorism Executive Directorate* sull'attuazione della risoluzione 1373 (2001) – non hanno alcuna proiezione esterna dal momento che gli esiti delle visite e dei PIA rimangono riservati ai membri del CTC (par. 47).

4. Anche il regime sanzionatorio previsto dalla risoluzione 1267 (1999), come modificato dalla risoluzione 1390 (2002) e successive modifiche, fino alla risoluzione 1904 (2009), forma oggetto di rilievi da parte del Relatore speciale sulla tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo. Analogamente a quanto visto a proposito del regime creato dalla risoluzione 1373 (2001), tali rilievi sono sia di tipo "istituzionale", sia più propriamente rivolti alle modalità di attuazione del regime sanzionatorio previsto dagli atti del Consiglio e dei suoi organi sussidiari. Dal punto di vista istituzionale, la risoluzione 1390 (2002)

per la prima volta introduce, *ex* capitolo VII, sanzioni non collegate a uno specifico ambito spaziale o temporale di applicazione. Creando un sistema di tipo “giudiziario o quasi-giudiziario” il Consiglio di Sicurezza sarebbe andato al di là delle competenze ad esso assegnate dalla Carta dell’ONU<sup>8</sup>. Già in precedenti rapporti il Relatore speciale aveva evidenziato come l’inserimento nelle liste previste dalla risoluzione 1267 (1999) costituisse di per sé, in ragione del congelamento a tempo indeterminato dei beni appartenenti a individui o enti sospettati di terrorismo inseriti nelle liste, una sorta di condanna con effetti penali. Così come lo stesso Relatore speciale aveva già fatto notare che l’inserimento nelle liste sarebbe dovuto avvenire rispettando i principi e le garanzie fondamentali in materia di tutela dei diritti umani, mentre, con le parole del Relatore speciale, «the listing was often the result of political decisions taken by the diplomatic representatives of States within political bodies, based on classified evidence not necessarily evenly shared between the deciding States» (par. 54).

Che il sistema creato abbia rivelato tutte le sue debolezze nel corso degli anni soprattutto sul fronte della scarsa tutela dei diritti umani è confermato dalle numerose riforme introdotte mediante l’adozione di diverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Così, con la risoluzione 1735 (2006) si è prevista la notifica dei provvedimenti agli individui inclusi nelle liste; con la risoluzione 1822 (2008) la diffusione delle dichiarazioni e delle sintesi delle ragioni alla base dell’inserimento nelle liste, e la revisione obbligatoria delle varie posizioni. Fino alla risoluzione 1904 (2009) con cui sono state introdotte ulteriori modifiche alle procedure del Comitato 1267 in materia di *listing* e *de-listing*, con una riduzione a sei mesi del tempo in cui rispondere alle richieste di *de-listing* e l’obbligo del Comitato di fornire per iscritto spiegazioni in caso di diniego; sono altresì state introdotte modifiche in materia di raccolta e diffusione di informazioni tra i diversi destinatari dei provvedimenti. Con la medesima risoluzione si è inoltre creato l’Ufficio dell’*Ombudsperson* al quale indirizzare richieste individuali o di entità di essere rimossi dalle liste consolidate (par. 55)<sup>9</sup>. Nel giu-

---

<sup>8</sup> V. nota 6, *supra*, e WOOD, *The Security Council as a Law Maker: the Adoption of (Quasi)-judicial Decisions: Comment*, in WOLFRUM, RÖBEN (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin, 2005, 183-225; WHITE, SAUL, *Legal Means of Dispute Settlement in the Field of Collective Security: the Quasi-judicial Powers of the Security Council*, in FRENCH, SAUL, WHITE (eds.), *International Law and Dispute Settlement: New Problems and Techniques*, Oxford, 2010, 191-224.

<sup>9</sup> V., tra i molti, BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo internazionale e la tutela dei diritti umani*, in questa Rivista, 2009,

gno 2010 Kimberly Prost, un giudice canadese, è stata nominata *Ombudsperson*.

Nonostante le importate novità introdotte nel corso degli anni, e soprattutto con la risoluzione 1904 (2009), il Relatore speciale non ritiene che il sistema delle sanzioni e in particolare la procedura di *de-listing* assicurati «a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law» (par. 56). L'*Ombudsperson* non ha poteri decisionali che, in materia di cancellazione dalle liste, rimangono esclusivamente appannaggio del Comitato 1267, organo politico che decide per *consensus* e a porte chiuse anziché seguire procedure di tipo giudiziario nell'esame delle prove. Inoltre, il libero accesso alle informazioni dipende dalla volontà degli Stati i quali possono impedire all'*Ombudsperson* tale accesso per ragioni di sicurezza nazionale o di altro tipo. Il Comitato, infine, può decidere di non pubblicare per intero il rapporto dell'*Ombudsperson* e può anche non informare in merito alle ragioni di diniego di cancellazione dalle liste.

Riecheggiando ricorrenti osservazioni della dottrina, il Relatore speciale sostiene che il sistema creato dalla risoluzione 1267 (1999) e successive modifiche assegna al relativo Comitato un ruolo di tipo giudiziario/quasi-giudiziario mentre le procedure utilizzate per inserire nella lista consolidata individui o entità non tengono conto dei principi fondamentali in materia di giusto processo, secondo quanto previsto dagli strumenti internazionali in materia di diritti umani<sup>10</sup>. In tale contesto, secondo il Relatore speciale il regime sanzionatorio previsto dalla risoluzione 1267 (1999) è “*ultra vires*” e va al di là dei poteri conferiti al Consiglio dalla Carta dell'ONU (par. 57). Secondo l'autore del rapporto, in assenza di un adeguato sistema di revisione, individui ed entità devono avere accesso a meccanismi nazionali di revisione delle misure di attuazione della risoluzione 1267 (1999),

---

401 ss.; ID., *L'Ombudsperson delle Nazioni Unite per le sanzioni individuali: un passo avanti verso la piena rispondenza della strategia anti-terrorismo ai requisiti del fair trial?*, *ivi*, 2010, 231 ss.

<sup>10</sup> MICHAELSEN, *Kadi and Al Barakaat v. Council of the European Union and Commission of the European Communities: the Incompatibility of the United Nations Security Council's 1267 Sanctions Regime with European Due Process Guarantees*, in *Melbourne JIL*, 2009, 329-345; GENSER, BARTH, *When Due Process Concerns Become Dangerous: the Security Council's 1267 Regime and the Need For Reform*, in *Boston Coll. ICLR*, 2010, 1-41; MICHAELSEN, *Terrorism, Targeted Economic Sanctions and Inadequate Due Process: the Case of the Security Council's 1267 Sanctions Regime*, in GOLDSMITH, BRAUER (eds.), *Economics of War and Peace: Economic, Legal, and Political Perspectives*, Bingley, 2010, 225-241.

come si evince anche dalla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

5. Nelle conclusioni e raccomandazioni del suo rapporto il Relatore speciale indica le contraddizioni del sistema ONU sulla questione della tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo. Di fronte a un'Assemblea Generale che nel corso degli anni ha dimostrato un'attenzione sempre maggiore al tema, il sistema repressivo creato dal Consiglio di Sicurezza non si giustificerebbe da un punto di vista istituzionale e presenterebbe gravi rischi sotto il profilo della tutela dei diritti umani.

Ciò porta il Relatore speciale a raccomandare all'Assemblea Generale soprattutto di concludere la Convenzione globale antiterrorismo poiché dalla mancata adozione di tale strumento gli Stati repressivi trarrebbero spunto per effettuare abusi, etichettando come terroristici dei comportamenti che non lo sono, con gli effetti che ne conseguono sul fronte della tutela dei diritti umani<sup>11</sup>. Pur condividendo la preoccupazione del Relatore speciale e comprendendo dunque il suo appello a concludere al più presto la Convenzione globale antiterrorismo per evitare abusi sul piano interno ed anche per favorire la cooperazione giudiziaria internazionale, riteniamo che il sistema ONU abbia prodotto alcuni importanti risultati sia in materia di cooperazione giudiziaria internazionale sia nella tipizzazione del crimine di terrorismo all'interno di alcuni Stati, come diremo meglio alla fine di queste pagine<sup>12</sup>.

Di diverso e ben più penetrante tenore sono le raccomandazioni concernenti il Consiglio di Sicurezza per cui il Relatore speciale sollecita una profonda riforma attraverso l'adozione di una risoluzione, che non sia *ex capitulo VII*, che «sistemi le misure antiterrorismo e gli obblighi di rapporto degli Stati in un unico quadro di riferimento». Più specificamente, per ciò che concerne il modello creato dalla risoluzione 1267 (1999), Scheinin ritiene che esso debba essere sostituito da

---

<sup>11</sup> Secondo il Relatore speciale, la Convenzione globale antiterrorismo deve essere adottata dal momento che «only a legally precise definition of terrorism that respects the principle of legality and that is restricted to conduct that is truly terrorist in nature, will help stop the use of abusive national definitions» (par. 72).

<sup>12</sup> Ciò non esclude, tuttavia, che come rilevato dal CTED «in virtually all regions remain significant concerns that the counter-terrorism measures adopted by certain States, including measures adopted within the framework of resolution 1373 (2001), do not comply with those States' obligations under international law» (UN Security Council, Survey of the Implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by Member States, compiled by the Counter-Terrorism Committee, UN Doc. S/2009/620, 3 December 2009).

attività di assistenza agli Stati volte fundamentalmente al mantenimento di liste nazionali, ad assolvere gli obblighi di rapporto e a tutelare le garanzie del giusto processo. Occorrerebbe altresì inserire una clausola sulla tutela dei diritti umani, secondo quanto fatto con la risoluzione 1822 (2008), affermando l'obbligo a carico anche dell'ONU di rispettarli. Inoltre il Relatore speciale chiede che gli Stati che applicano le sanzioni previste dalla risoluzione 1267 (1999) prevedano a livello nazionale dei mezzi di ricorso di tipo giudiziario, mentre il Comitato 1267 dovrebbe avvalersi pienamente dei suggerimenti che saranno avanzati dall'*Ombudsperson* e cooperare con il suo ufficio.

Quanto al CTC, Scheinin chiede che aumenti la trasparenza dei lavori e che si modifichino i suoi metodi di lavoro; che aumenti la cooperazione con il Relatore speciale in relazione ai rapporti Paese e alle visite effettuate tanto da quest'ultimo quanto dagli organi competenti in materia di diritti umani nel quadro dell'attuazione della risoluzione 1373 (2001). Un auspicato rafforzamento della componente riguardante la tutela dei diritti umani nell'attività quotidianamente condotta dal CTED conclude la parte relativa alle raccomandazioni rivolte al Consiglio di Sicurezza (par. 77)<sup>13</sup>.

6. Il sesto rapporto del Relatore speciale Scheinin ha il merito di offrire, attraverso un rapido esame delle attività dell'ONU in materia, una sintetica ed eccellente ricostruzione delle questioni più rilevanti emerse nella prassi e nella dottrina internazionale in merito alla tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo. Da tale ricostruzione emerge che, soprattutto dopo l'11 settembre 2001, il sistema ONU ha ricevuto numerose sollecitazioni per far fronte ad una situazione eccezionale in cui, in un primo momento, sono "saltati" alcuni degli equilibri istituzionali previsti dalla Carta e, in considerazione della situazione di emergenza che comportava minacce alla pace e sicurezza internazionali, ha prevalso il Consiglio di Sicurezza (e le esigenze politiche di alcuni dei suoi membri più influenti). Così si è pervenuti non solo all'adozione di risoluzioni *ex* capitolo VII della Carta che hanno posto una serie di obblighi a carico di tutti gli Stati membri dell'ONU, con effetti analoghi a quelli che si sarebbero realizzati qualora essi aves-

---

<sup>13</sup> Per un'interessante serie di proposte sulla rivitalizzazione del programma antiterrorismo dell'ONU v. lo studio del Center on Global Counterterrorism Cooperation: COCKAYNE, MILLAR, IPE, *An Opportunity for Renewal: Revitalizing the United Nations counterterrorism program*, New York, 2010, reperibile anche *on line*: [www.globalct.org](http://www.globalct.org).

sero tutti insieme aderito alle Convenzioni in materia (riconoscendo così al Consiglio una sorta di funzione “legislativa”); attraverso le medesime risoluzioni si sono anche creati (o rafforzati) organi sussidiari del Consiglio di Sicurezza cui sono stati affidati compiti di repressione del terrorismo internazionale senza limiti di tempo né di spazio (dando ai suddetti organi sussidiari funzioni “giudiziarie o quasi giudiziarie”). Tanto in relazione alla posizione di precisi obblighi nella lotta al terrorismo a carico degli Stati membri quanto per la creazione dei suddetti organi sussidiari e per il mandato ad essi affidato, non ci si è inizialmente chiesti se fossero compatibili con la ripartizione di competenze previste dalla Carta, o con i principi fondamentali in materia di tutela dei diritti umani.

In una seconda fase si è assistito a un graduale ritorno dell'Assemblea Generale concretizzatosi soprattutto nella fase preparatoria del Vertice del 2005, nell'adozione del documento del Vertice, nella creazione della *Counter-Terrorism Implementation Task Force* e nell'adozione della Strategia Globale antiterrorismo dell'ONU, momenti nei quali si è posta crescente attenzione alla tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo. Dal canto suo, il Consiglio di Sicurezza ha gradualmente “preso coscienza” – forse anche per questi nuovi impulsi provenienti dall'Assemblea Generale oltre che per i primi problemi sollevati in sede giurisdizionale nazionale e regionale – di avere intrapreso l'azione di contrasto al terrorismo internazionale trascurando quasi del tutto la componente della tutela dei diritti umani. A partire dal 2005 si è così assistito all'adozione di una serie di risoluzioni in cui, pur mantenendo in vita e anzi per certi aspetti consolidando il proprio sistema di repressione del terrorismo internazionale, il Consiglio di Sicurezza ha inserito una serie di disposizioni concernenti proprio la tutela dei diritti umani, fino all'istituzione dell'ufficio dell'*Ombudsperson*, con la risoluzione 1904 (2009). Segnale evidente che le debolezze del sistema erano ben note allo stesso Consiglio che in un primo momento ha contato sull'esistenza di uno stato di emergenza e sulla propria presunta “onnipotenza” in materia di adozione di misure per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. In una seconda fase ha, come si è detto “preso coscienza” delle incongruenze inserite nel sistema attraverso l'attribuzione allo stesso Consiglio di competenze destinate ad incidere sui diritti e le libertà fondamentali degli individui destinatari delle sanzioni. A questo punto il Consiglio stesso ha tentato di ovviare a tali incongruenze.

Si può peraltro concordare con il Relatore speciale in merito all'insufficienza dei provvedimenti adottati dal Consiglio di Sicurezza dal momento che essi, di fronte a un'attività repressiva degli organi sussidiari che nell'applicare le risoluzioni *ex* capitolo VII, finiscono con l'aver l'effetto che solitamente è riservato alle sentenze giudiziarie, non offrono in realtà agli individui che ne sono destinatari mezzi di ricorso giurisdizionale, rendendo il sistema incompatibile con i più elementari principi del contraddittorio e del giusto processo. Si aggiunga a ciò che con la risoluzione 1904 (2009) il Consiglio di Sicurezza, pur inserendo rilevanti modifiche al sistema e istituendo l'*Ombudsperson*, ha perduto una storica occasione per tentare di rimediare alle numerose critiche relative alla scarsa trasparenza in materia di *listing* e *de-listing*. D'altra parte, appare evidente che il Consiglio di Sicurezza, sebbene abbia riconosciuto implicitamente che il sistema da esso creato necessita di diversi aggiustamenti, difficilmente avrebbe potuto istituire un organismo con poteri di sindacato sull'operato dei propri organi sussidiari, pena la possibile perdita di autorevolezza del Consiglio stesso.

Benché, alla luce della Carta, il principale organo nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali sia il Consiglio di Sicurezza e spetti dunque ad esso la responsabilità dell'adozione delle misure che ritenga più idonee per contrastare una minaccia alla pace e alla sicurezza, a circa dieci anni dall'adozione della risoluzione 1373 (2001) si può condividere la serrata critica del Relatore speciale alle attività poste in essere dal Consiglio in materia di tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo. Ma anche nelle attività del Consiglio di Sicurezza (a cominciare dall'adozione di determinate risoluzioni), spesso considerate tra quelle che hanno posto maggiormente a rischio i diritti umani, si può a nostro avviso rilevare la presenza di elementi innovativi a carattere positivo, non necessariamente in contrasto con i diritti umani, e comunque in linea con una maggiore attenzione alla lotta contro il terrorismo da parte del sistema ONU nel suo complesso.

Bisogna infatti notare che dopo l'adozione della risoluzione 1373 (2001) il numero degli Stati che hanno aderito alle principali Convenzioni internazionali in materia di lotta al terrorismo è cresciuto in maniera esponenziale. Ad esempio, come sottolineato anche dal Relatore speciale, la Convenzione contro il finanziamento del terrorismo internazionale del 1999 è passata da quattro Stati parte a centosettantatre. Altro esempio: la Convenzione per la repressione del terrorismo mediante l'uso di bombe del 1997 è passata da ventiquattro Stati parte a

centosessantaquattro. Si aggiunga a questo che grazie alle sollecitazioni scaturite dalle attività di *reporting* e di assistenza del CTED, molti Stati membri che non avevano nel proprio ordinamento il reato di terrorismo lo hanno introdotto, criminalizzando determinate condotte e tipizzando gli elementi del reato, con le ovvie conseguenze positive sulla tutela dei diritti umani negli ordinamenti interni.

Quanto, infine, alla riforma sistemica invocata dal Relatore speciale, è auspicabile che essa abbia luogo permettendo così al Consiglio di Sicurezza di completare l'opera di revisione del sistema repressivo da esso posto in essere, e superando dunque la fase dell'emergenza. La riforma potrebbe anche realizzarsi utilizzando i suggerimenti e le indicazioni del Relatore speciale, salvo forse per l'idea di non adottare una risoluzione *ex capitulo VII* della Carta. Si fa infatti fatica a comprendere come si possa "superare" un sistema fondato su risoluzioni adottate *ex capitulo VII* con una risoluzione che non abbia queste caratteristiche. Rimane inoltre da comprendere in primo luogo come ristrutturare l'esistente, e cioè quale ruolo assegnare al CTED e al *Monitoring Team*, che hanno svolto attività con ricadute positive su una migliore conoscenza degli strumenti per combattere il terrorismo internazionale conformemente ai principi dell'ONU. Ulteriore punto sul quale occorrerebbe riflettere prima di procedere ad una riforma sistemica, riguarda l'eventuale mancata attuazione delle riforme del sistema avviato dallo stesso Consiglio di Sicurezza soprattutto, come si è visto, a partire dal 2005, con specifico (anche se non sempre soddisfacente) riguardo ai diritti umani. Che sia opportuno immaginare di dare piena attuazione a quanto già deciso dal Consiglio prima di riformare completamente il sistema? E inoltre, non sarebbe opportuno chiedersi se la riforma dei meccanismi creati dalle risoluzioni 1267 (1999) e 1373 (2001) e successive modifiche, possa avere ripercussioni anche sugli altri Comitati delle sanzioni del Consiglio di Sicurezza (per non parlare di altri organi esterni al sistema ONU, quali il Consiglio dell'Unione Europea), che sempre più spesso si sono trovati a irrogare sanzioni di tipo individuale e che potrebbero dunque andare incontro ad alcune delle obiezioni mosse dal Relatore speciale in materia di mancata tutela dei diritti e libertà fondamentali nel quadro dei sistemi di repressione del terrorismo internazionale?

Non può infine escludersi che interessanti indicazioni sul futuro del sistema ONU possano anche venire dalla giurisprudenza nazionale e regionale che continua ad occuparsi di casi concernenti la presunta violazione di diritti e libertà fondamentali in relazione alle conseguen-

ze derivanti dal *listing* e dal mancato *de-listing*, casi nei quali ancora una volta emergeranno le debolezze del sistema ben evidenziate dal Relatore speciale.

Al di là del rapporto Scheinin, pare si possa concludere che di fronte ad un'emergenza eccezionale di carattere globale quale l'esplosione del terrorismo internazionale il sistema ONU abbia fatto ricorso a tutte le risorse disponibili. Nel fare ciò il Consiglio di Sicurezza ha dimostrato la propria capacità di reazione ma anche le proprie debolezze. Da un lato, con l'adozione di risoluzioni *ex capitolo VII* della Carta, è stato capace di imporre, secondo quanto solitamente avviene soltanto in seguito all'adesione a un trattato internazionale, una serie di obblighi a tutti gli Stati membri; dall'altro, nel realizzare un sistema destinato a incidere su diritti e libertà fondamentali non ha inizialmente considerato tali effetti sugli individui e non ha approntato un adeguato sistema di garanzie. Quando è stato obbligato dalle circostanze a ritornare sulle proprie decisioni non ha potuto che constatare che i propri atti avevano prodotto una serie di conseguenze alle quali non era possibile porre effettivamente rimedio. Da qui un'affannosa ricerca di modifiche al sistema attraverso l'adozione di diverse risoluzioni che non sono tuttavia risultate idonee a superare le incongruenze e le violazioni di alcuni diritti e libertà fondamentali (e quindi anche di alcuni principi della Carta) rispetto ai destinatari dei provvedimenti del Consiglio e dei suoi organi sussidiari.

Uno degli insegnamenti da trarre dall'esperienza condotta negli ultimi anni nella lotta al terrorismo internazionale è dunque che qualora il Consiglio di Sicurezza debba affrontare un'emergenza e decida *ex art. 39* della Carta che nel caso di specie sussista un attentato o una minaccia alla pace, nell'adottare tutte le misure che riterrà opportune dovrà fin dall'inizio adeguatamente valutare la "sostenibilità" delle proprie decisioni nel tempo soprattutto quando tali misure abbiano ripercussioni di tipo istituzionale e in relazione alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. Tale accurata valutazione è indispensabile non solo per fare in modo che le misure che verranno adottate risultino efficaci nel caso di specie e non si pongano in contrasto con i principi fondamentali della Carta dell'ONU, ma anche per tutelare la credibilità del Consiglio di Sicurezza e dell'intero sistema.

