



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni
internazionali e sovranazionali,
universali e regionali, sui temi di
interesse della politica estera italiana

**OSSERVATORIO SULLE ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI
INTERNAZIONALI E SOVRANAZIONALI, UNIVERSALI E REGIONALI,
SUI TEMI DI INTERESSE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA**

WORKING PAPER 2-2022



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Il presente progetto di ricerca è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi e Programmazione della Segreteria Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI)

Direzione: Prof. **Pietro Gargiulo**, *Ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo e Direttore responsabile della Rivista della SIOI "La Comunità Internazionale"*;
Prof. **Ivan Ingravallo**, *Associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro e Redattore capo della Rivista della SIOI "La Comunità Internazionale"*.

Comitato scientifico: Prof. **Nino Ali**, *Università degli Studi di Trento*; Prof.ssa **Susanna Cafaro**, *Università del Salento*; Prof.ssa **Ida Caracciolo**, *Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"*; Prof.ssa **Marina Castellaneta**, *Università degli Studi di Bari Aldo Moro*; Prof. **Giovanni Cellamare**, *Università degli Studi di Bari Aldo Moro*; Prof. **Andrea Ciccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*; Prof. **Massimo Fragola**, *Seminario Permanente di Studi internazionali*; Prof. **Giuseppe Gioffredi**, *Università del Salento*; Prof.ssa **Laura Montanari**, *Università degli Studi di Udine*; Prof. **Giuseppe Nesi**, *Università degli Studi di Trento*; Prof.ssa **Carmela Panella**, *Università degli Studi di Messina*; Prof. **Piero Pennetta**, *Università degli Studi di Salerno*; Prof. **Marco Pertile**, *Università degli Studi di Trento*; Prof. **Pietro Pustorino**, *LUISS "Guido Carli" di Roma*; Prof. **Andrea Spagnolo**, *Università degli Studi di Torino*; Prof. **Attila Tanzi**, *Università degli Studi di Bologna*; Prof.ssa **Francesca Vaccarelli**, *Università degli Studi di Teramo*.

Segreteria di Redazione: **Alessandra Scala**, *Segretaria di Redazione della Rivista della SIOI "La Comunità Internazionale"*.

La Collana dei *working paper* dell'Osservatorio sulle attività delle Organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana vuole essere uno strumento sia di raccolta dei lavori pubblicati nella pagina web dell'Osservatorio (www.osorin.it), sia di diffusione di ricerche e studi sui temi di cui l'Osservatorio si occupa.

SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

OSSERVATORIO SULLE ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E
SOVRANAZIONALI, UNIVERSALI E REGIONALI,
SUI TEMI DI INTERESSE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

WORKING PAPER 2-2022

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

I lavori pubblicati nel presente *working paper* sono stati elaborati nell'ambito del progetto di ricerca realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi e Programmazione della Segreteria Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)

Il presente *Working Paper* è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-354-9

OSSERVATORIO SULLE ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI
INTERNAZIONALI E SOVRANAZIONALI, UNIVERSALI E REGIONALI,
SUI TEMI DI INTERESSE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

INDICE

Presentazione del Working Paper (Franco Frattini)

- ANNITA LARISSA SCIACOVELLI** – The French Presidency of the EU Council and the Digital Agenda: please, not “best before”.
- GIULIO CHIMIENTI** – Il problema della militarizzazione dello spazio extra-atmosferico.
- PIERLUCA BALDASSARRE PASQUALICCHIO** – La conferenza sul futuro dell’Europa.
- PIERO PENNETTA** – La *Collective Security Treaty Organization* e l’intervento in Kazakistan.
- CHIARA MONOPOLI** – Pursuing aid effectiveness in Afghanistan after the Taliban takeover.
- GIORGIO M. BRIOZZO** – The Establishment of the European Union Agency for Asylum.
- GIULIA CILIBERTO** – Le Nazioni Unite e la promozione del principio della *rule of law*: recenti sviluppi.
- ANNALISA GERACI** – L’azione dell’OIM e la recente Strategia istituzionale su migrazione, ambiente e cambiamento climatico: obiettivi, priorità e futura attuazione.
- IVAN ALLEGRANTI** – Un approccio antropocentrico per superare la crisi del multilateralismo.
- ALESSANDRO PERFETTI** – L’azione sul piano internazionale per la prevenzione e il contrasto della c.d. “infodemia” e la promozione di modelli comunicativi in materia sanitaria sostenibili e inclusivi.
- PIERLUCA BALDASSARRE PASQUALICCHIO** – Réflexions sur le concept de «travail décent» contenu dans le Programme 2030.
- FRANCESCO SPERA** – Sud Sudan: cronache e prospettive del Paese più giovane d’Africa.
- CHIARA MONOPOLI** – Framing the Humanitarian Crisis in Tigray and the Response of the United Nations.
- DANIELE MUSMECI** – Brevi riflessioni sul contrasto “legislativo” ai *foreign terrorist fighters* da parte del Consiglio di sicurezza ONU.
- ANTONIO PERRELLI** – WGPR, Regolamento sanitario internazionale e finanziamento sostenibile: come cambiano la preparazione e risposta alle emergenze sanitarie con la 75a Assemblea mondiale della sanità.
- ROBERTA BARBERINI** – L’impugnazione della misura del congelamento dei beni sul piano internazionale e nazionale.
- FEDERICA ROSSO** – The war in Ukraine and the European Union: A watershed moment for humanitarian assistance and protection policies.

Presentazione del Working Paper

Il presente *working paper* raccoglie i contributi apparsi nel periodo da gennaio a luglio 2022 sul sito web (www.osorin.it) dell'*Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*. Come già indicato nei precedenti *working paper*, l'Osservatorio ha come obiettivo principale quello di promuovere la diffusione di ricerche sulle attività delle organizzazioni internazionali, specialmente per quanto riguarda aspetti delle relazioni internazionali che rivestono un interesse prioritario per il nostro Paese.

Come è ampiamente noto, le organizzazioni internazionali, sia universali sia regionali, sono lo strumento fondamentale attraverso il quale gli Stati perseguono i loro obiettivi relativi alla cooperazione internazionale. Le loro attività coprono un numero enorme di temi e problemi e, quindi, costituiscono un punto di riferimento per gli studiosi di diversificate aree scientifiche e uno strumento di notevole interesse per tutti coloro che si dedicano alla ricerca e all'analisi delle questioni relative alla realtà delle relazioni internazionali.

Anche nel corso del terzo anno di attività dell'Osservatorio, la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), in quanto ente particolarmente qualificato nella promozione della formazione, della ricerca e dell'informazione sui temi dell'organizzazione e della cooperazione internazionali, ha coordinato e sostenuto l'attività di un numero sempre più ampio di gruppi di ricerca appartenenti a Università italiane nei quali il ruolo principale di studio è svolto principalmente da giovani studiosi e cultori delle materie internazionalistiche.

I diciassette contributi raccolti in questo *working paper* affrontano molteplici tematiche di interesse per la politica estera del nostro Paese tutte legate a temi di scottante attualità.

Così, per quanto concerne le numerose aree di crisi o di conflitto, sono state prese in considerazione la situazione in Kazakistan, in Afghanistan (dopo il ritorno al potere dei Talebani), in Sud Sudan, nel Tigray e in Ucraina.

Per quanto concerne l'ONU, l'attenzione si è concentrata su diverse tematiche di notevole interesse per lo sviluppo della cooperazione internazionale: la militarizzazione dello spazio extra-atmosferico; i più recenti sviluppi in materia di protezione della *rule of law*; la crisi del multilateralismo; la lotta al fenomeno dei *foreign terrorist fighters*; il congelamento dei beni di terroristi e di altri individui colpiti da sanzioni.

Accanto a questi temi, sul piano universale, anche in relazione alle attività di agenzie specializzate del sistema ONU, sono stati analizzati i temi più recenti relativi alla cooperazione internazionale nel campo delle migrazioni e della sanità.

Brevi riflessioni sul contrasto “legislativo” ai *foreign terrorist fighters* da parte del Consiglio di sicurezza ONU

Daniele Musmeci

Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, “Sapienza” Università di Roma.

1. Cenni introduttivi – Nella definizione fornitaci dal Consiglio di sicurezza, il *foreign terrorist fighter* (anche FTF) si identifica in una persona che «travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training»¹. Indirizzandosi direttamente a tali individui, il medesimo Consiglio ha richiesto di «disarm and cease all terrorist acts»².

A tal fine, l’azione di contrasto che l’organo mondiale delle Nazioni Unite ha predisposto nei confronti dei *foreign fighters*³ è principalmente risieduta nell’imposizione, in capo agli Stati, di obblighi generali e astratti (*sine die*) aventi per lo più carattere preventivo. In altri termini, fin dalle prime risoluzioni in materia, come la n. 2170 (2014)⁴ e la n. 2178 (2014), l’organo suddetto ha fatto uso di uno strumento, anche piuttosto contestato in passato, come le risoluzioni “quasi-legislative”⁵, segnando quindi un ritorno ad una prassi che sembrava essersi arrestata alle risoluzioni n. 1373 (2001) e n. 1540 (2004).

Da questo punto di vista, occorre precisare che, effettivamente, ispirandosi al modello di queste due risoluzioni, gli Stati hanno l’obbligo di adempiere alle disposizioni del Consiglio introducendo nuove fattispecie criminose all’interno dei loro ordinamenti

¹ Cfr. UN, Security Council, risoluzione n. 2178 (2014), adottata il 24 settembre 2014, 8° considerando del preambolo. In dottrina, per un commento sulla controversa definizione di “combattente straniero”, cfr. M. SOSSAI, *Foreign Terrorist Fighters: una nozione ai confini del diritto internazionale*, in *Federalismi*, 2015, pp. 1-16.

² Cfr. risoluzione n. 2178 (2014), cit., par. 1. Questo stesso paragrafo è stato oggetto delle attente riflessioni condotte da A. PETERS, *Security Council Resolution 2178 (2014): The “Foreign Terrorist Fighter” as an International Legal Person, Part I*, in *EJIL:Talk!*, 2014, disponibile *online*, che sostiene che, plausibilmente, dall’interpretazione della risoluzione, la quale prevede chiari nonché espliciti obblighi almeno con riguardo a questo paragrafo, è possibile ricavare the «legal basis for everyone’s obligation not to commit terrorist acts». Quanto al verbo “demand”, rinviamo agli scritti di L. BORLINI, *The Security Council and Non-State Domestic Actors: Changes in Non-Forcible Measures between International Lawmaking and Peacebuilding*, in *Virginia Journal of International Law*, 2021, pp. 489-542, in specie pp. 527-530, secondo cui il Consiglio ricorre sempre più spesso a tale verbo al fine di ingiungere determinate condotte agli individui, di cui richiede il completo rispetto.

³ La prima volta che il Consiglio ha manifestato la sua preoccupazione circa l’emergente presenza dei FTFs è stata in una dichiarazione presidenziale, in cui valuta le loro attività con riguardo al traffico illecito di petrolio. Cfr. UN Doc S/PRST/2014/14 (2014). Sul contrasto al *foreign fighter*, rinviamo ad A. DE GUTTRY, F. CAPONE, C. PAULUSSEN (eds.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, Berlino, 2016.

⁴ Cfr. UN, Security Council, risoluzione n. 2170 (2014), adottata il 15 agosto 2014, 18° considerando del preambolo e par. 1.

⁵ Ci riferiamo al termine risoluzioni “legislative” nel senso adoperato da G. 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 R. WOLFRUM, V. ROBEN (eds.), *Legitimacy in International Law*, Berlino, 2008, p. 109 ss., in particolare p. 117, ovvero sia la presenza di «enactment of prospective, general, and abstract rules of conduct that bind all the subjects in the unlimited future».

giuridici, adottando nuove leggi o emendando quelle esistenti⁶. Dall'altra parte, agli Stati viene richiesto di a) attuare efficienti operazioni di sorveglianza dei confini, b) raccogliere taluni dati e c) vigilare affinché documenti di identità e di viaggio non siano utilizzati in modo fraudolento⁷. Si tratta, quindi, di misure preventive atte non solo ad identificare il FTF, ma anche a tenerlo fuori dai confini degli Stati maggiormente coinvolti (come quello d'origine e di destinazione). Non passa di certo inosservato che, inoltre, le minacce poste dalle attività dei FTFs non sono concrete, contingenti, bensì astratte e, *ipso facto*, solo eventuali.

2. L'impianto delle più recenti misure disposte dal Consiglio di sicurezza. –

All'interno del quadro sinteticamente descritto, si colloca la più recente risoluzione del Consiglio in materia di contrasto al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri, ovverosia la n. 2610 (2021). Adottata ai sensi del capitolo VII della Carta ONU, essa esprime, fin dalle prime considerazioni contenute nel preambolo, una profonda preoccupazione riguardante «the increasing number of foreign terrorist fighters leaving zones of armed conflict, returning to their countries of origin, transiting through, traveling to or relocating to or from other Member States»⁸. Dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio di sicurezza, inoltre, si comprende meglio la portata destabilizzante che il fenomeno in questione comporta per la Comunità internazionale: i combattenti stranieri possono esacerbare situazioni di conflitto già esistenti, aumentandone la durata per via della loro stessa capacità di spostarsi dallo Stato d'origine a quello in cui transitano, o in zone di confine di Stati in cui vi sono conflitti armati⁹.

L'insieme di misure deliberate dal Consiglio vanno a comporre una strategia basata principalmente su due pilastri: da una parte, il rafforzamento di azioni a carattere preventivo, dall'altra una maggiore cooperazione internazionale imperniata su un veloce scambio di informazioni. Più nello specifico, il primo pilastro, in cui ricadono obblighi generali e astratti, si compone di attività di sorveglianza maggiormente incisive, come il dovere degli Stati di chiedere alle compagnie aeree che operano nei loro territori di fornire alle competenti autorità nazionali le c.d. *advance passengers information* (API), in linea con quanto predisposto dalla International Civil Aviation Organization (ICAO)¹⁰. Le API servono a porre gli Stati nelle migliori condizioni per operare un tempestivo tracciamento dei movimenti del combattente straniero, andando a identificare ogni tentativo di entrata, transito e uscita dai territori degli Stati. Va da sé che quest'ultimi sono tenuti a porre in

⁶ Cfr. risoluzione n. 2178 (2014), cit., par. 6 lett. a). Proprio al fine di ottemperare agli obblighi onusiani, l'Italia ha convertito il decreto legge del 18 febbraio 2015 n. 7 in legge del 17 aprile 2015 n. 43, la quale introduce *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale*. In virtù di tale normativa, è stata ampliata la portata dell'art. 270 c.p., mediante un art. 270 *quater* e *quinquies*.

⁷ Cfr. risoluzione n. 2178 (2014), cit., par. 2.

⁸ Cfr. risoluzione n. 2610 (2021), adottata il 17 dicembre 2021, 39° considerando del preambolo.

⁹ Cfr. UN, Security Council, Statement by the President of the Security Council, UN Doc. S/PRST/2021/1, 12 gennaio 2021, par. 13.

¹⁰ Cfr. UN, Security Council, risoluzione n. 2396 (2017), adottata il 21 dicembre 2017, par. 11. La ragione che supporta una tale decisione risiede nel fatto che i *foreign fighters* «may use civil aviation both as a means of transportation and as a target, and may use cargo both to target civil aviation and as a means of shipment of materiel». Ivi, 25° considerando del preambolo.

essere tali attività di sorveglianza e di indagine avendo cura di rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali delle persone coinvolte¹¹. Torneremo più avanti su quest'aspetto.

Similmente, gli Stati sono obbligati a dotarsi delle «capabilities to collect, process and analyse passenger name record data (PNR) and biometric data as well»¹². Il PNR deve essere adoperato dalle autorità nazionali per scopi di identificazione e, per le stesse ragioni, va anche condiviso con altri Stati che ne fanno richiesta, in una prospettiva di cooperazione internazionale. Attraverso l'analisi di questi dati, peraltro, si è in grado, in modo più agevole, di controllare, ed eventualmente revocare, i passaporti e i documenti di viaggio che, come detto, possono essere utilizzati fraudolentemente; in caso di revoca, lo Stato è tenuto a portare a conoscenza degli altri Stati simile azione mediante il *database* di INTERPOL¹³.

È evidente che la *ratio* di questi interventi sia quella di assicurare che il *foreign fighter* non sia in grado di usare il territorio degli Stati al fine di unirsi a gruppi terroristici, anche per il solo scopo di ricevere addestramento, e prova ne sia il fatto che uno dei criteri per essere iscritto nella lista nera del Comitato delle sanzioni ISIS & Al Qaeda riguarda ogni tentativo di agevolare o finanziare il reclutamento e il movimento del FTF¹⁴. A tal fine, peraltro, una delle strategie rientranti nel primo pilastro (obbligatorio) si concreta, in linea con il modello della 1373, nell'aggiornamento delle legislazioni nazionali al fine di includere «serious criminal offences» funzionali a condannare e punire il «wilful provision or collection of funds, financial assets or economic resources or financial or other related services» a beneficio di organizzazioni terroristiche, «*even in the absence of a link to a specific terrorist act*»¹⁵.

Quanto al secondo pilastro, in cui non sono previsti obblighi, ma semplici raccomandazioni, esso si incentra sullo scambio rapido e tempestivo di informazioni aventi ad oggetto i movimenti e le attività finanziarie dei FTFs e, difatti, il Consiglio incoraggia un'azione maggiormente coordinata, sia a livello internazionale che regionale¹⁶. Ad esempio, si dovrebbe favorire la circolazione dei già citati PNR ed API, unitamente alle *watch lists*, mediante «bilateral or multilateral mechanisms»¹⁷, soprattutto per rispondere efficacemente a quei casi in cui il combattente straniero abbia più di una nazionalità¹⁸.

La cooperazione internazionale in materia di scambio di informazioni diviene, quindi, non solo opportuna, ma anche necessaria, al fine di permettere agli Stati di valutare l'esistenza di profili di responsabilità di coloro i quali commettono, organizzano

¹¹ Cfr. risoluzione n. 2610 (2021), cit., par. 37.

¹² Ivi, par. 38. Questa decisione si ritrova, per la prima volta, nella risoluzione n. 2396 (2017), in cui si specifica che le misure devono essere implementate in pieno rispetto sia delle raccomandazioni dell'ICAO che del diritto internazionale dei diritti umani. Per quanto concerne i «biometric data», essi si identificano nelle «fingerprints, photographs, facial recognition». Cfr. risoluzione n. 2396 (2017), cit., paragrafi 12 e 15.

¹³ Cfr. risoluzione n. 2610 (2021), cit., par. 33.

¹⁴ Il Comitato, istituito dalla risoluzione n. 2253 (2015), amministra il regime sanzionatorio del terrorismo. Cfr. UN, Security Council, risoluzione n. 2253 (2015), adottata il 17 dicembre 2015, par. 1.

¹⁵ Cfr. risoluzione n. 2610 (2021), cit., par. 19, corsivo nostro.

¹⁶ Ivi, par. 41. Si veda anche UN, Security Council, risoluzione n. 2462 (2019), adottata il 28 marzo 2019, paragrafi 19 e 28.

¹⁷ Cfr. risoluzione n. 2396 (2017), cit., par. 12 s.

¹⁸ Cfr. risoluzione n. 2610 (2021), cit., par. 42.

o supportano atti terroristici nella veste di *foreign fighters*, tant'è vero che il Consiglio «recalls its decision in resolution 1373 (2001) that Member States shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal proceedings relating to the financing or support of terrorist acts»¹⁹.

3. Principali elementi di novità e di perplessità giuridica dell'azione del Consiglio di sicurezza. – Affinché il fenomeno del FTF venga efficacemente contrastato, è necessario che gli Stati diano adeguato adempimento agli obblighi poc'anzi descritti, pur consapevoli del fatto che l'attuazione di queste misure va a incidere sulle posizioni giuridiche dei singoli. È forse per questo che il Consiglio, fin dalla risoluzione n. 2178, ha richiesto agli Stati di attuare dette misure in conformità con obblighi di tutela dei diritti umani²⁰. In ciò, ci sembra possa essere letta la presa di coscienza, da parte del Consiglio stesso, circa il fatto che la lotta al terrorismo non è di per sé incompatibile con la tutela dei diritti, ma anzi l'una rispetto all'altra è «complementary and mutually reinforcing»²¹. Altresì, è sicuramente degno di nota l'invito rivolto agli Stati affinché prendano in dovuta considerazione «the potential effects of counter-terrorism measures on exclusively humanitarian activities, including medical activities, that are carried out by impartial humanitarian actors»²². Tali riferimenti non solo fanno da guida all'azione degli Stati all'atto di eseguire le decisioni del Consiglio, ma sono anche un modo per cercare di armonizzare obblighi potenzialmente confliggenti, anche con riferimento alle norme del diritto internazionale umanitario²³. Nell'ultima risoluzione, del resto, sono evidenti i moniti lanciati agli Stati di raccogliere, studiare e proteggere dati (PNR e API) in modo rispettoso della pertinente normativa internazionale, tra cui gli *Standards and Recommended Practices* (SRPs) adottati dall'ICAO²⁴.

Malgrado siano presenti simili elementi di armonizzazione, le risoluzioni “legislative” concernenti i *foreign fighters* destano talune preoccupazioni giuridiche soprattutto alla luce della terminologia utilizzata. Difatti, è opportuno rimarcare che, a differenza di quanto avvenuto con la risoluzione n. 1373 (2021), oggetto delle decisioni del Consiglio non è il terrorismo internazionale, bensì ogni forma di terrorismo. L'assenza della

¹⁹ Ivi, par. 12. Il richiamo della risoluzione n. 1373 (2001) con riguardo all'obbligo di adottare leggi interne che criminalizzino determinate fattispecie si trova anche nella risoluzione n. 2462 (2019), cit., par. 5.

²⁰ Cfr. risoluzione n. 2178 (2014), cit., 7° considerando del preambolo. Stati quali il Cile e il Lussemburgo hanno considerevolmente apprezzato tale inserimento. Cfr. UN Doc S/PV 7272 (2014), pp. 12 e 16.

²¹ Si vedano risoluzione n. 2178 (2014), cit., 7° considerando del preambolo; nonché UN, Security Council, risoluzione n. 2482 (2019), adottata il 19 luglio 2019, 19° considerando del preambolo.

²² Cfr. risoluzione 2462 (2019), cit., par. 24. Da questo punto di vista, il Regno Unito ha commentato positivamente «the fact that we have addressed those issues for the first time in this Chapter VII counter-terrorism resolution», mentre la Germania ha sottolineato la fondamentale importanza che «we do not erect barriers to humanitarian assistance by restricting the access of humanitarian personnel to funds in conflict regions». Cfr. UN Doc S/PV 8496 (2019), pp. 11 e 14.

²³ Per questo specifico profilo, segnaliamo soprattutto il contributo di S. KRAEHNEMANN, *Foreign Fighters under International Law*, Academy briefing No. 7, 2014, disponibile *online*.

²⁴ Benché la presenza di sistemi di API e PNR costituisca un obbligo giuridico disposto dal Consiglio, non sono molti gli Stati che vi hanno ottemperato, come notato dalla stessa ICAO. Cfr. ICAO, *Implementing ICAO and INTERPOL provisions key to immobilizing foreign terrorist fighters*, maggio 2019, in cui si segnala che solo 67 Stati hanno soddisfatto il requisito dell'istituzione di sistemi API (che formano peraltro una *Practice* dell'ICAO dal 2018) e solo 27 hanno sistemi per processare i dati PNR, concludendo che «global implementation is lagging in this area».

qualificazione “internazionale” non lascia dubbi circa la possibilità che gli Stati utilizzino, in modo strumentale, gli atti del Consiglio per reprimere forme di “terrorismo” domestico, o, se si preferisce, di dissenso interno. Pertanto, e tralasciando la questione dell’intrusione, più o meno marcata, nella sovranità nazionale e del rispetto per obblighi di natura costituzionale, tutte le misure di carattere preventivo che abbiamo analizzato poco sopra «may be used by states to nefariously target those who disagree with them in new and highly coercive ways»²⁵. La formulazione poco chiara di certe espressioni o parole (la stessa nozione di *foreign fighter* lo è) suscita non poche perplessità, alla luce della presenza dell’art. 103 della Carta ONU, il quale, come noto, non solo dispone la primazia degli obblighi derivanti dalla Carta su quelli nascenti da altri trattati internazionali, ma si estende anche alle risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza (le decisioni *ex art. 25* della Carta)²⁶. Tale articolo, quindi, potrebbe essere utilizzato come una facile scusante giuridica per non rispettare altri obblighi internazionali, nel momento in cui si fa uso, ad esempio, dello strumento della revoca della cittadinanza per prevenire il ritorno dei *foreign fighters* nel proprio territorio, conducendo ad un potenziale *revival* della dottrina delle *dirty hands*.

Va anche segnalato che, proprio in virtù della necessità di implementare le misure del Consiglio in modo coerente con ciascun ordinamento domestico, agli Stati dovrebbe essere accordato un certo margine di apprezzamento, cosa che invece non accade. Le risoluzioni sui *foreign fighters*, infatti, prescrivono nel dettaglio le riforme e gli emendamenti che gli Stati devono porre in essere, coinvolgendo anche il settore privato, come quello finanziario.

È forse per questi motivi, vale a dire la possibilità di un uso che vada oltre il mero contrasto al FTF, che si potrebbero spiegare le dichiarazioni dei delegati degli Stati all’atto di votare le diverse risoluzioni in *subiecta materia*. È di certo interessante notare che, dall’analisi di tali dichiarazioni, non si ricava nessuna critica di carattere generale allo strumento “legislativo” in quanto tale (e quindi, per esteso, ai poteri “legislativi” del Consiglio), adesso considerato come risposta globale, idonea e opportuna²⁷ per affrontare l’impegnativo compito di combattere le minacce alla pace poste dai FTFs.

A titolo di esempio, è possibile fare riferimento all’adozione della risoluzione n. 2396²⁸ per sottolineare come, anzitutto, essa sia stata “sponsorizzata” da 66 Stati e abbia ricevuto un ampio sostegno, in quanto considerata «a milestone in the fight against terrorism» e utile al fine di rafforzare la cooperazione multilaterale concernente lo

²⁵ Rinviamo, inoltre, al commento di F. N. AOLÁIN, *The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics, and the Threat to the Rule of Law*, in *Just Security*, 2018, disponibile *online*.

²⁶ Cfr. risoluzione n. 2178 (2014), cit., 1°, 2° e 22° considerando del preambolo. Sul punto, si vedano le riflessioni di M. MILANOVIC, *UN Security Council adopts Resolution 2178 on Foreign Terrorist Fighters*, in *EJIL:Talk!*, 2014, disponibile *online*, il quale, non a caso, ha notato il «potential for abuse inherent in some of the provisions of the resolution» derivante dal fatto che tutte le forme di terrorismo, non solo quello internazionale, rappresentano il *target* delle risoluzioni. Analogamente, si veda anche il contributo di M. SCHEININ, *Back to 9/11 panic? Security Council resolution on foreign terrorist fighters*, in *Just Security*, 2014, disponibile *online*, che ha descritto la risoluzione n. 2178 come un «huge backlash in the UN counter-terrorism regime», derivante dalla considerazione che una grande varietà di Stati «apply notoriously wide, vague or abusive definitions of terrorism».

²⁷ L’unico commento critico è stato avanzato dalla Siria, il cui rappresentante ha criticato il fatto che «[t]oday’s resolution 2170 (2014) was not discussed with Syria during its drafting phase». Cfr. UN Doc S/PV 7242 (2014), p. 8.

²⁸ Sulla risoluzione n. 2610 non vi sono elementi per dibattere, semplicemente perché è adottata per *consensus*.

scambio di informazioni e l'assistenza nei riguardi di quei Paesi che la necessitano²⁹. Il dato giuridico che è possibile ricavare da simili dichiarazioni è relativo al fatto che gli Stati hanno maturato la profonda convinzione che la lotta al terrorismo costituisca un *interesse generale* per la Comunità internazionale nella sua interezza e ciò potrebbe ulteriormente spiegare il supporto che hanno prestato all'azione del Consiglio e la conseguente assenza di critiche.

Inoltre, queste “nuove” risoluzioni legislative si caratterizzano per l'ampia partecipazione agli incontri del Consiglio *prima* che l'atto venga adottato. La risoluzione n. 2462 è abbastanza esemplificativa sul punto: il *meeting* organizzato dal Consiglio ha visto l'ampia partecipazione non solo degli Stati, ma anche di un nutrito numero di esperti (invitati in applicazione dell'art. 39 del Regolamento interno del Consiglio), come i membri dello *United Nations Office of Counter-terrorism*, l'osservatore permanente della Croce Rossa, delegati dell'Unione europea e dell'Unione africana³⁰. La volontà del Consiglio di dare la possibilità a uno svariato numero di attori di esprimere le loro posizioni, oltre ad essere utile al fine di capire se l'azione sia o meno supportata, contribuisce a rispondere a quelle critiche che erano state opportunamente avanzate dalla dottrina nei riguardi della risoluzione n. 1373, adottata senza alcun tipo di dibattito, il che è sicuramente dannoso per gli Stati che in quel momento non sono membri del Consiglio³¹, data la portata *generale* delle misure adottate.

4. Note conclusive. – In queste brevi note, abbiamo cercato di evidenziare che gli elementi della «border security» e della «information sharing» rappresentano i pilastri su cui si impernia la lotta al fenomeno terroristico dei combattenti stranieri, come risulta

²⁹ Cfr. UN Doc S/PV 8148 (2017). Sia la Russia che gli USA sono stati concordi nell'affermare «the need to share a range of information» e di «act collectively» come l'unico modo per ottenere dei risultati tangibili, pp. 3 e 6. Secondo il rappresentante dell'Italia, lo scopo della risoluzione è quello di risolvere il «problem of returnees through the adoption of balanced and effective measures», p. 5 (similmente la Francia, p. 6). L'Uruguay è stato molto chiaro nell'incoraggiare «States that are able to do so and the competent bodies of the United Nations to provide assistance to States that need and request it», p. 8. Le uniche osservazioni critiche sono state formulate dal rappresentante dell'Egitto, il quale ha fortemente contestato il «prescriptive language» del par. 3 della risoluzione, nonché l'imposizione di «new and costly obligations on all States [in relation to operative paragraphs 12 and 15]», p. 4.

³⁰ È possibile prendere visione delle rilevanti dichiarazioni nel documento UN Doc S/PV 8496 (2019). Il United Nations Office of Counter-Terrorism (UNOCT) ha rimarcato che «only through strong collaboration and targeted efforts can we achieve concrete results in our fight against terrorism and terrorist financing», p. 4. Il «great momentum» fornito dalla risoluzione è stato enfatizzato dall'Indonesia (p. 9), dalla Polonia (p. 11) e dall'UE (p. 41). Il Belgio e la Costa d'Avorio hanno accolto l'atto consigliare perché «it fills important gaps related to the rapid evolution of the electronic financing infrastructure» (pp. 16 e 18), mentre gli USA hanno fatto riferimento «[to the] important step forward in adapting United Nations tools to address today's counter-terrorism financing threat», p. 20. Lo scopo di «harmonizing existing rules and recommendations» è stato ribadito dall'Italia, p. 34. Giappone (p. 37), Cuba (p. 56) e l'Osservatore permanente dell'Unione africana (p. 63) hanno indicato quanto sia importante «to further strengthen the sharing of information among States in order to keep up with evolving technology and the expansion of the areas in which terrorists operate».

³¹ Così, *inter alios*, L. MARTINEZ, *The Legislative Role of the Security Council in its fight against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2008, pp. 333-359, in specie p. 353, secondo il quale, per l'appunto, «any future normative resolution should follow this precedent [the Author is referring to Resolution 1540]». Similmente S. TALMON, *The Security Council as a World Legislature*, in *American Journal of International Law*, 2005, pp. 175-193, p. 186, il quale aveva suggerito di adoperare la disposizione di cui all'art. 31 della Carta ONU al fine di concedere agli Stati membri «the opportunity to express their views».

anche dai principi di Madrid³², i quali fanno proprio riferimento alla necessità di rafforzare, anche mediante opportuno addestramento, la *capacity* degli attori coinvolti nella sorveglianza dei confini. Ciò, a sua volta, permette di identificare e prevenire i movimenti dei FTFs.

L'ulteriore aspetto che, ai nostri fini, risulta utile evidenziare è relativo al fatto che questa nuova fase della prassi legislativa abbia ricevuto maggiore e più ampio sostegno da parte degli Stati che, fondamentalmente, hanno dimostrato sostanziale acquiescenza, malgrado la circostanza che, contrariamente alla risoluzione n. 1373, in parte riproduttiva della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo (1999), gli obblighi di contrasto al *foreign fighter* non sono sanciti dal preesistente diritto pattizio ma sono disposti *ex novo* dal Consiglio di sicurezza. Non siamo, naturalmente, di fronte alla nascita di una norma consuetudinaria particolare nell'ambito del capitolo VII della Carta, avente ad oggetto il potere del Consiglio di legiferare; nondimeno, le risoluzioni dei FTFs possono essere utili ai fini di interpretare l'art. 41 della Carta medesima in qualità di «subsequent practice» di cui all'art. 31, par. 3, lett. b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969).

La nostra analisi, infine, fa emergere una considerazione più generale relativa alle recenti tendenze manifestatesi in seno al Consiglio di sicurezza. Le risoluzioni che abbiamo esaminato si collocano in un quadro più ampio di misure con cui il medesimo organo pretende di disciplinare le attività degli individui, dei *non-state actors* e del settore privato. Esse diventano, quindi, espressione di un'azione preventiva, piuttosto che repressiva, condotta al fine di creare delle solide condizioni per una pace maggiormente duratura. In altri termini, dall'originaria dimensione del *peace-enforcement* immaginata dai redattori della Carta, il Consiglio oggi giorno «inserted itself into a new interface between international peacebuilding and lawmaking»³³, interpretando evolutivamente gli strumenti del sistema di sicurezza collettiva per affrontare le minacce mutevoli per la sicurezza della Comunità internazionale. Nel fare ciò, ha cominciato a rivolgersi direttamente alla categoria degli individui *lato sensu*, data l'accresciuta rilevanza che hanno acquisito, negli ultimi 15 anni, all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale³⁴.

Giugno 2022

³² Cfr. UNSC, *Madrid Guiding Principles*, UN Doc. S/2018/1177, 28 dicembre 2018, pp. 5-11.

³³ Ci riferiamo, nello specifico, alle pagine di K.E. BOON, *U.N. Sanctions as Regulation*, in *Chinese Journal of International Law*, 2016, pp. 543-577, in particolare pp. 546-547 e p. 575, che pone l'esempio della prassi delle *smart sanction*, le quali, recentemente, vengono applicate «in a forward-looking manner», evidenziando «a shift in emphasis from *ex-post* to *ex-ante* measures», al fine di accrescere le possibilità che una determinata area di crisi venga «guidata» verso una maggiore stabilità futura.

³⁴ La questione della possibilità o meno, per il Consiglio di sicurezza, di rivolgersi direttamente ai singoli imponendo determinati contegni è stata affrontata dalla CIG nell'opinione consultiva sul *Kosovo*, in cui ha affermato che tale imposizione debba essere valutata «on a case-by-case basis». La Corte, pertanto, ha lasciato irrisolta la problematica riguardante una *competenza generale* ai sensi del capitolo VII della Carta, esercitabile dal medesimo Consiglio, con cui sancisce obblighi valevoli per gli individui. Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Accordance with International Law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion, 2010, ICJ Rep., p. 403, par. 117. Sul tema, per più ampie e recenti riflessioni, rinviamo a L. BORLINI, *The Security Council and Non-State Domestic Actors*, cit., pp. 489-542.