



## OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2015

### 1. LE CONSEGUENZE DEL FENOMENO TERRORISMO SUL GODIMENTO DEI DIRITTI E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI: IL DIBATTITO IN CORSO NEL SISTEMA DI GINEVRA (CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI E PROCEDURE SPECIALI)

#### 1. Osservazioni preliminari

Come già si è avuto modo di osservare in passato in questo *Osservatorio*, i temi introdotti nell'ordine del giorno dei numerosi dibattiti condotti dai principali organi di riferimento del sistema onusiano di Ginevra per la materia della promozione e della protezione dei diritti umani possono essere letti in termini tanto complementari quanto antitetici rispetto alla discussione che viene portata avanti a New York.

Sotto il primo profilo rileva la dimensione integrativa, allorché si reputa necessario affrontare l'argomento da un punto di vista eminentemente tecnico o, se si vuole, strumentale per la elaborazione di fonti di terzo grado, a carattere non vincolante, da parte del Consiglio dei diritti umani, organo sussidiario dell'Assemblea generale, e per l'eventuale avvio di un processo di negoziazione di uno strumento convenzionale multilaterale per la disciplina di un determinato istituto o fattispecie giuridica.

D'altra parte si evidenzia come la dimensione selettiva implichi *a contrario* la scelta di privilegiare, da parte dell'apparato organico che opera in parallelo nelle due sedi, un'impostazione della discussione o tecnico-giuridica o politica: ciò tuttavia non esclude che le osservazioni formulate dagli Stati membri e recepite dal sistema onusiano nel suo complesso – in ogni suo organo - diano vita ad interessanti processi di approfondimento giuridico del dossier, avvicinando posizioni statali apparentemente contrastanti sul piano politico.

Questa premessa è quanto mai riscontrabile nella trattazione del tema del contrasto al terrorismo globale, nella sua accezione materiale e geografica, in relazione al bilanciamento della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Esso, infatti, ben si presta ad una duplice analisi che poggia sulla complementarità del sistema delle Nazioni Unite nella sua componente prettamente politica, nella sede di New York e, in particolare, nell'ambito del mandato del Consiglio di sicurezza, e sia politica sia tecnico-giuridica, in ordine alle competenze assunte dal Consiglio dei diritti umani ed alle Procedure speciali nella sede di Ginevra.

Nel corso della [29ª Sessione del Consiglio](#), che si è tenuta dal 15 giugno al 3 luglio scorso, il c.d. *item 3* è stato oggetto di intervento in occasione della presentazione del Rapporto annuale della Procedura speciale competente, ovvero il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo, nella fase negoziale che ha portato all'adozione della Risoluzione sul tema sponsorizzata dal Messico, nel quadro di un apposito *Panel* di dibattito tenutosi il 30 giugno sulle conseguenze derivanti dal fenomeno terrorismo sul godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte della comunità di individui nel suo complesso.

L'esame dei tre piani di azione, confronto e discussione sull'*item 3* consentirà di comprendere appieno come lo stesso sistema di Ginevra possa offrire interessanti spunti di riflessione per lo sviluppo e la trattazione del tema a New York nel secondo semestre del 2015.

*2. Il Rapporto annuale del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo: focus sul caso dello Stato islamico dell'Iraq e del Levante*

La nomina ed il rinnovo del mandato del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo nel quadro delle Procedure Speciali del Consiglio dei diritti umani sono stati confermati con [Risoluzione 22/8 del 21 marzo 2013](#) sino al 2016.

Spetta dunque all'attuale Relatore Speciale in carica, Ben Emmerson, raccogliere informazioni e materiali inerenti il tema oggetto del mandato trasmessi da molteplici fonti di natura istituzionale e non, da individui vittime del fenomeno terrorismo e dai loro familiari; effettuare visite nei Paesi interessati dal predetto fenomeno allo scopo di verificare la veridicità delle informazioni ricevute inerenti situazioni di carattere generale o singoli casi afferenti alla materia di propria competenza; formulare raccomandazioni all'indirizzo delle autorità nazionali interessate dal fenomeno in questione ed, eventualmente, previa richiesta delle stesse, predisporre misure di assistenza tecnica mirate a sostenere processi di adeguamento degli apparati nazionali alle sfide poste dal terrorismo globale; identificare e facilitare lo scambio di esperienze e di buone pratiche tra gli Stati membri in materia di contrasto al terrorismo; prevedere un esercizio del proprio mandato in funzione della complementarità e del coordinamento con altri organismi del sistema onusiano che operano nel settore di riferimento, a partire dalle altre Procedure Speciali che operano a Ginevra sino a ricomprendere i principali organi che agiscono nel quadro delle Nazioni Unite a New York – il Comitato Anti-terrorismo del Consiglio di Sicurezza e, in esso, la Direzione Esecutiva (CTED, *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*), e la *Task Force* Anti-terrorismo (*Counter-Terrorism Implementation Task Force*) – e a Vienna – la Divisione per la Prevenzione del Terrorismo dell'Ufficio sulle Droghe ed il Crimine (*Terrorism Prevention Branch of the United Nations Office on Drugs and Crime*).

Nel mandato del Relatore Speciale si include, ovviamente, l'attività di *reporting* annuale al Consiglio dei Diritti Umani e all'Assemblea generale.

Proprio in relazione a tale ultima funzione, nel [Rapporto annuale \(Doc. A/HRC/29/51\)](#) presentato dal Relatore Speciale Emmerson il 20 giugno 2015 nel corso dei lavori della 29ª Sessione del Consiglio dei Diritti Umani, emergono una serie di interessanti rilievi sulla correlazione tra fenomeno terroristico, Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) e promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali

delle vittime potenziali del fenomeno stesso (cfr. P. COCKBURN, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*, London/New York: Verso Books, 2015; J. STERN, J. M. BERGER, *ISIS: The State of Terror*, London: William Collins, 2015).

In una sezione iniziale del documento il Relatore Speciale ricostruisce le caratteristiche strutturali ed operative dell'ISIL con il fine ultimo di rilevarne la presunta soggettività internazionale.

La nascita dello Stato Islamico risale al 2006 quando, nel processo di ricostruzione dell'apparato governativo irakeno nel post-conflitto, in un momento immediatamente successivo alla morte di Abu Musab al-Zarqawi, fondatore del movimento Al-Qaida in Iraq, è il movimento stesso ad approfittare delle rivalità etniche e religiose registrate nel Paese per prendere il controllo del territorio. La nomina di AbuBakr al-Baghdadi alla guida dello Stato Islamico dell'Iraq e la partecipazione alle ostilità in Siria attraverso il gruppo armato Jabhatal-Nusra, conducono nel 2013 ad una scissione delle due componenti: la prima, resasi autonoma dal movimento Al-Qaida si trasforma in ISIL, si posiziona nell'area settentrionale siriana e si sostituisce all'ISI ed al gruppo armato Jabhatal-Nusra in Iraq.

La presunta soggettività dell'ISIL, in questo nuovo assetto, è desumibile ad avviso del Relatore Speciale nella coesistenza dei tre elementi costitutivi della personalità giuridica dello Stato in quanto modello di riferimento: la costruzione di un apparato dotato delle prerogative organiche ed operative, tradotta nell'auto-dichiarazione dello Stato Islamico in califfato il 29 giugno 2014; il controllo di una ampia area territoriale, comprensiva – come già si indicava – di numerose province sia irakene che siriane, alle quali si aggiungono progressivamente zone sotto gestione di gruppi armati che richiedono di essere affiliati al califfato – ad esempio Boko Haram in Nigeria, Abu-Sayyaf nelle Filippine, Ansar Bait al-Maqdis in Egitto e Ansar al-Sharia in Yemen; la nomina, in tali aree, di funzionari del governo dell'ISIL ai quali si demanda l'effettivo esercizio di potere nei confronti delle popolazioni che vi risiedono.

A supporto della tesi ricostruttiva della soggettività dello Stato Islamico si descrive sinteticamente nel Rapporto il processo di stabilizzazione delle risorse finanziarie a disposizione dell'ISIL, depositate presso la Banca centrale irakena a Mossul a partire dal giugno 2014, ed incrementate mediante ingenti trasferimenti di capitali da parte di enti stranieri (Stati, organizzazioni no profit, individui). Parimenti si fa riferimento al processo di consolidamento dell'assetto militare nella sua duplice componente formale ed informale: in particolare i dati riguardanti l'arruolamento di combattenti stranieri – più di 20.000 unità provenienti da circa 80 Paesi – testimoniano il livello di attrazione esercitato dall'ISIL in termini di rafforzamento del grado di controllo e di gestione del territorio in funzione della nascita di un vero e proprio Stato su basi religiose condivise e dell'opportunità di parteciparvi assumendo ruoli di rilievo nei settori amministrativi più importanti, quali quello educativo e giudiziario.

Muovendo da tale premessa, e confermando che il conflitto nei territori irakeno e siriano assuma un carattere non internazionale, da cui discende l'applicazione del diritto internazionale umanitario *in primis* (art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949, ad eccezione del Protocollo addizionale relativo alla protezione delle vittime di conflitti armati di carattere non internazionale, del quale né l'Iraq né la Siria sono contraenti) e del diritto internazionale dei diritti umani in via complementare, il Relatore Speciale concentra innanzitutto la sua attenzione sulle categorie di fattispecie violate ed imputabili all'ISIL richiamando i riscontri fattuali periodici trasmessi dalla Missione di Assistenza delle Nazioni Unite in Iraq ([UNAMI/OHCHR - Report on the Protection of Civilians in the](#)

[Non International Armed Conflict in Iraq, 5 June-5 July 2014](#)) e dalla Commissione internazionale indipendente d'inchiesta per la Siria istituita con Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani S-17/1 del 22 agosto 2011 ([Doc. A/HRC/21/50, annex 2](#)).

Sulla scorta di tali informazioni si imputa all'ISIL la commissione di atti qualificabili come gravi e sistematiche violazioni del diritto internazionale, riferibili alle categorie dei crimini contro l'umanità, dei crimini di guerra, al genocidio, nonché alle molteplici fattispecie in cui si articolano il diritto internazionale dei diritti umani ed il diritto internazionale umanitario (tra gli altri: [Doc. A/HRC/28/18](#); [Doc. A/HRC/28/69](#); [Doc. A/HRC/27/60](#); [Doc. A/HRC/25/65](#)). La popolazione civile che risiede nei territori irakeno e siriano è dunque vittima diretta di tali atti nel suo complesso come anche in relazione al riscontro di elementi che permettono di individuarne la connotazione sociale in senso discriminatorio, tale da renderli obiettivo mirato di attacchi intenzionali e reiterati in ragione del credo religioso, dell'origine etnica, dell'appartenenza ad una minoranza. Ancora, l'elemento che emerge con maggior crudeltà nel *reporting* effettuato dagli organismi tecnici e d'inchiesta sopra richiamati è la distinzione degli obiettivi per sesso, cui segue la separazione tra uomini e donne: i primi vengono uccisi in pubblico (ed in genere le esecuzioni sommarie vengono filmate e propagandate per sottolineare il grado di controllo sulla popolazione che si rifiuta di aderire ai principi dell'ISIS), mentre le seconde subiscono intimidazioni e soprusi, vengono isolate e sono sottoposte a violenze ripetute nel tempo, indipendentemente dall'età. Il Relatore Speciale menziona altresì lo specifico trattamento riservato a funzionari pubblici, forze dell'ordine, rappresentanti degli organismi parlamentari, *leaders* religiosi, spesso costretti a rifugiarsi oltre confine o, al contrario, dichiarati pubblicamente come eretici ed infedeli e pertanto condannati a morte da parte del sistema giudiziario dell'ISIS. Stessa sorte spetta ai giornalisti e ai difensori dei diritti umani. Una condizione particolare è quella dei minori, destinatari di misure educative che sono alla base dell'indottrinamento e dell'addestramento all'utilizzo di ogni strumento di violenza nei c.d. 'cub camps', luoghi nei quali imparano ad utilizzare le armi pesanti e ad allenarsi sul modello dei terroristi suicidi adulti. In ultimo, la percezione del grado di controllo sul territorio e sulla popolazione viene ribadita attraverso una serie di azioni che, come già si ricordava, ricevono adeguata attenzione da parte della stampa e dei nuovi *media*: la trasmissione di immagini di impiccagioni di massa all'aperto e di mutilazione di corpi, o anche l'attacco e la distruzione di luoghi di culto e di monumenti di rilevante valore storico-artistico.

La ricostruzione appena illustrata porta il Relatore Speciale, in un secondo passaggio del suo Rapporto annuale, a ragionare sul nesso funzionale tra veridicità delle prove della commissione di crimini internazionali e, più in generale, della violazione accertata del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, ed imputabilità di tali azioni all'ISIS nella prospettiva dell'esperibilità di strumenti di carattere giudiziario negli apparati statali irakeno e siriano nell'ottica sia repressiva che preventiva della possibile reiterazione delle azioni stesse.

Il nesso emerge, ad avviso della Procedura Speciale, nella produzione normativa del Consiglio di Sicurezza: la [Risoluzione 2170\(2014\)](#) introduce un riferimento esplicito al rispetto del diritto internazionale dei diritti umani da parte dell'ISIS (ribadito anche nell'intervento del Presidente dell'organo circa la situazione in Iraq, [Doc. S/PRST/2014/20](#)) e alla duplice responsabilità a carico dei Governi irakeno e siriano per la mancata prevenzione e repressione delle violazioni del diritto in parola e del diritto internazionale umanitario, a danno della sicurezza e dell'incolumità delle rispettive

popolazioni. Da essa discende infatti non soltanto la incapacità dei sistemi nazionali di giustizia di perseguire l'ISIS, garantendo in tal modo un effettivo esercizio della giurisdizione domestica, ma anche la non volontà di modificare tale assetto attraverso la ratifica dello Statuto della Corte Penale Internazionale, consentendo all'organo di investigare e di perseguire i componenti dello Stato Islamico dell'Iraq e del Levante per la commissione di crimini sui territori irakeno e siriano.

D'altra parte anche gli Stati di nazionalità dei combattenti stranieri, ancorché parti contraenti del predetto Statuto, non si sono adeguatamente adoperati per l'attivazione del principio della giurisdizione extraterritoriale con il fine ultimo di perseguire i propri cittadini responsabili per la commissione di crimini internazionali nei summenzionati territori ([Doc. A/HRC/28/28](#), paragrafo 44).

In ultimo, il deficit di tutela è rinvenibile, ad avviso del Relatore Speciale, con riferimento alla posizione assunta dallo stesso Consiglio di Sicurezza per la mancata attivazione della competenza della Corte Penale Internazionale (per il veto, il 22 maggio 2014, sulla questione da parte della Cina e della Federazione Russa) o, quale soluzione alternativa, per la creazione di un tribunale *ad hoc* competente per la conduzione di apposite indagini e per la conseguente individuazione delle responsabilità a carico dell'ISIS per la violazione del diritto internazionale penale, del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

È pur vero che il Consiglio di Sicurezza ha impostato il suo ragionamento sul punto muovendo da una considerazione preliminare: l'ISIS è da ritenersi un gruppo di matrice terroristica e rappresenta una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, ancorché di esso facciano parte combattenti stranieri, dunque ogni misura di contrasto di carattere preventivo e repressivo dello stesso rientra nel novero delle opzioni operative a disposizione dell'organo. In questa prospettiva già dal maggio 2013 l'ISIS – in quanto gruppo – ed i suoi sostenitori agenti a titolo individuale sono stati inseriti nella *blacklist* correlata al ruolo di Al-Qaida in Iraq, in linea con quanto prescritto nella Risoluzione 1989(2011), e le misure ad impatto sanzionatorio adottabili per contrastarne l'operatività sul campo non hanno prodotto gli effetti sperati, in parte anche per le difficoltà concrete proprie del meccanismo del *listing* (il recupero e lo scambio di informazioni, la trasparenza degli interventi, il limitato effetto restrittivo delle misure proposte dall'*Ombudsperson*, organismo che coordina il meccanismo in parola).

Soltanto con le ultime due Risoluzioni in ordine di tempo, la già citata 2170(2014) e la [Risoluzione 2199\(2015\)](#), adottate ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, l'esplicita condanna dello Stato Islamico e la responsabilità a carico dell'ISIS e dei combattenti stranieri per gli atti commessi in violazione del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario superano l'originario inquadramento della questione nell'ambito del contrasto al terrorismo globale. Ciò permette al Relatore Speciale di offrire una diversa e doppia lettura della normativa del Consiglio di sicurezza.

Sul piano preventivo, nei riguardi dei combattenti dell'ISIS, soprattutto dei combattenti stranieri, si introduce una definizione ben precisa (vedi [Risoluzione 2178\(2014\)](#); cfr. M. SCHENIN, [Back to post-9/11 panic? Security Council resolution on foreign freedom fighters; Council Res 2178 \(Foreign Terrorist Fighters\) as a Form of Global Governance](#)): si tratta di “individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict”, nei cui confronti pertanto gli Stati di rispettiva nazionalità

devono agire in via preventiva per evitare che essi si uniscano alle forze dell'ISIS raggiungendo i territori irakeno e siriano con voli di linea, che forniscano all'ISIS supporto finanziario e logistico, che rientrino nel proprio Paese senza essere perseguiti allorché siano responsabili di azioni in violazione del diritto internazionale penale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario. Tali soluzioni operative, sottolinea il Relatore Speciale, devono essere adottate a livello statale sempre nel rispetto dei criteri sanciti dal Consiglio di Sicurezza assicurando l'equo bilanciamento tra esigenze dipese dal mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, da un lato, e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli individui, presunti affiliati all'ISIS, dall'altro.

Sul piano repressivo non è affatto marginale la considerazione esposta dal Relatore Speciale che attiene al passaggio, nella Risoluzione 2178(2014), inclusive di una clausola specifica sui diritti umani: gli Stati membri dovranno procedere, nella formulazione ed attuazione di misure ad impatto repressivo, sulla base di standard minimi comuni tradotti in modo adeguato e non arbitrario nella dimensione nazionale.

Se la reazione conseguente la commissione di crimini internazionali da parte dell'ISIS nel quadro sistemico onusiano ha assunto contenuti e modalità differenti, come sinora riportato, gli stessi Stati membri dell'Organizzazione hanno portato avanti una ulteriore modalità reattiva parallela, sotto la *leadership* degli Stati Uniti, a partire dall'agosto 2014 quando hanno avuto inizio i primi attacchi aerei sulle posizioni dell'ISIL localizzate ad Erbil, in Iraq.

La coalizione internazionale comprende più di 60 *partners* ed ha programmato una serie di interventi – prevalentemente di natura tecnica e di coordinamento per gli attacchi aerei – nei territori irakeno e siriano, ove l'ISIL è posizionato. Sotto il profilo giuridico essa giustifica il suo mandato attraverso la richiesta formale d'intervento trasmessa dal Governo irakeno al Governo degli Stati Uniti indubbiamente sul territorio irakeno e, soltanto sulla scorta di ulteriori e ben argomentate motivazioni (l'impossibilità di difendere legittimamente il territorio irakeno nella zona di confine e dagli attacchi ad esso provenienti dalle installazioni dell'ISIS in Siria) anche sul territorio siriano (cfr. C. KREB, [The fine line between collective self-defense and intervention by invitation: reflections on the use of force against 'IS' in Syria](#)). Ciò è plausibile soprattutto se in questo ultimo territorio il controllo governativo è assai limitato, consentendo all'ISIS di posizionarsi al confine e di minacciare da tali postazioni o, talora, entrano anche in territorio irakeno, la popolazione civile. La situazione ora descritta, invero, si riscontra quotidianamente in molteplici aree urbane sia in Iraq che in Siria, nelle quali l'ISIS ha assunto il pieno controllo utilizzando le strutture pubbliche per predisporre e coordinare gli attacchi via terra e la popolazione come scudo umano a fronte degli attacchi aerei della coalizione internazionale. Il Relatore Speciale, nel suo Rapporto annuale, non fa mistero tuttavia delle criticità insite nell'azione reattiva della stessa coalizione allorché esse dipendano essenzialmente da un parziale funzionamento della raccolta dei dati da parte dei servizi di sicurezza, ricorrendo peraltro all'utilizzo dei droni, mettendo a rischio la corretta applicazione dei principi della distinzione, della proporzionalità e della precauzione nel processo di identificazione del bersaglio ISIS.

Il primo principio, se non perfettamente eseguito, consente a coloro che partecipano direttamente ma non continuativamente alle operazioni di essere considerati alla stregua di un civile, rendendo complessa l'azione di attacco da parte della coalizione; il parametro della proporzionalità si presta facilmente ad una interpretazione funzionale ad un

ampliamento – non giustificato – degli interventi via aria a discapito, ancora una volta, della popolazione civile; la mancata precauzione nella conduzione di interventi mirati si traduce in modo inevitabile in una alta percentuale casuale di incidenti in cui vengono coinvolti civili sui territori irakeno e siriano, peraltro monitorati in modo divergente – e non sempre trasparente - dai singoli Stati che effettuano l'azione di attacco (cfr. C. WOODS, [Pentagon in Denial About Civilian Casualties of U.S. Airstrikes in Iraq and Syria](#)).

*3. La Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo: nuovi elementi materiali*

Le osservazioni sostanziali formulate dal Relatore Speciale nel suo Rapporto annuale fanno eco, soprattutto per il passaggio finale nel quale esse vengono riformulate nel linguaggio raccomandatorio, ai contenuti della [Risoluzione A/HRC/29/L.17/Rev.1](#) adottata dal Consiglio dei Diritti Umani nel corso dei lavori della 29<sup>a</sup> Sessione dedicati all'*item 3*.

Nel documento si puntualizza in principio l'impegno congiunto degli Stati membri per il contrasto al terrorismo assicurando al contempo il rispetto del diritto internazionale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario con riferimento altresì alle particolari condizioni dei rifugiati: si tratta di una relazione che non sempre presenta una connotazione sufficientemente bilanciata in ordine alle due componenti.

Viene quindi messa in evidenza la prospettiva preventiva, nelle forme del supporto tecnico e finanziario al fenomeno terrorismo nel suo complesso, ritenendosi particolarmente importante agire a tal fine utilizzando la rete intergovernativa già operativa al livello regionale e sub-regionale, un livello che deve dialogare senza alcun dubbio con il sistema delle Nazioni Unite e con le priorità strategiche in quest'ultimo elaborate sul piano universale. E' evidente che l'azione preventiva, per quanto necessaria, escluda misure compressive del godimento dei diritti economici, sociali e culturali in danno dei presunti terroristi, come anche di comportamenti discriminatori nei loro riguardi sulla base del parametro religioso, etnico, nazionale. Pari attenzione deve essere riservata anche alle eventuali ipotesi di compressione del diritto alla riservatezza qualora la prevenzione venga ad essere intesa quale insieme di misure legislative, procedure e pratiche di monitoraggio e di controllo sulle comunicazioni personali ben oltre le ordinarie limitazioni legittime e precauzionali. Nel caso in cui la presunzione si traduca in accuse fondate a carico dell'individuo che ha agito diffondendo intenzionalmente un sentimento di terrore nella popolazione, è fondamentale assicurare l'esercizio dei diritti della difesa e la parità delle armi come anche la preservazione dei diritti essenziali in caso di privazione – temporanea o permanente – della libertà personale. Un aspetto importante attiene al divieto di estradizione verso territori nei quali il soggetto possa subire ulteriori compressioni dei diritti fondamentali di cui è titolare, sino – ad esempio – al rischio di essere sottoposto ad atti di tortura, maltrattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Il Consiglio dei Diritti Umani attribuisce poi un rilievo preminente alla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle vittime del terrorismo, richiamando contestualmente gli Stati al rispetto dell'obbligo di tutela della propria popolazione e all'approntamento di misure idonee di supporto ed assistenza in loro favore. In questa accezione rientrano tutti i meccanismi di riparazione, restituzione, indennizzo, riabilitazione e le garanzie di non reiterazione.

Sicuramente un punto di contatto materiale tra la Risoluzione in esame e la posizione del Relatore Speciale è il riferimento al ruolo delle competenti autorità nella attivazione di meccanismi d'inchiesta finalizzati ad accertare, da parte dell'apparato di governo, la responsabilità per omissione o commissione *ultra vires* delle competenze derivanti dall'obbligo di rispetto del diritto internazionale, del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario a fronte del conseguimento di risultati positivi a tutti i costi nel contrasto al fenomeno del terrorismo globale.

*4. Il Panel di discussione sulle conseguenze derivanti dal fenomeno terrorismo sul godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte degli individui*

La trattazione del tema del bilanciamento delle due componenti dell'*item 3*, contrasto al fenomeno del terrorismo globale e promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte degli individui, trova una soluzione di compromesso nella formula del titolo prescelto per il *Panel* focalizzato sulle conseguenze che ne discendono, tenutosi a margine dei lavori della 29<sup>a</sup> Sessione del Consiglio dei Diritti Umani, il 30 giugno scorso a Ginevra.

Il dibattito, che sarà tradotto in un apposito documento di sintesi redatto dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, da adottarsi nella 30<sup>a</sup> Sessione del Consiglio, è stato promosso sulla base della Risoluzione dell'organo [28/17](#) del 26 marzo 2015.

Perché è possibile parlare di 'compromesso', alla base del dibattito a cui hanno preso parte, in qualità di relatori, introdotti dal Vice Presidente del Consiglio Rabasha Palai e dal Vice Alto Commissario Pansieri, il Relatore Speciale Emmerson, il Vice Direttore del Centro delle Nazioni Unite Anti-terrorismo Siqueira e il coordinatore dell'Unità Prevenzione Terrorismo dell'Ufficio delle Nazioni Unite sulle Droghe ed il Crimine Medico?

Perché sinora le due componenti non erano mai state affrontate nello stesso dibattito richiamando il comune apparato normativo di riferimento, ovvero il diritto internazionale dei diritti umani di cui sono titolari tanto gli offensori, i presunti terroristi, quanto le vittime dell'atto terroristico. In questa occasione, infatti, fattispecie quali il diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza personale, i diritti civili e politici (la libertà di opinione e di espressione, a titolo tanto individuale quanto collettivo), i diritti economici, sociali e culturali (il diritto di proprietà, le condizioni economiche e le conseguenti vulnerabilità personali che inducono l'individuo ad aggregarsi a gruppi terroristici), i diritti della difesa nel quadro giudiziario domestico, sono stati esaminati in via complementare, sollecitando nuove riflessioni sulle opportunità di bilanciamento.

In particolare il tema è stato esaminato sotto diversi profili, tra di loro complementari: innanzitutto la protezione delle vittime dirette ed indirette (familiari) del fenomeno in parola, che necessitano di assistenza immediata (per esempio di natura psicologica) e nel medio termine (per esercitare appieno il diritto di accesso alla giustizia ed ad un adeguato risarcimento per i danni subiti). Pari rilevanza è stata attribuita al profilo della prevenzione, ovvero di una attenta conoscenza del fenomeno e delle sue molteplici componenti - corruzione, impunità, assenza dello stato di diritto e mancanza di opportunità di sviluppo - e degli effetti che tali componenti determinano sul non rispetto, *rectius* sulla violazione, dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Ancora le azioni terroristiche implicano una evidente responsabilità ed una correlata azione – attraverso il supporto e



l'assistenza tecnica, ad esempio, del Centro delle Nazioni Unite Anti-terrorismo e dell'Ufficio delle Nazioni Unite sulle Droghe - *in primis* da parte degli Stati, in linea con gli *inputs* politici e strategici dello stesso sistema onusiano, a fronte di una persistente frammentazione legislativa della risposta rispetto ad un *vacuum* normativo universale circa una chiara definizione del fenomeno in parola, rispettosa dei principi introdotti dal diritto internazionale dei diritti umani (in particolare dal Patto internazionale sui diritti civili e politici e dalla Convenzione contro la tortura), che possono sintetizzarsi negli elementi di legalità, proporzionalità e necessità delle misure preventive e di contrasto al fenomeno del terrorismo globale. Tutto ciò senza tralasciare la rilevanza della lotta all'impunità soprattutto in relazione al peso delle forme di violenza estremista e radicale mirate a diffondere intenzionalmente il terrore presso le popolazioni, anche attraverso i nuovi media.

Un contributo significativo al dibattito è stato offerto dal Relatore Speciale, ad avviso del quale la garanzia dello stato di diritto e la promozione dei diritti umani sono fattori essenziali della strategia globale contro il terrorismo e devono essere rafforzati soprattutto in termini giuridici – attraverso il consolidamento di norme internazionali di natura sia generale che particolare - richiamando i diritti delle vittime attraverso la definizione primaria di una serie di principi che rafforzerebbero la titolarità delle predette fattispecie, soprattutto in relazione all'imputabilità degli atti di matrice terroristica a carico di offensori quali gli attori non statali.

##### *5. Il sistema Italia: alcune considerazioni preliminari a margine della visita della Direzione Esecutiva del Comitato Anti-terrorismo delle Nazioni Unite*

Per completezza d'informazione sul tema in esame e a riprova della divergenza di prospettiva nell'affrontarlo da parte del sistema onusiano di Ginevra rispetto a New York, può essere utile richiamare in sintesi i punti emersi in via preliminare a seguito della visita in Italia della Direzione Esecutiva del Comitato Anti-terrorismo delle Nazioni Unite, che ha avuto luogo dal 20 al 22 maggio scorso.

L'organismo è stato istituito e si è sviluppato dal punto di vista strutturale ed operativo sulla base delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza [1373\(2001\)](#) e [1624\(2005\)](#), con lo scopo primario di delineare le strategie chiave in materia in ottica politica e di fornire assistenza tecnica agli Stati membri per la determinazione di misure e di politiche preventive del fenomeno del terrorismo globale. I principali strumenti d'azione del Comitato e della Direzione Esecutiva consistono, dunque, nel venire a conoscenza del livello di applicazione della Risoluzione 1373(2001) incontrando in apposite visite i referenti governativi dei singoli Stati, nel facilitare lo scambio di esperienze e buone pratiche tra gli Stati e nel coinvolgerli in attività progettuali di comune interesse, nel redigere e pubblicare rapporti-paese, nell'organizzazione eventi e dibattiti al livello internazionale, regionale e nazionale coinvolgendo tutti gli *stakeholders* che operano in questo ambito e che possono consolidare il loro operato sulla base di azioni di collaborazione e di coordinamento.

In particolare l'assistenza tecnica fornita dal Comitato e dalla Direzione Esecutiva mira a far sì che gli Stati membri possano rafforzare l'apparato legislativo ed istituzionale domestico per contrastare al meglio il fenomeno terroristico nel suo complesso, ad esempio mediante il divieto di condotte atte ad incitare la commissione di atti terroristici e la criminalizzazione delle misure di finanziamento ai gruppi di matrice terroristica o

l'approntamento di misure di congelamento delle risorse finanziarie possedute a titolo individuale da persone coinvolte direttamente o indirettamente in azioni terroristiche, attraverso il miglioramento delle metodologie di raccolta dati e di scambio di informazioni sensibili tra i servizi di intelligence o l'adozione di apposite procedure di natura investigativa che anticipano il fermo, l'arresto e l'estradizione di presunti terroristi verso i Paesi di rispettiva nazionalità.

In relazione alla visita nel nostro Paese, la Direzione Esecutiva, composta anche da rappresentanti di altri organismi del sistema onusiano (Ufficio sulle Droghe ed il Crimine) e di ulteriori apparati intergovernativi (Interpol, Europol, Organizzazione mondiale delle Dogane, Organizzazione internazionale per le migrazioni) ha voluto focalizzare l'attenzione sugli aspetti di natura legislativa ed operativa attuativi delle due Risoluzioni sopra menzionate nonché della Risoluzione 2178(2014) e della Risoluzione 2199(2015). Come da prassi, la Direzione farà pervenire un documento preliminare inerente la visita, che sarà poi rielaborato nella versione completa e definitiva includendosi le osservazioni formulate dall'Italia.

Si ritiene opportuno richiamare l'attenzione su due elementi emersi nel corso degli incontri della Delegazione con i rappresentanti di molteplici Ministeri, ciascuno competente per il settore di riferimento, e con le forze dell'ordine: la complessità del fenomeno, nella sua dimensione preventiva, richiede un adeguato livello di coordinamento – ampiamente assicurato - in funzione della garanzia di alti standard di sicurezza nazionale ed internazionale; sugli aspetti di settore, ovvero l'attuazione della legislazione nazionale, la gestione del controllo alle frontiere, le pratiche operative di carattere finanziario, il funzionamento del sistema giudiziario, si è riscontrata una efficace rispondenza rispetto alle prescrizioni operative contenute nelle Risoluzioni 2178(2014) e 2199(2015).

Se, infatti, in ordine alla prima è stato espresso forte apprezzamento per l'adozione delle misure previste nel [Decreto Legge n. 7 del 18 febbraio 2015 - "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale"](#), per la seconda la creazione e d il funzionamento dei Comitati di sicurezza finanziaria e di Analisi Strategica Anti-terrorismo, insieme al Tavolo permanente a cui siedono la Polizia giudiziaria ed i servizi di *intelligence* nazionale sono stati considerati delle valide buone pratiche utili come modello anche per altri Paesi nella gestione del fenomeno terrorismo in ottica finanziaria. In questo ultimo ambito non si può non richiamare il ruolo centrale assunto dall'Italia nella già citata coalizione internazionale, in cui è stata assunta la co-presidenza del Gruppo di lavoro sul contrasto al finanziamento dell'ISIL (*Counter ISIL Finance Group*) proprio per l'esperienza acquisita in materia nel corso degli ultimi anni post-2001.

CRISTIANA CARLETTI