



## OSSERVATORIO SULLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA N. 4/2018

### 1. LA RESPONSABILITÀ DELLO STATO DERIVANTE DALLA VIOLAZIONE DELLA CONVENZIONE INTERNAZIONALE PER LA REPRESSIONE DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO DAVANTI ALLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA

[Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination \(Ukraine v. Russian Federation\), Provisional Measures](#)

Il 16 gennaio 2017, l'Ucraina ha avviato un ricorso dinanzi alla Corte internazionale di giustizia contro la Federazione Russa lamentando diverse violazioni della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo e della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, entrambe siglate e ratificate dalla Russia. Più nello specifico, lo Stato ricorrente ha lamentato violazioni molteplici in relazione ai fatti che sono intercorsi sin dal 2014 sul territorio ucraino, con particolare riferimento al finanziamento e al supporto da parte russa di bande armate che hanno commesso uccisioni e altri crimini contro civili (*Application instituting proceedings* §124-130) e ai maltrattamenti compiuti dalle autorità russe in Crimea a danno di tutti i gruppi etnici diversi da quello russo (*ibid.* §131-133).

Il ricorso presenta numerosi profili di rilievo, specialmente in relazione alla possibilità che la Corte chiarisca la portata di alcuni obblighi nascenti da strumenti internazionali che fino ad ora non sono mai stati sottoposti a interpretazione da parte di un organismo giurisdizionale, come nel caso della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo. Peraltro, è solo la terza volta che la violazione di una delle numerose convenzioni antiterrorismo è portata all'esame della Corte dopo i due casi *Lockerbie* che, tuttavia, non sono mai giunti a sentenza nel merito poiché l'allora Libia del Colonnello Gheddafi giunse a un accordo stragiudiziale per il risarcimento dei danni derivanti dall'esplosione, accordo che ha comportato la radiazione del caso dal ruolo.

Tra gli aspetti più interessanti delle istanze presentate dall'Ucraina emerge la richiesta di accertare la diretta responsabilità della Federazione Russa per violazione della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo a causa del presunto finanziamento fornito da parte russa a gruppi terroristici, attraverso organi o agenti. Tale profilo del ricorso appare di

particolare interesse perché può contribuire a gettare luce su un obbligo non affatto scontato che, secondo quanto proposto dall'interpretazione ucraina, emergerebbe in capo agli Stati parti della Convenzione in esame, ossia l'obbligo *per lo Stato* – piuttosto che per i singoli – di non fornire finanziamenti a gruppi terroristici. È evidente che l'immediato richiamo alla giurisprudenza pregressa è quello concernente il caso del *Genocidio* (*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* 2007), in cui la Corte ha ammesso che dalla Convenzione sulla prevenzione e repressione del crimine di genocidio discende non solo un divieto di commettere genocidio in capo ai singoli ma anche un obbligo diretto per gli Stati parti di non commettere nessuno degli atti previsti dagli artt. III e IV della Convenzione. Naturalmente, tale obbligo si aggiunge a quelli già esplicitati dalla Convenzione, ossia il dovere di prevenire e reprimere tutti gli atti criminalizzati dalla Convenzione stessa. Tuttavia, la Convenzione sul genocidio e la Convenzione sul finanziamento del terrorismo presentano talune importanti differenze, sulle quali si basa l'argomentazione della Federazione Russa volta ad escludere che, sulla base del precedente del *Genocidio*, la Corte deduca dalla Convenzione del 1999 un divieto convenzionale di finanziamento al terrorismo direttamente in capo agli Stati parti.

Nel suo ricorso, l'Ucraina ha lamentato una violazione della Convenzione da parte della Federazione Russa la quale, agendo mediante i suoi organi o i suoi agenti, avrebbe perseguito una campagna per finanziare attività terroristiche su territorio ucraino, fornendo armi, fondi e addestramento a gruppi armati illegali (*Application instituting proceedings* §38). Inoltre, l'Ucraina ha contestato alla Federazione Russa di aver illegalmente fatto entrare in Ucraina fondi e armi destinati ai suddetti gruppi, approfittando dell'assenza di controlli rigorosi ai confini con il territorio ucraino. L'assistenza fornita dagli agenti russi sarebbe stata utilizzata dai gruppi per compiere atti di terrorismo con lo scopo di causare la morte o gravi ferimenti ai civili, con l'obiettivo di intimidirli e influenzare il governo ucraino. Pur essendo a conoscenza di tali fenomeni, la Federazione Russa non soltanto non si sarebbe arrestata, ma avrebbe addirittura incrementato la portata del suo sostegno (*ibid.* §42). Tale accusa appare di particolare rilievo non solo per la gravità degli atti imputati alla Federazione Russa, che avrebbe facilitato e finanziato la commissione di gravi atti di intimidazione e violenza contro persone non appartenenti alle forze armate. Essa appare di chiaro interesse specialmente nel quadro delle norme che sono richiamate dall'Ucraina la quale sostiene che, con il proprio comportamento, la Russia avrebbe violato alcuni obblighi nascenti in maniera implicita dalla Convenzione del 1999 e dovrebbe pertanto essere accertata la sua responsabilità dai giudici dell'Aia per tali fatti.

Ad un primo sguardo, la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, che ormai conta 188 Stati parti, si pone esclusivamente lo scopo di creare obblighi in capo agli Stati, affinché essi si adoperino per prevenire (ed eventualmente reprimere) i reati in essa contenuti commessi sul proprio territorio. Gli obblighi imposti agli Stati parti della Convenzione sono piuttosto ampi: emerge un obbligo di estradare ove opportuno, punire, accertare la propria giurisdizione sull'illecito, cooperare negli scambi di informazioni rilevanti e altri doveri di analogo tenore, che facilitano la prevenzione e repressione degli illeciti, mediante una cooperazione costruttiva tra gli Stati. Ciò che *non emerge*, quantomeno da una interpretazione letterale della Convenzione, è l'obbligo dello Stato di astenersi *esso stesso*, ossia mediante i propri organi o agenti, dal fornire finanziamenti o supporto analogo ai gruppi

terroristici. In altre parole, non esiste all'interno del testo della Convenzione, alcuna disposizione che obblighi espressamente lo Stato ad astenersi dal finanziare o fornire supporto ai gruppi terroristici che operano sul proprio territorio o altrove.

Proprio su questo si basa, invece, l'accusa ucraina. Naturalmente, ad essa si oppone la difesa dello Stato russo, che afferma esattamente il contrario, ossia che tali comportamenti non rientrerebbero nell'ambito di applicazione della Convenzione e che, anzi, non sarebbero da essa espressamente proibiti. A ben vedere, entrambe le posizioni presentano argomenti estremamente interessanti.

La tesi della Russia si basa appunto sul fatto che la Convenzione non sancisca un obbligo per gli Stati di astenersi direttamente dal finanziare gruppi terroristici. A supporto della propria tesi, essa ha evidenziato le differenze che sussistono tra il caso del *Genocidio*, richiamato dall'Ucraina come precedente utile a supportare la propria interpretazione della Convenzione, e il caso in esame. In particolare, è stato affermato che le due clausole compromissorie rispettivamente presenti nelle convenzioni – l'art. IX della Convenzione sul genocidio e l'art. 24 della Convenzione sul finanziamento del terrorismo – sono molto diverse nel linguaggio adottato. Mentre la prima include controversie relative alla responsabilità di uno Stato per genocidio, tale riferimento non è operato nell'art. 24 del secondo strumento in connessione al finanziamento dello Stato (CR 2017/2 p. 38 §10). Tale differenza sarebbe una evidente conseguenza dell'assenza della possibilità di accertare la diretta responsabilità statale, ai sensi della Convenzione. Inoltre, l'art. IV della Convenzione contempla l'eventualità che atti di genocidio siano commessi da *'responsible rulers and public officials'* (*ibid.* p. 38 §12), prevedendo dunque, sebbene non esplicitamente, che lo Stato sia suscettibile di essere riconosciuto responsabile per quanto commesso dai propri organi, in linea, peraltro, con il generale regime di responsabilità internazionale dello Stato, che attribuisce allo Stato la responsabilità per atti compiuti dai suoi organi nell'esercizio delle loro funzioni. Pertanto, un parallelo con la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo non sarebbe possibile, in quanto una disposizione analoga non esiste. Ciò che proibisce la Convenzione, infatti, è la raccolta e la fornitura di fondi da parte di qualunque persona, senza specificare ulteriormente la qualifica che potenzialmente tale individuo potrebbe avere (articolo 2 della convenzione), obbligando al contempo gli Stati parti a prendere talune misure preventive e punitive (articoli 4, 5, 6, 7, 8 della convenzione). Di conseguenza, non potrebbe in alcun modo rientrare nell'ambito della Convenzione l'ipotesi della responsabilità statale per aver direttamente fornito fondi a un gruppo terroristico.

Un secondo elemento portato a sostegno dell'esclusione della tesi propugnata dall'Ucraina è stato dedotto dall'analisi dei lavori preparatori alla Convenzione del 1999. Infatti, com'è noto, il progetto su cui si basa la Convenzione, deriva da un documento francese che, inizialmente, includeva la seguente disposizione: *'The provisions of this article cannot have the effect of calling into question the responsibility of the State as a legal entity'* (articolo 5 §5 della convenzione). Tale disposizione, su richiesta di alcune delegazioni è stata successivamente eliminata. Il motivo per l'eliminazione è stato che, facendo riferimento alla responsabilità statale, la precisazione si poneva al di fuori dell'ambito della Convenzione. Tuttavia, a ben vedere, la sua inclusione nella Convenzione, più che risultare estranea all'ambito della stessa, pareva delimitarlo, escludendo esplicitamente, a scanso di interpretazioni contrarie, che potessero emergere dalle disposizioni

precedenti proprio casi come quello in oggetto, ovvero relativi alla responsabilità dello Stato. Peraltro, la disposizione eliminata non escludeva neppure la responsabilità dello Stato per ciascuno degli illeciti codificati dalla Convenzione, ma esclusivamente per le disposizioni contenute nell'art. 5. In definitiva, sebbene con lo scopo di precisare l'ambito di applicazione della Convenzione, l'eliminazione della disposizione in oggetto non pare aver avuto l'effetto incontrovertibile di escludere la responsabilità dello Stato dall'ambito applicativo della Convenzione, come, peraltro, dimostra l'accertamento della giurisdizione *prima facie* della Corte sul ricorso presentato dall'Ucraina (ordinanza sulle *Provisional measures* §22 del 19 aprile 2017). In questo senso, tale accertamento non costituisce certamente una conferma della tesi sostenuta dall'Ucraina, ma rappresenta quantomeno un sostegno a favore dell'opinione secondo cui esiste una controversia (*ibid.* §22-23) tra le due parti e che questa divergenza interpretativa sia relativa alle disposizioni della Convenzione del 1999. Nonostante, infatti, il diniego della Russia in merito all'esistenza di una disputa tra le due parti (*Provisional measures* §26), la Corte ha accertato che, quanto meno *prima facie*, alcune delle doglianze proposte dall'Ucraina sono suscettibili di rientrare nell'ambito applicativo della Convenzione e che gli elementi esaminati sono sufficienti a stabilire la sua giurisdizione (*ibid.* §30-31).

D'altra parte, anche il ragionamento svolto dall'Ucraina induce a riflettere ulteriormente sulla complessità del punto sollevato e sull'apprezzabilità di entrambe le posizioni. In risposta alle argomentazioni presentate dalla Federazione Russa, infatti, l'Ucraina, pur ammettendo l'assenza nella Convenzione di un divieto esplicito per gli Stati di fornire finanziamenti a gruppi terroristici, giunge ad un'interpretazione delle disposizioni rilevanti e della pertinenza del caso del *Genocidio* per la controversia in esame totalmente differente rispetto a quella fornita dalla Russia. Sul punto della distinzione tra i due casi per via dell'assenza nell'art. 24 della ICSFT di un riferimento alla responsabilità dello Stato analogo a quello contenuto nell'art. IX (CR 2017/3 p. 47 §37-38), l'Ucraina ha sottolineato che per giungere alla conclusione cui è pervenuta nel caso *Genocidio* la Corte non è basata sull'art. IX, che rappresenta una disposizione di natura essenzialmente "giurisdizionale" (*ibid.* §38-39), bensì sull'art. I, che impone obblighi di prevenzione del genocidio, per far discendere un obbligo per lo Stato di non commettere genocidio. Neppure si è affidata al richiamato art. IV (*ibid.* §39), ma esclusivamente all'art. I mediante un ragionamento che in parte si basava sulla necessità di affiancare all'obbligo di prevenzione anche un divieto diretto di commissione del genocidio affinché la convenzione potesse perseguire il fine ultimo dell'eradicazione degli atti di genocidio.

Si avrebbe difatti una lettura del tutto distorta (oltre che non coerente) dell'intero impianto convenzionale se, da un lato, esistesse un obbligo di prevenzione di un dato crimine e, dall'altro, lo Stato potesse poi compiere direttamente gli stessi atti che è impegnata a prevenire e reprimere, senza che ciò costituisca una violazione dello strumento giuridico in questione (*ibid.* §40). Non si vede come lo stesso ragionamento non possa essere valido anche per la Convenzione del 1999.

Come rileva peraltro l'accusa ucraina, è certo che, se lo Stato, mediante i suoi organi o i suoi agenti, agisce finanziando atti di terrorismo internazionale, chiaramente non sta prendendo tutte le misure per prevenire e contrastare la commissione dei crimini proibiti, come direttamente richiede la Convenzione (*ibid.* §40). In questo senso, tuttavia, l'obbligo pare ampliarsi ulteriormente e virare verso una connotazione diversa rispetto a quella inizialmente

individuata. Ossia, non si tratta più di verificare se la Convenzione contenga, per quanto non espressamente, un divieto per lo Stato di finanziare il terrorismo; si tratta qui di individuare se, da tale finanziamento, possa discendere una violazione dell'obbligo di prevenzione, contenuto, questo sì, espressamente, nella Convenzione.

In ogni caso, al di là di questo particolare aspetto, è evidente che la questione sollevata dall'Ucraina, cui la Federazione Russa si oppone fermamente, richiama un problema di non poca importanza, poiché è suscettibile di influenzare la futura interpretazione degli obblighi che discendono dalla Convenzione del 1999 e avere un impatto anche su altri strumenti giuridici di natura analoga, conclusi con lo scopo di prevenire e reprimere specifici atti di terrorismo (*International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings* 1997; *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation* 1971). Tanto più il caso appare rilevante, in quanto la portata della Convenzione qui esaminata, come visto, è pressoché universale: essa è infatti uno degli strumenti convenzionali più ratificati nel panorama internazionale.

Alla Corte si offre quindi un'occasione importante per chiarire un punto di estremo rilievo, che non potrà non cogliere. È un'opportunità per dissipare futuri dubbi sulla questione e gettare così ulteriore luce sull'effettiva portata degli obblighi convenzionali e sul loro impatto sul regime internazionale della responsabilità dello Stato. Sebbene i giudici, nella decisione in esame, abbiano affrontato il punto solo in modo marginale, e funzionale all'accertamento della giurisdizione *prima facie*, essi hanno riscontrato l'esistenza di una disputa effettiva tra le parti (*Provisional measures* §31). Dunque, tale accertamento, nel quadro dell'ordinanza sulle misure cautelari, marca un primo, fondamentale, passo in questa direzione.

CLAUDIA CANDELMO