



CONCETTA MARIA PONTECORVO*

ALL THAT GLITTERS IS NOT GOLD.

SVILUPPI RECENTI IN TEMA DI CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO: LE SANZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA NEI CONFRONTI DI ISIS E DI AL-NUSRA

SOMMARIO: 1. Rilievi preliminari e piano dell'indagine. - *Parte I - Consiglio di sicurezza e contrasto al finanziamento di ISIS e del Fronte Al-Nusra.* - 2. La 'minaccia' di ISIS e Al-Nusra, la rilevanza delle loro fonti di finanziamento e delle interconnessioni con il crimine transnazionale organizzato nelle valutazioni del Consiglio di sicurezza. - 3. Le misure sanzionatorie adottate dal Consiglio: considerazioni generali. - 3.1 Le risoluzioni 2161(2014) e 2170(2014) e le Dichiarazioni presidenziali n. 14 e 23 (2104). - 3.2 *Segue:* La risoluzione 2195(2014) sui 'terrorist groups benefiting from transnational organized crime'. - 3.3. *Segue:* La risoluzione 2199(2015). - *Parte II - Considerazioni (e rilievi critici) sul contenuto del regime sanzionatorio nei confronti del finanziamento di ISIS ed Al-Nusra e sulla portata giuridica della prassi esaminata.* - 4. Dietro le quinte dei dibattiti (politici) del Consiglio di sicurezza... - 4.1. *Segue:* a) lo spettro di un approccio cd. 'country-oriented' al problema del legame tra risorse naturali e conflitti armati nei dibattiti sul contrasto ai traffici di petrolio da e verso i territori controllati da ISIS ed Al-Nusra... - 4.2. *Segue:* ... e b) lo spettro di un approccio 'non-regionale' al problema del legame tra terrorismo e *transnational organized crime*. - 5. I 'punti di forza' del regime di contrasto al finanziamento di ISIS ed Al-Nusra (*All that glitters...*)... - 6. *Segue:* ...ed i suoi limiti (...*is not gold!*). - 7. Considerazioni conclusive.

1. Rilievi preliminari e piano dell'indagine.

La recente rapidissima ascesa di ISIS (o anche ISIL, il cd. *Stato islamico di Iraq e Levante*) compiutasi nel corso dell'ultimo biennio¹, assai controversa quanto alle sue cause² e oltremodo

* Professore associato di Diritto internazionale, Università di Napoli Federico II, Dipartimento di Economia, Management ed Istituzioni.

La citazione del titolo è tratta da W. SHAKESPEARE, *The Merchant of Venice*, 1596 (versione originale).

¹ Sul punto v. ad esempio J. ASKENAS, A. TSE, D. WATKINS, K. YOURISH, *A Rough State Along Two Rivers. How ISIS Came to Control Large Portions of Syria and Iraq*, in *New York Times*, 3 luglio 2014.

² Per una (sintetica ma efficace) disamina le diverse complesse ragioni e circostanze che hanno determinato, favorito o alimentato la diffusione di ISIS (e di Al-Nusra), spesso contingenti alle singole realtà locali (e, comunque, non senza responsabilità, quanto meno indirette, da parte dei Paesi occidentali), si v., *infra multis* ed anche per ulteriori riferimenti bibliografici L. NAPOLEONI, *ISIS*, Milano, 2014. E, sulla crescente 'capacità di governo' progressivamente acquisita da ISIS, *IS Transforming Into Functioning State That Uses Terror as Tool*, in *New York Times* 21 luglio 2015.

violenta nel suo modo di prodursi sulla scena internazionale, costituisce, come noto, uno dei dati più significativi dell'odierno sistema di relazioni internazionali e certamente rappresenta, attualmente, anche una delle più significative 'minacce' per la pace e la sicurezza a livello internazionale.

Tale ascesa, che pone diverse ed assai complesse questioni (*teoriche*) sul piano giuridico³, di fatto ha anzitutto *concretamente* 'permeato' (o, per meglio dire, ha influito in modo estremamente significativo su e condizionato) una serie di conflitti armati e/o di fenomeni insurrezionali, spesso già in atto, in diversi Paesi dell'area medio-orientale (Iraq e Siria *in primis*) nonché in numerose zone del continente africano (ad es., in Libia ed Egitto, ma non solo⁴) e di quello asiatico (soprattutto sud-orientale, Filippine, Indonesia e Malesia⁵). In tali contesti (caratterizzati, talora, da veri e propri conflitti armati in corso⁶, altre volte da meno gravi fenomeni insurrezionali non ancora capaci di realizzare stabilmente la nota soglia di 'serietà' richiesta per la loro qualificazione come *armed conflict*), ISIS - come ben noto - si è andato (e si va ancora) di fatto 'infiltrando' come gruppo armato⁸, realizzando peraltro tra il Medio Oriente ed il nord Africa significativi, crescenti e violentissimi processi di acquisizione, con la forza armata, del possesso e controllo fattuale di territori, infrastrutture, risorse economiche e naturali, nonché di beni ed *asset* sia economici che finanziari, nelle zone in cui ha realizzato (e realizza) la propria espansione. Il tutto nell'asserito intento di costituire, su tali territori, un cd. *Califfato islamico*. In tal modo, la comparsa (ed il *modus operandi*) di ISIS ha costituito (e continua a rappresentare tuttora) un elemento di significativo aggravamento e di rilevante complicazione di numerosissimi conflitti o fenomeni insurrezionali in atto, con un conseguente severo impatto sulle condizioni di pace e sicurezza (o, talora, sui

³ Circa, ad esempio ed *inter alia*: a) la presunta natura *statuale* di ISIS, quale 'Stato islamico', che, al momento, appare a nostro avviso solo tautologicamente ed *a priori* asserita e rivendicata da ISIS stessa nella prospettiva della (ipotetica, futura) costituzione di una entità in grado di esercitare poteri di governo effettivo (e frutto di *consenso* popolare sui territori attualmente controllati da ISIS) - un (*costituendo?*) cd. *Califfato islamico*, di carattere trans-nazionale rispetto alle frontiere degli Stati in cui la minaccia di ISIS risulta al momento concretamente manifestarsi); b) l'attuale connotazione di ISIS come 'organizzazione terroristica' (quale riconosciuta dai competenti organi delle Nazioni Unite); ed, infine, c) le possibili modalità di sanzione, da parte della Comunità internazionale, delle gravissime e reiterate violazioni di molteplici norme internazionali commesse dai suoi membri, sulle quali, con riferimento al possibile intervento della Corte Penale Internazionale, si veda la dichiarazione del Procuratore Bensouda del 8 aprile 2014 con cui (pur rilevandosi la attuale carenza di giurisdizione della Corte - stante 1) la mancata ratifica da parte di Siria ed Iraq dello Statuto 2) l'assenza di iniziative da parte del Consiglio di sicurezza o di Stati membri per l'avvio di un procedimento nei confronti di ISIS, e 3) il carattere prevalente nella *leadership* di ISIS di cittadini *iracheni e siriani*, malgrado la presenza nelle sue file di un numero significativo di *foreign fighters* aventi nazionalità di *Stati membri* dello Statuto della Corte) si sottolinea, comunque, che «crimes of unspeakable cruelty have been reported» tali da giustificare la indubbia (potenziale) competenza giurisdizionale della Corte stessa. V. *Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on the alleged crimes committed by ISIS*, 8 April 2015, disponibile on line al link https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/otp-stat-08-04-2015-1.aspx

⁴ Stanti i recenti (dichiarati) legami di 'affiliazione' ad ISIS da parte del gruppo armato nigeriano *Boko Haram* (responsabile, come noto, oltre che di gravissime ed indiscriminate violenze nel Paese, anche di recenti attentati terroristici in Camerun, Ciad ed altri Paesi vicini), e delle componenti più estremistiche del gruppo armato somalo *Al-Shabaab* (autore di gravi attentati e di recente anche di azioni terroristiche 'spettacolari', *inter alia*, in Uganda e Kenya). V., sui rapporti (numerosi e complessi) di ISIS con altri gruppi di ispirazione jihadista operanti nelle zone di conflitto di Africa o Medio Oriente, tra gli altri, MAZZONE, *ISIS: La mappa degli jihadisti alleati con il Califfo*, Panorama 5 novembre 2014.

⁵ Ma di recente anche in Pakistan ed Afghanistan.

⁶ Iraq, Siria e Libia per citare solo i più noti.

⁷ Come attualmente accade, ad esempio, nei casi di Egitto e Tunisia.

⁸ Spesso in modo diretto, divenendo un *attore* del conflitto (come in Siria, Iraq e Libia); altre volte indirettamente, cioè attraverso gruppi di ribelli armati che risultano ad ISIS più o meno strettamente collegati (come nel caso dei numerosi gruppi armati operanti nel sud-est asiatico) o, comunque, facenti capo alla comune matrice *qaedista*.

complessi, e spesso già precari, processi di pacificazione in corso in diversi Paesi) a livello regionale ed internazionale.

Un secondo importante (e, ai fini della nostra analisi, prioritario ed assorbente) connotato distintivo nella recente ascesa di *ISIS* dal punto di vista della sua capacità di minacciare la pace e sicurezza su scala tanto regionale quanto globale, è costituito dal suo progressivo delinearci, anche, quale ‘the world’s richest terror army’⁹, data la sua ingentissima ‘potenza economica’¹⁰ risultato della assai vasta, complessa e variegata ‘rete’ di fonti di finanziamento di cui *ISIS* è stata gradualmente in grado di avvalersi¹¹.

A fronte dei dati sulla crescente potenza economica di *ISIS* e dei numerosi gruppi ad esso affiliati, nel corso degli ultimi mesi il tema del finanziamento del terrorismo (e del contrasto alle sue fonti), già da tempo oggetto - come noto - di significativo rilievo nel quadro dell’azione internazionale e statale di lotta al terrorismo guidata e coordinata dalle Nazioni Unite¹², è andato assumendo un ulteriore crescente rilievo, stante la stringente necessità di predisporre (a livello internazionale, regionale, e nazionale) nuove misure e più efficaci strumenti atti a fronteggiare, in

⁹ V. sul punto S. WALLSTON, *The World’s Richest Terror Army*, in *The Guardian* 23 Aprile 2015.

¹⁰ Tale, peraltro, non solo in termini relativi, rispetto a quella di altre organizzazioni terroristiche, quali ad es. *Al-Qaeda*, ma, altresì, in termini assoluti. Ad esempio, secondo dati del Dipartimento del Tesoro americano, i soli ricavi ottenuti dal *ISIS* attraverso il traffico di greggio e prodotti da esso derivati ammonterebbero ad oltre un miliardo di dollari annui. Inoltre, secondo dati del giugno 2014 (al momento della presa di Mosul da parte di *ISIS*) il valore degli *asset* posseduti dall’organizzazione ammontava a 875 milioni di dollari. Sull’entità della ‘ricchezza’ di *ISIS* si v.: oltre alla sopracitata accurata inchiesta pubblicata in *The Guardian* ed a M. VALSANIA, *L’economia sommersa di ISIS: dalle estorsioni al commercio di petrolio affari per milioni di dollari al mese*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 agosto 2014, i più recenti (ed allarmanti) dati di S. ALMUKHTAR, *ISIS Finances are Strong*, in *New York Times* 19 maggio 2015, di E. SOLOMON, *ISIS Inc: How Oil Fuels the Jihadi Terrorists*, in *Financial Times* 14 ottobre 2015, e dei diversi scritti contenuti nel recente ‘dibattito virtuale’ del *New York Times* dal titolo *Draining ISIS Coffers*, reperibile on line (<http://www.nytimes.com/roomfordebate/2015/11/20/draining-isis-coffers>); e quelli (‘ufficiali’ ed assai autorevoli) del rapporto dell’organismo intergovernativo indipendente FATF (*Financial Action Task Force*), *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and Levant (ISIS)* del febbraio 2015, dati che si aggiungono a quelli contenuti in diversi rapporti predisposti nel novembre 2014 e nel giugno 2015 dal *Monitoring Team* del Comitato 1267 sulle sanzioni nei confronti di *Al-Qaeda* (sui quali v. *amplius infra*).

¹¹ Come avremo modo di evidenziare nel prosieguo, tra le fonti in questione si annoverano infatti, accanto ai più tradizionali strumenti di finanziamento (trasferimenti bancari, disponibilità di attività finanziarie di varia natura, donazioni estere, rimesse di cittadini emigrati dall’estero, riscatti ottenuti dai frequentissimi rapimenti o più o meno brevi sequestri a scopo estorsivo ai danni soprattutto di cittadini stranieri - cooperanti, giornalisti, personale di missioni internazionali, religiosi), una serie di fonti di finanziamento del terrorismo per così dire ‘innovative’, quali: a) la tassazione, le estorsioni ed il taglieggio sistematico esercitato nei confronti delle comunità locali dei territori conquistati, b) i massicci furti di denaro compiuti presso le banche pubbliche irachene, c) i trasferimenti di denaro compiuti (anche) attraverso canali diversi da quelli bancari tradizionali (come il *money-transfer*, il c.d. *crowdfunding* realizzato *on line*, l’utilizzo di *foreign fighters* quali materiali portatori di denaro contante o anche forme di finanziamento indiretto ed occulto realizzato - ad esempio - attraverso organizzazioni operanti nel settore *non-profit*), d) più di recente, i proventi da attività criminali transnazionali gestite in modo diretto da *ISIS* o attraverso la rete della criminalità organizzata (quali la tratta di esseri umani, il traffico di droga e di armi), e) i ricavi associati ai traffici illeciti di risorse economiche (petrolio e prodotti derivati), naturali (quali metalli o minerali preziosi e, persino, risorse viventi: sul punto, per un commento ed una analisi delle implicazioni giuridiche del legame tra commercio di risorse viventi e conflitti armati, il nostro scritto *Consiglio di sicurezza e risorse naturali viventi: il wildlife trafficking come fuelling factor dei conflitti armati*, in questa rivista 2015 n. 5, p. 938 ss.); nonché, i proventi dalla deliberata distruzione e saccheggio del patrimonio culturale sul territorio di Iraq, Siria, Libia e dal successivo traffico di reperti archeologici (attività realizzate da *ISIS* anche attraverso la collaborazione con le reti della criminalità organizzata). Sulle complesse e numerosissime fonti di finanziamento v. FATF, *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, 10 febbraio 2015, e UN Doc. S/2014/815 del 14 novembre 2014 e UN Doc. S/2015/441 del 16 giugno 2015.

¹² Su cui si v. <http://www.un.org/en/terrorism/>

maniera adeguata, il dilagante (e preoccupante nelle sue dimensioni) fenomeno del finanziamento a favore di *ISIS* e della sua azione terroristica. Un'azione, quella del contrasto al *terrorism financing*, peraltro, già correttamente individuata da più parti in dottrina quale *complemento essenziale* (ed, addirittura, come *presupposto logico* e di carattere *preventivo*) di una efficace azione sanzionatoria (penale ed eventualmente militare) nei confronti del terrorismo¹³.

È in questo peculiare contesto che si colloca l'oggetto della nostra analisi, dedicata alla ricostruzione e valutazione della crescente attenzione rivolta negli ultimi mesi dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (sia pure in modo piuttosto tardivo, di fronte alla necessità di rispondere, ormai con assoluta urgenza, alla grave minaccia terroristica di *ISIS* in realtà da tempo in atto) al contrasto del finanziamento al terrorismo, con particolare riferimento alle misure da esso previste nei confronti di *ISIS*, *Al-Nusra* e di altri gruppi affiliati di ispirazione *qaedista* operanti in Siria ed Iraq¹⁴. Nei confronti di tali entità il Consiglio ha progressivamente delineato un regime sanzionatorio costituito da diverse misure di contrasto *specifiche*, frutto sostanzialmente dell'estensione dell'applicazione e dell'integrazione degli obblighi (statali) e delle sanzioni (mirate, individuali) già previsti con la risoluzione 1373 (2001) nei confronti del finanziamento di *Al-Qaeda* e dei suoi diversi gruppi affiliati, misure che danno ora vita ad un sistema normativo di per sé *distinto* (ed *originale* in talune sue specificità) rispetto al cd. 'regime *Al-Qaeda*'.

Il regime così delineato presenta infatti, come vedremo, alcuni interessanti elementi di novità nel contrasto al finanziamento del terrorismo, a) prevedendo nuovi obblighi – sia di condotta che di *due diligence* – per gli Stati, b) introducendo nuove sanzioni 'mirate', nei confronti dei responsabili di (o collaboratori a) *ogni* forma di attività di assistenza (sia *diretta* che *indiretta*) al finanziamento del terrorismo (dando rilievo, in tal modo, anche a fattispecie finora escluse dal sistema sanzionatorio vigente nei confronti di *Al-Qaeda*, quali il commercio di risorse economiche o naturali o di altre risorse 'non finanziarie' quando rivolte a procurare fonti di finanziamento al gruppo terroristico, e c) ponendo l'accento *anche*, ed *esplicitamente*, sul pericoloso legame tra terrorismo e crimine transnazionale come fattore di significativo stimolo per il finanziamento del terrorismo.

Tali positivi elementi di novità risultano tuttavia affiancati da alcuni punti, per così dire, di criticità del nuovo regime di contrasto ad *ISIS* ed al suo finanziamento (in termini, principalmente, come vedremo, di alcune significative persistenti *lacune* negli obblighi – pur importanti – in esso previsti a carico degli Stati, e di *efficacia concreta* degli stessi obblighi e delle specifiche misure sanzionatorie previste), punti sui quali avremo modo di soffermarci ampiamente nel corso della nostra analisi.

Venendo infine alla struttura della indagine di seguito condotta nella prospettiva e con gli obiettivi appena delineati, la *Parte I* del nostro studio (parr. 2-3) sarà dedicata (dopo una breve ricostruzione, nel par. 2 sulla base degli atti e documenti più recenti del Consiglio di sicurezza, *i*) della 'minaccia' rappresentata da *ISIS*, *ii*) delle peculiarità del fenomeno del suo finanziamento, in relazione alla sua entità e alle problematiche concrete ad esso associate, e *iii*) del crescente rilievo assunto dal legame tra il finanziamento del terrorismo dell'*ISIS* e le attività del crimine organizzato di carattere transnazionale), alla illustrazione, nel par. 3, del contenuto e delle principali novità introdotte dal Consiglio di sicurezza con le iniziative da esso di recente intraprese, da un lato, 1) con le risoluzioni 2161, 2170, 2199 e con due importanti Dichiarazioni presidenziali, nella definizione del nuovo regime di misure e sanzioni contro *ISIS* ed i gruppi ad esso affiliati, e dall'altro 2) con la

¹³ Sul punto si v., *infra multis*, con riferimento alla dottrina italiana (cui si rimanda anche per ulteriori abbondantissimi riferimenti bibliografici sul tema della lotta al terrorismo in generale ed al contrasto del suo finanziamento in particolare) M. SOSSAI, *Gli obblighi di prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Torino, 2012, in particolare le pp. 61 ss., R. CADIN, *Introduzione critica*, in R. CADIN ET AL. (a cura di), *Contrasto multilivello al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti umani*, Torino 2012, p. 1 ss., e DE VIDO, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale*, Padova, 2012.

¹⁴ Misure articolate, come vedremo, sotto forma di obblighi (per gli Stati) e di misure sanzionatorie 'mirate' (materialmente rivolte agli individui direttamente od indirettamente coinvolti in forme di assistenza al *terrorism financing*).

risoluzione 2195, in riferimento al complesso legame esistente tra finanziamento delle attività terroristiche e crimine organizzato. La *Parte II* dello studio verterà, invece, principalmente, su tre profili di analisi. In primo luogo (par. 4), sull'illustrazione e sulla valutazione delle implicazioni sul piano giuridico dell'approccio (cd. 'non country-oriented') di fatto adottato - dai c.d. P3 (Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti) nel corso dei dibattiti condotti all'interno del Consiglio di sicurezza sul tema delle misure di contrasto ad *ISIS*; nonché, sulla ricostruzione (ed esame della portata giuridica) delle divergenti posizioni mostrate dagli Stati nel corso dei dibattiti consiliari sul problema del rapporto tra terrorismo e crimine organizzato che hanno preceduto l'adozione della risoluzione 2195.

In secondo luogo, si procederà (par. 5) alla valutazione del contenuto delle misure del nuovo regime di contrasto al finanziamento di *ISIS* precedentemente illustrate, per evidenziarne gli elementi di novità (e quindi i 'punti di forza') che esso mostra rispetto a quello vigente nei confronti di *Al-Qaeda*. In terzo luogo, si compirà una disamina (par. 6) di taluni limiti e criticità (i 'punti di debolezza') che, come accennato, il regime sanzionatorio delineato dal Consiglio nei confronti di *ISIS* ed *Al-Nusra* sembra rivelare. Sono proprio tali limiti che, come illustreremo nel prosieguo, essenzialmente motivano la citazione 'shakespeariana' "*All that glitters is not gold*", che ci sembra ben riflettere la reale portata giuridica del complesso di misure di recente previsto dal Consiglio di sicurezza per il contrasto del finanziamento di *ISIS* e degli altri gruppi terroristici emergenti di affiliazione *qaedista* operanti in Iraq e Siria.

Parte I - Consiglio di sicurezza e contrasto al finanziamento di ISIS e del Fronte Al-Nusra

2. La 'minaccia' di ISIS ed Al-Nusra, la rilevanza delle loro fonti di finanziamento e delle interconnessioni con il crimine transnazionale organizzato nelle valutazioni del Consiglio di sicurezza.

Prima di entrare nel merito dell'analisi delle iniziative adottate dal Consiglio di sicurezza per prosciugare le fonti di finanziamento di *ISIS* e di altri gruppi armati di affiliazione *qaedista* come *Al-Nusra*, è necessario fare alcune brevi considerazioni, preliminari e di carattere generale, circa la valutazione fatta dal Consiglio della 'minaccia' rappresentata da tali gruppi, dell'entità e tipologia delle loro fonti di finanziamento e dei crescenti legami che essi hanno mostrato di avere con il crimine organizzato operante su scala internazionale. Tali questioni sono infatti utili per definire il 'contesto teorico' in cui il Consiglio di sicurezza inquadra, in generale, la propria azione nei confronti di *ISIS* e degli altri gruppi armati operanti in Iraq e Siria (ovvero il Capitolo VII della Carta) ed in cui poi, in concreto, approva le (nuove e specifiche) misure di contrasto al finanziamento del terrorismo di tali gruppi; misure che (come già accennato e come avremo modo di evidenziare nel prosieguo) risultano sostanzialmente integrative delle - e complementari alle - iniziative precedentemente intraprese per il contrasto al finanziamento di *Al-Qaeda* e dei suoi gruppi affiliati con le risoluzioni 1333/1373¹⁵, e sono state peraltro accompagnate da iniziative dirette a contrastare - oltre all'assistenza *indiretta* al terrorismo realizzata attraverso il suo finanziamento - anche le variegate forme di assistenza *diretta* all'azione di *ISIS* e di *Al-Nusra* realizzate dai cd. 'combattenti terroristi stranieri' (come noto, oggetto specifico della risoluzione 2178).

L'esame da parte del Consiglio di sicurezza della questione della 'minaccia' di *ISIS* ed *Al-Nusra* e dell'entità e rilevanza del fenomeno del loro finanziamento viene compiuto, per la prima volta in modo *diretto* ed esplicito (o meglio, in maniera autonoma rispetto ad *Al-Qaeda*, di cui sostanzialmente *ISIS* rappresenta un cd. *splinter group*¹⁶ ed *Al-Nusra* un *formal affiliate*¹⁷), a fine luglio

¹⁵ Su cui v. M. SOSSAI, cit., p. 246 ss.

¹⁶ V. UN Doc. S/2014/770 del 29 ottobre 2014, p. 4 ss.; e UN Doc. S/2014/815 del 14 novembre 2014, p. 15.

2014¹⁸. Ciò anzitutto nell'ambito del dibattito consiliare sfociato nell'adozione della Dichiarazione della Presidenza del 28 luglio¹⁹, e poi - nuovamente (e più significativamente) - sia nella ris. 2170²⁰ (e nella successiva 2178²¹) dell'agosto 2014, sia nella nuova Dichiarazione della Presidenza del 19 novembre dello stesso anno²²; ed, infine, ampiamente e dettagliatamente, nella risoluzione 2199 del febbraio 2015.

In tali atti si ricostruisce (tardivamente²³) la nuova, multiforme, complessa e grave 'minaccia' di *ISIS* ed *Al-Nusra*²⁴ (esprimendosi seria preoccupazione per l'impossessamento da parte di tali

¹⁷ V. ancora UN Doc. S/2014/770 del 29 ottobre 2014, p. 4 ss.; e UN Doc. S/2014/815 del 14 novembre 2014, p. 16.

¹⁸ Il primo riferimento alla questione della 'minaccia' di *ISIS* e dell'entità del fonti del suo finanziamento rinvenibile nei documenti ufficiali del Consiglio di sicurezza è in realtà contenuto nel *Fifteenth Report concerning Al-Qaida and associated individuals and entities*, UN Doc. S/2014/41 del 23 gennaio 2014, p. 9, elaborato (secondo le previsioni dell'Annesso I par. a) della ris. 2083) dall'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* istituito dalla ris. 1526(2004) quale organismo ausiliario del cd. *Comitato 1267 sulle sanzioni nei confronti di Al-Qaeda*. In tale rapporto si rileva e si ricostruisce l'evoluzione in atto all'interno di *Al-Qaeda* e si comincia a delineare il significativo rilievo assunto da *ISIS*, quale *primary group*, nella multiforme, eterogenea ed assai mutevole panoplia dei gruppi di affiliazione *qaedista*.

Nei successivi rapporti periodici elaborati dal *Monitoring Team* viene inoltre attribuito un rilievo sempre crescente e progressivamente autonomo all'analisi della 'minaccia' di *ISIS* (distinguendosi, dapprima, tra 'core Al-Qaida' e 'Al-Qaida affiliates' e dedicandosi un rilievo assoluto e prioritario ad *ISIS* - ed in parte ad *Al-Nusra* - in considerazione anche della sua dilagante, violentissima affermazione nel corso degli ultimi mesi ed in ragione delle sue numerose peculiarità e delle crescenti manifestazioni di 'affiliazione' ricevute da *ISIS* da parte di altri gruppi di ispirazione *qaedista* (quali ad esempio, *Boko Haram* ed *Al-Shabaab*) a fronte di una - almeno apparente - ridotta vitalità e capacità di azione da parte della stessa 'core Al-Qaeda' e del suo leader *Al-Zarkawi* (in termini relativi rispetto ad *ISIS*). Al riguardo, oltre al *Sixteenth Report submitted pursuant to Resolution 2161* (UN Doc. S/2014/770 del 29 ottobre 2014) ed al recente *Seventeenth Report submitted pursuant to resolution 2161(2014) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities* (UN Doc. S/2015/441 del 16 giugno 2015), si v. soprattutto (a diretta conferma del rilievo del tutto peculiare e prioritario assunto a partire dal 2014 da *ISIS* tra i numerosi *splinter group* facenti parte della 'galassia' di *Al-Qaeda*) il rapporto dello stesso *Monitoring Team* del *Comitato 1267 sulle sanzioni contro Al-Qaeda* del 13 novembre 2014 (UN Doc. S/2014/815, dal titolo emblematico *The Islamic State in Iraq and the Levant and the Al-Nusra Front for the People of the Levant: report and recommendations*).

¹⁹ UN Doc. S/PRST/2014/14.

²⁰ UN Doc. S/RES/2170 del 15 agosto 2014 sia nel Preambolo che nella parte dispositiva; inoltre, al par. 22 il Consiglio richiede al *Comitato 1267* di predisporre un rapporto *ad hoc* illustrativo della minaccia di *ISIS* ed *Al-Nusra* contenente anche raccomandazioni sul modo per fronteggiarla.

²¹ UN Doc. S/RES/2178 del 22 agosto 2014 specificamente dedicata al fenomeno, dilagante, dei c.d. 'foreign terrorist fighters' (e contenente diversi riferimenti al contributo degli stessi 'foreign fighters' anche ai fini del finanziamento del terrorismo).

²² UN Doc. S/2014/23.

²³ È sì vero infatti che *ISIS* (quale entità) era già 'listata' nella *black list Al-Qaeda* dall'ottobre 2004 come AQI (*Al-Qaeda in Iraq*) e, pertanto, di fatto già assoggettata (anche in relazione ai suoi membri a titolo individuale) alle misure del regime sanzionatorio a ciò connesso; ma ciò avveniva, unicamente, nel quadro del regime sanzionatorio generale vigente per i membri ed affiliati di *Al-Qaeda* senza la previsione di ulteriori *specifiche* misure sanzionatorie nei confronti di *ISIS* (quali quelle successivamente introdotte da agosto 2014 con le risoluzioni 2170 e ss.).

²⁴ Sul punto si v. il già citato rapporto del *Monitoring Team* del *Comitato 1267* sulle sanzioni contro *Al-Qaeda* dal titolo *The Islamic State in Iraq and the Levant and the Al-Nusra Front for the People of the Levant: report and recommendations* (UN Doc. S/2014/815 del 13 novembre 2014) che, rispondendo alla richiesta contenuta nel par. 22 della risoluzione 2170, risulta appunto precipuamente dedicato alla ricostruzione della 'minaccia' di *ISIS* e del *Fronte Al-Nusra* ed alla illustrazione dettagliata delle (assai cospicue) fonti di finanziamento dei due gruppi emergenti. Sul punto v. *amplius infra*, e si v. anche l'autorevole rapporto presentato il 27 febbraio 2015 dal *Gruppo di azione finanziaria (Financial Action Task Force, FATF)*, organismo intergovernativo creato nel 1989 nel corso del *summit* dei Paesi del G7 a Parigi con il mandato di promuovere politiche per il contrasto al

gruppi di vaste porzioni del territorio di Iraq e Siria, in violazione dei principi di sovranità e di integrità territoriale, e per le ripercussioni che tale azione e gli associati atti di gravissima, diffusa ed indiscriminata violenza – commessi anche nei confronti di donne e bambini – sono suscettibili di avere sia sulla stabilità dei due Paesi e dell'intera regione sia sulla situazione umanitaria delle popolazioni civili), e si condannano da un lato i reiterati ed innumerevoli atti terroristici da essi compiuti nelle sempre più estese aree assoggettate al proprio controllo (diretti a provocare l'uccisione di civili e/o la distruzione di beni privati o del patrimonio culturale o religioso di tali zone, in totale spregio sia delle norme sui diritti umani sia di quelle del diritto internazionale umanitario), nonché, dall'altro, il frequente ricorso da parte dei due gruppi anche alle pratiche di rapimenti e/o presa di ostaggi a scopo estorsivo o per ottenere concessioni politiche (in violazione delle disposizioni del regime sanzionatorio vigente nei confronti di *Al-Qaeda* ad essi già applicabili stante l'inserimento dei due gruppi nelle *black list* previste dalla ris. 1267). Negli atti citati si esprime, inoltre, grave preoccupazione sia per i significativi finanziamenti e risorse (economiche oltre che finanziarie) ottenuti dai due gruppi, sia per il massiccio flusso di *foreign terrorist fighters* nelle loro fila (alimentato anche dalla diffusa propaganda realizzata soprattutto attraverso i moderni mezzi di comunicazione di cui i due gruppi si avvalgono, anche per l'incitamento, la pianificazione e la preparazione delle proprie attività terroristiche e per il reperimento di ulteriori finanziamenti e risorse), poiché tali fenomeni (il crescente finanziamento a favore dei due gruppi e il costante flusso di 'foreign fighters' nelle loro fila) contribuiscono evidentemente a rafforzare, consolidare ed a garantire la durevolezza e sostenibilità, anche nel medio-lungo termine, della loro azione terroristica e, quindi, della 'minaccia' associata al loro operare.

Così configurata, l'azione di *ISIS* ed *Al-Nusra* nel suo complesso, origina, nella valutazione del Consiglio di sicurezza, una «minaccia alla pace regionale ed alla sicurezza internazionale»²⁵ ed in quanto tale (o, meglio, in conseguenza del suo inquadramento nella ben nota, recente 'narrativa' consiliare del contrasto al terrorismo quale 'minaccia alla pace internazionale' ex Capitolo VII della Carta) determina, come vedremo nel prosieguo, l'adozione da parte del Consiglio di misure importanti (ed in parte nuove²⁶). In altri termini, la nuova 'fattispecie' *ISIS/Al-Nusra* origina un suo unanime inquadramento da parte del Consiglio (attraverso la categoria dei 'gruppi armati terroristi' già adottata per *Al-Qaeda*), nella narrativa generale del terrorismo (in sé) come grave 'minaccia alla pace internazionale'. Un inquadramento questo che, peraltro, ricompatta il Consiglio di sicurezza in un'epoca di forti fratture e tensioni tra i suoi membri di fronte a varie crisi (ad esempio Siria ed Ucraina, oltre al conflitto arabo-israeliano, su tutti).

Un secondo profilo di attenzione nelle valutazioni del fenomeno (e della 'minaccia') di *ISIS* ed *Al-Nusra* compiute dal Consiglio di sicurezza a partire dalla metà del 2014 parallelamente all'*escalation* dell'azione terroristica di tali gruppi, è rappresentato dal rilievo del tutto peculiare (rispetto al caso di altri gruppi armati) che il finanziamento dei due gruppi è andato progressivamente assumendo quale fattore di *supporto*, *stimolo* e *rafforzamento* alla loro concreta capacità operativa. Un rilievo tale da sollecitare, come vedremo, la previsione da parte dello stesso Consiglio di una specifica e 'plurisettoriale' azione sanzionatoria quale strumento di contrasto alle variegate fonti di finanziamento di detti gruppi.

A questo riguardo, dai documenti informativi predisposti dagli organi sussidiari e sottoposti all'attenzione del Consiglio emerge un quadro assai complesso, soggetto peraltro a mutamenti

riciclaggio di denaro di origine illecita e del finanziamento al terrorismo) ed intitolato *Financing the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant*.

²⁵ V. ad esempio, esplicitamente, l'ultimo *considerandum* della risoluzione 2170 ed il Preambolo della risoluzione 2199.

²⁶ Infatti, pur se con la risoluzione 2161(2014) il Consiglio si limita ad estendere *formalmente* ad *ISIS* ed *Al-Nusra* le misure *già vigenti* per tali gruppi in quanto affiliati *Al-Qaeda*, con le successive risoluzioni il regime classico viene - come vedremo - integrato e specificato in termini di nuovi obblighi statali e nuove misure sanzionatorie individuali complessivamente diretti a *rafforzare* l'azione di contrasto verso le attività terroristiche condotte dai due gruppi.

frequenti in relazione all'entità delle singole fonti ed in larga misura originale rispetto a quanto accaduto finora per il finanziamento della stessa *Al-Qaeda* o per altri gruppi affiliati ad essa²⁷.

Pertanto, nel quadro del dibattito (già assai vivo a livello internazionale) sul tema generale della lotta al finanziamento del terrorismo e degli strumenti per il suo ulteriore rafforzamento (da tempo oggetto – come ben noto e come già accennato - di significativa attenzione da parte delle Nazioni Unite in collaborazione con numerosissimi organismi ed attori operanti su scala universale, regionale e statale, in particolare in relazione al finanziamento di *Al-Qaeda* e dei suoi gruppi affiliati), la valutazione di *nuove e specifiche* misure di contrasto relative al caso di *ISIS* ed *Al-Nusra* viene gradualmente assumendo sempre maggiore pregnanza e urgenza, come testimoniato oltre che dall'attenzione specificamente dedicata alla questione da parte del *Monitoring Team* del Comitato 1267 *sulle sanzioni* del Consiglio di sicurezza²⁸, *inter alia* dalle Dichiarazioni della *Financial Action Task Force* (FATF)²⁹ e del G20 e soprattutto dal rapporto *ad hoc* elaborato dalla stessa FATF³⁰. Ciò in ragione, anzitutto, delle relevantissime implicazioni che il finanziamento del terrorismo è suscettibile di avere in concreto sul piano (macro)economico (tenuto conto dell'entità e dei volumi di attività economiche e finanziarie che risultano di fatto ad esso direttamente o indirettamente associate), nonché su quello della sicurezza a livello locale, regionale ed internazionale nel breve e medio-lungo periodo in considerazione del sostanziale incremento che le crescenti disponibilità finanziarie da parte dei gruppi in questione di fatto determinano per essi (sia in termini di possibilità di finanziamento di più numerose e più frequenti attività terroristiche, sia in termini di possibilità di compiere ulteriori e più estesi processi di reclutamento). In terzo luogo, per effetto dei (sempre più ampi e considerevoli) legami che il terrorismo in generale, e quello di *ISIS* ed *Al-Nusra* in particolare, mostra di avere – come già accennato – con il crimine organizzato operante su scala internazionale nello svolgimento di attività dirette ad accrescere le proprie disponibilità finanziarie o di mezzi operativi.

Proprio quest'ultima circostanza, evidenziando un'ulteriore pericolosa implicazione del terrorismo, ha peraltro favorito lo sviluppo, nel corso dei mesi successivi al riconoscimento consiliare della 'minaccia di *ISIS* ed *Al-Nusra*', di una nuova attenzione e di un crescente dibattito, anche nell'ambito del Consiglio di sicurezza, sul tema appunto dei cd. *terrorist groups benefiting from transnational organized crime* in particolare in certe zone e con riferimento al caso dei due gruppi citati³¹.

Come avremo modo di illustrare nel prosieguo, l'emergere di un più stretto legame tra gruppi terroristici emergenti e criminalità organizzata di carattere internazionale³² è il risultato del fatto che, in modo crescente, tali gruppi (ed *ISIS* ed *Al-Nusra* in modo particolare) tendono ad avvalersi massicciamente della vasta e complessa rete della criminalità organizzata cd. 'transnazionale' per condurre (talora in modo anche diretto, su base cooperativa con il crimine organizzato) lucrose attività illecite (più tradizionali, quali il contrabbando di armi, affiancato di recente dal commercio di risorse economiche, di reperti archeologici e, perfino, dalla tratta di esseri umani – donne, bambini, e da ultimo - come ben noto - dal traffico di migranti), realizzando in tal modo ulteriori cospicui guadagni sul piano finanziario e della disponibilità di armi³³.

²⁷ Tale quadro si struttura, essenzialmente, su tre principali fonti: a) flussi di reddito interno, b) proventi da attività condotte avvalendosi del crimine organizzato, e c) finanziamenti esteri: v. N. Doc. S/2014/815, p. 19 ss.

²⁸ Su richiesta dello stesso Consiglio (v. par. 22 della risoluzione 2170).

²⁹ Del 24 ottobre 2014 e del 27 febbraio 2015.

³⁰ Il già citato documento *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and Levant (ISIS)* del 10 febbraio 2015.

³¹ Tema sul quale, come vedremo, il Consiglio ha adottato la risoluzione 2195. Sul punto v. *amplius, infra*, il par. 3.2.

³² Rilevato esplicitamente già nella S/RES/2161 del giugno 2014, e su cui si v. più dettagliatamente il successivo rapporto S/2014/366 del 21 maggio 2015 per la peculiare rilevanza assunta dal fenomeno nella regione del Nord Africa.

³³ Si v. al riguardo i dati contenuti nel rapporto citato alla nota precedente.

È in questo contesto, caratterizzato a) da una accresciuta minaccia terroristica da parte dei gruppi *ISIS* ed *Al-Nusra*, b) da notevoli flussi finanziari (spesso occulti o comunque di complessa identificazione) che alimentano la capacità di azione di tali gruppi nel medio e lungo termine, e c) da emergenti complessi legami che essi rivelano con il crimine transnazionale organizzato, che il Consiglio di sicurezza interviene. Da un lato esso adotta una serie di misure di contrasto che, partendo dal quadro giuridico del regime sanzionatorio vigente in base alla risoluzione 1267 (e successive modifiche) nei confronti di *Al-Qaeda*, provvedono a definire *i*) alcuni nuovi obblighi (soprattutto di condotta e di *due diligence*) per gli Stati membri e per gli altri enti ed attori coinvolti nell'azione multilivello (internazionale, regionale e statale) di lotta al finanziamento del terrorismo di *ISIS* ed *Al-Nusra*, *ii*) talune nuove (e più specifiche) sanzioni 'mirate' nei confronti di coloro che direttamente o indirettamente contribuiscono al finanziamento dei due gruppi, nonché *iii*) alcune misure dirette ad accrescere l'efficacia degli obblighi e sanzioni già vigenti nel quadro della lotta al terrorismo di *Al-Qaeda* ed ora riaffermate con riferimento specificamente ad *ISIS* ed *Al-Nusra*. Dall'altro lato, in relazione al legame tra terrorismo e crimine transnazionale organizzato, il Consiglio nella risoluzione 2195 ne riconosce per la prima volta esplicitamente il rilievo in termini di *supporto* all'attività di gruppi terroristici e, quindi, in tal modo, anche di (indiretto ma significativo) impatto sulle condizioni di pace e stabilità a livello locale, regionale ed internazionale, chiedendo conseguentemente agli Stati (ed a tutti gli enti, organizzazioni ed attori coinvolti) di accrescere la propria azione cooperativa al fine di spezzare tale legame, per limitarne le ripercussioni. Queste succintamente delineate sono, evidentemente, novità di rilievo nell'azione di contrasto al terrorismo del Consiglio di sicurezza, che meritano ora di essere illustrate più in dettaglio.

3. Le misure sanzionatorie adottate dal Consiglio: considerazioni generali.

Le iniziative adottate dal Consiglio di sicurezza per contrastare il finanziamento del terrorismo a fronte dell'affermazione dirompente e violenta di *ISIS* ed *Al-Nusra* si aprono, nel giugno 2014, con la risoluzione 2161 e proseguono con la risoluzione 2170 del 15 agosto, che viene peraltro preceduta e seguita da due significative Dichiarazioni presidenziali (la n. 14 e la n. 23, entrambe aventi ad oggetto la minaccia terroristica riconducibile ad *ISIS* ed *Al-Nusra*); per poi segnare una tappa significativa nel dicembre 2014 con l'adozione della risoluzione 2195 in tema di supporto fornito al terrorismo (soprattutto in Africa) dalla criminalità organizzata operante su scala internazionale e giungere, infine, nel febbraio 2015, con l'adozione della risoluzione 2199, alla previsione da parte del Consiglio delle misure (finora) più significative ed innovative dal punto di vista sia dell'*integrazione*, *specificazione* e *rafforzamento* degli obblighi vigenti a carico degli Stati membri e degli altri enti coinvolti nell'azione multilivello di contrasto al terrorismo sia della previsione di *nuovi settori* e *nuovi destinatari* per le misure sanzionatorie 'mirate' previste in tale azione³⁴.

E' utile esaminare il contenuto di tali misure per poterne valutare nella Parte II la concreta portata sul piano giuridico, sia in termini di intrinseca adeguatezza e di concreta *efficacia* delle nuove iniziative intraprese dal Consiglio nei confronti dei due gruppi sia, soprattutto, in termini di costi/benefici dell'approccio (generale) scelto dal Consiglio per il contrasto ad *ISIS* e agli altri gruppi terroristici emergenti anche nei loro crescenti legami con la criminalità organizzata.

³⁴ In realtà, nei quindici anni di vita del regime di sanzioni nei confronti di *Al-Qaeda* già in passato si era manifestata, come noto, la necessità di apportarvi modifiche a fronte dei mutamenti intervenuti nell'ambito di tale organizzazione terroristica (e, quindi, in ragione della mutata natura della 'minaccia' da essa originata). Ciò in particolare nel 2011, quando – come noto – con le risoluzioni 1988 e 1989 si era provveduto a disgiungere il regime sanzionatorio nei confronti dei *Talebani* da quello previsto nei confronti di *Al-Qaeda*.

3.1 Le risoluzioni 2161(2014) e 2170(2014) e le Dichiarazioni presidenziali n. 14 e 23 del 2014.

Tra il giugno ed il dicembre del 2014 il Consiglio di sicurezza dedica un'attenzione crescente, nel quadro dei propri dibattiti tematici sulle 'minacce alla pace derivanti da atti terroristici', alle evoluzioni in atto nell'ambito di *Al-Qaeda*, rivolgendo peraltro, a partire dalla risoluzione 2170 un'attenzione più specifica (e poi addirittura prevalente) agli atti compiuti da *ISIS* ed *Al-Nusra* quali – rispettivamente - *splinter group* e *formal affiliate* della stessa *Al-Qaeda*; e dedicando anche, il 19 dicembre, un dibattito *ad hoc* al problema del legame tra terrorismo e criminalità che viene organizzato (significativamente) nel quadro delle sue valutazioni periodiche delle 'minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale' e conduce all'adozione della risoluzione 2195.

3.1.1 a) La risoluzione 2161(2014).

La risoluzione 2161, approvata dal Consiglio all'unanimità il 14 giugno 2014 su proposta statunitense, pur se apparentemente poco innovativa³⁵, rappresenta in realtà un importante *trait d'union* all'interno del regime sanzionatorio (generale) delle Nazioni Unite nei confronti di *Al-Qaeda* e dei suoi affiliati (quale istituito con la risoluzione 1267 e successivamente oggetto di varie modifiche, e nell'ambito del quale – come già osservato – sia *ISIS* che *Al-Nusra* risultano già oggetto di *listing*, rispettivamente dal 2013 e dal 2014).

Essa costituisce, infatti, una (ulteriore) significativa tappa nel processo di progressivo 'adattamento', realizzato nel corso degli anni dal Consiglio di sicurezza, delle misure sanzionatorie originariamente previste con la risoluzione 1267(1999)³⁶. Una tappa che si rende necessaria per adeguare tali misure alla mutevole natura della minaccia terroristica proveniente dal gruppo *Al-Qaeda* in un momento di sua evidente e significativa trasformazione interna (che ne coinvolge la stessa struttura organizzativa, con l'emergere di numerosi nuovi *splinter group*, ed influisce – conseguentemente - sul suo modo di operare soprattutto in alcune regioni dell'area medio-orientale e del nord Africa).

In tale prospettiva, la riaffermazione contenuta al par. 1 della risoluzione, degli obblighi degli Stati membri già previsti dalla risoluzione 1989(2011) (di adottare misure di congelamento di beni, di limitazione della circolazione o di embargo al commercio di armi con riferimento agli atti ed attività che indicano l'associazione di un individuo o di una entità ad *Al-Qaeda*³⁷ e per effetto dei quali tali soggetti risultano designabili per l'inserimento nella relativa 'Lista Al-Qaeda') viene infatti realizzata dal Consiglio in un contesto 'nuovo', in quanto caratterizzato dal crescente rilievo, sottolineato con preoccupazione dal Consiglio, di «some of the *new phenomena related to the changing nature of the threat posed by Al-Qaida and its affiliates*», quali «the increased use by terrorists and their supporters of new information and communications technologies...to facilitate terrorist acts, as well as their use to incite, recruit, *fund* or plan terrorist acts»³⁸, «the flow of international recruits to

³⁵ Essa sostanzialmente ribadisce le disposizioni di precedenti risoluzioni (in particolare quelle del par. 8 c) della ris. 1333(2000), dei par. 1 e 2 della ris. 1390(2002) e dei parr. 1 e 4 della risoluzione 1989(2011)) con le quali il Consiglio ha introdotto varie misure sanzionatorie nei confronti di *Al-Qaeda* e dei gruppi ad essa affiliati (prevedendo obblighi per gli Stati di *assets freezing* e *travel ban* nei confronti degli individui ed entità inseriti nelle cd. *black list Al-Qaeda* in quanto suoi membri o ad essa in vario modo affiliati).

³⁶ In questa prospettiva si v. le risoluzioni 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011) e 2083 (2012), che già riflettono una graduale azione di 'adattamento' del regime sanzionatorio nei confronti di *Al-Qaeda* alle trasformazioni progressivamente mostrate dalla 'minaccia' di tale organizzazione.

³⁷ Con riferimento a tali atti la risoluzione, al par. 2, ribadisce che essi comprendono « a) participating in the financing, planning, facilitating, preparing or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of; b) supplying, selling, or transferring arms and related materiel to; c) recruiting for; or otherwise supporting, acts or activities of, Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof».

³⁸ Par. 20 del Preambolo (nostri i corsivi).

Al-Qaida and those groups associated with it and the scale of this phenomenon»³⁹, nonché «the abuse of non-profit and charitable organisations by and for terrorists»⁴⁰ ed il crescente «financing of terrorism and terrorist organizations, including from the proceeds of organized crimes»⁴¹.

Conseguentemente, e sulla base delle raccomandazioni in tal senso formulate dal *Monitoring Team del Comitato 1267 sulle sanzioni* nel suo rapporto del 26 dicembre 2013⁴² la risoluzione contiene anche ulteriori disposizioni secondo cui gli Stati membri «shall undertake appropriate measures to prevent the availability of components to all types of explosives, including improvised explosives (such as chemical components, detonating cord or poisons)»⁴³, ed incoraggia tali Stati «to submit photographs and other biometric data of listed individuals for inclusion in INTERPOL-UN Security Council Special Notices»⁴⁴.

Inoltre, con riferimento ai sempre più frequenti episodi di rapimento e presa di ostaggi da parte dei gruppi terroristici di affiliazione *qaedista* ed alle associate richieste di riscatto volte ad ottenere concessioni sul piano politico o a beneficiare di disponibilità finanziarie, al par. 6 del Preambolo significativamente si riaffermano le disposizioni della precedente risoluzione 2133⁴⁵ e si richiama anche l'*Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom by Terrorists* elaborato dal *Global Counterterrorism Forum*; ed al successivo par. 7 si conferma che le misure di *asset freeze* previste dal par. 1 a) si applicano anche al pagamento dei riscatti a favore di individui od entità inseriti nelle *liste Al-Qaeda*.

Ugualmente nella prospettiva di un *più efficace* contrasto da parte degli Stati membri alle (varie e crescenti) fonti di finanziamento del terrorismo, ai parr. 5-6 del dispositivo la risoluzione prevede che le misure di *asset freeze* sopracitate si applichino, anche, alle «financial and economic resources of every kind used for the support of Al-Qaida and other individual, groups, undertakings or entities included on the Al Qaida sanctions list», ampliando così in modo rilevante la portata di detti obblighi a carico degli Stati.

Un ulteriore innovativo (e perciò significativo) riferimento contenuto nella risoluzione 2161 è quello in cui il Consiglio sottolinea *esplicitamente* il legame che i gruppi terroristici affiliati ad *Al-Qaeda* mostrano crescentemente di avere con il cd. *transnational organized crime*, in relazione ad attività suscettibili di determinare cospicui guadagni e fonti di finanziamento, quali *inter alia* il traffico di droga o di armi⁴⁶. E, nella prospettiva di rendere più efficace la propria azione di contrasto al finanziamento del terrorismo, si afferma, inoltre, l'urgente necessità di misure preventive e repressive al riguardo da parte degli Stati. Un tale riferimento appare tanto più significativo se si considera il rilievo che, nel dicembre del 2014, nell'ambito dell'*high-level open debate* del Consiglio in tema di 'Threats to international peace and security', sarà specificamente attribuito alla questione del contrasto al terrorismo nei suoi legami con il crimine organizzato in alcune regioni e che condurrà, il 19 dicembre, all'adozione della risoluzione 2195 sui cd. 'terrorist groups benefiting from transnational organized crime' (riguardante il supporto offerto al terrorismo dalla criminalità organizzata internazionale, soprattutto su scala regionale in Africa).

Ancora più importante, nella prospettiva del progressivo 'adattamento' delle disposizioni originarie del regime sanzionatorio nei confronti di *Al-Qaeda* e dei suoi affiliati alle numerose trasformazioni in atto all'interno della 'galassia *qaedista*' (sul piano, come si è visto, degli attori emergenti e del loro *modus operandi*), risulta essere la successiva risoluzione 2170. Approvata dal

³⁹ Par. 21 del Preambolo.

⁴⁰ Par. 18 del Preambolo.

⁴¹ Par. 17 Preambolo (il corsivo è nostro).

⁴² Contenuto in UN Doc. S/2014/41 del 23 gennaio 2014.

⁴³ V. il par. 14, nostro il corsivo.

⁴⁴ V. il par. 14, nostro il corsivo.

⁴⁵ UN Doc. S/RES/2133(2014) del 27 gennaio 2014 (già, come noto, specificamente riguardante tali pratiche ed adottata a fronte della loro recente drammatica *escalation* e per la potenziale valenza dei riscatti ad esse associati ai fini del finanziamento del terrorismo) la quale chiedeva agli Stati membri «to prevent terrorists from benefiting directly or indirectly from ransom payments or from political concessions».

⁴⁶ Al diciassettesimo considerando del Preambolo ed al par. 3 della parte dispositiva.

Consiglio di sicurezza all'unanimità il 15 agosto, in un contesto del tutto peculiare dal punto di vista della crescente ascesa di *ISIS*, in essa - *per la prima volta all'interno di una risoluzione* - viene fatto esplicito e diretto riferimento alla 'minaccia' di *ISIS* ed *Al-Nusra*⁴⁷ e si prevedono, come vedremo, *nuove e specifiche* misure di contrasto nei confronti di tale prorompente minaccia, sotto forma di sanzioni 'mirate' nei confronti dei principali esponenti dei due gruppi, al fine di contrastarne l'operato e di prosciugare le peculiari e ricche fonti di finanziamento di cui essi dispongono.

3.1.2 b) *La Dichiarazione presidenziale n. 14 del 2014.*

La risoluzione 2170 segue in realtà un lungo e animato dibattito, svoltosi nell'ambito del Consiglio tra la fine di giugno e la fine di luglio 2014 e sfociato nell'adozione, il 28 luglio, di un *Presidential Statement* (in tema di 'threats to peace and security caused by terrorist acts'). Nel corso di tale dibattito, sebbene in modo decisamente tardivo (solo a fronte delle inquietanti notizie, e del clamore mediatico ad esse associato, riguardanti le violenze perpetrate da *ISIS* ed *Al-Nusra* nella loro continua e crescente azione di acquisizioni territoriali in Iraq e Siria, ed il controllo di fatto realizzato dai due gruppi nelle settimane precedenti anche su importanti giacimenti petroliferi in entrambi i Paesi), il tema della 'minaccia' di tali gruppi (ed in particolare del problema del loro finanziamento) *viene ad essere specificamente esaminato* dal Consiglio.

In tale contesto, ed in considerazione della possibilità di ingentissimi guadagni per i due gruppi terroristici associati al traffico di petrolio e prodotti derivati da essi compiuto in Medio Oriente, la questione del finanziamento dei due gruppi attraverso detti traffici viene dunque ad essere oggetto di attenzione da parte del Consiglio con urgenza, stanti le sue (auto-evidenti) implicazioni in termini di incremento (e perpetuazione) dell'azione terroristica e di possibilità di condurre altresì attività di reclutamento da parte di tali gruppi.

Nella Dichiarazione del proprio Presidente che esprime le risultanze del dibattito consiliare sulla questione della 'minaccia' di *ISIS* ed *Al-Nusra* e sul problema delle fonti del loro finanziamento, il Consiglio, manifestata una seria preoccupazione per le notizie riguardanti l'impossessamento, da parte di «terrorist groups listed by the Security Council 1267/1989 Committee, namely *ISIS* and *Jabhat Al-Nusra* (...)», di giacimenti di petrolio e delle relative infrastrutture ed oleodotti in Iraq e Siria, e richiamati gli obblighi vigenti per gli Stati membri nella prevenzione e repressione del finanziamento del terrorismo⁴⁸, sottolinea anzitutto come ogni commercio con i due gruppi, in quanto fonte per essi di proventi, risulti «*inconsistent with the Security Council resolutions*»⁴⁹.

Inoltre, nel ribadire il proprio sostegno alla sovranità, indipendenza ed integrità territoriale di Iraq e Siria, il Consiglio condanna «any engagement in direct or indirect trade of oil from Iraq and Syria involving terrorist groups», sottolineando che «such engagement constitutes financial support for terrorists» e, come tale, «may lead to further sanctions listings if those groups are listed by the Security Council 1267/1989 Sanctions Committee as associated to Al-Qaeda»⁵⁰. Rilevando poi che i giacimenti e le infrastrutture petrolifere «controlled by terrorist organizations could generate material income for terrorists, which would support their recruitment efforts including for terrorist

⁴⁷ Il primo diretto riferimento alla 'minaccia' terroristica di *ISIS* ed *Al-Nusra* in un atto del Consiglio è in realtà contenuto nella Dichiarazione presidenziale da esso adottata il 28 luglio (UN Doc. S/PRST/2014/14) in esito ad un dibattito *ad hoc* in tema di 'Threats to international peace and security caused by terrorist acts' reso urgente dal dilagare degli atti di violenza compiuti dai due gruppi.

⁴⁸ Par. 1.

⁴⁹ *Ibidem*. È interessante rilevare che nella bozza di dichiarazione oggetto di esame nella riunione del Consiglio il commercio con i due gruppi veniva qualificato come «illegab» (terminologia evidentemente più ambigua e priva di riferimento esplicito agli obblighi in tema di 'terrorism financing' quale parametro di legittimità). Sul punto (frutto nel corso del dibattito di dissensi tra gli Stati partecipanti determinati da diversi approcci al tema del contrasto del fenomeno *ISIS/Al-Nusra*) avremo occasione di tornare più avanti nel par. 4.1.

⁵⁰ Par. 2.

fighters, and strengthen their operational capability to organize and carry out terrorist attacks»⁵¹, la dichiarazione ricorda anche agli Stati membri l'obbligo di garantire che i propri cittadini o le persone che si trovano nel proprio territorio non intraprendano, in modo né diretto né indiretto, transazioni commerciali o finanziarie con (o a beneficio di) *ISIS* ed *Al-Nusra*, con particolare riferimento al commercio di petrolio in Iraq e Siria⁵². E li sollecita, altresì, ad adempiere sia l'obbligo di evitare che propri cittadini o persone nel proprio territorio compiano donazioni a favore dei due gruppi⁵³, sia quello di informare prontamente il Comitato sulle sanzioni nei confronti di *Al-Qaeda* qualora avessero notizia di tali attività⁵⁴.

In tal modo, la Dichiarazione presidenziale evidenzia l'emergere di un ampio e significativo consenso da parte degli Stati membri circa la necessità di contrastare il finanziamento del terrorismo di *ISIS* ed *Al-Nusra* anche attraverso la previsione di (nuove) sanzioni sul commercio di petrolio da e verso i territori controllati dai due gruppi e su ogni transazione finanziaria o donazione compiuta a beneficio di tali gruppi da parte di cittadini o entità degli Stati membri ovvero operanti nel proprio territorio⁵⁵, un consenso che prelude all'adozione di misure in tal senso da parte del Consiglio con la successiva risoluzione 2170.

3.1.3 c) *La risoluzione 2170(2014)*

È in questo contesto che si colloca dunque la risoluzione 2170, adottata dal Consiglio di sicurezza (il 15 agosto, due sole settimane dopo la citata Dichiarazione presidenziale n. 14) all'unanimità, in un clima (inconsueto⁵⁶)- di largo consenso tra i suoi membri sul tema (altamente coalizzante) della lotta al terrorismo di *ISIS*. Un consenso certamente favorito dall'ascesa incessante (e ad altissimo potenziale destabilizzante per il sistema di relazioni internazionali e per la stessa convivenza civile a livello locale e regionale) di *ISIS* e di altri gruppi islamisti radicali, che, nel frattempo, avevano assunto il controllo di vaste zone di Iraq e Siria e proclamato su di esse il 'Califfato' nella prospettiva di una unificazione politica-religiosa dell'Islam sunnita (condotta, come noto, in flagrante violazione – ed anzi nel dichiarato dispregio – delle più elementari norme dell'ordinamento internazionale).

La risoluzione, foriera di contenuti che presentano un particolare interesse sul piano giuridico, segna l'apertura⁵⁷ di un 'nuovo (*rectius*, diretto e specifico) fronte' di azione da parte del Consiglio di sicurezza nei confronti del 'Califfato nero' e di altri gruppi islamisti radicali operanti in Iraq e Siria (quale appunto il *Fronte Al-Nusra*) nel quadro della propria lotta al terrorismo internazionale, in cui la dinamica dell'ascesa di *ISIS* e degli altri gruppi emergenti è stata inquadrata dal Consiglio stesso). Tale inquadramento consente inoltre ai membri permanenti di 'sbloccare' i dissensi e le aspre contrapposizioni (a livello di interessi geo-politici) che avevano fino a quel momento paralizzato il suo processo decisionale nella gestione (politica) della crisi siriana. La

⁵¹ Par. 3.

⁵² Par. 4.

⁵³ Par. 5.

⁵⁴ Par. 6.

⁵⁵ Nella Dichiarazione presidenziale non viene fatto tuttavia alcun riferimento alla circostanza (sottolineata nel corso dei dibattiti del 1° luglio dal delegato inglese ed evidenziata da dati dei servizi di *intelligence*) secondo cui i due gruppi (ed in particolare *ISIS*) realizzerebbero commerci di petrolio e gas con il governo siriano e – più di recente – con quello iracheno.

⁵⁶ Tenuto conto dei feroci contrasti e delle insanabili divisioni registrati, invece, da mesi tra i suoi membri nei dibattiti riguardanti numerose altre questioni (politicamente e geo-strategicamente controverse) quali, ad esempio, i conflitti siriano ed arabo-palestinese e la stessa crisi ucraina.

⁵⁷ Sia pure solo formale poiché, come detto, sia *ISIS* che *Al-Nusra* – in quanto gruppi di affiliazione *qaedista* – erano entità in realtà già 'listati' nel quadro del regime sanzionatorio contro *Al-Qaeda* istituito con la risoluzione 1267 (e, perciò, già assoggettate alle misure sanzionatorie generali previste da tale regime nei confronti degli individui ad esse associati, ad esse più o meno direttamente collegati o comunque aventi con esse rapporti di collaborazione di qualsiasi tipo).

risoluzione palesa in tal modo una rinnovata unità della Comunità internazionale nel ripudio del fenomeno del terrorismo internazionale⁵⁸.

Sul piano operativo, la risoluzione risulta complessivamente diretta a confermare l'applicabilità del regime di sanzioni mirate previsto (e vigente) nei confronti di *Al-Qaeda* e dei suoi affiliati anche all'*ISIS* ed al *Fronte Al-Nusra*, nella prospettiva di prosciugare ogni possibile fonte di finanziamento per tali gruppi⁵⁹. Al riguardo il Consiglio, dopo aver rilevato che «ISIL is a splinter group of Al-Qaida» e che «ISIL and ANF are included on the Al-Qaida sanctions list», si dichiara in particolare pronto «to consider listing individuals, groups, undertakings and entities providing support to ISIL or to ANF, including those who are financing, arming, planning or recruiting for ISIL or ANF and all other individuals, groups, undertakings or entities associated with Al-Qaida through information and communication technologies including Internet and social media or through any other means»⁶⁰. Ed in questa prospettiva, l'allegato alla risoluzione contiene un elenco di sei individui (essenzialmente leader dell'*ISIS* e del *Fronte Al-Nusra*⁶¹) che, in tal modo, il Consiglio inserisce - direttamente - nella *black list* di *Al-Qaeda*⁶².

La risoluzione si segnala, inoltre, per alcune interessanti novità che essa introduce, quali la comparsa del concetto di *foreign fighters*⁶³ e, soprattutto, per quel che rileva ai fini della nostra analisi - le misure riguardanti il contrasto al finanziamento del terrorismo.

⁵⁸ Si v., in tal senso, il primo paragrafo del dispositivo, nonché l'accertamento contenuto nel penultimo paragrafo del Preambolo a fronte del quale il Consiglio riafferma «its resolve to address all aspects of that threat».

⁵⁹ A tal fine la risoluzione riecheggia, sostanzialmente, il testo della precedente già citata risoluzione 2161 sulle sanzioni nei confronti di *Al-Qaeda* e dei suoi gruppi affiliati e quello della risoluzione 2117(2013) in tema di armi e munizioni leggere.

⁶⁰ V. il par. 18 della parte dispositiva (nostro il corsivo).

⁶¹ Tra i quali non figura Abu Bakr al-Baghdadi (l'auto-proclamato Califfo dello 'Stato Islamico') già in realtà inserito (dal 5 ottobre 2011) nella cd. 'black list Al-Qaida'. In tale lista, come rilevato ante, risultano ugualmente già inseriti sia il *Fronte Al-Nusra* (che vi compare, dal 30 maggio 2013, come *alias* di *Al-Qaida in Iraq* e poi, dal 14 maggio 2014, a proprio nome) sia l'*ISIS* (inserita dal 18 ottobre 2004 come *Al-Qaida in Iraq*, e tuttora così elencata sebbene risulti probabile un prossimo aggiornamento della lista da parte del Comitato 1267 sulle sanzioni per riflettere la variazione intervenuta nella denominazione del gruppo).

⁶² Al riguardo va sottolineato come, nella dichiarazione successiva all'approvazione della risoluzione (su cui v. il verbale della riunione del Consiglio del 15 agosto, UN Doc. S/PV7242, p. 3), il rappresentante russo abbia rilevato, con preoccupazione, «the departure from the procedure established by the Committee pursuant to resolutions 1267(1999) and 1989(2011), concerning Al-Qaida and associated individuals and entities, for the inclusion of new names on the sanctions list», e come alla luce di tale obiezione i membri Consiglio abbiano raggiunto un'intesa sul fatto di far precedere l'inserimento da consultazioni con i Paesi di nazionalità degli individui sottoposti al *listing*. Tale forma di *listing* 'diretto', realizzato attraverso una risoluzione del Consiglio di sicurezza (di per sé inusuale e non necessaria rispetto a quella ordinaria - di sottoposizione dei nomi degli individui suscettibili di inserimento nella lista da parte dei singoli Stati al Comitato sulle sanzioni incaricato di compiere le verifiche del caso a doverosa garanzia dei diritti di tali individui) risponde, probabilmente, ad un intento quasi esemplificativo del Consiglio stesso, di rendere cioè più 'visibile' (e palese) la propria azione di risposta ai gravi illeciti dei due gruppi.

⁶³ Alla nozione di 'combattenti terroristi stranieri', peraltro oggetto specifico della successiva risoluzione 2178 del 24 settembre (in cui, come noto, il Consiglio 'legifera' sulla fattispecie - considerandola in modo generale ed astratto ed imponendo agli Stati membri una serie di obblighi che non appaiono connessi alla necessità di fronteggiare una specifica situazione di minaccia alla pace) nella risoluzione sono dedicati i par. da 7 a 10 della parte dispositiva. In esse il Consiglio, dopo aver condannato il reclutamento da parte di *ISIS* ed *Al-Nusra* di 'terrorist foreign fighters' la cui presenza esaspera i conflitti in atto e contribuisce alla loro violenta radicalizzazione (par. 7), invita gli Stati membri ad adottare le misure nazionali necessarie ad evitare che i combattenti possano muoversi dal proprio territorio per unirsi ai gruppi di terroristi di *ISIS* o di *Al-Nusra* (par. 8-9), ribadisce (al par. 10) gli obblighi derivanti dalle precedenti risoluzioni di contrasto al terrorismo (in tema di circolazione di terroristi, di fornitura ad essi di armi e di sostegno finanziario) e si dichiara altresì pronto ad includere nelle 'liste nere' coloro che facilitano il reclutamento e gli spostamenti di combattenti stranieri (par. 7).

A quest'ultimo riguardo infatti la risoluzione, pur non prevedendo *nuovi obblighi* per gli Stati (ribadendo di fatto quelli già previsti con la risoluzione 1373⁶⁴ quali successivamente specificati, come si è visto, con la risoluzione 2161⁶⁵), fa anzitutto esplicito riferimento al fatto che il controllo acquisito da *ISIS* ed *Al-Nusra* sui giacimenti petroliferi e le relative infrastrutture in diverse zone di Iraq e Siria, determinando rilevanti profitti per i due gruppi, ne rafforza in modo significativo la capacità operativa tanto sul piano del reclutamento quanto su quello dell'organizzazione e realizzazione di nuove azioni terroristiche⁶⁶. In tale prospettiva il Consiglio esprime la propria condanna per «any engagement in direct or indirect trade with ISIL, ANF and all other individuals groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida» rilevando, come da esso già affermato, come «such engagement would constitute *financial support* for entities designated by the [1267] Committee» e sia, come tale, suscettibile di *listing* dei responsabili da parte dello stesso Comitato⁶⁷. La risoluzione fa inoltre altresì riferimento alla possibilità che «aircrafts and other transport departing from the territory controlled by ISIL could be used to transfer gold or other valuable items and economic resources for sale on international markets or to make other arrangements that could result in violations of the asset freeze»⁶⁸ e che attraverso tali traffici si determinino, dunque, ulteriori occasioni di profitto per i due gruppi.

Ugualmente nella prospettiva del contrasto del finanziamento a favore dei due gruppi, la risoluzione sottolinea l'importanza dell'adempimento da parte degli Stati dell'obbligo di evitare che propri cittadini o persone che si trovano sul proprio territorio facciano donazioni a favore di individui o di entità designate dal Comitato sulle sanzioni (o a favore di coloro che agiscono per conto o sotto la direzione di tali individui o entità⁶⁹); e precisa, infine, che le misure di *asset freezing* previste dal par. 1 della risoluzione 2161 debbano applicarsi *anche* al pagamento dei riscatti a favore di individui, gruppi, imprese o entità che siano elencate nella 'lista *Al-Qaeda*', e ciò «*regardless how and by whom the ransom is paid*»⁷⁰.

Significativa risulta, infine, in termini di *follow-up*, la previsione del par. 22 con cui si chiede al *Monitoring Team* del Comitato sulle sanzioni di elaborare e presentare (a quest'ultimo, entro 90 giorni) un rapporto *ad hoc* sulla 'minaccia' rappresentata da *ISIS* ed *Al-Nusra*, con riferimento in particolare alle fonti di armi, di finanziamento e di reclutamento dei due gruppi e contenente, altresì, delle raccomandazioni circa ulteriori possibili azioni da parte del Consiglio per fronteggiare adeguatamente tale minaccia⁷¹.

⁶⁴ Ovvero: a) *prevenire* e *reprimere* il finanziamento del terrorismo in tutte le sue forme; b) di adottare tutte le misure necessarie al fine di *evitare* che persone od entità coinvolte in atti di terrorismo possano ricevere qualsiasi supporto od assistenza (sia diretta che indiretta), anche attraverso il contrasto alle attività di reclutamento di nuovi membri ed ad ogni fonte di approvvigionamento di armi per i gruppi terroristici (cfr. i parr. 5 ed 11); e c) di fare divieto ai propri cittadini o a persone ed entità operanti sul proprio territorio di rendere disponibili (in modo diretto od indiretto) fondi, *asset* finanziari o risorse economiche per coloro che commettono, tentano di commettere, partecipano a o comunque facilitano atti di terrorismo (cfr. il par. 12).

⁶⁵ Con riferimento in particolare all'obbligo per gli Stati di garantire che «no funds, financial assets or economic resources are made available to *ISIS*, *ANF* or any other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida» da parte di propri cittadini o di persone che si trovano sul proprio territorio (su cui si v. il par 12, nostro il corsivo).

⁶⁶ V. il par. 13.

⁶⁷ Cfr. il par. 14 (nostro il corsivo).

⁶⁸ Cfr. il par. 16.

⁶⁹ V. par. 15.

⁷⁰ V. par. 17.

⁷¹ In risposta a tale richiesta, il *Monitoring Team* presenta, come già accennato, il proprio rapporto al Comitato il 13 novembre 2014 (v. UN Doc. S/2014/815).

3.1.4 d) *La Dichiarazione presidenziale n. 23 (2014).*

A metà novembre, la presentazione ai membri del Consiglio di sicurezza da parte del Presidente del *Comitato 1267 sulle sanzioni contro Al-Qaeda* del Rapporto sulla minaccia e sulle fonti di finanziamento di *ISIS* ed *Al-Nusra*⁷² (elaborato dal *Monitoring Team* del Comitato in attuazione della richiesta contenuta al par. 22 della risoluzione 2170) rappresenta una importante nuova occasione per i membri del Consiglio per svolgere, nel quadro di un *open debate* sulle iniziative internazionali di contrasto al terrorismo ed estremismo violento e sull'attuazione delle risoluzioni 2170 e 2178, un'ulteriore valutazione della 'minaccia' di *ISIS* ed *Al-Nusra*, anche al fine di esaminare la possibilità di adottare più stringenti misure di contrasto a livello internazionale anche sotto forma di (nuove) sanzioni nei confronti di tutti gli attori (statali e non statali) coinvolti - in modo diretto od indiretto - nella fornitura di finanziamenti, armi ed ogni altra forma di assistenza ai due gruppi (tra cui, ad esempio, il pagamento di riscatti ed il finanziamento delle spese di viaggio dei cd. *foreign terrorist fighters*); misure queste alle quali il Consiglio, come si è visto, si era già dichiarato in astratto disponibile nella risoluzione 2170.

Pertanto, di fronte ai dati sempre più inquietanti contenuti negli ultimi rapporti del *Gruppo di esperti* del *Comitato 1267* (circa le gravissime violenze commesse da *ISIS* ed *Al-Nusra*, il carattere pianificato e generalizzato dei loro atti di terrorismo, la crescente estensione delle zone assoggettate al controllo dei due gruppi nonché il rilievo sempre più significativo e la diversificazione delle fonti di finanziamento di cui essi riescono ancora ad avvalersi⁷³ malgrado gli sforzi per prosciugarli compiuti dalla Comunità internazionale in attuazione delle misure a tal fine previste con la risoluzione 1373 e successive) nella riunione del Consiglio il dibattito verte sulle raccomandazioni formulate dal *Gruppo di esperti* circa l'introduzione di *ulteriori* misure sanzionatorie nei confronti dei due gruppi⁷⁴, e in particolare, sulle modalità attraverso le quali fronteggiare e limitare adeguatamente le nuove fonti di finanziamento di tali gruppi dettagliatamente identificate nei rapporti sopra citati⁷⁵.

Il dibattito, pur facendo registrare divergenze tra i partecipanti sugli aspetti di dettaglio delle nuove misure di contrasto al finanziamento del terrorismo, si svolge, comunque, in un clima di largo consenso sulla necessità di adottare con urgenza risposte pronte, adeguate ed ampiamente

⁷² Un capitolo specifico di tale rapporto risulta dedicato agli «*short and long term risks*» connessi a tale 'minaccia' (pp. 10 ss.). Del tema si occupava dettagliatamente già il (più generale) *XVI Rapporto* elaborato dallo stesso *Monitoring Team* in attuazione delle previsioni della risoluzione 2083(2012) ed esaminato dal *Comitato sulle sanzioni contro Al-Qaeda* l'8 ottobre (v. UN Doc. S/2104/770 del 29 ottobre 2014, in particolare le pp. 4 ss.).

⁷³ Al riguardo i rapporti citati fanno riferimento, in particolare, ai traffici di petrolio, di reperti archeologici, di armi, di risorse naturali, alla tratta di esseri umani ed al traffico di migranti, ai riscatti da rapimenti, alle estorsioni, ai furti ed all'impossessamento di beni immobili o infrastrutture compiuti a danno di privati o del sistema pubblico, nonché alle donazioni ed ai trasferimenti finanziari (realizzati anche attraverso strumenti alternativi al sistema bancario quali il *money transfer* o il *cronfunding*, le organizzazioni benefiche, e addirittura i trasferimenti per contanti realizzati attraverso i *foreign fighters*). Si v. in particolare il rapporto contenuto in UN Doc. S/2014/815, alle pp. 19 ss.

⁷⁴ Sotto forma di «1) promptly seizure of oil tanker-trucks and their loads that originate from or seek entry into ISIS or Al-Nusra Front-controlled territory;... 2) world-wide moratorium on the trade of antiquities from Syria and Iraq since the passing of resolution 2170 that lack clear, certificated provenance;... 3) not allowing aircraft to land in or to take off from their territories if that aircraft had taken off from or is destined to land in ISIS or Al-Nusra Front-controlled territory» (v. UN Doc. S/2015/815, pp. 30-31).

⁷⁵ Il dibattito riguarda, soprattutto, la decisione sulle *modalità di adozione* ed il *contenuto* delle possibili nuove misure sanzionatorie, questione rispetto alla quale (in considerazione delle sensibili implicazioni politiche ed economiche ad essa associate) alcuni Paesi rimarcano sia (in relazione al contenuto delle misure) la necessità di una più attenta disamina delle opzioni contenute nell'ultimo rapporto del *Gruppo di esperti* sia l'opportunità (per quanto riguarda le modalità di adozione) della loro approvazione attraverso una risoluzione del Consiglio basata sul Capitolo VII.

condivise alla grave minaccia terroristica di *ISIS* ed *Al-Nusra*⁷⁶, un clima che – come già rilevato – si discosta da quello di insuperabili divisioni che continuano a dominare, invece, i coevi dibattiti consiliari su talune delle principali crisi in atto a livello internazionale (in particolare quelle riguardanti le crisi di Siria e Libia, il conflitto israelo-palestinese, e la crisi Ucraina) a causa delle complesse dinamiche geopolitiche in atto al suo interno.

Pertanto, l'adozione il 19 novembre, di una risoluzione tematica (sotto forma di *Dichiarazione della Presidenza*⁷⁷) in materia di 'Threats to peace and security caused by terrorist acts', si segnala se non (ancora) per l'approvazione di nuove misure sanzionatorie nei confronti dei due gruppi e di coloro che in vario modo contribuiscono al loro finanziamento⁷⁸, per il fatto di mostrare ulteriori (chiari) segnali dell'orientamento generale cui il Consiglio intende ispirare la propria azione sul 'nuovo fronte' del diretto contrasto ad *ISIS* ed *Al-Nusra* ed alle loro fonti di finanziamento, da esso inaugurato – come si è visto – con la risoluzione 2170⁷⁹.

Venendo al contenuto della Dichiarazione presidenziale adottata dal Consiglio, nella sezione significativamente dedicata al tema del *financing* dei due gruppi il Consiglio (dopo aver ribadito la propria seria preoccupazione per il fatto che «oilfields and related infrastructure controlled by ISIL, ANF and potentially other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida are generating a significant portion of the groups' income, which support their recruitment efforts and strengthen their capability to organize and carry out terrorist acts»⁸⁰) esprime l'intenzione (evidentemente ormai imminente) «to consider additional measures to disrupt this source of terrorism financing, including prohibitions on the transfer of oil, oil products and oil refining and related material to and from the territory controlled by ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida»⁸¹, mostrando di voler quindi accogliere le sollecitazioni in tal senso formulate dal *Monitoring Team* del *Comitato 1267 sulle sanzioni* nel suo recente rapporto sulla minaccia di *ISIS* ed *Al-Nusra*. Ugualmente significativo (in ragione dei dati emergenti da tale rapporto sull'entità assunta negli ultimi mesi dal fenomeno delle donazioni compiute a favore di *ISIS* ed *Al-Nusra* anche attraverso il canale degli enti *no-profit*), risulta inoltre il sollecito rivolto agli

⁷⁶ Le divergenze tra i membri del Consiglio non riguardano infatti l'*am* delle nuove misure, bensì essenzialmente il *quod*, il *quantum* ed il *quomodo*.

⁷⁷ UN Doc. S/2014/23.

⁷⁸ Ciò per effetto, soprattutto, dei rilievi (di merito e di metodo) e formulati da alcuni Stati membri nelle fasi conclusive del dibattito. Il delegato russo, in particolare, rileva anzitutto l'*opportunità* di ulteriore dibattito sul contenuto delle misure da adottare (stanti le divergenze registratesi tra i partecipanti ed, anche, per tener conto dei risultati della imminente valutazione da parte del *Comitato 1267 sulle sanzioni* delle raccomandazioni formulate dal proprio *Monitoring Team* nel suo rapporto di ottobre proprio con riferimento a tali misure); e sottolinea, inoltre, la *necessità* approvare le nuove misure sanzionatorie attraverso una risoluzione *basata sul Capitolo VII*. Pertanto, al par. 12 della propria *Dichiarazione presidenziale* il Consiglio si dichiara, soltanto, genericamente e nuovamente determinato «to consider listing pursuant to resolution 2161 individuals, groups and entities associated to Al-Qaida who are financing, arming, planning or recruiting for them, or otherwise supporting their acts or activities» (si v. in tal senso già la ris. 2170, il corsivo è nostro), posponendo in tal modo la decisione sulle nuove misure sanzionatorie e sulle eventuali ulteriori iniziative dirette a contrastare l'azione terroristica ed il finanziamento dei due gruppi.

⁷⁹ Si v. al riguardo i par. 2, 3 e 4 della Dichiarazione.

⁸⁰ V. il primo paragrafo della citata sezione (nostro il corsivo). In essa si richiamano inoltre gli Stati al rispetto degli obblighi previsti dalla ris. 2161 (di garantire che propri cittadini o coloro che si trovano sul proprio territorio non rendano disponibili beni o risorse economiche di alcun tipo neppure in modo indiretto per *ISIS*, *Al-Nusra* e per gli individui o entità ad essi associati), precisando che tali obblighi si applicano *anche* al commercio diretto o indiretto di petrolio e prodotti derivati; e si sollecitano, inoltre, da un lato gli Stati membri a riferire al Comitato sulle sanzioni contro *Al-Qaeda* sui trasferimenti di petrolio che essi abbiano motivo di ritenere originati dai territori controllati dai due gruppi e sui trasferimenti di petrolio o prodotti derivati dalla sua raffinazione che si ritengano diretti verso tali territori; dall'altro, il Comitato sulle sanzioni a valutare la possibilità di inserimento nelle proprie liste di individui ed entità coinvolti in tali attività (v. ancora *ibidem*, i par. 2 e 3).

⁸¹ V. ancora il par. 3 della Dichiarazione presidenziale.

Stati membri⁸² ad adottare, con urgenza, misure (più) adeguate «through enhanced vigilance of the international financial system and by working with their non-profit and charitable organizations to ensure financial flows through charitable giving are not diverted to ISIL, ANF and any other[s]...associated with Al-Qaida»⁸³. Particolarmente rilevanti nella prospettiva della progressiva specificazione delle misure sanzionatorie che il Consiglio si mostra orientato ad intraprendere per spezzare le fonti di finanziamento dei due gruppi, risultano poi le disposizioni della Dichiarazione in cui esso a) esprimendo la propria preoccupazione per la possibilità che «aircrafts or other transport departing from the territory controlled by ISIS and ANF could be used to transfer gold or other valuable items and economic resources for sale on international markets, or to transfer arms and materiel for use by ISIS and ANF», rileva come gli individui ed entità coinvolte in tali attività «may be eligible for listing by the 1297/1989 Committee»; e b) dichiarandosi ugualmente preoccupato per le notizie secondo cui «items of archeological, historical, cultural and religious importance are being illegally removed from territory controlled by ISIS and ANF which may be generating income for those groups» sollecita gli Stati membri «to take appropriate measures to prevent such illegal trades»⁸⁴. La possibilità di adozione di (nuove) misure sanzionatorie volte a prosciugare (ulteriormente) le fonti di finanziamento di ISIS ed ANF viene, comunque, esplicitamente menzionata dal Consiglio nella Dichiarazione e rinviata rispetto alla (prevista) valutazione (e formulazione di osservazioni) da parte del Comitato 1267 sulle sanzioni contro Al-Qaeda delle raccomandazioni a tal fine formulate nel Rapporto del *Monitoring Team* dello stesso Comitato⁸⁵. Degni di rilievo risultano, infine, sia il paragrafo della Dichiarazione in cui il Consiglio richiama (sottolineandone l'importanza per gli Stati membri, ai fini dell'attuazione delle disposizioni della risoluzione 2170 sul contrasto a qualsiasi fonte di finanziamento a favore dei due gruppi) le raccomandazioni in tema di lotta al *terrorism financing* adottate dalla *Financial Action Task Force*⁸⁶, con riferimento, in particolare, alla previsione a livello statale di «cash declaration/disclosure systems for both incoming and outgoing transportation of currency, and other measures» al fine di fronteggiare il crescente fenomeno (segnalato per la sua rilevanza anche dal Rapporto del *Monitoring Group*) dei «foreign terrorist fighters and facilitators...acting as cash couriers for terrorist organizations»⁸⁷. Sia, inoltre, il paragrafo in cui il Consiglio «expresses its concern regarding the connection, in some cases, between terrorism and transnational organized crime and illicit activities, such as drugs, arms and human trafficking and money laundering»⁸⁸, un tema quest'ultimo cui il Consiglio dedicherà ampio dibattito nei suoi lavori delle settimane successive, fino alla riunione del 19 dicembre nell'ambito della quale, come vedremo, adotterà la risoluzione 2195 in risposta – proprio - al crescente (e sul piano giuridico assai controverso e problematico) fenomeno dei c.d. *terrorist groups benefiting from transnational organized crime*.

Alla luce di quanto precede, appare evidente che la Dichiarazione presidenziale n. 23, pur senza prevedere nuove misure di contrasto al finanziamento del terrorismo di *ISIS* ed *Al-Nusra* segna, comunque, una tappa nella ulteriore definizione e consolidamento del 'nuovo fronte di azione' del Consiglio nei confronti di tali gruppi, in cui poi vengono poste le basi sia per la successiva adozione di dette misure (compiuta con la risoluzione 2199) sia per l'esame dei rapporti che il terrorismo può avere con il crimine organizzato operante su scala internazionale (realizzato, come accennato, con la risoluzione 2195).

⁸² Dopo aver riaffermato l'obbligo, già vigente per gli Stati stessi, di garantire - anche - che tale forma di supporto finanziario non sia reso disponibile ai due gruppi da parte di propri cittadini o di individui ed entità localizzati nel proprio territorio.

⁸³ *Ibidem*, par. 4.

⁸⁴ *Ibidem*, par. 5.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ In particolare quelle della sua *Interpretative Note to Recommendation 6*, la cui attuazione da parte degli Stati era stata peraltro già sollecitata dal Consiglio nella risoluzione 2161.

⁸⁷ *Ibidem*, par. 7.

⁸⁸ *Ibidem* par. 8 (nostro il corsivo).

3.2. *Segue: La risoluzione 2195(2014) sui terrorist groups benefiting from transnational organized crime.*

Nel corso dei dibattiti tematici svolti periodicamente dal Consiglio di sicurezza sulle “Threats to international peace and security”, tra fine novembre e metà dicembre 2014 per iniziativa del Ciad l’attenzione dei suoi membri si concentra, in particolare, sui legami tra terrorismo e crimine transnazionale organizzato, muovendo dalle (già citate) crescenti interconnessioni – spesso ‘oscuri’ e frutto di complesse sinergie – che i gruppi terroristici mostrano crescentemente di avere con la criminalità organizzata operante su scala internazionale⁸⁹.

Il tema, già oggetto di attenzione (e di atti) da parte degli organi delle Nazioni Unite nel corso degli ultimi quindici anni⁹⁰ (soprattutto con riferimento a *taluni ambiti regionali* – quali il nord Africa e le zone del Sahara e Sahel, caratterizzati da condizioni ‘endogene’ di instabilità e da fattori cd. *strutturali*)⁹¹ di insicurezza⁹² o, anche, in relazione a *specifiche situazioni di conflitto già oggetto di esame*

⁸⁹ Sul punto si v. UN Doc. S/2014/869. Nel documento, alla base dei lavori e dibattiti del Consiglio, si evidenzia il fatto che le connessioni tra terrorismo e crimine operante su scala transnazionale, rafforzando i gruppi terroristici, da un lato indeboliscono la capacità di governo degli Stati e, dall’altro, accrescono la capacità di tali gruppi di competere con la stessa autorità statale. In secondo luogo, si mettono in rilievo le ripercussioni negative che i legami tra terrorismo e crimine transnazionale sono suscettibili di avere anche (attraverso il rafforzamento dei gruppi terroristici e, quindi, della loro capacità di operare quali *spoiler* di conflitti armati) sia sulle iniziative di prevenzione e risoluzione dei conflitti spesso realizzate dallo stesso Consiglio di sicurezza, sia – conseguentemente - in termini di accrescimento del rischio di propagazione di tali conflitti su scala regionale e/o internazionale.

⁹⁰ Si v. *inter alia*, da ultimo, la risoluzione dell’Assemblea generale del 13 giugno 2014 in tema di revisione della *Global Counter-terrorism Strategy* (UN Doc. A/RES/286), in cui si esprime in termini generali «deep concern about the connections, in some cases, between some forms of transnational organized crime and terrorism» e si afferma la necessità di intensificare la cooperazione a livello nazionale, sub-regionale, regionale ed internazionale ai fini di una più efficace azione di contrasto al riguardo. Del legame tra terrorismo e crimine transnazionale organizzato soprattutto a livello regionale in Africa si sono interessati, altresì, il *Counter-terrorism Committee* (ed il suo *Executive Directorate*) del Consiglio di sicurezza e l’Ufficio delle Nazioni Unite sulla lotta al traffico di droga ed alla criminalità (UNODC), attraverso soprattutto l’organizzazione a livello regionale di numerosi *workshop* e l’istituzione, in diversi Paesi del Sahel, di proprie unità *ad hoc* in materia di contrasto al terrorismo nei suoi legami con il crimine organizzato.

⁹¹ Come noto, in numerose zone dell’Africa settentrionale e nelle regioni del Sahel e del Sahara, la natura ‘porosa’ delle frontiere, la facile disponibilità di armi e l’agevole realizzazione di rapimenti a scopo estorsivo, peraltro affiancate - più di recente - anche da situazioni di elevata instabilità politica, alimentano condizioni generali di insicurezza. In tali contesti, evidentemente, le attività della criminalità organizzata riescono a proliferare quasi indisturbate ed a trovare occasioni innumerevoli per intersecarsi con quelle dei numerosi gruppi terroristici ivi localizzati. Questi ultimi, a loro volta, finiscono per avvalersi di tali condizioni (e dei legami da esse favoriti) per accrescere e consolidare le proprie capacità operative e vengono così a rappresentare una minaccia continua e crescente alla (spesso già oltremodo precaria) stabilità della regione.

⁹² Su cui si v. UN Doc. S/PRST/2012/12 del 21 febbraio 2012, in tema di ‘Pace e sicurezza in Africa’ con particolare riferimento all’impatto esercitato dal crimine transnazionale organizzato sulla pace, sicurezza e stabilità in Africa occidentale e nel Sahel (in cui, dopo aver identificato il crimine organizzato operante su scala internazionale come una «serious threat to international peace and stability in different regions of the world, in particular in West Africa and the Sahel region», si fa specifico riferimento a fenomeni quali il traffico di armi, di droga ed alla pirateria marittima sottolineando le crescenti connessioni che, in certi casi, nelle regioni indicate, il terrorismo mostra di avere con essi). Si v., anche, la successiva Dichiarazione presidenziale del 13 maggio 2013 ugualmente in tema di ‘Peace and security in Africa’ (UN Doc. S/PRST/2013/5) in cui il Consiglio – in modo ancor più esplicito - nel rilevare «the changing nature and character of terrorism in Africa» esprime la propria seria preoccupazione «regarding the connection, in many cases, between terrorism and transnational organized crime and illicit activities, such as drugs, arms and human trafficking» (il corsivo è nostro).

da parte del Consiglio di sicurezza⁹³), viene riproposto, in termini generali ed in una riunione *ad hoc* del Consiglio tra quelle da esso periodicamente dedicate al tema delle “minacce alla pace”, alla luce soprattutto dei dati sull’entità di recente assunta dal fenomeno con riferimento a gruppi quali *ISIS* e *Al-Nusra*⁹⁴ (in particolare in relazione alle ripercussioni che detto legame risulta suscettibile di avere sul finanziamento e la concreta capacità operativa di tali gruppi) contenuti nei rapporti ufficiali elaborati dai gruppi di esperti dei *Comitati sulle sanzioni* del Consiglio di sicurezza⁹⁵. In tali rapporti si evidenziano infatti le significative e crescenti implicazioni dei legami del terrorismo con la criminalità organizzata (sia di carattere *operativo* – cioè sul *modus operandi* dei gruppi terroristici stessi, sia di carattere *politico-strategico* – ovvero sulla pace e sicurezza internazionale, date le ripercussioni più o meno indirettamente esercitate dall’azione di tali gruppi sulla stabilità e sicurezza delle zone in cui essi operano). Ciò, su iniziativa del Ciad, riaccende l’attenzione (ed alimenta vivissimi dibattiti in Consiglio) sulla portata (internazionale o meno) del fenomeno del c.d. *terrorism benefiting from transnational organized crime* e, soprattutto, sul livello e contenuto delle misure atte a contrastarlo.

Malgrado, come ben noto, la diversa natura giuridica dei fenomeni del terrorismo e del crimine organizzato di rilievo internazionale⁹⁶ (ed il conseguentemente distinto quadro di regolamentazione giuridico che viene per essi previsto a livello internazionale⁹⁷), le emergenti e

⁹³ V. ancora al riguardo ampiamente UN Doc. S/2014/869. Peraltro, il problema del reperimento di fondi e/o armi da parte dei gruppi terroristici attraverso traffici svolti dal crimine organizzato (talora direttamente condotti dagli stessi gruppi terroristici in stretta cooperazione con quest’ultimo) si è frequentemente posto in passato già per *Al-Qaeda* ed i suoi molteplici gruppi affiliati in varie zone (in particolare attraverso traffici di risorse naturali varie ed il traffico di droga) e per i Talebani in Afghanistan (soprattutto traffico di droga). Da ultimo si v. con riferimento al caso libico (per le interconnessioni tra terrorismo ed attività della criminalità organizzata in relazione al traffico di migranti ed alla tratta di esseri umani) la recente ris. 2240(2015) adottata dal Consiglio di sicurezza il 9 ottobre 2015.

⁹⁴ Ma anche in relazione al finanziamento degli *Shabaab* somali, di *Boko Haram*, del *Lord Resistance Army*, dei Talebani e di vari affiliati ad *Al-Qaeda* operanti in Africa (quali ad esempio *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb*) o nel continente asiatico.

⁹⁵ V. ad es. sul punto (oltre al già citato rapporto dell’ottobre 2014 del *Gruppo di esperti* del *Comitato 1267 sulle sanzioni contro Al-Qaeda*, UN Doc. S/2014/815 per i dati relativi al finanziamento di *ISIS* ed *Al-Nusra*), il rapporto di giugno 2014 del *Gruppo di esperti* del *Comitato sulle sanzioni contro i Talebani* (UN Doc. S/2014/402), in cui si evidenzia come «how the past year has been a bumper year for Taliban revenues boosted by booming narcotics income, revenue from corruption and extortion, and increasingly drawing on revenue from the illegal exploitation of natural resources» (e si sottolinea come il rilevante interesse da parte dei Talebani a preservare tali fonti di profitti costituisca un sostanziale e rilevante disincentivo per essi a svolgere negoziati con il governo afgano).

⁹⁶ Il primo, motivato essenzialmente da considerazioni *politico-ideologiche*, tende ad essere condotto, attraverso attacchi ‘spettacolari’ e realizzati con violenza tanto massiccia quanto indiscriminata, con l’intento di conquistare l’attenzione dei *media* e dell’opinione pubblica (ed anche di attrarre in tal modo futuri adepti alla propria causa) in una prospettiva in cui il beneficio finanziario non è il *fine* della propria azione bensì lo strumento *per perpetuarla* contro il potere dello Stato. Il secondo risulta, invece, essenzialmente motivato dall’aspettativa di un vantaggio *economico* e viene realizzato soprattutto attraverso azioni clandestine, tenute deliberatamente nascoste sia alle autorità statali sia all’opinione pubblica, in una prospettiva in cui l’obiettivo *non* è la sovversione dell’autorità statale bensì il mantenimento dello *status quo* al fine dell’*arricchimento personale*; ed è solo a tal fine che si realizzano, eventualmente, azioni rivolte contro l’autorità statale, dirette - sostanzialmente - a mantenere, creare od espandere quelle condizioni di cui le proprie operazioni si avvantaggiano.

⁹⁷ Per il terrorismo (cd. *treaty crime*, che, secondo la dottrina, a certe condizioni può configurare un crimine internazionale nel diritto internazionale contemporaneo), tale ordinamento prevede una regolamentazione convenzionale diretta a disciplinare specifiche ipotesi di atti di terrorismo in relazione alle quali vengono previsti obblighi per gli Stati (essenzialmente di prevenzione e repressione accanto ad obblighi di cooperazione), nonché la possibilità di misure da parte del Consiglio di sicurezza (in una logica di *sicurezza collettiva*, per effetto del progressivo riconoscimento da parte di quest’ultimo di ogni forma di terrorismo come una ‘minaccia alla pace e sicurezza internazionale’). Per quanto riguarda le (molteplici) fattispecie rientranti nel crimine organizzato di rilevanza transnazionale (che configurano, invece, illeciti contrari alla

crescenti implicazioni di carattere *operativo* (cioè in termini di maggiore capacità di azione e di reclutamento da parte dei gruppi terroristici⁹⁸) e *strategico* (per la *State authority*, la *State legitimacy* e per la stessa pace e sicurezza regionale ed internazionale⁹⁹) del legame tra i due fenomeni (conseguenti ai benefici che il terrorismo in genere – ed in particolare, di recente, quello di gruppi emergenti come *ISIS* ed *Al-Nusra* - riesce a ricavare dalle interconnessioni instaurate a vario livello con il crimine organizzato operante su scala transnazionale¹⁰⁰) contribuiscono alla proposta, da parte di alcuni Stati membri guidati dal Ciad, di valutare attraverso un dibattito più ampio (ovvero non circoscritto alla sola situazione africana ed ispirato dalle trasformazioni in atto nel *modus operandi* dei gruppi terroristici emergenti e nel loro modi di finanziarsi) nuove e più efficaci iniziative a livello internazionale volte sia a prevenire i benefici (‘operativi’) ottenibili dai gruppi terroristici attraverso le diverse e crescenti connessioni instaurate con il crimine organizzato sia a limitare, il più possibile, le ripercussioni (di carattere come detto ‘strategico’) che il legame tra terrorismo e criminalità organizzata appare suscettibile di avere sulla stessa azione del Consiglio per il mantenimento (o ristabilimento) della pace internazionale, in particolare sul piano della prevenzione (e/o risoluzione) di quei conflitti che - direttamente o indirettamente - tali attività, come rilevato, possono invece contribuire ad avviare, stimolare o aggravare.

In tale contesto, dopo un acceso dibattito sulla portata (anche universale o solo regionale) del fenomeno delle interconnessioni tra terrorismo e crimine organizzato (nel corso del quale emergono anche importanti divergenze sui modi per affrontarle¹⁰¹), il 19 dicembre il Consiglio di sicurezza approva, all’unanimità, la risoluzione 2195.

In essa la novità dell’approccio sostanzialmente generale (o meglio, *universale*) al tema del legame tra terrorismo e crimine transnazionale organizzato (sollecitato, come si è detto, da alcuni Stati ed evidenziato dall’inquadramento, nell’agenda del Consiglio, dell’argomento ‘‘Terrorism and cross-border crime’ - senza ulteriori precisazioni di carattere geografico sul fenomeno - tra i dibattiti in tema di ‘‘Threats to international peace and security’’) risulta di fatto temperata dal riferimento, fatto in più punto del suo testo (ed inserito su richiesta di altri Stati nel corso del dibattito), al rilievo che tale legame assume - pur se in modo non esclusivo ma comunque peculiare - *«in some regions»* ovvero *in Africa*¹⁰². Al di là di tale intrinseca contraddizione e dei contrasti emersi

sicurezza pubblica nazionale e dunque di rilevanza per diritto interno – cd. *domestic public security issues*), l’ordinamento internazionale contemporaneo prevede – in una logica di cooperazione interstatale ai fini del loro contrasto - una *azione coordinata* degli Stati (che risulta definita attraverso sistemi convenzionali *ad hoc* riguardanti le specifiche fattispecie criminose – traffico di droga, corruzione, riciclaggio etc. - quali ad es. quello della Convenzione di Palermo e dei suoi successivi Protocolli per quanto attiene alla lotta al fenomeno del crimine organizzato transnazionale).

⁹⁸ Per effetto delle maggiori disponibilità finanziarie che, a loro volta, determinano una accresciuta (e *diretta*) minaccia alla pace risultante dalla loro più intensa azione terroristica.

⁹⁹ Ciò soprattutto per le significative ripercussioni della così accresciuta minaccia terroristica in termini a) di indebolimento dell’*autorità statale*, b) di compromissione della sua stessa *legittimità* e c) di sostanziale alterazione della stabilità economica, politica e delle condizioni di sicurezza a livello statale e regionale, ripercussioni che in questo modo originano, anche, una (*indiretta* ma concreta) ‘minaccia’ per la pace e sicurezza internazionale.

¹⁰⁰ Benefici che tali gruppi, come già rilevato, tendono a realizzare principalmente a) attraverso l’imposizione al crimine organizzato di ‘dazi’ (*rectius*, oneri pecuniari) per l’attraversamento dei territori assoggettati al proprio controllo, b) mediante l’introduzione di vere e proprie tasse sulle attività della criminalità organizzata, nonché c) attraverso il proprio *diretto coinvolgimento* nelle attività della criminalità organizzata ovvero d) la partecipazione a tali attività solo in modo indiretto (per il tramite di accordi di cooperazione in una logica di mutuo beneficio con il crimine organizzato) in particolare in settori quali: i) il traffico di armi, persone e/o migranti, droga, reperti archeologici e risorse di rilevante valore economico (petrolio, carbone, minerali, pietre, oro o altri metalli preziosi e persino risorse naturali anche viventi, ii) i rapimenti a scopo estorsivo iii) le estorsioni ed i furti a danno di privati o del sistema bancario nazionale degli Stati in cui essi operano.

¹⁰¹ Sul cui rilievo e sulle cui implicazioni v. *infra* par. 4.2.

¹⁰² Sul significato e la portata di tale ‘approccio regionale’ come detto si tornerà *infra*, in par. 4.2.

nel corso del dibattito, nella risoluzione sono presenti rilevanti riconoscimenti ai fini della nostra analisi che meritano di essere esaminati.

Anzitutto, pur riproducendosi nella risoluzione (senza sostanziali variazioni¹⁰³) il linguaggio delle precedenti risoluzioni e dichiarazioni presidenziali del Consiglio in tema di contrasto al terrorismo o di lotta al crimine transnazionale organizzato anche nei suoi legami con le attività di gruppi terroristici, in essa viene comunque significativamente riconosciuto - *expressis verbis* - il rilevante ruolo 'operativo' svolto dal crimine transnazionale organizzato rispetto al terrorismo, vale a dire in termini di *supporto* ad esso. Al riguardo infatti il Consiglio, dopo aver riaffermato la propria preoccupazione per il crescente fenomeno del finanziamento al terrorismo stanti le ripercussioni che ciò determina in termini di sostegno alle attività svolte da tali gruppi, ed aver ribadito ancora una volta la necessità di prevenire e reprimere detto finanziamento¹⁰⁴, al par. 7 sottolinea il fatto che «*in some regions*» i terroristi «*benefit from transnational organized crime*» e che ciò accade soprattutto attraverso attività quali «*the trafficking of arms, persons, drugs and artefacts, and from the illicit trade in natural resources including gold and other precious metals and stones, minerals, wildlife, charcoal and oil, as well as from kidnapping for ransom and other crimes including extortion and bank robbery*». Ai successivi paragrafi 10 e 12 viene, inoltre, fatto *specifico riferimento* ai rapporti stabiliti con il crimine organizzato sia da *Al-Qaeda* in genere (rilevandosi al riguardo il persistere del coinvolgimento «*in some cases [of] individuals...and entities associated to Al-Qaeda...in transnational organized crime*») sia, più in particolare, da parte di *ISIS* ed *ANF* (ribadendone il coinvolgimento in multiformi commerci illeciti, realizzati - in modo diretto o indiretto - da e verso i territori assoggettati al loro controllo e già peraltro condannati dal Consiglio con la precedente risoluzione 2170).

Un secondo interessante riferimento, ugualmente *esplicito*, viene fatto nella risoluzione all'impatto di carattere 'strategico' che il fenomeno dei *terrorist groups benefiting from transnational organized crime* risulta suscettibile di avere, da un lato, sulla sicurezza, stabilità, *governance* e sviluppo socio-economico *degli Stati* in cui il legame tra terrorismo e crimine organizzato si manifesta (par. 13); e, dall'altro, «*in some cases and in some regions*», sugli stessi sforzi e capacità *del Consiglio di sicurezza e di altri attori internazionali o regionali coinvolti* nella prevenzione e risoluzione dei conflitti, a causa delle sensibili ripercussioni esercitate (ed esercitabili) dal citato fenomeno anche - come già rilevato - in termini di esasperazione dei conflitti in atto in varie regioni, e, soprattutto, in Africa, (par. 16).

In considerazione di tali rilevanti ripercussioni che le interconnessioni tra terrorismo e crimine transnazionale organizzato risultano suscettibili di originare, la risoluzione, dopo aver sottolineato l'importanza dello sviluppo da parte degli Stati di «*fair and effective criminal justice system*» quale «*fundamental basis of any strategy to counter terrorism and transnational organized crime*»¹⁰⁵, sollecita inoltre gli Stati «*to work collectively to prevent and combat terrorism in all its forms and manifestations, including terrorism benefiting from transnational organized crimes*»¹⁰⁶, nonché a rafforzare i controlli alle proprie frontiere per prevenire il movimento di terroristi in genere ed in particolare di quelli aventi legami con il crimine organizzato¹⁰⁷ ed a ratificare ed attuare con urgenza i numerosi trattati internazionali rilevanti in materia¹⁰⁸. La risoluzione chiede, anche, ai competenti organismi delle Nazioni Unite, di assistere gli Stati membri (ma «*upon their requests*» e «*within existing mandates and resources*»), sia nell'attuazione delle disposizioni dei principali strumenti giuridici in

¹⁰³ Senza accogliere, cioè, molte delle proposte contenute nel documento del Ciad (su cui il dibattito del Consiglio si era basato dando vita, però, come già osservato, a sensibili divergenze di vedute tra i partecipanti).

¹⁰⁴ Si v. i par. 5 e 6 del Preambolo (i corsivi sono nostri).

¹⁰⁵ V. par. 8 del Preambolo.

¹⁰⁶ V. par. 1, il corsivo è nostro.

¹⁰⁷ Par. 2.

¹⁰⁸ Il par. 3 cita, al riguardo, quelli vigenti in tema di lotta al traffico di droga, di contrasto al crimine organizzato e di lotta alla corruzione.

materia di lotta al terrorismo o al crimine organizzato sia nello sviluppo della propria capacità di prevenire, accertare, reagire e perseguire tanto le attività terroristiche quanto le attività della criminalità organizzata ad esse connesse¹⁰⁹. Al successivo par. 5 la risoluzione pone inoltre rilievo sull'importanza della *good governance* da parte degli Stati, in particolare sulla necessità da parte di questi ultimi di condurre un'efficace lotta alla corruzione, al riciclaggio di denaro ed ai flussi finanziari illeciti¹¹⁰ volta a consentire alle autorità nazionali il congelamento, la confisca e la gestione dei patrimoni criminali associati a tali attività «in order to combat illicit financial activity, including terrorist financing and money-laundering»¹¹¹.

Con riferimento poi alle iniziative di *cooperazione* da intraprendere sul piano internazionale e regionale, nella risoluzione si invitano gli Stati membri e le organizzazioni rilevanti a sviluppare strategie e forme di cooperazione *specificamente dirette* «to prevent terrorists from benefiting from transnational organized crime, and to build the capacity to secure their borders against and investigate and prosecute such terrorists and transnational organized criminals working with them»¹¹². Su sollecitazione degli Stati delle regioni maggiormente interessate dal fenomeno delle interconnessioni tra terrorismo e crimine organizzato, la risoluzione (ai par. 14-19) contiene diverse disposizioni riguardanti le iniziative da intraprendere (sia da parte delle Nazioni Unite sia sul piano bilaterale, ma ancora una volta *su richiesta* degli Stati interessati) al fine di accrescere la capacità di tali Paesi «to address the threat posed by terrorism benefiting from transnational organized crime»¹¹³.

Interessante risulta, infine, la richiesta¹¹⁴ rivolta al Segretario generale, di presentare al Consiglio, entro 6 mesi dall'adozione della risoluzione, un rapporto riguardante le iniziative degli organi delle Nazioni Unite «to address the threat of terrorist benefiting from transnational organized crime»¹¹⁵ e contenente - anche - delle raccomandazioni su possibili nuove iniziative da intraprendere per rafforzare la capacità degli Stati di fronteggiare tale fenomeno. Una richiesta

¹⁰⁹ Par. 3.

¹¹⁰ Una lotta che gli Stati sono chiamati a compiere attraverso l'adozione ed attuazione della *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione* e il rispetto degli *standard* internazionali contenuti nelle quaranta *Raccomandazioni sulla lotta al riciclaggio di denaro ed al finanziamento del terrorismo* adottate (e di recente revisionate) dalla *Financial Action Task Force*.

¹¹¹ Il corsivo è nostro. La risoluzione sollecita anche gli Stati membri, ed in particolare quelli delle regioni africane del Maghreb e del Sahel, a rafforzare la cooperazione su scala regionale in materia di contrasto del cd. *cross-border terrorism* e delle attività criminali ad esso associate (par. 11), rilevando con favore in questa prospettiva la costituzione dell'iniziativa AFRIPOL (par. 12).

¹¹² V. par. 8 (il corsivo è nostro).

¹¹³ Il corsivo è nostro.

¹¹⁴ Contenuta al par. 20 e 21 del dispositivo.

¹¹⁵ Con riferimento all'oggetto di tale rapporto, la risoluzione contiene, in realtà, alcune rilevanti limitazioni (prevedendo che esso dovrà riguardare - *solo* - la 'minaccia' originata dal legame tra terrorismo e crimine organizzato proveniente dalle «*affected regions, including Africa*» e dovrà riferirsi alle *sole* «*matters with which the Council is seized*»), limitazioni che sono - evidentemente - frutto dei contrasti registrati nel corso del dibattito consiliare sfociato nella sua adozione. Una precedente bozza di risoluzione al par. 21 conteneva, infatti, la richiesta al Segretario generale di un ben più ampio rapporto sulle iniziative intraprese dagli organi delle Nazioni Unite «to reduce the 'strategic space' that cross-border crime affords terrorist groups»: una formulazione questa di portata assai più vasta (dal punto di vista del contenuto dei poteri riconosciuti all'Organizzazione) e, peraltro, priva dei consueti riferimenti limitativi al carattere regionale della minaccia riconducibile al legame tra i due fenomeni; e che veniva, perciò, considerata inaccettabile da alcuni Stati (in quanto suscettibile di assoggettare alla valutazione da parte del Consiglio di sicurezza *qualsiasi* situazione di potenziale 'minaccia' determinata da tale legame, e di porsi, quindi, nella prospettiva di un possibile riconoscimento al Consiglio di sicurezza di *nuovi* poteri - non più circoscritti, cioè, a quelli relativi a situazioni regionali specifiche e/o a questioni già oggetto di esame da parte del Consiglio stesso nelle quali il legame assumeva rilievo). Per tali ragioni il testo della bozza veniva modificato, nel modo sopra indicato, nella versione finale approvata dagli Stati. Sul significato e le implicazioni di tali problematiche v. *infra* par. 4.2.

questa che, evidentemente, prelude ad ulteriori possibili valutazioni (e decisioni) da parte del Consiglio sul tema del legame tra terrorismo e crimine organizzato¹¹⁶.

Alla luce di quanto precede, l'adozione con voto unanime della risoluzione 2195 sul fenomeno dei *terrorists benefiting from transnational organized crime* (pur se in esito ad un dibattito acceso nel corso del quale emergono, come si è visto, forti contrasti tra i partecipanti, stante una sostanziale diversità di posizioni su punti importanti quali, ad esempio, il ruolo eventuale del Consiglio di sicurezza *al di là* dell'azione di assistenza delle Nazioni Unite agli Stati) si segnala, pertanto, anzitutto come un importante (unanime ed esplicito) riconoscimento da parte degli Stati del crescente rilievo del fenomeno delle interconnessioni tra terrorismo e crimine organizzato in quanto non più solo *esclusivamente regionale* ma anche, in alcuni casi, *universale* (rilevante cioè per la pace e la sicurezza *anche internazionale*) in considerazione dell'impatto da esso esercitato sia (in modo *diretto*) sul finanziamento del terrorismo sia (in modo *indiretto*) sulla stessa pace e sicurezza collettiva. Più in generale, la risoluzione costituisce inoltre (al di là delle divergenze di opinioni registrate nel corso del dibattito che ha preceduto la sua adozione e che hanno di fatto impedito l'approvazione del riconoscimento di un ruolo di primo piano del Consiglio di sicurezza nel contrasto del legame tra terrorismo e crimine organizzato) un momento di significativa coesione tra gli Stati di fronte alla crescente minaccia terroristica e di affermazione, in questa prospettiva, rispetto al fenomeno dei cd. *terrorists benefiting from transnational organized crime* quale venuto in rilievo nel caso di *ISIS* ed *Al-Nusra*, della necessità di avviare (almeno) una *nuova e più efficace* azione, cooperativa e coordinata, di tutti gli Stati per farvi adeguatamente fronte.

3.3 Segue: La risoluzione 2199(2015)

L'adozione il 12 febbraio 2015 della risoluzione 2199, approvata all'unanimità¹¹⁷ ed in base al Capitolo VII (su iniziativa russa ed in un contesto di significativa attenzione anche mediatica¹¹⁸, costituisce lo sviluppo più significativo nell'azione di contrasto al finanziamento del terrorismo dei gruppi emergenti di affiliazione *qaedista*, avviata dal Consiglio con la risoluzione 2170 e specificamente diretta nei confronti di *ISIS* ed *Al-Nusra*.

3.3.1. Il contesto della risoluzione

La nuova risoluzione di fatto completa e rafforza sostanzialmente le precedenti iniziative del Consiglio nei confronti di tali gruppi, essendo diretta ad inquadrare il più precisamente possibile l'azione degli Stati membri ai fini del prosciugamento delle (molteplici e complesse) fonti di finanziamento di cui *ISIS* ed *Al-Nusra*, come si è visto, hanno dato prova di avvalersi.

¹¹⁶ E, preliminarmente a ciò, anche ad un nuovo esame da parte del Consiglio delle controverse questioni più generali rimaste indefinite in esito al dibattito, ovvero da un lato la questione della portata (universale o regionale) di tale legame, e dall'altro quella delle modalità di azione per affrontarlo (anche a livello internazionale, attraverso un'azione del Consiglio di sicurezza al riguardo, o soltanto a livello statale, mediante un rafforzamento della cooperazione già in atto tra gli Stati su scala regionale e/o internazionale).

¹¹⁷ In esito ad un *iter* procedurale piuttosto celere (già a livello di consultazioni tra i cd. P5 e poi anche in 'plenaria'), favorito dai vivaci dibattiti stimolati dal citato rapporto del 13 novembre del *Monitoring Team* del Comitato 1267 sulle sanzioni contro *Al-Qaeda* (UN Doc. S/2014/815, in cui, come si è visto, il Gruppo di esperti identificava tre possibili aree in cui si raccomandava al Consiglio di adottare ulteriori misure ai fini di una più efficace azione di contrasto alle fonti di finanziamento di *ISIS* ed *Al-Nusra*); su tali ulteriori misure il Consiglio, come si è evidenziato, si era peraltro già genericamente dichiarato «intenzionato a valutarne l'adozione» nella sua *Dichiarazione presidenziale* del successivo 19 novembre.

¹¹⁸ All'indomani dell'attentato di Parigi del gennaio 2015 e di ininterrotte e gravissime violenze sulla popolazione civile, di rapimenti e brutali uccisioni anche di stranieri, di continue acquisizioni con violenza di territori e relative infrastrutture, beni e risorse sia economiche che finanziarie, di istruzioni e saccheggi del patrimonio culturale e religioso in Iraq e Siria e – sia pure con minore rilievo assoluto – in varie altre zone di Medio Oriente e Africa.

Essa introduce, in particolare, nuove e significative misure di contrasto al finanziamento dei due gruppi e dei loro affiliati, prevedendo, da un lato, *nuovi* obblighi per gli Stati membri (di prevenzione, repressione, *due diligence* e *reporting*, rispetto ad una serie di attività che possono configurare *supporto finanziario* al terrorismo) e per gli stessi organismi internazionali coinvolti nella lotta al terrorismo (di ulteriore assistenza e stimolo all'azione statale); e, dall'altro, ulteriori sanzioni mirate, *materialmente* rivolte nei confronti degli individui ed entità (direttamente o indirettamente) coinvolti in tali attività di finanziamento a favore dei due gruppi nonché di coloro che – a qualsiasi titolo ed in qualsiasi modo - offrono supporto a tali attività. Ciò con *specifico* riferimento ad una serie di commerci o attività dalle quali i due gruppi di fatto conseguono ricavi e benefici economico-finanziari di considerevole rilievo (quali: *i*) il commercio di petrolio¹¹⁹ e i traffici di reperti del patrimonio archeologico, religioso e culturale di Iraq e Siria nonché di molteplici risorse naturali di significativo rilievo economico, *ii*) il traffico di esseri umani e *iii*) altre numerose attività, tra le quali, soprattutto, il pagamento di riscatti, le donazioni estere, molteplici forme - tradizionali ed innovative - di trasferimenti finanziari, le estorsioni ed i furti).

In altri termini, concentrandosi sul modo in cui le attività sopracitate (e tutte le altre possibili fonti di finanziamento) impattano sulle capacità operative di *ISIS* ed *Al-Nusra*, la risoluzione, nel ribadire la narrativa generale ed il *framework* giuridico di contrasto al terrorismo già previsto con precedenti delibere dello stesso Consiglio nei confronti di *Al-Qaeda* e dei gruppi ad essa affiliati, arricchisce ulteriormente tale *framework* di alcuni *nuovi* e rilevanti obblighi e misure sanzionatorie 'mirate', ora adottate con riferimento ad *ISIS* ed *Al-Nusra* in ragione della attuale peculiare 'pericolosità' di tali gruppi in termini di 'minaccia alla pace internazionale' ed alla sicurezza e stabilità delle regioni in cui essi operano.

3.3.2. Il contenuto della risoluzione

Nella prospettiva sopra indicata, nel Preambolo della risoluzione il Consiglio, dopo aver evidenziato, la *peculiarità*, *gravità* e *continuità* della minaccia di *ISIS* e *Al-Nusra*¹²⁰, aver espresso la propria determinazione ad affrontare *tutti gli aspetti* di tale minaccia¹²¹, aver *inquadrato* conseguentemente (ed esplicitamente) la propria azione *nel Cap. VII* della Carta¹²², aver ribadito inoltre il ruolo delle sanzioni (sia, in generale, nell'ambito della propria azione di mantenimento della pace – e, nel quadro di essa, in relazione al contrasto del terrorismo¹²³, sia, in particolare, nella forma delle cd. *financial sanctions*, come efficace strumento per la lotta *al finanziamento di ISIS ed Al-Nusra*¹²⁴) ed aver affermato la necessità, «to fully disrupt ISIL and ANF», di un «comprehensive approach that *integrates* multilateral strategies with national action by Member States», anzitutto richiama gli obblighi vigenti per gli Stati membri nel quadro del regime sanzionatorio generale delineato da proprie precedenti risoluzioni nei confronti di *Al-Qaeda* e dei suoi affiliati¹²⁵. In

¹¹⁹ Che risulta compiuto, in modo diretto o indiretto, anche attraverso mezzi di trasporto camuffati, da e verso i territori controllati dai due gruppi in violazione delle disposizioni del par. 1 della risoluzione 2161(2014).

¹²⁰ In termini di atrocità, carattere generalizzato e pianificato, frequenza e sistematicità delle violenze commesse: si v. ad es. nel Preambolo il par. 20 (in cui, facendo riferimento ai frequentissimi rapimenti ed alle ricorrenti uccisioni degli ostaggi da parte di *ISIS* ed *Al-Nusra* il Consiglio esplicitamente riconosce il terrorismo dei due gruppi come «a scourge impacting all of humanity») ed il par. 22 (in cui si pone in rilievo la *continuità* della *minaccia alla pace* da essi posta).

¹²¹ V. il par. 22 del Preambolo.

¹²² V. par. 23 del Preambolo. Ciò evidenzia, a nostro avviso, alla luce del par. 20 e soprattutto del par. 22, il riconoscimento da parte del Consiglio di *ISIS* come vera e propria 'organizzazione terroristica', in analogia a quanto compiuto in precedenza con *Al-Qaeda*.

¹²³ V. il par. 4 Preambolo.

¹²⁴ V. il par. 6 Preambolo.

¹²⁵ Si v. al riguardo: il par. 11, che impone agli Stati «[to] *prevent and suppress* the financing of terrorist acts and *refrain from providing any form of support*, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts,

secondo luogo, sempre nel Preambolo il Consiglio esprime la propria preoccupazione sia per il fatto che «*economic resources such as oil, oil products, modular refineries and related material, other natural resources including precious metals such as gold, silver and copper, diamonds and any other assets are made available to ISIL, ANF and other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida*»¹²⁶, sia, in particolare, per l'entità dei proventi ottenuti dai due gruppi attraverso gli «oilfields and their related infrastructure, as well as other infrastructure such as dams and power plants...» da essi controllati¹²⁷, in quanto – si rileva – tali proventi, unitamente a quelli derivati da altre rilevanti fonti di finanziamento («*extortion, private foreign donations, kidnap ransoms and stolen money from the territory they control*»¹²⁸), alimentano significativamente sia la capacità di reclutamento dei due gruppi sia loro capacità di organizzare e compiere ulteriori atti terroristici¹²⁹.

Nella parte dispositiva della delibera¹³⁰, nella sezione in tema di *Oil Trade* il Consiglio, dopo aver condannato ogni commercio (diretto o indiretto) di petrolio, prodotti derivati o strumenti per realizzarne la raffinazione, realizzato con *ISIS, Al-Nusra* o con qualsiasi altro individuo, gruppo od entità ad essi associati, in quanto forma di 'supporto' alle attività di tali gruppi e - come tale - suscettibile di determinare per i responsabili nuovi inserimenti nelle cd. 'liste nere' previste con la risoluzione 1267¹³¹, in primo luogo ribadisce (ma specificandoli adeguatamente) gli obblighi previsti dal par. 1 della risoluzione 2161 per gli Stati. Ciò con riferimento, in particolare: a) al dovere di questi ultimi di *garantire che i propri cittadini o coloro che si trovano sul proprio territorio non rendano disponibili*, in alcun modo, ad *ISIS, Al-Nusra* o agli individui od entità ad essi affiliati, beni o risorse economiche¹³², né fondi o altre attività finanziarie né i proventi o benefici negoziabili di altra natura derivanti dalle risorse economiche sopracitate¹³³ (precisando che tale obbligo si applica al commercio di petrolio, di prodotti derivati o di materiali per la sua produzione e raffinazione nonché ai proventi da tale commercio¹³⁴, e rilevando - inoltre - che i beni, risorse e fondi in questione possono di fatto essere nella disponibilità dei soggetti indicati anche in modo solo

including by suppressing recruitment of members of terrorist groups and eliminating the supply of weapons to terrorists...» (sostanzialmente ispirato alle disposizioni della ris. 1373); il par. 15, che ribadisce l'obbligo degli Stati membri «*to freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts, or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons; and of persons and entities acting on the behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons or entities...*» (anch'esso ispirato dal par. 1 c) della parte dispositiva della risoluzione 1373); ed il par. 17, che riafferma l'obbligo per tutti gli Stati «*to ensure that any person who participate in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice...*» (riproduttivo del par. 2 e) della stessa risoluzione 1373). I corsivi sono nostri.

¹²⁶ Così al par. 16 del Preambolo, ove si rileva come tali commerci realizzati con i due gruppi, in modo anche indiretto costituiscano una flagrante violazione degli obblighi di *asset freezing* imposti agli Stati dalla ris. 2161.

¹²⁷ V. in tal senso il par. 13 del Preambolo (che ribadisce in tal modo una preoccupazione già peraltro manifestata dal Consiglio nella precedente Dichiarazione presidenziale del 19 novembre (UN Doc. S/PRST/2014/23).

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Che risulta suddivisa in sezioni riguardanti, sostanzialmente, gli ambiti con riferimento ai quali essa introduce *nuovi* obblighi per gli Stati e/o *nuove* misure sanzionatorie mirate (ovvero: commercio di petrolio, patrimonio culturale, settore bancario, armi e materiali collegati, *asset freeze* e *reporting*).

¹³¹ V. il par. 1.

¹³² Il par. 6 chiarisce che «*economic resources include oil, oil products, modular refineries and related material, other natural resources and any other assets which are not funds but which potentially may be used to obtain funds, goods or services*».

¹³³ In relazione a tale obbligo di *due diligence* si v. le disposizioni dei parr. 4 e 9.

¹³⁴ Par. 2.

indiretto o comunque non immediatamente visibile¹³⁵); b) all'obbligo di *congelare* tutti i fondi, le altre attività finanziarie e le risorse economiche che sono nella disponibilità dei due gruppi e dei loro associati¹³⁶; ed infine c) all'obbligo di *garantire che coloro che sul proprio territorio partecipano al finanziamento, alla pianificazione, alla preparazione o al compimento di atti terroristici*, o che in qualsiasi modo li supportano, *siano assicurati alla giustizia* e che tali attività *vengano riconosciute nel diritto interno come «serious criminal offences»* ed, in quanto tali, *siano adeguatamente punite*¹³⁷. In secondo luogo, nella risoluzione il Consiglio ribadisce, altresì, gli obblighi statali in tema di prevenzione e repressione di ogni forma di finanziamento del terrorismo che sia realizzata attraverso le attività del crimine organizzato, obblighi già previsti con la risoluzione 2195 e che vengono riferiti ora, in particolare, alle attività di «*illicit production and trafficking of drugs and their chemical precursors*»¹³⁸.

In terzo luogo, dichiarandosi preoccupato del fatto che diversi mezzi di trasporto (aerei, autoveicoli o automezzi) in partenza da o diretti verso i territori assoggettati al controllo dei due gruppi in Iraq e Siria possano essere (e siano) utilizzati, «*by or on the behalf of such entities*», per trasferire «*oil and oil products, modular refineries and related material, cash and other valuable items – including natural resources such as precious metals and minerals (like gold, silver, copper and diamonds) as well as grain, livestock, machinery, electronics and cigarettes*» in vista della loro vendita sui mercati internazionali o del loro scambio con armi, in flagrante violazione degli obblighi di *asset freezing* e dell'embargo sulle armi vigenti per gli Stati membri, il Consiglio, per prevenire e contrastare tali illeciti trasferimenti, da un lato, *sollecita* («*encourages*») gli Stati membri «*to take appropriate steps* in accordance with international law *to prevent and disrupt* activity that would result in violations of the asset freeze or targeted arms embargo in par. 1 of resolution 2161(2014)»¹³⁹; e, dall'altro, li *invita* («*encourages*») a sottoporre al Comitato sulle sanzioni «*disting requests...of the individuals... engaged in oil trade-related activities to ISIL...*»¹⁴⁰. Agli Stati membri il Consiglio inoltre impone l'*obbligo* («*decides*») di comunicare alle Nazioni Unite, entro 30 giorni, le misure di interdizione di ogni trasferimento di petrolio e prodotti derivati da essi adottate sul proprio territorio e di riferire anche al *Comitato 1267* sulle sanzioni circa le risultanze dei procedimenti intrapresi nei confronti delle persone fisiche e giuridiche destinatarie di tali misure¹⁴¹.

Con riferimento al patrimonio culturale di Iraq e Siria, nella relativa sezione della risoluzione il Consiglio, dopo aver condannato le gravi distruzioni, sia accidentali che deliberate, compiute nei confronti di tale patrimonio «*particularly by ISIL and ANF*» anche attraverso azioni mirate dirette nei confronti di siti (ed oggetti) religiosi¹⁴² ed aver espresso, inoltre, seria preoccupazione per il fatto che tali gruppi ed altri individui o entità di affiliazione *qaedista* ad essi associati «*are generating income from engaging directly or indirectly in the looting and smuggling of cultural heritage items from archeological sites, museums, libraries, archives and other sites in Iraq and Siria, which is being used*

¹³⁵ V. par. 5 (riproduttivo del par. 12 della *UN Al-Qaida Asset Freeze Explanation of Terms*).

¹³⁶ Includendo sia i «*funds derived from property owned or controlled directly or indirectly by them or by persons acting on their behalf or at their direction*» (v. par. 3) sia «*oil, oil products, modular refineries and related material and other natural resources owned or controlled by them, or persons acting on their behalf or at their direction, as well as any funds or negotiable benefit arising from such economic resources*» (v. par. 7).

¹³⁷ Sottolineando, peraltro, che «*such support may be provided through trade in oil and refined oil products, modular refineries and related materials with ISIS and ANF...*» (v. par. 11, il corsivo è nostro).

¹³⁸ Si v. il par. 8

¹³⁹ V. par. 10 (nostri i corsivi). In tal modo, dunque, la risoluzione *non impone* agli Stati (come invece raccomandato nel rapporto del *Monitoring Group*) il 'promptly size' dei mezzi di trasporto diretti ai (o provenienti dai) territori controllati da *ISIS* ed *Al-Nusra*, ma si limita a *raccomandare* ad essi («*encourages*») «*to take adequate steps*» per contrastare tali commerci realizzati in violazione delle misure (di *asset freezing* e di embargo sulle armi) previste con la risoluzione 2161.

¹⁴⁰ V. par. 13. Al par. 14 il Consiglio esorta anche gli Stati («*calls upon*») «*to improve international and regional cooperation (including through increased info-sharing...) to identify smuggling routes...*».

¹⁴¹ V. par. 12.

¹⁴² V. par. 15.

to support their recruitment efforts and strengthen their operational capability»¹⁴³, impone agli Stati membri («decides»), con riferimento al patrimonio siriano (e contestualmente riafferma, per il caso di quello iracheno, la validità degli obblighi della propria precedente risoluzione 1483(2003)¹⁴⁴), un nuovo obbligo, di adottare «appropriate steps to prevent the trade in Iraqi and Syrian cultural property and other items of archeological, historical, cultural, rare scientific and religious importance illegally removed from Iraq since 6 August 1990 and from Syria since 15 March 2011, including by prohibiting cross-border trade in such items...»¹⁴⁵.

In relazione inoltre ai frequenti rapimenti a scopo di riscatto compiuti da *ISIS* ed *Al-Nusra*, la risoluzione, pur non prevedendo nuovi obblighi per gli Stati circa l'adozione di ulteriori misure di contrasto al riguardo¹⁴⁶, significativamente esorta («calls upon») gli Stati «to encourage private sector partners to adopt or to follow relevant guidelines and practices for preventing and responding to terrorist kidnappings without paying ransom»¹⁴⁷, specificando, in tal modo, le iniziative da intraprendere in caso di rapimenti.

Sottolineando inoltre il rilievo che il fenomeno delle donazioni estere continua ad avere ai fini del finanziamento di *ISIS* e (soprattutto) di *Al-Nusra* malgrado i divieti previsti al riguardo dalla risoluzione 2170¹⁴⁸, il Consiglio significativamente sollecita gli Stati membri ad adottare, con urgenza («urges»), le iniziative necessarie a fronteggiare tale fenomeno «directly through enhanced vigilance of the international financial system and by working with their non-profit and charitable organizations» al fine di garantire che i «financial flows through charitable giving are not diverted to ISIS and ANF»¹⁴⁹ (raccogliendo, in tal modo, un'esigenza già manifestata nella propria *Dichiarazione presidenziale* del 19 novembre). Nella stessa prospettiva il Consiglio chiede anche agli Stati di intraprendere con urgenza («urges») tutte le iniziative idonee a garantire che le istituzioni finanziarie operanti sul proprio territorio siano in grado di prevenire l'accesso da parte di *ISIS* ed *Al-Nusra* al sistema finanziario internazionale¹⁵⁰.

In relazione, inoltre, alle armi ed attrezzature militari, la risoluzione, rilevando con preoccupazione la significativa proliferazione di tutti i tipi di armi in possesso dei due gruppi quale evidenziata dai recenti rapporti del *Comitato 1267 sulle sanzioni*, ribadisce sostanzialmente gli obblighi già vigenti a carico degli Stati in base al par. 1 c) della ris. 2161 nei confronti degli individui od entità di affiliazione *qaedista* (di prevenire ogni forma, diretta o indiretta e realizzata con qualsiasi mezzo,

¹⁴³ Par. 16, nostri i corsivi. Al riguardo, nel (già citato) rapporto dell'organismo intergovernativo *Financial Action Task Force* del 10 febbraio 2015 intitolato, oltre a rilevarsi l'intrinseca difficoltà di stabilire con certezza la provenienza dei reperti archeologici oggetto di tali traffici, si identificano due principali modi attraverso cui due gruppi risultano in grado di realizzare guadagni particolarmente significativi, ovvero la vendita dei reperti da essi (o per loro conto) saccheggiate e la tassazione regolarmente imposta dai due gruppi ai trafficanti che materialmente gestiscono e realizzano lo spostamento dei reperti nei e dai territori in cui i saccheggi e distruzioni vengono realizzati.

¹⁴⁴ Con la quale, come noto, già si disponeva (al par. 7) un divieto sul commercio dei reperti del patrimonio culturale illegalmente rimossi dal Paese dopo il 6 agosto 1990.

¹⁴⁵ Così al par. 17, nel quale, dunque, pur prevedendosi un nuovo obbligo per gli Stati (di adottare misure adeguate per prevenire il commercio di reperti archeologici) specificamente riguardante il patrimonio culturale in quanto fonte di proventi per i gruppi terroristici, non viene - tuttavia - fatto alcun riferimento (nemmeno in termini di possibilità futura) all'adozione una *moratoria* sul commercio di reperti rimossi dai territori iracheno e siriano (che era stata raccomandata nel più volte citato rapporto del *Monitoring Team* ma, evidentemente, non supportata poi da un'intesa tra i membri del Consiglio). E ci si limita, invece, ad imporre agli Stati l'obbligo (generico) di 'adottare iniziative appropriate' per prevenire il commercio di reperti e, quindi, i fenomeni di distruzione e saccheggio condannati al paragrafo precedente.

¹⁴⁶ Limitandosi a richiamare, a tal fine, gli obblighi già stabiliti nelle precedenti risoluzioni 213(2014) e 2161(2014) ed a sottolineare che le misure previste nel par. 1 di quest'ultima «apply to ISIS and ANF» (v. par. 19).

¹⁴⁷ *Ibidem*, nostro il corsivo.

¹⁴⁸ Par. 21.

¹⁴⁹ Par. 22.

¹⁵⁰ Par. 23.

di fornitura ad essi di tali prodotti)¹⁵¹, affermandone l'applicabilità ai trasferimenti a favore di *ISIS* ed *Al-Nusra* e invita anche («calls upon») gli Stati a rafforzare lo scambio di informazioni a livello internazionale sui traffici di armi e di prodotti connessi, nonché a valutare, ai fini di prevenzione sopra indicati, altresì l'adozione di ulteriori «appropriate measures...if there is a *reasonable suspicion* that such arms and related materiel would be obtained by *ISIS*, the ANF or other individuals....associated with *Al-Qaida*»¹⁵².

In relazione alla portata dell'obbligo di *asset freezing* imposto agli Stati membri dal par. 1 della risoluzione 2161, significativa risulta anche la precisazione contenuta al par. 28 della risoluzione¹⁵³ ove si ribadisce che detto obbligo si applica «to financial and economic resources of every kind, including but not limited to those used for the provision of Internet hosting or related services», affermando, così, la portata praticamente illimitata di tale obbligo (ben al di là, dunque, del rilievo finora attribuito dagli Stati, nell'attuazione delle disposizioni della risoluzione 2161, con riferimento a detto obbligo, quasi esclusivamente ai *financial assets* ed alle attività delle *financial institutions*).

Nuove ed importanti disposizioni sono infine contenute ai paragrafi 29 e 30 della risoluzione in tema di *reporting*. Al par. 29 si esortano infatti gli Stati membri («calls upon») a riferire, entro 120 giorni, al Comitato 1267 sulle sanzioni circa le misure da essi adottate in attuazione degli obblighi previsti nella risoluzione. Al successivo par. 30 si chiede invece («requests») al *Monitoring Team* del Comitato 1267 a) di *compiere* (in stretta cooperazione con gli altri organismi delle Nazioni Unite coinvolti nell'azione di contrasto al terrorismo) *una valutazione dell'impatto* delle misure introdotte dalla risoluzione e di *presentare* - entro 150 giorni - *un rapporto al riguardo* al Comitato; nonché b) di *inserire*, nei propri rapporti periodici al Comitato, *informazioni sui progressi compiuti dagli Stati nell'attuazione delle misure*, così da monitorarne il rispetto, l'eventuale manifestarsi di conseguenze non previste o di problematiche connesse alla loro realizzazione ed introdurre eventuali utili correttivi¹⁵⁴.

Alla luce di quanto precede, la risoluzione 2199 appare dunque costituire una (nuova, significativa) tappa nelle iniziative che, da circa quindici anni, vengono condotte dal Consiglio di sicurezza per contrastare le attività di individui od entità affiliati ad *Al-Qaeda* anche attraverso il prosciugamento delle loro fonti di finanziamento. Essa tende a focalizzarsi sul modo in cui talune attività (tra cui, soprattutto, le esportazioni di petrolio ed il traffico di reperti del patrimonio archeologico, culturale o religioso di Iraq e Siria, i pagamenti di riscatti da rapimenti e le donazioni estere) finanziano in modo rilevante 'gruppi armati terroristici' emergenti come *ISIS* ed *Al-Nusra*, accrescendone notevolmente la capacità operativa e di reclutamento. Ed in tale prospettiva essa definisce alcune, *nuove e specifiche*, misure di contrasto (nel quadro del proprio *framework* generale di lotta al finanziamento del terrorismo di *Al-Qaeda*) nei confronti di tali gruppi.

Un'ultima considerazione riguarda il fatto che la risoluzione (che ha ottenuto un notevole rilievo mediatico, pari solo a quello della ben nota ris. 2178 sui *foreign terrorist fighters*), per le novità introdotte con riferimento al contrasto al traffico di reperti del patrimonio archeologico e culturale di Iraq e Siria è stata salutata con particolare favore sia

¹⁵¹ Si v. in proposito il par. 24 (che impone agli Stati l'obbligo di prevenire ogni attività di vendita, offerta o trasferimento, compiuta dal proprio territorio o realizzata da propri cittadini localizzati all'estero ovvero compiuta con imbarcazioni battenti la propria bandiera o con propri aerei, di armamenti, munizioni, veicoli ed attrezzature militari o paramilitari, nonché di assistenza tecnica o di *training* di carattere militare, a beneficio di *ISIS*, ANF o di altri individui od entità ad essi affiliati) e il par. 26.

¹⁵² Par. 27, che non specifica tuttavia la tipologia ed il contenuto delle misure in questione.

¹⁵³ Con riferimento alle risorse nella disponibilità di propri cittadini, imprese o comunque di individui od entità localizzate nel proprio territorio, suscettibili di essere utilizzate per fornire supporto ad *Al-Qaeda* o ad altri individui od entità che risultano inseriti nella 'lista nera' istituita con la risoluzione 1267.

¹⁵⁴ Al Comitato sulle sanzioni 1267 si chiede («requests»), infine, di *riferire regolarmente* al Consiglio di sicurezza, nei rapporti orali periodici sulla propria attività e su quella del *Monitoring Team*, sullo stato di attuazione generale delle disposizioni della risoluzione.

dagli enti ed organi preposti a livello internazionale alla tutela del patrimonio culturale di rilievo mondiale (l'UNESCO)¹⁵⁵, sia da quelli incaricati del contrasto alla criminalità organizzata (ad es., l'INTERPOL e l'UNODC)¹⁵⁶. Essa ha anche segnato l'avvio di numerose iniziative, di carattere normativo¹⁵⁷ e operativo¹⁵⁸ a livello internazionale e regionale, volte soprattutto alla *prevenzione* di ulteriori distruzioni di tale patrimonio ed al contrasto dell'associato traffico di reperti, alcune delle quali significativamente coordinate dallo stesso Consiglio di sicurezza¹⁵⁹. Peraltro, a causa della drammatica prosecuzione negli ultimi mesi degli atti di distruzione massiccia e indiscriminata (sia in Iraq che in Siria, ed anche in Libia) da parte di *ISIS* ed *Al-Nusra*¹⁶⁰ e dei preoccupanti dati ufficiali sull'entità dei traffici illeciti da essi ancora compiuti stanti le difficoltà registrate nell'attuazione delle misure previste dalla risoluzione¹⁶¹, si sono anche di recente moltiplicati gli inviti da più parti al Consiglio di sicurezza all'ulteriore *rafforzamento* delle misure (preventive e sanzionatorie) da esso finora intraprese, accanto agli auspici¹⁶² di un deferimento alla *Corte penale internazionale* (sulla scorta di quanto di recente avvenuto in relazione alle distruzioni del patrimonio culturale del Mali¹⁶³) della questione delle distruzioni del patrimonio culturale-religioso compiute nei territori controllati da *ISIS* ed *Al-Nusra*, e alle sollecitazioni per un ampliamento del mandato delle operazioni di *peace-keeping* operanti nei Paesi interessati da distruzioni del proprio patrimonio artistico (in analogia con quanto già avvenuto con riferimento al mandato della attuale missione delle Nazioni Unite in Mali).

¹⁵⁵ V. la dichiarazione del Direttore generale dell'UNESCO del 1° aprile 2015, il cui testo è reperibile al link http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Final_Version_AddressbyDG_1April_MeetingUNSecRes.pdf

¹⁵⁶ V. la dichiarazione del Segretario generale dell'INTERPOL del 1° aprile 2015, reperibile al sito <http://www.interpol.int/News-and-media/News/2015/N2015-034>

¹⁵⁷ Ad esempio, la Risoluzione 69/281 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite *Saving the Cultural Heritage of Iraq* del (UN Doc. A/RES/69/281 del 28 maggio 2015), accanto alle Decisioni dell'*Executive Board* dell'UNESCO di maggio (196 EX/29) e settembre 2015 (197 EX/5) ed alla *Bonn Declaration* (adottata nel corso della 39° sessione dello *World Heritage Committee* dell'UNESCO svoltasi il 29 maggio-8 luglio 2015). A livello regionale si segnalano invece, *inter alia*, la *Risoluzione del Parlamento europeo sulle distruzioni realizzate da ISIL/Daesh nei siti culturali di Iraq e Siria* del 30 aprile 2015, la *Dichiarazione sulla salvaguardia del patrimonio culturale di Irak, Siria e Libia* del Gruppo della Organizzazione della Conferenza islamica (in supporto della citata decisione UNESCO 196 EX/29), e la *Cairo Declaration* adottata il 14 maggio 2015 nell'ambito della *Ministerial Conference of Middle East and Northern African States*.

¹⁵⁸ V. *infra multis* la campagna UNESCO "Unite4Heritage" e le iniziative di rafforzamento della cooperazione tra UNESCO e INTERPOL.

¹⁵⁹ Ad esempio l'*Arria Formula meeting* (incontro informale) del 27 aprile 2015, organizzato da Giordania e Francia (membri del Consiglio) ed 'aperto' a tutti gli Stati e con la partecipazione del Direttore generale dell'UNESCO e del Segretario generale dell'INTERPOL, specificamente dedicato (per la prima volta nella storia del Consiglio) al tema della lotta alla distruzione, sottrazione e traffico di reperti del patrimonio culturale.

¹⁶⁰ È sufficiente al riguardo menzionare, tra le numerosissime compiute (dettagliatamente riportate nei rapporti periodici del *Monitoring Group* del Comitato 1267 sulle sanzioni), le devastazioni realizzate a Palmira (iniziate a maggio 2015 e proseguite nei mesi successivi).

¹⁶¹ V. UN Doc. S/2015/613 del 11 agosto 2015 (contenente l'*Assessment Report* elaborato dallo stesso *Monitoring Team* del Comitato 1267 sulle sanzioni in base al par. 30 della risoluzione 2199) in cui si sottolineano i problemi di attuazione da parte degli Stati delle misure previste nella risoluzione. Sul punto si v. anche il recente UN Doc. S/2015/739, in particolare p. 3.

¹⁶² Del tutto condivisibili in astratto ma, come già osservato *ante*, di problematica concretizzazione sul piano procedurale nel caso di specie.

¹⁶³V. http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1154.aspx

Parte II – Considerazioni (e rilievi critici) sul contenuto del regime di contrasto al finanziamento di ISIS ed Al-Nusra e sulla portata giuridica della prassi esaminata.

4. *Dietro le quinte dei dibattiti (politici) del Consiglio di sicurezza...*

Prima di valutare il contenuto e la portata giuridica dei nuovi obblighi e misure di contrasto al finanziamento del terrorismo con cui, come si è visto, a partire dalla metà del 2014 il Consiglio di sicurezza ha elaborato la sua risposta alla nuova 'minaccia' di ISIS ed Al-Nusra¹⁶⁴, è opportuno fare brevemente riferimento, in via preliminare, a due questioni – di carattere generale e di significativo rilievo (anche politico) – che nel corso dei recenti dibattiti consiliari sull'adozione delle misure di contrasto al finanziamento di ISIS ed Al-Nusra hanno assunto una rilevanza peculiare e che risultano in realtà (indirettamente ma *sostanzialmente*) interconnesse al tema del contrasto del *terrorism financing*. Si tratta, in particolare a) della questione del legame tra risorse naturali e conflitti armati e b) della questione del modo in cui approcciare il legame tra terrorismo e crimine organizzato transnazionale. Due questioni che, come vedremo, hanno di fatto *condizionato* le scelte concretamente compiute dagli Stati nell'elaborazione delle misure nei confronti di ISIS e del suo finanziamento (oltre ad alimentare il già assai vivo dibattito sui 'nuovi' poteri del Consiglio di sicurezza).

4.1. *Segue: a) lo spettro di un approccio cd. 'country-oriented' al problema del legame tra risorse naturali e conflitti armati nei dibattiti sul contrasto al traffico di petrolio da e verso i territori controllati da ISIS ed Al-Nusra...*

Con riferimento alla prima delle due questioni citate, va osservato che il 27 giugno 2014, nelle fasi preliminari dell'esame da parte del Consiglio della questione della minaccia di ISIS ed Al-Nusra e della valutazione delle modalità attraverso le quali contrastare da un lato la loro azione terroristica e dall'altro i traffici ed attività dai quali essi risultano ricavare rilevanti finanziamenti utili a perpetuare tale azione, su iniziativa russa viene fatta circolare la (prima) bozza di Dichiarazione presidenziale (che sarà poi lungamente discussa dal Consiglio nel corso del mese di luglio per essere infine approvata, dopo significative modifiche al suo testo, il 28 luglio) e che costituisce, come si è visto, il primo atto del Consiglio direttamente e *specificamente* rivolto ai due gruppi a fronte della loro violenta ed inarrestabile ascesa nei mesi precedenti. Il contenuto di tale bozza e le trasformazioni subite dal suo testo nel corso dei dibattiti che ne precedono l'approvazione a fine luglio meritano di essere illustrati, in quanto l'atteggiamento mostrato dagli Stati nel corso di tali dibattiti sono, come vedremo, estremamente significativi ai fini della nostra analisi; in particolare, rispetto all'illustrazione e valutazione delle complesse dinamiche (anche politiche) sottese alle scelte compiute infine dal Consiglio in termini di approccio generale nei confronti del fenomeno ISIS¹⁶⁵.

Nella bozza della Dichiarazione presidenziale presentata a fine giugno dalla Russia, il *focus* del 'problema ISIS' appare essenzialmente concentrato sul caso siriano. Ed in tale contesto si pone rilievo, da un lato, sul commercio di petrolio e risorse derivate come fonte illecita (*illicit*) di

¹⁶⁴ Una risposta caratterizzata, come evidenziato, dall'estensione ed integrazione del 'regime' sanzionatorio vigente nei confronti di Al-Qaeda basato sulla qualificazione di terrorismo in genere come grave 'minaccia alla pace', sull'identificazione di Al-Qaeda come 'gruppo armato terrorista' e sul conseguente assoggettamento dei suoi membri, affiliati e finanziatori a misure sanzionatorie specifiche e stringenti.

¹⁶⁵ Un approccio, come si è visto, inquadrabile in una logica di 'sicurezza collettiva' e dunque nel Capitolo VII della Carta, in risposta ad una seria ed impellente 'minaccia alla pace' rappresentata da un nuovo *gruppo armato terrorista* che, a partire dal 2013, viene rapidamente ad affermarsi (e ad infiltrarsi in numerosi conflitti in atto nella zona medio-orientale e nord africana) attraverso modalità di azione assimilabili (per l'entità, la scala ed il carattere pianificato e generalizzato della violenza utilizzata) a quelle già impiegate da Al-Qaeda e, spesso, anzi addirittura ancor più brutali).

finanziamento per *ISIS* ed *Al-Nusra* quali gruppi armati terroristi operanti in Siria, e, dall'altro, sulla sovranità (e sul conseguente 'monopolio') del governo siriano su tali risorse.

Nel corso di un successivo incontro di esperti svoltosi il 1° luglio sulle questioni oggetto della delibera, se nessuno dei membri del Consiglio in linea di principio obietta nulla circa l'importanza della 'questione *ISIS*' e del suo finanziamento, i cd. P3 (ed alcuni altri Stati membri) eccepiscono - tuttavia - la portata troppo ristretta dell'approccio 'country-specific' (relativo, cioè, al solo caso siriano)¹⁶⁶ adottato nella bozza, e sollecitano di conseguenza l'adozione nel testo della Dichiarazione di un approccio orientato, invece, più in generale, sul finanziamento di *ISIS* ed *Al-Nusra* quali gruppi terroristici operanti in Siria ed in Iraq (essendo peraltro i due gruppi già 'listati' - e i loro membri dunque destinatari di misure 'mirate' - nel quadro del regime sanzionatorio delle risoluzioni 1267/1989 nei confronti di *Al-Qaeda* e dei suoi affiliati).

Una nuova bozza di Dichiarazione (ispirata dalle osservazioni critiche formulate sul suo testo nel corso dell'incontro del 1° luglio) viene pertanto presentata dalla Russia a metà luglio. In essa si nota un sostanziale mutamento di prospettiva, dato che il *focus* risulta spostato su *ISIS* ed *Al-Nusra* in quanto gruppi terroristici operanti in Iraq e Siria; ed in tale prospettiva, ai fini del contrasto della loro azione, si richiamano sostanzialmente gli obblighi già vigenti per gli Stati nel quadro del regime contro *Al-Qaeda* previsto con le risoluzioni 1267/1989 tenuto conto che, come rilevato, entrambi i gruppi sono già inseriti nella *black list Al-Qaeda*. Significativamente nella nuova bozza di risoluzione, inoltre, non compare più alcun riferimento alla risoluzione 2146¹⁶⁷ (contenuto invece nella precedente versione); ciò, presumibilmente, per il fatto che tale riferimento avrebbe potuto contribuire ad ampliare la portata della Dichiarazione anche nei confronti di altri contesti (ancor più complessi e 'fluidi') in cui esiste una serie di attori coinvolti nel commercio di petrolio *al di fuori del quadro di un'autorità statale*. Altrettanto significativamente, la nuova bozza di metà luglio contiene, in ogni caso, un riferimento alla 'sovranità di ogni Stato sulle proprie risorse naturali'; un riferimento questo voluto dalla Russia ed apparentemente innocuo (sostanzialmente riproduttivo della locuzione impiegata nell'atto finale della Conferenza delle Nazioni Unite del 2012 sull'ambiente, ovvero la cd. *Rio+20*) ma, in realtà, a ben vedere, estremamente rilevante dal punto di vista delle sue *potenziali implicazioni* in termini di (limiti alla) portata della futura azione del Consiglio in tema di legame tra risorse naturali e conflitti armati *nei contesti diversi da quelli (come l'attuale) in cui viene in rilievo il finanziamento del terrorismo*. Proprio per questo motivo, nei successivi dibattiti sul testo della bozza molti Stati membri del Consiglio (gli Stati Uniti anzitutto) mostrano subito una posizione fortemente critica nei confronti di tale riferimento, ritenendo essi (invece) che, quando si considerano le situazioni poste sulla agenda consiliare, il contesto di sicurezza e politico in cui le risorse naturali vengono sfruttate *vada necessariamente tenuto presente*. Peraltro essi mettono in rilievo il fatto che - soprattutto nel caso della Siria - un tale riferimento alla sovranità sulle risorse naturali sarebbe servito, in realtà, unicamente, a legittimare il regime siriano (che da un lato compie illeciti tanto gravi da configurare crimini di guerra e dall'altro utilizza i proventi dallo sfruttamento delle

¹⁶⁶ Un approccio basato dunque (nel quadro della logica 'risorse-conflitti armati') sulla 'rigida' contrapposizione tra la sovranità sulle risorse naturali (del governo siriano) e l'illecito sfruttamento e commercio di tali risorse (da parte dei *gruppi armati terroristi* di *ISIS* ed *Al-Nusra* operanti nei suoi confini).

In realtà, come noto, la questione del legame tra risorse naturali e (prevenzione dei) conflitti armati era stata già lungamente dibattuta in Consiglio nel giugno 2013, nell'ambito di un assai controverso *open debate* tematico *ad hoc*, organizzato dalla Gran Bretagna, durante il quale non si era riusciti a raggiungere un consenso tra i partecipanti sul testo finale di una bozza di Dichiarazione presidenziale a causa del dissenso del delegato russo (che aveva sottolineato l'illegittimità della delibera rilevando che la valutazione - in termini generali ed astratti - del rilievo e dell'impatto delle risorse naturali *nella prevenzione* dei conflitti armati non rientrava, in realtà, nelle competenze dello stesso Consiglio in tema di mantenimento della pace e sicurezza internazionale). Pertanto, sebbene altri partecipanti non condividessero tale obiezione russa, il dissenso del delegato russo impedì l'adozione della Dichiarazione. Si v. UN Doc. S/PV.6982 (Resumption 1) del 19 giugno 2013.

¹⁶⁷ Con la quale, come noto, erano state previste dal Consiglio misure interdittive nei confronti delle imbarcazioni destinate al trasporto di petrolio grezzo esportato dalla Libia.

risorse petrolifere proprio per finanziare e prolungare il conflitto stesso)¹⁶⁸. Più in generale, molti Stati esprimono il timore che un linguaggio quale quello proposto dalla Russia possa in realtà contribuire, anche, a restringere la portata dell'azione del Consiglio in altri ambiti (tematici o geografici) nei quali esistono legami tra risorse naturali e conflitti armati¹⁶⁹. Per queste ragioni, alla fine del dibattito il riferimento alla sovranità statale espresso nella formulazione di Rio+20 viene espunto dal testo della delibera approvata dal Consiglio, e risulta sostituito dalla riaffermazione (generica) della sovranità di Siria e Iraq sulle proprie risorse e dalla condanna di ogni commercio (diretto o indiretto) di petrolio realizzato dai due Paesi *con il coinvolgimento di gruppi armati terroristici*, e con la precisazione che tale commercio, *costituendo supporto per i gruppi terroristici, può determinare ulteriore listing* per coloro che svolgono (o contribuiscono in qualsiasi modo alle) attività commerciali finanziarie a beneficio delle persone – fisiche o giuridiche – o dei gruppi di affiliazione *qaedista* già inseriti nella 'lista nera' prevista con la risoluzione 1267¹⁷⁰.

Alla luce di quanto precede, la Dichiarazione presidenziale n. 14 (nella sua formulazione definitiva frutto dei compromessi citati) oltre a riflettere la scelta di inquadrare il problema dell'ascesa di *ISIS* ed *Al-Nusra* nella narrativa del contrasto al terrorismo, rivela dunque anche, in una prospettiva più ampia (ed a nostri avviso in modo assai significativo) anzitutto l'orientamento (dei Paesi occidentali) di respingere la proposta russa di un approccio 'country-oriented' focalizzato sul caso siriano e sulla conseguente riaffermazione nel testo della Dichiarazione del principio di sovranità statale sulle risorse naturali con riferimento alle risorse petrolifere oggetto di commercio nelle zone controllate da *ISIS* ed *Al-Nusra* in Siria (per evitare che ciò si sostanziasse, in relazione al *conflitto* siriano, nel riconoscimento della sovranità – esclusiva - del governo di Assad sulle risorse petrolifere siriane). Inoltre, la formulazione finale della Dichiarazione riflette anche la contrarietà dei Paesi occidentali alla proposta russa di inserire nel testo un riferimento alla sovranità dello Stato

¹⁶⁸ In questa prospettiva la posizione degli Stati Uniti risulta evidentemente diretta anche a garantire (in chiave politica) che tali risorse non vengano riconosciute, con la delibera, essere sotto il 'controllo sovrano' del regime di Assad (in un momento di grave instabilità interna in Siria in cui altre parti del conflitto potrebbero in un prossimo futuro acquisire capacità di governo).

¹⁶⁹ Esistono infatti al momento numerose situazioni che, pur non essendo perfettamente analoghe a quella oggetto della Dichiarazione presidenziale qui in esame, potrebbero essere indirettamente condizionate dal riferimento proposto dalla Russia alla formula di *Rio+20*. Ad esempio, i diritti di sfruttamento delle risorse petrolifere somale sono al momento oggetto di controversia tra il governo federale somalo, le autorità della regione semi-autonoma del *Puntland*, quelle del *Somaliland* e di altri Stati federali di recente formazione; nel Sahara occidentale le concessioni petrolifere *offshore* sono attualmente rivendicate dal Marocco e dal *Fronte Polisario*, con il Marocco che viene ritenuto compiere lo sfruttamento attraverso l'impresa americana *Kosmos*. Una situazione ugualmente fluida esiste inoltre, attualmente, nel Sud-Sudan, ove gli ultimi pozzi petroliferi rimasti in attività potrebbero nei prossimi mesi cadere sotto il controllo dei ribelli. Ancora, nella zona settentrionale dell'Iraq il governo regionale autonomo del Kurdistan (KRG) ha di recente (ri)acquisito il controllo sulla città (ricca di risorse petrolifere) di Kirkuk ed ha anche esportato autonomamente petrolio ivi ricavato, 'bypassando' il governo centrale. Fin dal 2007 il governo regionale autonomo del Kurdistan ha in realtà sottoscritto intese per l'esplorazione e la produzione di petrolio con molte società straniere (tra le quali le statunitensi *Chevron* ed *Exxon* e la francese *Total*), intese che il governo centrale iracheno ha considerato illegittime poiché in violazione della sovranità ed integrità territoriale irachena. Questi citati sono tutti casi in cui il Consiglio di sicurezza potrebbe, potenzialmente, intervenire in futuro, e rispetto ai quali il linguaggio sulla sovranità proposto dalla Russia nella seconda versione della sua bozza di Dichiarazione presidenziale potrebbe configurare un sostanziale limite alla sua azione.

¹⁷⁰ Significativo ci sembra inoltre il fatto che mentre nella precedente bozza di Dichiarazione (in cui compariva ancora il riferimento alla sovranità di ogni Stato sulle risorse naturali) il commercio di petrolio nei e dai territori controllati da *ISIS* ed *Al-Nusra* veniva qualificato come 'illicit' (in violazione, cioè, della sovranità governativa), nella sua versione finale tale commercio (considerato ora nella - 'nuova' - prospettiva di qualificazione degli atti di *ISIS* ed *Al-Nusra* in Siria e Iraq nel quadro della narrativa del terrorismo compiuta dal Consiglio) viene definito 'inconsistent with the Council resolutions' (quelle in tema, appunto, di contrasto al finanziamento del terrorismo) e dunque risulta illecito alla luce di un *diverso* parametro di legittimità.

sulle risorse naturali secondo la formulazione degli atti di *Rio+20* (per scongiurare possibili futuri limiti all'esame da parte del Consiglio di situazioni di conflitto armato – ad es. Somalia, Sud-Sudan, Iraq – in cui assume rilievo il legame tra conflitto armato e risorse naturali).

4.2. *Segue: ...e b) lo spettro dell'approccio 'non regionale' al problema del legame tra terrorismo e transnational organized crime*

Un secondo tema che ha assunto (un indiretto ma importante) rilievo nel corso dei dibattiti del Consiglio sulle misure di contrasto alla recente violenta ascesa di *ISIS* ed *Al-Nusra*, è costituito – come già rilevato in precedenza – dalla questione della portata da riconoscersi ai legami esistenti tra terrorismo e criminalità organizzata (se sono cioè di carattere essenzialmente regionale¹⁷¹ o piuttosto, ormai, almeno tendenzialmente, di rilievo 'universale' e tali da originare una – nuova pur se indiretta – 'minaccia alla pace' internazionale¹⁷²).

In realtà la questione è stata posta, come si è visto, nel corso del dibattito in tema di "Threats to international peace and security" svoltosi in Consiglio tra novembre e dicembre 2014 per iniziativa del Ciad e sfociato poi (dopo un'animata discussione tra i partecipanti) nell'adozione il 19 dicembre della risoluzione 2195.

Non potendo in questa sede approfondire la questione (in sé al di là dei fini del presente lavoro), ci limitiamo in proposito a rilevare – per ciò che interessa ora ai fini della nostra analisi – come, nel corso dei dibattiti che hanno preceduto l'adozione (infine unanime) della risoluzione, taluni Stati abbiano in realtà esplicitamente sottolineato la natura essenzialmente regionale (riguardante soprattutto le zone del Nord Africa e della regione del Sahel) del problema delle connessioni tra terrorismo e criminalità organizzata; ed abbiano inoltre, da un lato, evidenziato le numerose iniziative statali (anche di carattere intergovernativo) dirette a contrastare il fenomeno e quelle avviate sul piano cooperativo da parte delle stesse Nazioni Unite per fornire assistenza agli Stati maggiormente coinvolti; e abbiano, dall'altro, riconosciuto la necessità di incrementare e rafforzare le misure già intraprese alla luce delle recenti crescenti interconnessioni di cui beneficiano anche gruppi come *ISIS* ed *Al-Nusra*. In questa prospettiva, sottolineando la natura distinta dei fenomeni del terrorismo e della criminalità organizzata (ed il diverso quadro di regolamentazione per essi previsto dall'ordinamento internazionale), tali Stati hanno ribadito la necessità di mantenere – anche in una fase come quella odierna di crescente minaccia terroristica (già oggetto di adeguata attenzione da parte dello stesso Consiglio nel quadro dell'azione da esso esercitata in base al Capitolo VII) – l'approccio ai fenomeni di criminalità comune nelle loro manifestazioni di rilievo transnazionale nel quadro delle regolamentazioni predisposte dagli Stati (anche attraverso le numerose forme di cooperazione da essi predisposte su scala regionale quanto internazionale) senza prevedere il riconoscimento di nuovi poteri di azione al Consiglio di sicurezza (o ad altri organi internazionali) in relazione a cd. *criminal matters* (per evitare il rischio, da essi paventato, di "ravisare 'minacce alla pace' ovunque" con conseguente attribuzione al Consiglio di poteri ad esso non riconosciuti dalla stessa Carta delle Nazioni Unite¹⁷³). Altri Stati (ed il Ciad tra essi) hanno osservato, invece, come proprio nella attuale fase di crescente minaccia terroristica a livello regionale ed internazionale, i dati riguardanti la rilevanza del fenomeno dei cd. *terrorists benefiting from transnational crime* e le implicazioni di carattere sia 'operativo' che 'strategico' che tale fenomeno è suscettibile di determinare sulla pace e sicurezza degli Stati su scala regionale e internazionale,

¹⁷¹ E, come tali, da contrastare essenzialmente attraverso l'azione statale (diretta o anche nel quadro di forme di cooperazione intergovernativa realizzata nell'ambito di accordi su scala regionale e/o internazionale), una azione eventualmente 'supportata' (su richiesta degli stessi Stati) dall'assistenza degli enti internazionali a ciò preposti.

¹⁷² Tale da giustificare il riconoscimento di poteri al Consiglio di sicurezza in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

¹⁷³ Così espressamente il delegato del Guatemala (e in modo sostanzialmente analogo quelli di Brasile e Guatemala): v. UN Doc. S/PV.7351 del 19 dicembre 2014.

richiedono la previsione di *nuove* forme di azione nel quadro delle iniziative condotte dal Consiglio di sicurezza nel quadro della lotta al terrorismo stante il *comune interesse* degli Stati e della Comunità internazionale a contrastare la minaccia terroristica (anche nelle sue interconnessioni con la criminalità organizzata, *quando* queste interconnessioni sono di evidenza, rilievo e portata tali da contribuire in maniera rilevante alla *perpetuazione* della minaccia terroristica stessa)¹⁷⁴.

La soluzione, come detto piuttosto ambigua e interlocutoria adottata dalla risoluzione (approvata all'unanimità ma con un testo che riflette i talora profondi dissensi emersi tra gli Stati partecipanti)¹⁷⁵, lascia spazio a futuri sviluppi (avendo la risoluzione riconosciuto le ripercussioni operative e strategiche che il legame tra terrorismo e crimine organizzato è suscettibile - nel caso di *Al-Qaeda* e dei suoi *splinter group* emergenti - di avere sulla pace e sicurezza internazionale e richiesto al Segretario generale rapporti periodici sul tema), che tuttavia presuppongono il superamento dei forti contrasti che (come emerso dai dibattiti che hanno preceduto l'approvazione della risoluzione) permangono su ruolo del Consiglio su questo tema.

In tale prospettiva, la risoluzione 2195 da un lato risulta significativamente influenzata dal timore dello 'spettro' di un nuovo approccio ('non-regionale', cioè generale) al tema delle interconnessioni tra terrorismo e crimine organizzato (un timore che, come rilevato, si manifesta nell'ostilità di taluni Stati al riconoscimento incondizionato e generale nella delibera delle ripercussioni sulla pace e sicurezza internazionale che il legame tende ad avere). Dall'altro, con specifico riferimento al caso della recente minaccia di *ISIS* ed *Al-Nusra*, essa tende comunque a riconoscere (implicitamente, attraverso il richiamo che viene fatto alla risoluzione 2170) poteri *nuovi* ed *ad hoc* al Consiglio di sicurezza in base al Capitolo VII (su cui si basa la risoluzione 2170) nel quadro della azione di lotta da esso condotta al terrorismo in generale ed in particolare nei confronti dei 'gruppi armati terroristici' quali appunto *ISIS* ed *Al-Nusra*.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ Nella risoluzione, come rilevato in precedenza (v. *ante par.* 3.2), si riconosce *expressis verbis* l'impatto (operativo e strategico) del legame tra terrorismo e criminalità organizzata transnazionale su pace e sicurezza internazionale, ma al tempo stesso in più punti del suo testo si fa riferimento al carattere (di peculiare rilievo) regionale del legame tra i due fenomeni (le cui interconnessioni sono comunque riconosciute nella risoluzione - in termini di 'supporto' - proprio con riferimento alle attività terroristiche di gruppi quali *Al-Qaeda*, *ISIS* ed *Al-Nusra*, oggetto di *listing* da parte del Consiglio di sicurezza in ragione della portata degli atti da essi compiuti). Inoltre, in generale la risoluzione *si limita* a utilizzare, senza innovazioni di rilievo, il linguaggio delle precedenti delibere sul contrasto al terrorismo o di quelle sui legami tra terrorismo e crimine organizzato. Con riferimento alle prime, in essa: *a*) si richiama il ruolo centrale del Consiglio nel mantenimento della pace e sicurezza internazionale, *b*) si riconosce il terrorismo come grave minaccia a pace, *c*) si rilevano i problemi che il finanziamento del terrorismo crea per la continuazione della minaccia terroristica (sottolineando, in particolare, i *benefici* che terrorismo ricava dai suoi legami con crimine organizzato in termini di maggiore capacità di azione e di reclutamento nonché in termini di impatto su stabilità e pace a livello locale ed internazionale), *d*) si afferma la necessità di un approccio multilivello e comprensivo per la lotta al terrorismo, *e*) si sottolinea la necessità per gli Stati di rispettare gli obblighi vigenti per la lotta al terrorismo quali ribaditi dalla risoluzione 2161, *f*) si rileva che in certi casi i legami tra terrorismo e crimine organizzato sono particolarmente forti (facendo riferimento al caso di *ISIS* soprattutto per i traffici di petrolio ed altra serie di commerci ed attività illecite). Con riferimento alle seconde, nella risoluzione si ribadisce la sovranità degli Stati e la necessità di una azione di contrasto alle interconnessioni tra terrorismo e crimine transnazionale (attraverso la previsione di sistemi penali adeguati, l'attuazione degli obblighi previsti dalle convenzioni internazionali nonché avvalendosi - *su propria richiesta* - dell'assistenza da parte di tutti gli enti internazionali preposti). Tutto ciò viene fatto *senza invocare espressamente il Capitolo VII* e *senza prevedere* (nuovi) poteri del Consiglio per contrastare tale legame, al di là di quelli *implicitamente* previsti con la risoluzione 2170 - che la risoluzione 2195 richiama espressamente. Pertanto, poiché nella risoluzione 2170 - adottata in base al Capitolo VII - viene fatto, come si è visto, anche esplicito riferimento ai legami tra terrorismo e criminalità (in relazione al supporto finanziario così garantito al terrorismo), tale riferimento sostanzialmente (*già*) *configura* un fondamento per l'azione del Consiglio di Sicurezza in tema di contrasto - anche - alle attività del crimine organizzato che forniscono un 'supporto' (diretto o indiretto) al terrorismo.

5. I 'punti di forza' del regime di contrasto al finanziamento di ISIS ed Al-Nusra... (All that glitters...)

Nel ricostruire in sintesi quelle che sono le caratteristiche distintive ed i 'punti di forza' del regime di contrasto al finanziamento di ISIS ed Al-Nusra progressivamente delineato dal Consiglio di sicurezza a partire dall'estate del 2014, occorre rilevare come esso si basi sul preliminare riconoscimento e qualificazione, nelle delibere consiliari, di tali soggetti quali 'gruppi armati terroristi' alla luce della finalità (terroristica) e del carattere generalizzato e pianificato degli atti di grave ed indiscriminata violenza da essi compiuti come strumento della propria azione armata.

Sulla base di tale qualificazione, il Consiglio dapprima estende (*anche formalmente*) a tali gruppi il regime sanzionatorio previsto dalle risoluzioni 1267/1989 nei confronti di Al-Qaeda e dei gruppi associati¹⁷⁶ (ribadendo, a partire dalla risoluzione 2170, con specifico riferimento ai due gruppi, gli obblighi già affermati con le risoluzioni 1267 e seguenti); e successivamente, in risposta ai gravissimi e reiterati atti di violenza compiuti dai due gruppi ed alla luce delle diverse specificità che essi hanno mostrato di avere sia nel proprio *modus operandi* sia nella propria 'struttura finanziaria', adotta ulteriori specifiche iniziative dirette a contrastare più efficacemente la loro azione. Tra queste spiccano, per quel che rileva ai fini della nostra analisi, le misure dirette a prosciugare le molteplici (e spesso peculiari rispetto a quelle utilizzate da Al-Qaeda) fonti di finanziamento dei due gruppi, dando così vita ad uno specifico regime sanzionatorio dai tratti spesso originali rispetto a quello generale vigente, da ormai 15 anni, nei confronti di Al-Qaeda.

A partire infatti dalla risoluzione 2170 e soprattutto con la risoluzione 2199, come si è visto, il Consiglio introduce *nuovi obblighi* per gli Stati (di prevenzione, *due diligence*, repressione e *reporting*) con riferimento alle attività suscettibili di alimentare il finanziamento del terrorismo di ISIS ed Al-Nusra e *nuove misure sanzionatorie 'mirate'* (che esso chiede agli Stati di adottare nei confronti delle persone – fisiche e giuridiche – coinvolte a vario titolo in attività di finanziamento, diretto o indiretto, dei due gruppi). Tali iniziative, nel loro complesso, appaiono dirette anzitutto nei confronti della cd. *oil supply chain* nonché nei confronti dei trasferimenti di risorse economiche (sia naturali che non), del traffico di reperti del patrimonio artistico-culturale di Iraq e Siria, nonché di molteplici attività (estorsioni, furti, donazioni) dalle quali i gruppi destinatari delle iniziative stesse ricavano profitti rilevanti.

Con riferimento in particolare alle risorse (ed infrastrutture) petrolifere dei territori su cui i due gruppi hanno esteso il proprio controllo, le misure adottate dal Consiglio cercano essenzialmente di colpire la 'oil supply chain' da essi organizzata ed i 'support network' operanti in tali territori e di cui i due gruppi si avvalgono¹⁷⁷. In tale prospettiva, come si è visto, si condannano esplicitamente il commercio diretto ed indiretto di petrolio e prodotti derivati da e verso i territori

¹⁷⁶ Come già evidenziato, tale regime era in realtà (*sostanzialmente*) già applicabile ad ISIS ed Al-Nusra, in quanto gruppi di affiliazione *qaedista* e - come tali - già oggetto di *listing* da parte del Consiglio (sia come entità terroristiche - ISIS dal 2004 a tutt'oggi come Al-Qaeda in Iraq, Al-Nusra invece dal 2013 come Al-Qaeda in Iraq e poi dal 2014 a proprio nome, sia con riferimento a numerosi membri di entrambi i gruppi già inseriti nella 'lista Al-Qaeda' a titolo individuale).

¹⁷⁷ Come rilevato, il Preambolo della risoluzione (al par. 13) fa esplicito riferimento agli *oil fields* ed alle relative infrastrutture nonché ad altre infrastrutture ('dams' e 'power-plants') controllate da ISIS o Al-Nusra e dai soggetti ad essi affiliati. Inoltre, nella parte dispositiva (al par. 1) si condanna «any engagement in direct or indirect trade, in particular of oil and oil products and modular refineries and related material with ISIL, ANF and any other individuals, groups, undertakings and entities designated by as associated with Al-Qaida...», ribadendo che «such engagement would constitute support for such individuals... and may lead to further listing by the [Sanctions] Committee»; e si cerca poi di colpire gli individui, le imprese e ogni attività che, attraverso commercializzazione dei prodotti petroliferi, possano contribuire a finanziamento delle azioni terroristiche dei due gruppi, sollecitando esplicitamente (al par. 13) gli Stati alla «submission of listing requests to the Sanctions Committee...of individuals and entities engaged in oil trade-related activities with ISIL, ANF and other individuals and entities associated with Al-Qaida».

in questione e si ribadisce l'obbligo per gli Stati membri di congelare tutti i beni ("financial and economic resources of every kind") riconducibili ai due gruppi destinatari delle misure o anche a loro agenti ("agents"), intermediari e *middlemen* ("persons acting on their behalf or at their direction").

In modo altrettanto significativo, le iniziative del Consiglio nella risoluzione 2199 sono rivolte a colpire inoltre qualsiasi traffico, diretto o indiretto, da e verso i territori controllati dai due gruppi in Iraq e Siria, dato che i veicoli e mezzi di trasporto provenienti da (o diretti verso) tali territori potrebbero trasferire (oltre al petrolio) risorse naturali di rilevante valore economico (metalli e minerali preziosi, bestiame, macchinari e prodotti elettronici o loro componenti, sigarette) destinate alla vendita sui mercati internazionali o al baratto con le armi, aggirando, in tal modo, le vigenti misure generali di *asset freeze* e quelle di embargo sulle armi.

In terzo luogo, il regime sanzionatorio vieta (*rectius*, chiede agli Stati di impedire attraverso 'appropriate steps') il commercio di reperti del patrimonio religioso e culturale di Iraq e Siria e pone le basi per un'attiva cooperazione con l'UNESCO e l'INTERPOL nella prevenzione e contrasto di tali commerci.

In quarto luogo, oltre a ribadire il divieto già vigente per gli Stati di pagamento di riscatti in caso di rapimenti, si chiede anche agli Stati di esercitare (con urgenza ed in modo diretto) maggiore vigilanza sui flussi finanziari internazionali alimentati dalle *charitable organizations*, nonché di garantire che le istituzioni del sistema bancario nazionale adottino tutte le misure idonee ad impedire l'accesso da parte di *ISIS* ed *Al-Nusra* al sistema finanziario internazionale, al precipuo fine di prevenire le donazioni estere a favore di tali gruppi o il loro accesso al sistema finanziario internazionale.

In tal modo, le misure adottate dal Consiglio si segnalano, anzitutto, per il fatto di evidenziare un 'uso creativo' del potere sanzionatorio delle Nazioni Unite (che potrebbe, peraltro, preludere a futuri 'nuovi approcci' per il *targeting* da parte del Consiglio stesso). Le iniziative del Consiglio volte a prevenire il commercio diretto o indiretto di prodotti petroliferi (e indirettamente quelle dirette a contrastare il traffico di reperti archeologici) ci sembrano infatti indicative di una assai significativa 'regulatory activity' da parte del Consiglio in ambito economico, e dunque indice di un Consiglio di sicurezza che opera come un 'economic setter' sul piano economico a livello internazionale, fungendo, in tal modo da 'economic peace-keeper' nel quadro della sua azione di mantenimento della pace (e sicurezza internazionale). Tale 'regulatory activity' in materia economica da parte del Consiglio non è peraltro del tutto nuova, ricollegandosi alle iniziative da esso già adottate come noto in vari ambiti e con diverse modalità¹⁷⁸ e che - evidentemente - risulta legittima nella misura in cui essa è (e rimane) compatibile con le condizioni che la stessa Carta delle Nazioni Unite prevede per l'azione consiliare nel quadro del Capitolo VII.

In questa prospettiva, dunque, il *targeting* nei confronti del commercio diretto o indiretto di petrolio e dei traffici di reperti del patrimonio artistico-culturale iracheno e siriano realizzato dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 2199 ci sembra possa essere letto come un segnale di 'nuove frontiere' per il suo potere sanzionatorio, alla luce del quale il Consiglio tende cioè ad

¹⁷⁸ Ad esempio, in sintesi, e come noto: *a*) attraverso le già citate molteplici misure adottate nei confronti del finanziamento del terrorismo dopo gli attentati dell'11 settembre, *b*) attraverso l'imposizione di sanzioni economiche (restrizioni di carattere economico o finanziario), dapprima di carattere generalizzato (anche - ma non solo - sotto forma di embargo, quali quelle adottate nei confronti dell'Iraq nell'agosto 1990 con la ris. 661) e, successivamente, con varie tipologie di misure 'mirate' nei confronti di individui e di *non-State actors* (volte a limitare il loro accesso a mercati di vario tipo, ad armi o a finanziamenti) o nei confronti di specifici settori economici di tutti gli Stati (ris. 1540(2004), che introduce stringenti controlli sui commerci di prodotti e servizi nel settore nucleare); *c*) attraverso misure *ex art.* 41 volte a promuovere la crescita economica e la cd. *good governance* in diversi Paesi (con programmi stringenti di gestione delle risorse naturali e/o di *economic governance* soprattutto il Stati 'falliti'); ed infine *c*) in casi meno frequenti, attraverso la partecipazione del Consiglio (tramite propri organi sussidiari) alla definizione delle compensazioni da riconoscere nell'ambito di controversie quali quella originata dai danni determinati dall'invasione ed occupazione dell'Iraq in Kuwait (ris. 687 e 692 rispettivamente dell'aprile e maggio del 1991).

operare come ‘economic peace-keeper’ avvalendosi di una nuova *jurisdiction*, relativa alle questioni economico-finanziarie, il cui fondamento (nei limiti, modi e alle condizioni sopra indicati) ci sembra ravvisabile in linea di principio nella stessa Carta.

In secondo luogo, le misure adottate con la risoluzione 2199 per il contrasto del finanziamento di *ISIS* ed *Al-Nusra* ci sembrano anche significative quale conferma della tendenza da parte del Consiglio (intrapresa con il regime sanzionatorio nei confronti di *Al-Qaeda*) a colpire – in un’ottica di sicurezza collettiva ed in quanto ‘minaccia alla pace’ derivante dal terrorismo – i gruppi armati che fanno largo e pianificato uso di violenza per diffondere terrore e che sono, perciò, da esso qualificati ‘gruppi armati terroristici’¹⁷⁹.

Infine, le misure sanzionatorie adottate dal Consiglio con le risoluzioni 2179 e 2199 nei confronti del terrorismo di *ISIS* ed *Al-Nusra*, unitamente all’interesse da esso recentemente dimostrato (con la risoluzione 2195) anche per i legami che il terrorismo mostra con il crimine transnazionale organizzato, confermano – nel loro complesso – la recente tendenziale crescente attenzione da parte dello stesso Consiglio per una serie di fattispecie (pirateria, traffici di risorse naturali anche viventi, traffico di esseri umani e di migranti, accanto ai più tradizionali traffici di droga e di armi) che sono oggetto della sua attenzione per le connessioni che esse tendono a mostrare – come si è visto – con il terrorismo (in termini di contributo al suo finanziamento) oppure (come da noi esaminato altrove¹⁸⁰) con i conflitti armati (in tal caso in termini, soprattutto, di contributo al finanziamento di gruppi ribelli e, quindi, della prosecuzione di tali conflitti). In tal modo, l’attenzione del Consiglio per i legami tra certe attività criminali di rilievo transnazionale e terrorismo nonché conflitti armati¹⁸¹ (in considerazione dell’impatto – *indiretto* – da tali attività esercitato sulla pace e sicurezza internazionale attraverso il supporto finanziario che esse di fatto finiscono per garantire ai gruppi armati – terroristici e non) rivela, anche, una significativa attenzione da parte del Consiglio per nuove ed ulteriori forme di (*indiretta*) ‘minaccia alla pace’.

6. *Segue: ...ed i suoi limiti (...is not gold!)*.

Il regime di contrasto ad *ISIS* ed al suo finanziamento sopra illustrato segnala dunque un positivo (benché piuttosto tardivo) attivismo del Consiglio di sicurezza nel contrasto al terrorismo di gruppi armati emergenti il cui severo impatto (in termini di violenza sulle popolazioni, di erosione della capacità di governo ed autorità degli Stati - e, in tal modo, anche della stessa *cd. State legitimacy* - e, quindi, in termini di compromissione della stabilità politica dei Paesi in cui tali gruppi operano) viene valutato come una concreta e grave ‘minaccia’ per la pace e sicurezza locale ed internazionale.

Malgrado il suo rilievo e le novità introdotte, il regime di contrasto al finanziamento di *ISIS* ed *Al-Nusra* presenta, tuttavia, alcuni limiti (in taluni casi oggettivi e concreti, in altri solo potenziali ed astratti) che, di fatto, ne limitano la portata e l’efficacia e che potrebbero peraltro ulteriormente limitarla in futuro (se essi non fossero nel breve termine corretti o adeguatamente prevenuti nel loro verificarsi).

¹⁷⁹ Una tendenza peraltro di recente manifestatasi anche con riferimento a *Boko Haram*, al quale dal 22 maggio 2014 si è esteso il regime sanzionatorio vigente nei confronti di *Al-Qaeda* attraverso il suo inserimento nella *black list Al-Qaeda* della risoluzione 1267 (pur senza la successiva previsione, finora, per *Boko Haram*, di ulteriori misure sanzionatorie *ad hoc* - come invece avvenuto nel caso di *ISIS*).

¹⁸⁰ *Consiglio di sicurezza e risorse naturali viventi*, cit., p. 938 ss. Su risorse non viventi e conflitti armati, v. per tutti ampiamente (anche per ulteriori riferimenti di carattere bibliografico) V. GRADO, *Strumenti internazionali volti a contrastare il legame tra risorse naturali e conflitti armati*, in questo fascicolo.

¹⁸¹ Tenuto conto che, come ben noto, terrorismo e conflitti armati rappresentano, nella valutazione del Consiglio di sicurezza, due fattori di minaccia (diretta) alla pace.

Il primo di tali limiti riguarda, ad esempio, il fatto che nella risoluzione 2199 gli Stati membri vengono (talora) solo *invitati* ad adottare certe misure di contrasto in essa previste, non essendo introdotto per essi un *obbligo* di adozione dei tali misure. In relazione al commercio di petrolio non è ad esempio previsto nella risoluzione – come già osservato – un *obbligo* di *seizure* a carico degli Stati membri, bensì (*solo*) un *invito* ad adottare ‘appropriate steps’ al riguardo¹⁸², e ciò malgrado le raccomandazioni in favore della previsione di obblighi in tal senso a carico degli Stati formulate dal *Monitoring Team* del *Comitato 1267 sulle sanzioni* (nel suo citato rapporto sulla minaccia di *ISIS* e sui modi per contrastarla).

Un secondo limite è riconducibile al fatto che alcuni degli obblighi previsti dalla risoluzione risultano, comunque, di carattere piuttosto *generico e vago*, rimettendosi in essi agli stessi Stati la determinazione delle concrete modalità di attuazione; il che, spesso, ne compromette in partenza l’efficacia. Si veda in tal senso, ad esempio, la disposizione con cui, ai fini del contrasto del traffico di reperti del patrimonio artistico-culturale iracheno e siriano, non si introduce una moratoria internazionale su tali commerci (pure esplicitamente sollecitata dal *Monitoring Team* nel suo citato rapporto) ma si prevede il generico obbligo per gli Stati membri di adottare ‘appropriate steps’ (la cui definizione viene in tal modo ad essi demandata) per il contrasto ai traffici in questione; e ciò senza, peraltro, disporsi uno specifico *obbligo* di *reporting* per gli Stati sulle misure a tal fine intraprese (come invece previsto per quelle riguardanti il contrasto al commercio di prodotti petroliferi).

Un terzo limite scaturisce, inoltre, dal fatto che alcuni degli obblighi previsti nella risoluzione 2199 appaiono, di fatto, di difficile attuazione, in considerazione delle difficoltà materialmente incontrate dagli Stati nella realizzazione delle condotte ad essi richieste. Tali difficoltà di attuazione sono state di recente evidenziate dallo stesso *Monitoring Team* del *Comitato 1267 sulle sanzioni* nel suo rapporto sull’attuazione della risoluzione 2199¹⁸³. Se a ciò si aggiunge il fatto che, in taluni casi, gli Stati destinatari degli obblighi introdotti dalla risoluzione sono (anche) quelli nel cui territorio i gruppi terroristici operano e nei quali, spesso, non esistono le condizioni necessarie per esercitare adeguatamente i controlli richiesti sui commerci e le attività economico-finanziarie che possono configurare supporto al terrorismo o per intraprendere le richieste iniziative di adeguata vigilanza e repressione su tali commerci o attività¹⁸⁴, si comprende come le disposizioni della risoluzione incontrino nella loro concreta attuazione problemi (difficoltà di applicazione o, addirittura, situazioni di aggiramento) tali da pregiudicarne, in maniera rilevante, l’*efficacia complessiva*.

Con riferimento poi alle misure sanzionatorie ‘mirate’ (ovvero le misure di *listing* da parte del Consiglio di sicurezza su segnalazione degli Stati e di conseguente *asset freezing* e *travel ban* da parte di questi ultimi) che nella risoluzione 2199 si chiede agli Stati di adottare nei confronti di *tutti* gli individui od entità coinvolti (direttamente od indirettamente) in *qualsiasi* attività che concreti finanziamenti a favore di *ISIS* ed *Al-Nusra*, va rilevato come esse sollevino i (ben noti) problemi di compatibilità con le norme internazionali in tema di diritti umani e quelli connessi al (potenziale) rischio di politicizzazione dei processi di *listing* (stante il prevalente rilievo di fatto assunto, come noto, da alcuni Stati nella segnalazione di individui ed entità al *Comitato 1267 sulle sanzioni*) già ampiamente evidenziati in dottrina con riferimento al regime sanzionatorio generale nei confronti di *Al-Qaeda* delle risoluzioni 1267/1989¹⁸⁵.

Per quanto riguarda, inoltre, le misure concernenti la vigilanza su (e la eventuale repressione di) specifiche attività economiche e/o finanziarie direttamente o indirettamente rilevanti per il finanziamento della causa terroristica che nella risoluzione 2199 sono, come si è visto, richieste agli

¹⁸² Sebbene la risoluzione preveda comunque per gli Stati, come rilevato in precedenza, un *obbligo* di *reporting* al Consiglio in relazione alle misure da essi adottate con riferimento a tali traffici.

¹⁸³ V. UN Doc. S/2015/739 del 25 settembre 2015, p. 2 ss.

¹⁸⁴ Ad es. con riferimento ai problemi di attuazione delle misure di prevenzione e vigilanza sul patrimonio artistico siriano v. ancora UN Doc. 2015/739, p. 3.

¹⁸⁵ Sul punto, con riferimento al regime sanzionatorio nei confronti di *ISIS*, v. le condivisibili osservazioni di M. SCHEININ, *ISIS/ISIL Remains Associated with Al-Qaida because the UN Security Council Says so?*, 25 settembre 2014, reperibile al sito <https://www.justsecurity.org/15014/isisil-remains-al-qaida-security-council-so/>

Stati membri, esse scontano anche il problema di avere, in realtà, un'efficacia (temporalmente) solo limitata, in quanto risultano interessate da cd. 'ball effects' determinati dal periodico (e rapido) spostamento degli interessi dei gruppi terroristici dalle attività oggetto di sanzioni verso altre attività (ovvero nuove fonti di finanziamento) tra quelle non (ancora) interessate da misure sanzionatorie da parte del Consiglio.

Infine, va rilevato come lo stesso approccio adottato dal Consiglio per il contrasto del terrorismo in assenza di una sua definizione a livello internazionale (approccio in base al quale il Consiglio stesso provvede a qualificare e poi a sanzionare - su segnalazione degli Stati e/o addirittura 'per risoluzione' come avvenuto con la 2170 - individui o gruppi armati come 'terroristi') esponga in realtà il Consiglio a critiche a) di iperattivismo, b) di rischio di processi di qualificazione e *listing* caratterizzati da livelli di democraticità non adeguati, e/o da eccessivo automatismo, e dalla possibilità di *double standard* nella qualificazione di un gruppo armato come 'terrorista'. Tale approccio pone inoltre c) (potenziali) rischi di ingerenza, da parte del Consiglio, in materie economiche coperte da *domestic jurisdiction* (un rischio a nostro avviso reale solo qualora nei suoi interventi quale 'economic peace-keeper', il Consiglio non rispettasse le 'condizioni di legittimità' della sua azioni da noi in precedenza citate). Altrettanti ed analoghi rischi potrebbero essere prospettati dall'approccio del Consiglio al contrasto del terrorismo anche con riferimento ai crescenti interventi da esso compiuti - nell'ambito di tale azione (o più in generale nell'azione di mantenimento della pace) - in cd. 'criminal matters'. Ma, anche a questo proposito, si tratta a nostro avviso di un rischio reale *solo se* il Consiglio 'intervenesse' in situazioni in cui il presupposto di legittimità della sua azione (ovvero l'esistenza di una 'minaccia alla pace' originata, almeno in modo indiretto, da una attività criminale - quale pirateria, traffico illeciti di droga, armi, migranti o persone, risorse naturali viventi e non - quando tale attività è diretta a finanziare il terrorismo o i conflitti armati, dato che il terrorismo ed i conflitti armati configurano entrambi delle 'minacce - in sé' e dunque dirette -alla pace) risultasse inesistente. Solo in tal casi (residuali) il Consiglio risulterebbe infatti *non* competente ad agire in base alla Carta, e pertanto agendo rischierebbe di violare competenze di altri organi internazionali (l'Assemblea generale) o, magari, quelle degli stessi Stati (sovrani).

7. Considerazioni conclusive.

Come si è avuto modo di illustrare, il recente regime sanzionatorio elaborato dal Consiglio al fine di prosciugare il finanziamento di *ISIS* ed *Al-Nusra*, pur seguendo la logica e la 'narrativa' della sua precedente azione contro il terrorismo ed il finanziamento di *Al-Qaeda*¹⁸⁶, ne integra e rafforza sostanzialmente le disposizioni, con l'introduzione di nuovi obblighi a carico degli Stati e di nuove sanzioni mirate rivolte contro gli individui ed enti a qualsiasi titolo coinvolti in attività che 'supportano' (ovvero forniscono assistenza sia diretta che indiretta) a tali gruppi dal punto di vista della loro azione o del loro finanziamento. In questa prospettiva emerge, come si è visto: 1) un Consiglio di sicurezza che agisce di fatto solo tardivamente, ma risponde poi piuttosto attivamente, nei confronti della 'minaccia' di *ISIS* ed *Al-Nusra*; 2) nella sua azione di contrasto al finanziamento di tali gruppi esso opera come 'economic peace-keeper', mostrando - peraltro - in tale operato interessanti *nuove frontiere* per il proprio *targeting*; 3) il Consiglio di sicurezza si occupa *anche* del legame tra terrorismo e crimine organizzato transnazionale, *nella misura in cui tale legame impatta sulla (minaccia la) pace e sicurezza internazionale* (attraverso il supporto alle - e il conseguente rafforzamento

¹⁸⁶ Per cui 1) il terrorismo viene riconosciuto come una grave (e diretta) 'minaccia' alla pace e sicurezza internazionale, 2) *ISIS* ed *Al-Nusra* sono qualificati come 'gruppi armati terroristici' per la peculiare gravità ed il carattere pianificato e generalizzato della violenza con cui essi conducono la propria loro azione terroristica, tale secondo più autori da configurare la fattispecie del 'crimine contro l'umanità, e 3) si prevedono iniziative sanzionatorie anche 'mirate' per spezzare i canali del finanziamento dei due gruppi.

delle - attività terroristiche di *ISIS* ed *Al-Nusra*), e 4) si mostra disposto ad ‘irrobustire’ ulteriormente, in futuro, la propria azione sanzionatoria.

Occorre tuttavia riconoscere che a tale ‘dinamismo’ nell’azione sanzionatoria del Consiglio verso il terrorismo di *ISIS* e *Al Nusra* fanno da contraltare numerosi limiti, concreti o solo potenziali, che tale azione sanzionatoria rivela, in particolare in termini di: (a) limiti di efficacia intrinseca delle misure previste, (b) limiti di attuazione da parte degli Stati di dette misure (come dimostrato, sia dalla persistente rilevanza dei flussi di finanziamenti a favore soprattutto di *ISIS*, flussi che trovano sempre ‘nuove strade’ su cui i controlli da parte degli Stati sono spesso estremamente difficili e talora ‘aggirabili’; sia dalla prosecuzione ed intensificazione della azione terroristica alimentata da tali finanziamenti, che permettono ai gruppi continuità di azione, di reclutamento di ‘combattenti’ anche stranieri e di approvvigionamento di armi). Ulteriori limiti sono inoltre quelli (c) di compatibilità (anche) del nuovo sistema sanzionatorio del terrorismo di *ISIS/Al-Nusra* con altre norme di diritto internazionale – in particolare quelle sui diritti umani, ed infine (d) i possibili limiti di legittimità dell’intervento consiliare, talora (secondo alcuni Stati) ai limiti delle proprie competenze *ex* Capitolo VII.

Tali limiti ci inducono dunque a concludere che, malgrado il recente dinamismo nell’azione sanzionatoria del Consiglio contro il finanziamento di *ISIS* ed *Al Nusra*, in tale azione... ‘*all that glitters is not gold!*’

Scritto aggiornato al 30.10.2015

Post scriptum

Nelle more della pubblicazione di questo scritto, mentre nell’ambito del Consiglio di sicurezza sono in corso i dibattiti sulla valutazione dell’efficacia ed attuazione delle misure di contrasto al finanziamento di *ISIS* ed *Al-Nusra* previste dalla risoluzione 2199 nonché sul modo in cui *accrescere l’efficacia* ed eventualmente *rafforzare* tali misure, il prodursi di due eventi di significativo rilievo merita una breve postilla.

Anzitutto, come ben noto, il 20 novembre 2015 il Consiglio di sicurezza ha adottato all’unanimità la risoluzione 2249, diretta a ‘rispondere’ ai gravissimi attentati di Parigi del 13 novembre e ad una serie di altri gravi azioni terroristiche precedentemente compiute da *ISIS* (in Tunisia, Turchia, nel Sinai ed in Libano). Per quel che rileva ai fini della nostra analisi, la risoluzione si segnala soprattutto per il fatto: a) di riaffermare il riconoscimento, già compiuto - come si è visto - in precedenti risoluzioni, del terrorismo in generale e degli atti di *ISIS* ed *Al Nusra* in particolare quali ‘gravi minacce alla pace’ («one of the most serious threats to international peace and security»); b) di sottolineare (alla luce degli «horrificing terrorist attacks perpetrated by ISIL») e della rilevata «capability and intention» di tali gruppi «to carry out further attacks») il carattere *globale* e del tutto *eccezionale* («global» e «unprecedented») della multiforme ‘minaccia alla pace’ proveniente da tali gruppi¹⁸⁷; c) di *raccomandare* («calls upon»), conseguentemente, agli Stati «that have the capacity to do so» di adottare «*all necessary measures*, in compliance with international law, in particular with the United Nations Charter...»¹⁸⁸. In tal modo (pur se non attraverso la tradizionale formula secondo cui il Consiglio *autorizza* gli Stati all’uso di ‘all necessary means’, ma con una formula irrituale in cui – al par. 5 della parte dispositiva - gli Stati vengono *invitati* all’adozione di ‘all necessary measures’)

¹⁸⁷ Una minaccia che nel testo della risoluzione viene specificamente ricondotta a «its violent extremist ideology, its terrorist acts, its continued gross systematic and widespread attacks directed against civilians, abuses of human rights and violations of international humanitarian law, ... its eradication of cultural heritage and trafficking in cultural property... its control over significant parts and natural resources across Iraq and Syria and its recruitment and training of foreign terrorist fighters...» (UN Doc. S/RES/2249 del 20 novembre 2015, par. 5 del Preambolo).

¹⁸⁸ V. il par. 5 della parte dispositiva.

con quest'ultima locuzione la risoluzione inquadra, a nostro avviso, lo stesso uso della forza *armata* facendo – così – (implicito) riferimento ad essa (per la prima volta dall'inizio della sua azione contro *ISIS* ed *Al-Nusra* nel luglio 2014) e 'militarizza' dunque (eventualmente) la risposta al terrorismo di *ISIS* ed *Al-Nusra*. Ciò, in primo luogo, come viene precisato nel testo, al fine distruggere i cd. 'safe havens' da essi stabiliti nei territori di Siria ed Iraq («to eradicate the safe haven they have established over significant parts of Iraq and Syria»¹⁸⁹). Ma, come già rilevato da vari autori¹⁹⁰, ciò avviene nella risoluzione i) *senza* richiamare espressamente il Capitolo VII della Carta (e *senza* perciò 'agganciare' formalmente al sistema delle Nazioni Unite l'azione di risposta intrapresa dalla Francia nelle ore successive agli attacchi, pur 'legittimando' di fatto tale azione); e comunque ii) *senza individuare una base giuridica* precisa ed univoca per l'eventuale azione armata degli Stati in risposta ai nuovi atti di terrorismo di *ISIS/Al-Nusra*. La risoluzione 2249 si segnala, inoltre, per il fatto che d) dopo aver *invitato*, come si è visto, al par. 5 gli 'Stati che ne sono capaci' ad 'usare tutte le misure necessarie' al fine, anzitutto, di 'smantellare i "santuari del terrorismo" creati dai due gruppi sul territorio iracheno e siriano', al successivo par. 6 *chiede* anche gli Stati membri di *intensificare, con urgenza* («urges»), le iniziative dirette «to stem the flow of foreign terrorist fighters» e «to prevent and suppress the financing of terrorism».

Con riferimento alla raccomandazione contenuta nel paragrafo 5 della parte dispositiva (ed alla luce del successivo par. 6) ci sembra – *prima facie* – che l'invito all'uso (da parte di chi ne ha capacità) di 'tutte le misure necessarie' per distruggere i 'safe havens' creati da *ISIS* ed *Al-Nusra* sul territorio di Iraq e Siria, oltre a 'legittimare' la reazione di Francia e suoi alleati, apra *anche* in realtà (sul piano teorico, in assenza di ulteriori precisazioni nel testo della risoluzione) il dibattito sull'*effettivo* contenuto delle 'misure necessarie a distruggere i cd. santuari del terrorismo' di *ISIS* ed *Al Nusra*. In altri termini, ai fini della nostra analisi, è lecito chiedersi se la (generica) locuzione di cui al par. 5 («all necessary measures...to eradicate the safe haven...») di fatto (alla luce del successivo par. 6) 'legittimi', altresì, ove necessario, la possibilità di una risposta 'muscolare' (ovvero azioni armate) *anche* nel contrasto *al finanziamento* del terrorismo; e, quindi, ad esempio, azioni (di bombardamento aereo) mirate, finalizzate alla 'disruption' ed al conseguente prosciugamento di rilevanti fonti di tale finanziamento - quali i pozzi, le infrastrutture ed i mezzi di trasporto del settore petrolifero nelle zone sotto il controllo di *ISIS/Al-Nusra* in territorio siriano o iracheno - nella misura in cui i proventi da essi ricavati dai due gruppi *siano strettamente funzionali* all'*esistenza* stessa ed al *mantenimento* dei 'safe haven' di cui nel par. 5 si sollecita la distruzione da parte degli Stati.

In tale prospettiva la risoluzione sembra costituire, pur nella sua auto-evidente 'ambiguità costruttiva'¹⁹¹, un atto cruciale dal punto di vista dell'emergere di un approccio più 'muscolare' negli atti del Consiglio alla lotta al terrorismo di *ISIS* ed *Al-Nusra* in generale; ma – anche – dal punto di vista della sostanziale 'legittimazione' da parte del Consiglio di un eventuale 'irrobustimento' dell'azione *di contrasto al finanziamento del terrorismo* (da parte degli Stati, sul piano del diritto internazionale generale, in assenza di un esplicito richiamo del Capitolo VII nella risoluzione che permetta di ricondurre, invece, *in partenza*, tale azione più 'muscolare' alla Carta e, quindi, al regime sanzionatorio *del Consiglio* nei confronti del terrorismo fondato - come si è visto - sul Capitolo VII) che venisse da essi attuata attraverso la distruzione (compiuta *manu militari*) delle fonti di tale finanziamento connesse allo sfruttamento e commercio di petrolio da parte dei due gruppi in Siria ed Iraq.

Queste considerazioni ci conducono direttamente al secondo dei due 'fatti' verificatisi nelle more della pubblicazione di questo scritto. È delle ultime ore (18 novembre) la notizia

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ Ad esempio D. AKANDE, M. MILANOVIC, *The Constructive Ambiguity of the Security Council's ISIS Resolution*, in *EJIL: Talk!* del 21 novembre 2015, e P. WECKEL, *Syrie, les bases de l'union militaire contre Daech*, in *Sentinelle* del 22 novembre 2015.

¹⁹¹ La felice espressione è, come noto, di D. AKANDE, M. MILANOVIC, *The Constructive Ambiguity*, cit.

dell'intensificazione, all'indomani degli attentati di Parigi¹⁹², dei bombardamenti compiuti da Russia¹⁹³ e Stati Uniti¹⁹⁴ in Siria su pozzi, raffinerie artigianali, altre infrastrutture, e – in particolare – sulle colonne di ‘camion cisterna’ ed altri mezzi di trasporto localizzati in prossimità di tali strutture nelle zone controllate da *ISIS/Al Nusra*. Tale ‘fatto’, unitamente alle dichiarazioni compiute nelle ore successive agli attacchi di Parigi da parte dei rappresentanti di moltissimi Stati (concordi nell'inasprire le azioni di contrasto al terrorismo e nella volontà di ‘distruggere’, ‘con qualsiasi mezzo’ ‘lo Stato islamico e le sue fonti di finanziamento’), pur nei limiti del linguaggio politico di tali dichiarazioni inducono a chiedersi se – come già appena rilevato in astratto alla luce del testo della risoluzione 2249 – tale recente *nuova* e più massiccia azione muscolare di contrasto al(*le fonti del finanziamento del*) terrorismo, avviata da alcuni Stati in risposta ai fatti di Parigi, possa ritenersi ‘legittimata’ da detta risoluzione (pur se solo *di fatto*, dato che, come rilevato, la risoluzione non fornisce in realtà una precisa ed univoca base giuridica all'uso delle ‘all necessary measures’ che pure raccomanda agli Stati di impiegare nella lotta al terrorismo e – implicitamente - al suo finanziamento). Come già osservato, a tale domanda ci sembra – *prima facie* – si possa rispondere positivamente; e, si può aggiungere, una tale azione, volta a colpire (anche attraverso azioni militari mirate) le fonti di finanziamento che contribuiscono materialmente a realizzare e mantenere stabilmente quei ‘safe havens’ che la risoluzione sollecita gli Stati «to eradicate» con ogni misura necessaria, resta tuttavia, in ogni caso, soggetta ai limiti che la stessa risoluzione pone per le misure che raccomanda agli Stati di adottare (quando al par. 5 richiede che esse siano intraprese dagli Stati «in compliance with international law, in particular with the UN Charter, as well as international human rights, refugee and humanitarian law»). È chiaro infine che, come sopra rilevato, non agganciando tale azione (in corso) al sistema della Carta, la risoluzione finisce per lasciare attualmente spazio *solo* alle ricostruzioni che situano le nuove azioni ‘muscolari’ contro le fonti del finanziamento dei due gruppi sul piano del diritto internazionale generale (su cui, come si è visto, si inquadra apparentemente nella risoluzione lo stesso uso della forza armata contro il terrorismo dei due gruppi in generale), visto che essa non contiene alcun riferimento al Capitolo VII¹⁹⁵.

Pertanto, la risoluzione 2249 e le recenti azioni armate degli Stati volte a colpire pozzi, infrastrutture e (soprattutto) mezzi di trasporto del settore petrolifero siriano denotano un chiaro ‘irrobustimento’ – rispettivamente – del linguaggio del Consiglio di sicurezza e della stessa risposta internazionale (*degli Stati*) diretta alla distruzione di alcune delle sue fonti di finanziamento. Il nuovo linguaggio denota la venuta in rilievo nelle delibere del Consiglio dell'opzione *militare*; una opzione che sembra riferibile, anche, ad eventuali azioni volte a distruggere le attività economiche dalle quali

¹⁹² Già prima degli attentati di Parigi e della risoluzione del Consiglio del 20 novembre, gli Stati Uniti ed altri Paesi della cd. *Coalizione contro ISIS* avevano compiuto, come noto, a partire dal settembre 2014, massicce azioni di bombardamento sul territorio siriano nei confronti dei pozzi e delle infrastrutture petrolifere localizzate nelle zone controllate da *ISIS* ed *Al-Nusra*. Tali iniziative erano state condotte dagli Stati (privi di una formale ‘legittimazione’ – né *ex ante* né *ex post* – all'uso della forza attraverso una risoluzione ‘autorizzativa’ del Consiglio di sicurezza) invocando, come ben noto, quale base giuridica della propria azione, principalmente, la legittima difesa collettiva in aiuto dell'Iraq minacciato dagli ‘attacchi’ compiuti da *ISIS* ed *Al Nusra* dai ‘safe haven’ localizzati appunto sul territorio siriano. Tali azioni erano state essenzialmente rivolte contro i pozzi e le relative infrastrutture (non contro i mezzi di trasporto coinvolti nei traffici di petrolio), ed avevano ottenuto significativi effetti distruttivi.

¹⁹³ Si v. ad esempio *Siria, caccia russi bombardano i pozzi petroliferi dell'Isis*, *Il Sole 24 Ore* 18 novembre 2015. Alla riunione di Antalia del G20 del 15-16 novembre 2015 il presidente Putin rende noti i dati (rilievi aerei) dell'*intelligence* russa sull'entità e la localizzazione in territorio siriano delle infrastrutture e mezzi ‘controllati’ da *ISIS* coinvolti nei traffici di petrolio.

¹⁹⁴ Sul punto v. *Siria, raid americano contro le autobotti di petrolio dell'Isis*, *ibidem*, 18 novembre 2015. Le più recenti azioni di USA e Russia risultano rivolte contro (ulteriori) pozzi ed infrastrutture petrolifere e, soprattutto, contro i cd. ‘camion cisterna’ (finora esclusi dalle azioni armate per rischio di danni alla popolazione civile).

¹⁹⁵ V. P. PICONE, *Unilateralismo e guerra contro ISIS*, in *Riv. Dir. Int.* 2015, p. 5 ss., anche per ulteriori riferimenti bibliografici; e più in generale i vari scritti dell'Autore ora raccolti in *Comunità internazionale e “obblighi erga omnes”*³, Napoli, 2013.

i due gruppi ricavano finanziamento in quanto funzionali all'obiettivo ultimo dello smantellamento degli stessi 'safe haven' del terrorismo di *ISIS* ed *Al-Nusra*.

Tuttavia, considerati i problemi che tale (nuova) opzione militare di fatto pone ai fini del suo formale inquadramento nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite (mancando nella risoluzione un riferimento al Capitolo VII e, soprattutto, l'indicazione di una base giuridica specifica ed univoca per l'uso di 'tutte le misure necessarie'), ci sembra che nell'azione del Consiglio di contrasto al terrorismo ed al suo finanziamento, nonostante il formale 'irrobustimento' del suo linguaggio, ancora una volta non sia... *tutto oro quello che luccica*.