

Quaderni di  **C.R.S.T.**

Centro Ricerca Sicurezza e Terrorismo

Direttore Ranieri Razzante

Alessia Pietrantuono

**Sanzioni internazionali individuali
e compliance come strumento
di lotta al terrorismo**


**Pacini
Giuridica**



1. Dante Gatta, *Africa occidentale e Sabel: problematiche locali dalla valenza globale. Tra terrorismo, traffici illeciti e migrazioni*
2. Miriam Ferrara e Dante Gatta, *Lineamenti di counter-terrorism comparato*
3. Alessandro Lentini, *Selected Issues in Counter-terrorism: special investigative techniques and the international judicial cooperation Focus on the European Union*
4. Michele Turzi, *The effects of Private Military and Security Companies on local populations in Afghanistan*
5. Ilaria Stivala, *Hezbollah: un modello di resistenza islamica multidimensionale*
6. Alessandro Anselmi, *Onion routing, cripto-valute e crimine organizzato*
7. Fabio Giannini, *La mafia e gli aspetti criminologici*
8. Giuseppe Lana, *Si Vis Pacem Para Ludum. Ping Pong Diplomacy: When Sport Breaks Walls*
9. Costanza Pestarino, *Permanent Structured Cooperation (PESCO). Opportunities and Risks for the Italian military Sector*
10. Fabio Giannini, *Terrorismo internazionale. Aspetti criminologici e normativi*
11. Alessandro Anselmi, *Polizia e popolo. Dall'assolutismo allo stato di diritto tra il XVIII e il XIX secolo*
12. Antonio Rosato, *Profili penali delle criptovalute*
13. Giuliana Milone, *Recupero e valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*
14. Alessia Pietrantuono, *Sanzioni internazionali individuali e compliance come strumento di lotta al terrorismo*

© Copyright 2021 by Pacini Editore Srl

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca
56121 Pisa

Responsabile di redazione
Gloria Giacomelli

Indice

Capitolo primo

Le Sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite contro il terrorismo internazionale

1. La Global Counter terrorism Strategy

1.1 Il 1267 Sanctions regime

1.2 Gli effetti della Risoluzione 1373 sulle sanzioni individuali contro il terrorismo

2. La *compliance* internazionale con le sanzioni del Consiglio di Sicurezza.

3. L'adattamento delle tecniche di compliance del Consiglio di Sicurezza all'evoluzione del terrorismo internazionale

Capitolo secondo

La compliance degli Stati e degli attori non statali con i regimi sanzionatori individuali

1. Il ruolo armonizzante dei meccanismi informali: il FATF

2. Le Raccomandazioni del GAFI-FATF e le Direttive UE sul contrasto al finanziamento del terrorismo

3. Conclusioni generali

CAPITOLO PRIMO

Le Sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite contro il terrorismo internazionale

Si definiscono **sanzioni internazionali** le misure coercitive non implicanti l'uso della forza adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nell'ambito dei poteri ad esso spettanti in base al Capitolo VII della Carta istitutiva. È compito e prerogativa del Consiglio, infatti, accertare quando nella comunità internazionale degli Stati sussiste una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione. Di conseguenza, il Consiglio adotta raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese, in conformità agli articoli 41 e 42 della Carta per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale¹.

Tipico esempio di sanzione è l'*embargo*, che consiste nella restrizione al commercio, ai trasporti o alle comunicazioni verso e da un determinato Paese. L'embargo può essere totale quando per la sua estensione colpisce l'intera economia di uno Stato (c.d. embargo totale).

All'estremo opposto per ampiezza d'intervento si collocano le c.d. sanzioni mirate o *targeted sanctions*. A differenza delle misure economiche generalizzate, queste sono limitate alla sfera (economica e/o personale) di determinati individui o enti, ovvero impongono restrizioni ad un determinato settore dell'economia di un paese o al commercio di un prodotto².

Le sanzioni mirate non sono previste espressamente dall'art. 41 della Carta, ma sono nate nella prassi applicativa del Consiglio di Sicurezza come risultato della scelta umanitaria di misure coercitive che non penalizzassero indiscriminatamente l'intera popolazione dello Stato colpito, quando la responsabilità per la violazione del diritto internazionale – inteso qui nel senso di violazione o minaccia alla pace - o più in generale di "*reprehensible policies*" è ascrivibile esclusivamente a esponenti governativi, leaders politici e loro sostenitori, élites militari.³

¹ Art. 39 of the Charter: «The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security».

² CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*, Giuffrè, 2007.

³ 1991 Report on Humanitarian Needs in Iraq in the Immediate Post-crisis Environment by a Mission to the Area Led by M Martti Ahtisaari, the Under-Secretary-General for Administration and Management. Per un'analisi approfondita: THOMAS G. WEISS, DAVID CORTRIGHT, GEORGE A. LOPEZ AND LARRY MINEAR, *Political gain and civilian pain: Humanitarian impacts of economic sanctions*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham/New York/Boulder/Oxford, 1997. LARRY MINEAR, DAVID CORTRIGHT, JULIA WAGLER, GEORGE A. LOPEZ AND THOMAS G. WEISS, *Towards more humane and effective sanctions management: enhancing the capacity of the United Nations system*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper No. 31, 1998

Tali misure sono state applicate per la prima volta nel contesto del conflitto nell'ex-Jugoslavia, e da allora costituiscono il principale strumento d'intervento pacifico del Consiglio di Sicurezza nell'ambito del sistema di "sicurezza collettiva" istituito con l'Organizzazione delle Nazioni Unite⁴. Le **sanzioni individuali contro il terrorismo**, adottate nel quadro della *policy* globale di contrasto al terrorismo transnazionale, rappresentano oggi il massimo grado di individualizzazione e formalizzazione dei regimi sanzionatori imposti dal Consiglio di Sicurezza. La loro caratteristica fondamentale è di essere dirette contro individui, persone fisiche o giuridiche, e gruppi (armati) individuati in base al criterio dell'inclusione in una *lista* di terroristi (o presunti tali). La natura personalistica di tali sanzioni ha condotto all'applicazione di misure restrittive specifiche che meglio si adattano a soggetti diversi dagli Stati. Se ne possono distinguere tre forme principali: a) sanzioni finanziarie, consistenti nel congelamento dei fondi, di altri beni finanziari e di risorse economiche dei soggetti interessati; b) *travel ban*, cioè il divieto di consentire lo spostamento dei soggetti individuati oltre i confini del paese in cui si trovano; c) *arms embargo*, consistente nel divieto di fornire in qualsiasi modo armi agli stessi soggetti.

Dall'elenco delle misure si evince un'ulteriore caratteristica delle sanzioni internazionali (sia generali, sia individuali): sebbene gli effetti delle misure restrittive siano diretti contro persone fisiche o giuridiche, i destinatari degli obblighi contenuti nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sono gli Stati. Questi ultimi sono tenuti ad attuare le decisioni vincolanti del Consiglio in forza dell'art. 103 della Carta, il quale stabilisce la prevalenza degli obblighi nascenti dall'adesione alle Nazioni Unite su ogni altro accordo internazionale⁵.

Nonostante le perplessità della dottrina internazionalista circa la compatibilità delle sanzioni individuali con la *ratio* dell'art. 41 della Carta, gli stati hanno prestato una sorta di acquiescenza verso le risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza, non contestandone la competenza ad adottare misure coercitive anche nei confronti di determinati individui o gruppi. Ciò è avvenuto quando nel 2002 il Consiglio ha esteso l'ambito di applicazione della risoluzione 1267, inizialmente diretta

⁴ Il Targeted Sanctions Consortium (TSC) contava fino al 15 marzo 2017 13 casi di "targeted sanctions regimes". Dal 1991 sono stati imposti 25 regimi sanzionatori ristretti. Le ultime sanzioni generali risalgono al 1994. I dati sono consultabili sul sito dedicato del Graduate Institute di Ginevra oppure sulla risorsa elettronica SANCTIONSAPP, ideata dal Program for the Study of International Governance del Graduate Institute.

⁵ Art. 103 UN Charter: «In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.».

Le misure coercitive adottate in base al Capitolo VII della Carta sono escluse dal rispetto della *domestic jurisdiction* per espressa previsione dell'art. 2 (7): «Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.».

contro un'entità (i Talebani) che controllava una porzione del territorio afgano, agli individui singoli associati con i talebani, Al Qaeda e Bin Laden, ovunque si trovassero.

Quanto appena descritto evidenzia una terza caratteristica fondamentale e peculiare delle c.d. **targeted sanctions**: la loro efficacia nei confronti dei soggetti colpiti prescinde da qualsiasi collegamento territoriale tra questi e lo stato che è tenuto ad applicarle. In altre parole, le sanzioni individuali sono dirette contro persone ed entità non statali⁶ come se queste fossero soggetti di diritto internazionale al pari degli stati.

Attraverso l'espansione della nozione di "minaccia alla pace" il Consiglio di Sicurezza ha nel tempo ampliato i propri ambiti d'intervento andando oltre l'originario significato del termine "sicurezza internazionale", con il quale l'art. 1(1) della Carta indica uno degli scopi ed obiettivi fondamentali dell'O.N.U.⁷

Tale nuova concezione, sviluppatasi dopo la fine della guerra fredda, ha reso possibile il ricorso alle sanzioni internazionali contro individui ed entità segnalati come terroristi dagli Stati.⁸ Il Consiglio, tuttavia non si è limitato all'adozione di sanzioni mirate. Con le risoluzioni 1373 del 2001 e 1540 del 2004 – rispettivamente relative al contrasto al finanziamento del terrorismo e alla proliferazione del nucleare per scopi bellici – sono state rese vincolanti disposizioni di carattere generale ed astratto che riproducono quelle *negoziate* in specifici trattati internazionali, ma che, in forza del Capitolo VII, s'impongono anche agli stati Membri che non vi hanno preso parte. Nonostante il dubbio sulla legittimità di tale atto, giudicato non conforme al diritto onusiano da buona parte degli internazionalisti, e l'accusa rivolta al Consiglio di sicurezza di aver agito *ultra vires*, gli Stati hanno prestato consenso pressoché unanime alle prime risoluzioni contro il terrorismo⁹.

Il termine "consenso" non deve trarre in inganno. L'art. 25 della Carta obbliga gli Stati Membri ad attuare le decisioni del Consiglio di Sicurezza; le risoluzioni adottate sotto l'egida del Capitolo VII

⁶ Nel diritto internazionale manca una definizione precisa di attori non statali (NSAs); il termine è usato per ricomprendere "actors which apparently only have in common that they are not the State, and not governmental." A. PETERS, L. KOEHLIN, T. FORSTER, G.F. ZINKERNAGERL (eds.), *Non-State Actors and Standard Setters* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p. 19.

⁷ BRUNO SIMMA ET AL., *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, 2012. Nella risoluzione dell'Assemblea Generale U.N. Doc. A/RES/66/290, è contenuta una spiegazione della concezione di "human security".

⁸ In una dichiarazione del 1992, il Consiglio di Sicurezza affermava che le cause non militari d'instabilità in campo politico, economico, sociale, umanitario ed ecologico rappresentano oggi <<minacce alla pace e alla sicurezza>> (UNSC Statement, 31 January 1992, UN Doc S/23500). Dal 2000 il Consiglio ha specificato il tipo di rischio oggetto di risoluzioni vincolanti o non vincolanti: cambiamenti climatici, proliferazione di armi di distruzione di massa, terrorismo, ebola (UNSC Res. 2177/2014).

⁹ Il motivo di tale consenso sta nella situazione di grave emergenza percepita a livello globale dopo gli attacchi dell'11 settembre. «They did so [...] mainly because they found that it corresponded to their felt needs or interests; [...] they were willing to cooperate because they accepted it; an acceptance that is limited to the specific contents of this particular resolution.» ABI-SAAB, *The security Council legibus solutus? On the legislative forays of the Council* (in GOWLLAND DEBBAS, *Liber amicorum, International law and the quest for its implementation*, Leiden 2010).

sono vincolanti e prevalenti in base agli artt. 2(2-5) e 103¹⁰. Tale principio è stato confermato dalla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia e in quella del Tribunale per l'ex-Jugoslavia¹¹. Tuttavia, come anticipato, le sanzioni imposte contro individui, per essere realmente efficaci, necessitano della completa attuazione da parte degli apparati esecutivi e normativi degli stati, soprattutto quando le misure restrittive sono contenute in risoluzioni di natura pseudo-legislativa come la UNSC Res. n.1373 del 2001.

Non esiste, infatti, un meccanismo internazionale di *enforcement* che possa sostituirsi in una seconda fase agli Stati Membri nel caso in cui le sanzioni individuali non siano state da questi implementate. Questa è la ragione per cui la scelta di restringere la portata delle sanzioni a determinate persone, onde limitare gli effetti negativi sulle popolazioni civili, ha comportato una serie d'iniziative di riforma istituzionale e procedurale in seno all'O.N.U., volte a perfezionare l'**efficacia** (*effectiveness*) delle suddette sanzioni¹². Il risultato di questi processi ha influenzato direttamente la prassi del Consiglio di Sicurezza, portando una serie di innovazioni: la formalizzazione di un'unica procedura per l'inserimento nelle liste dei soggetti designati, nonché per la loro cancellazione; la definizione di modelli di sanzioni finanziarie, *travel bans* e *arms embargoes*; la creazione di Comitati e di *panel* di esperti per monitorare il grado di conformità con i regimi sanzionatori delle legislazioni e delle amministrazioni statali, ma anche per coadiuvare gli stati membri attraverso programmi di sviluppo delle competenze tecniche e giuridiche necessarie ad implementare i regimi sanzionatori (*capacity building and training programs*)¹³.

La necessità di ottenere un livello diffuso ed uniforme di *compliance* con i regimi sanzionatori da parte di tutti i Paesi ha favorito da una parte il coinvolgimento di nuovi attori internazionali –

¹⁰ Art. 25 UN Charter: «The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.»

Art. 2: (2) «All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter.»; (5) «All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action.»

¹¹ Si leggano ad esempio le ordinanze nel caso *Lockerbie*, il parere sulla conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo, la decisione dell'ICTY nel caso *Tadic*.

¹² CORTRIGHT AND LOPEZ, *Smart sanctions: targeting economic statecraft*, Rowan & Littlefield Publishers, Maryland, 2002, p.2.

¹³ Si fa riferimento ai processi Interlaken (I-II), Bonn-Bernil e Stockolm che si svolsero tra il 1998 e il 2002 su iniziativa di alcuni stati europei. La più recente iniziativa di riforma, l'High Level Review del 2015, ha portato all'attenzione di Stati e rappresentanti di organizzazioni internazionali e società commerciali nuove questioni connesse all'utilizzo delle sanzioni come parte di una più ampia politica di risoluzione dei conflitti. I punti evidenziati sono stati tra gli altri: il rafforzamento dello scambio d'informazioni tra *monitoring groups*, osservatori umanitari e fornitori di servizi; l'analisi dei rischi di "over-compliance" da parte dei soggetti obbligati⁴⁹; la richiesta di maggiore trasparenza nel procedimento di designazione, che garantisca il rispetto dei diritti e delle garanzie individuali, eventualmente prevedendo l'accesso al meccanismo dell'Ombudsperson per tutti i regimi sanzionatori; le nuove minacce che l'uso della rete Internet pone alla sicurezza globale. SUE E. ECKERT, *The Evolution and effectiveness of UN targeted sanctions*. In, *Research Handbook on UN Sanctions and international Law*. Larissa Van den Herik (ed.), 2017. (Eckert, 2017)

organizzazioni internazionali, ONG, organismi di diritto privato tra cui intermediari finanziari, associazioni, banche – in ogni fase dell’implementazione delle sanzioni¹⁴. Dall’altra, ha condotto le istituzioni internazionali, a riconsiderare le interazioni tra diversi ambiti giuridici; in particolare l’opportunità di conciliare il diritto derivato onusiano con il *rule of law*, il rispetto per il *due process* e la tutela dei diritti umani.

I casi portati davanti alla Corte europea dei Diritti dell’Uomo e alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea hanno messo in risalto le implicazioni delle sanzioni individuali per alcuni diritti fondamentali: la libertà di movimento, le garanzie del giusto processo, la proprietà privata, la privacy, il rispetto delle relazioni familiari¹⁵. Da una prospettiva sostanziale e preventiva ciò ha comportato la rideterminazione di alcuni parametri delle sanzioni, attraverso, ad esempio, la previsione di specifiche ipotesi di deroga o esenzione, di limiti di durata e di meccanismi di revisione. Dal punto di vista degli strumenti successivi e repressivi la soluzione, meno garantista, è stata la creazione del “Focal Point for de-listing”, in seguito sostituito dall’ufficio dell’Ombudsperson. Quest’ultimo è un organo monocratico che ha sede a New York, competente a ricevere le richieste di cancellazione dalla lista dei presunti terroristi stilata dal Sanctions Committee, cioè la 1267 Sanctions List. La creazione di un ufficio centrale che rendesse più facile per i soggetti colpiti dalle restrizioni accedere a una forma di *reclamo*, anche se non paragonabile a una tutela giurisdizionale, ha mitigato l’assenza di un termine certo delle sanzioni individuali¹⁶.

L’attuazione delle *targeted sanctions* contro il terrorismo rimane una prerogativa degli esecutivi di ogni singolo paese e materia d’*intelligence*, motivo per cui manca un meccanismo di *judicial review* internazionale. La tendenza degli Stati a non delegare poteri agli organismi internazionali in questo campo, come in altre materie strettamente connesse alla sovranità interna, come la legislazione penale, non ha tuttavia impedito che vi fosse piena accettazione delle sanzioni del CdS tra tutti gli SM, con l’eccezione della Corea del Nord e dell’Iran per ovvie ragioni.

Il successo globale delle sanzioni individuali si spiega in base a diversi fattori. Non è stata infatti solo la consapevolezza della natura transnazionale del fenomeno terroristico di matrice jihadista a favorire l’utilizzo delle sanzioni individuali come nuovo mezzo coercitivo non implicante l’uso della forza,

¹⁴ Misure restrittive come gli *asset freeze* (congelamento di conti e altre risorse finanziarie) impongono obblighi gravosi a carico di soggetti privati, come le banche, tenuti ad applicare concretamente i provvedimenti esecutivi disposti nei confronti dei loro clienti inseriti nelle *black list* e a controllare e segnalare le “operazioni sospette”. Pertanto, come sottolinea GIUMELLI, il testo delle risoluzioni deve essere specifico il più possibile al fine di rendere inequivocabili gli obblighi dei privati, in modo da non incorrere in responsabilità. GIUMELLI, *Understanding United Nations targeted sanctions*, 2014.

¹⁶ Anche se, in base alla Res. 1333(2000) dovevano avere una durata di dodici mesi, le sanzioni sono state regolarmente rinnovate; Res 1455 (2003) §1 and 2; Res 1526 (2004) §3; Res 1733 (2007) §33; Res 1904 (2009) §47 and Res 1989 (2011) §59.

ma soprattutto il sistema implementato per monitorarne l'attuazione. Esso si basa sul controllo operato dai Comitati istituiti dal Consiglio di Sicurezza e sul fornire assistenza tecnica agli stati attraverso *capacity building e training programs*.

I Comitati delle Sanzioni non sono una novità, ma rappresentano il rimedio *ad hoc* tradizionalmente adottato dal CdS per implementare i regimi di sanzioni (*comprehensive sanctions*)¹⁷. In occasione dello Stockholm Process svoltosi nel 2002 con la cooperazione del Segretariato delle Nazioni Unite, si pose l'attenzione sulla cooperazione attiva tra Nazioni Unite e Stati Membri come metodo per rendere effettivi i nuovi regimi sanzionatori.

In sostanza, l'efficacia delle *targeted sanctions* dipende dalla capacità degli organi politici, legislativi, amministrativi e giudiziari dei singoli Stati di dare esecuzione alle decisioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza in conformità agli obblighi internazionali e di mettere in atto le misure restrittive in esse previste in armonia con i precetti costituzionali e legali dell'ordinamento interno.¹⁸

1. La Global Counter terrorism Strategy.

Le sanzioni individuali fanno parte della più ampia strategia di contrasto al terrorismo transnazionale elaborata in seno all'Assemblea Generale. Inaugurata nel 2006, con lo scopo di delineare un quadro d'intervento sistematico e concordato tra gli Stati Membri dopo gli eventi successivi all'attentato dell'11 settembre, la strategia globale ha segnato il superamento dell'approccio c.d. settoriale¹⁹ adottato fino a quel momento dalla comunità internazionale. L'impossibilità di elaborare una definizione univoca di terrorismo, a causa degli ostacoli posti dalla dottrina dell'autodeterminazione, aveva condotto negli anni precedenti alla ratifica di specifiche convenzioni, volte a reprimere alcune condotte penalmente rilevanti, quali ad esempio, il dirottamento di aerei, la presa di ostaggi, gli assalti alle navi da trasporto.²⁰ Avendo natura negoziale le convenzioni lasciano agli Stati la libertà di ratifica e d'implementazione, in assenza di una corte internazionale competente ad applicare le norme dei trattati.²¹ Tutte le diciannove convenzioni seguono lo stesso schema pragmatico: accanto al principio di diritto consuetudinario della giurisdizione universale, le parti s'impegnano ad introdurre nei propri

¹⁷ Comitati per le sanzioni (Sanctions Committees) sono organi sussidiari del Consiglio di Sicurezza, che può crearli in virtù dell'art. 29 della Carta e dell'art. 28 del Regolamento interno provvisorio. Ciascun Comitato ha competenza sul regime sanzionatorio in concomitanza con il quale è stato costituito. Ad eccezione dell' 'Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions (the 'Working Group on Sanctions'), non esiste un sistema generale d'implementazione delle sanzioni.

¹⁸ VERA GOWLLAND DEBBAS, *National Implementation of UN sanctions. A Comparative Study*. (Debbas, 2004)

¹⁹ FRANCESCA GALLI AND ANNE WEYEMBERGH (eds.), *EU counter-terrorism offences: What impact on national legislation and case-law?* (Editions de l'Université de Bruxelles, 2012), Etudes Européennes, 15. (2012)

²⁰ La lista completa delle convenzioni contro il terrorismo e lo stato di avanzamento di ognuna è consultabile sul sito dell'OSCE, al seguente link <https://www.osce.org/atu/17138?download=true>.

²¹ NIGEL D. WHITE, 'The United Nations and Counter-Terrorism: multilateral and executive law-making' in *Counter Terrorism: International Law and Practice* (Oxford University Press, 2012) 54. (White, 2012)

ordinamenti penali i reati che puniscono le condotte qualificate come terrorismo e a cooperare reciprocamente nelle attività d'indagine, processuali e preventive.

La Convenzione internazionale per l'eliminazione del finanziamento del terrorismo del 1999 è quella che ha avuto maggiore adesione e importanti sviluppi nella successiva strategia globale contro il terrorismo. Fondamentale è infatti la previsione che richiede agli SM d'introdurre nei propri ordinamenti giuridici il reato di finanziamento del terrorismo, del quale la Convenzione contiene una definizione (Art. 2, par 1) ²².

La risoluzione 60/288 che ha dato vita alla Counter-terrorism Strategy non è però vincolante. In essa è affermata la "naturale" competenza per materia dell'Assemblea Generale, anche se viene riconosciuta l'autorità del CdS nell'imporre misure coercitive con lo scopo di ripristinare la sicurezza internazionale. Nell'annesso Piano d'azione gli SM esprimono la volontà (<<resolve to>>) d'implementare le risoluzioni del Consiglio contro il terrorismo internazionale cooperando con i suoi organi.²³

L'Assemblea Generale della Nazioni Unite ha quindi creato il quadro normativo internazionale per un'azione concertata tra gli SM, ma il sistema è completato (e reso operativo) dalle risoluzioni vincolanti del CdS, che ha posto la base giuridica legittimante il suo intervento nell'art. 39 della Carta ONU.

Il caso che ha segnato l'inizio del mandato del Consiglio di Sicurezza in materia di terrorismo è stato il disastro aereo di Lockerbie. Vale la pena raccontarlo brevemente.

Il 21 dicembre 1988 un aereo della Pan Am in volo da Londra a New York esplose sopra la cittadina di Lockerbie, in Scozia, in conseguenza dell'esplosione di un ordigno collocato a bordo da attentatori libici. L'episodio rientrava nell'ambito della Convenzione di Montreal del 1971²⁴, motivo per cui tutte le Parti del Trattato coinvolte- USA, UK, Libia- reclamarono la giurisdizione. In base alla clausola *aut dedere aut judicare*, il Governo libico decise di perseguire i due sospetti invece di concedere l'estradizione. Il fatto provocò la reazione sdegnata di Stati Uniti e Regno Unito, i quali si

²² Art. 2, par 1:

- a) <<...directly or indirectly, unlawfully and willfully, provid[ing] or collect[ing] funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, to carry out an offence described in any one of the existing counter-terrorist treaties >>;
- b) <<any ... other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act>>.

²³ Annex, Plan of Action § 2 (c):<<To implement all Security Council resolutions related to international terrorism and to cooperate fully with the counter-terrorism subsidiary bodies of the Security Council in the fulfillment of their tasks, recognizing that many States continue to require assistance in implementing these resolutions; >>

²⁴ Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation of 23 September 1971 entered into force on 26 January 1973 (974 UNTS 177).

rivolsero al Consiglio di Sicurezza affinché adottasse misure coercitive per costringere la Libia a consegnare i due sospetti.

Il Consiglio adottò la Risoluzione 731 in base al Capitolo VI della Carta²⁵. La Libia si oppose alle richieste e rimise la questione alla Corte Internazionale di Giustizia lamentando la violazione dei suoi diritti, disposti dall'art. 7 della Convenzione di Montreal²⁶, deducendo che non vi fosse alcun obbligo di conformarsi alla risoluzione del Consiglio, poiché non vincolante e chiedendo le misure provvisorie di cui all'art. 41 dello statuto dell'ICJ²⁷. A questo punto, con la Risoluzione 748²⁸ il Consiglio di Sicurezza dichiarò che la situazione costituiva una minaccia alla pace e alla sicurezza in base all'art. 39 della Carta. La Corte dichiarò che la Risoluzione 748 prevaleva sugli obblighi della Convenzione in virtù dell'art. 103 della Carta²⁹.

Le Risoluzioni del Consiglio formano una base giuridica vincolante, complementare rispetto a quella formata dall'Assemblea Generale, composta da regimi sanzionatori contro individui e da obblighi più generali di prevenzione e repressione a carico degli Stati membri.

Le sanzioni adottate nel 1999 contro i Talebani in Afghanistan, poi contro Al-Qaeda³⁰, costituiscono la base del sistema delle *targeted sanctions*. Agli Stati è richiesto di mettere in atto una serie di misure preventive contro individui, gruppi, società ed enti, designati in una lista di (presunti) "associati" ai Talebani, Osama Bin Laden e Al Qaeda; le misure consistono: i) nel bloccare i fondi e le altre risorse finanziarie ed economiche, ii) nell'impedire l'ingresso o il transito nel territorio degli Stati Membri, iii) nell'impedire la fornitura diretta o indiretta, la vendita e il trasferimento dai loro territori o per il tramite di loro cittadini, di armi e materiale connesso o istruzioni relative. La lista, estesa gradualmente fino a ricomprendere qualsiasi gruppo considerato "affiliato" ad Al-Qaeda, è costantemente aggiornata sotto l'attuale nomenclatura ISIL (Da'esh) & Al-Qaeda Sanctions List³¹ o

²⁵ Il Capitolo VI regola la risoluzione pacifica delle controversie. Il Consiglio può, in uno dei casi di controversia tra Stati previsti dall'art.33, adottare raccomandazioni o metodi di sistemazione adeguati.

²⁶ L'art. 7 stabilisce l'obbligo per le Parti di processare o estradare i colpevoli dei crimini contemplati dalla Convenzione.

²⁷ L'art. 41 dello Statuto prevede che la Corte «ha il potere di indicare, se considera che le circostanze lo richiedano, ogni misura provvisoria che deve essere presa per la protezione dei diritti rispettivi di ciascuna delle parti».

²⁸ UNSC Res 748 (1992) (31 March 1992).

²⁹ *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United States) (Provisional Measures)* [1992] ICJ Rep 3, 15.

³⁰ UNSC Res 1267, 15 ottobre 1999. Nel 2011 il Consiglio di Sicurezza divise il *1267 Sanctions regime*, istituendo un separato regime (il *1988 Sanctions regime*) contro i Talebani. In questo modo fu eliminato dalle sanzioni ogni legame territoriale.

³¹ Con la Risoluzione 2368 (2017), il Consiglio di Sicurezza ha imposto "individual targeted sanctions" (assets freeze, travel ban, and arms embargo) contro individui, gruppi, società ed enti inseriti nella ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions List.

La Lista contiene i nomi di 257 individui e 82 entità. Aggiornata il **29 maggio 2018**, sostituisce le precedenti versioni. Il nome della Lista è cambiato il 17 dicembre 2015 in seguito all'adozione della Risoluzione 2253 (2015). Le future modifiche seguiranno le decisioni del Comitato 1267/1989/2253.

“Consolidate List”. La lista è amministrata da un Comitato (*1267 Sanctions Committee*), che ha il compito fondamentale di inserire e rimuovere i nominativi proposti dagli Stati. Il procedimento con cui opera il Comitato (“Guidelines for the Committee for the Conduct of Its Work”) è stato modificato nel 2006 e nel 2009, in seguito alle pronunce di alcune corti regionali e nazionali (e del Comitato dei diritti umani) che hanno giudicato le procedure segrete intergovernative d’inserimento nella lista lesive dei principi del giusto processo. Infatti, anche se le risoluzioni non sono fonti dirette di doveri e/o diritti nei confronti degli individui, giacché gli Stati sono i primi destinatari degli obblighi in esse prescritti, la designazione ufficiale dei soggetti che subiranno le misure restrittive è effettuata dal Comitato per le Sanzioni, cioè da un organo politico con poteri delegati dal Consiglio di Sicurezza, al di fuori di qualsiasi controllo giudiziale.

Accanto alle sanzioni dirette contro gli Stati sponsor e contro gli individui, il Consiglio ha iniziato, dopo l’11 settembre, ad adottare una serie di misure vincolanti contro il terrorismo in generale³², senza riferirsi ad una situazione concreta e senza fornire (fino alla Risoluzione 1566/2004) una definizione di terrorismo³³.

La Risoluzione 1373 del 2001, (“Threats to international peace and security caused by terrorist acts”), ha definito l’agenda antiterrorismo degli Stati, riproducendo il contenuto della Financial Convention del 1999.

Una prima serie di obblighi riguarda il finanziamento del terrorismo. Oltre a confermare il congelamento dei fondi come misura fondamentale da applicare senza ritardo nei confronti dei soggetti segnalati³⁴, la risoluzione richiede agli Stati di introdurre il reato di finanziamento del terrorismo³⁵. Una seconda serie di obblighi riguarda le misure da adottare per prevenire e reprimere atti preparatori al compimento di azioni terroristiche, tra cui il reclutamento, la pianificazione, la facilitazione; è richiesto agli Stati di prevedere altrettante figure di reato e di assicurarsi che anche gli autori di tali condotte siano <<consegnati alla giustizia>> e che << le pene siano proporzionate alla gravità degli atti ³⁶ >>!

³² UNSC Res 1373[2001]; 1535 [2004]; 1566 [2004]; 1617 [2005]; 1624 [2005].

³³ UNSC Res 1566(2004) §3 : <<Recalls that **criminal acts**, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the **purpose to provoke a state of terror** in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature;>>.

³⁴ UNSC Resolution 1373 §1(c).

³⁵ UNSC Resolution 1373 §1(b).

³⁶ UNSC Resolution 1373, §2(b).

Si esortano, infine, gli Stati a ratificare e mettere in atto le convenzioni già esistenti, in particolare la Convenzione contro il finanziamento del terrorismo e a rafforzare in quest'ambito la cooperazione e lo scambio d'informazioni.

La dimensione legislativa sovranazionale della Risoluzione 1373 è per alcuni³⁷, evidente nella sua "istituzionalizzazione", attraverso la creazione del Counter Terrorism Committee, con il compito di monitorare la *compliance* degli Stati. Il CTC è divenuto con il tempo un "*administrative rule-maker*"³⁸, ha specificato il contenuto della risoluzione, stabilendo le *best practices* applicative e fornendo agli Stati precise linee guida per l'implementazione.

Per completare il quadro delle misure decise per combattere il terrorismo è necessario citare la Risoluzione 2178 del 2014, concepita per affrontare la nuova minaccia costituita dai c.d. Foreign Terrorist Fighters (FTF)³⁹.

La 2178 si pone nel solco tracciato dalla precedente Risoluzione 1373, della quale riproduce la natura generale delle richieste indirizzate agli Stati, rese vincolanti dalla sottoposizione al Capitolo VII della Carta, spingendosi però oltre nello stabilire obblighi specifici che risultano in una combinazione di provvedimenti penali, civili e amministrativi⁴⁰, a volte indirizzati direttamente ad individui⁴¹. La Risoluzione 2178 raccoglie tutta una serie di disposizioni delle Nazioni Unite, tra cui il regime sanzionatorio del Comitato 1267, ivi indicato come uno strumento essenziale del contrasto al finanziamento del terrorismo; la sua validità quindi si estende oltre la coercizione tipica delle sanzioni individuali. Nel fare questo il Consiglio si riferisce esplicitamente alle Raccomandazioni elaborate da un organismo esterno alle Nazioni, il FATF (Financial Action Task Force), del quale riconosce il ruolo di *standard-setter* internazionale. Attraverso il richiamo alle due risoluzioni precedenti, la 1267 e la 1373, la risoluzione 2178 fa convergere parzialmente i due diversi regimi- quello della Consolidated List e quello delle misure generali contro il terrorismo- sotto l'ombrello del Counter Terrorism Committee. Già nel 2004 d'altronde era stato costituito l'Analytical Support and Sanctions Monitoring Team con lo scopo di <<facilitare aree di convergenza tra il Comitato 1267 e il CTC⁴²>>.

1.1. Il 1267 Sanctions regime.

³⁷ SZASZ *The Security Council starts legislating*, (2002) American Journal of International Law 96(4): 901–905. (Szasz, 2002).

³⁸ CHRISTIAN WALTER, 2011 EPIL, *Terrorism*. (Walter, 2011)

³⁹ La Risoluzione 2178 definisce Foreign Terrorist Fighter <<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. >>.

⁴⁰ Ad esempio, l'art. 6 richiede agli Stati di dotarsi di norme penali contro i FTFs. Gli artt. 2 e 8 prevedono misure amministrative e civili per impedire i viaggi e l'addestramento a scopo terroristico e per prevenire la radicalizzazione.

⁴¹ ANNE PETERS, *Beyond Human Rights*. (Peters, 2016)

⁴² UNSC Res. 1526 (30 January 2004), par. 7.

Lo scopo originario dichiarato dalla risoluzione 1267 del 1999 era fare pressione sui Talebani che controllavano gran parte del territorio afgano costringendoli a cessare le ostilità nei confronti della popolazione civile e a mettere fine al sostegno dato ad Al Qaida e Osama Bin Laden. Agli Stati era richiesto di mettere in atto l'embargo sui voli provenienti o diretti in Afghanistan e il congelamento dei fondi posseduti dai Talebani.⁴³

Nel 2002, la nuova risoluzione 1390 espandeva l'ambito delle sanzioni ad Al-Quada, Bin Laden, i Talebani e qualsiasi organizzazione, gruppo, entità e individuo associati⁴⁴, introducendo anche la misura del *travel ban*. Si dava vita, in tal modo, ad un regime sanzionatorio internazionale e permanente, non collegato ad una specifica entità territoriale, ma ad una "minaccia globale" rappresentata da "atti di terrorismo internazionale". I destinatari delle misure restrittive sono persone fisiche e giuridiche, soggetti privati, enti indicati in una lista amministrata dal Consiglio di Sicurezza, tramite il Sanctions Committee. Inizialmente, la risoluzione 1267 non prevedeva alcuna garanzia per i soggetti colpiti dalle misure restrittive: nessun criterio per l'inserimento nella c.d. black list, nessun procedimento di rimozione dalla Lista, nessuna garanzia processuale, come il diritto ad essere informati dell'esistenza di un procedimento di designazione a proprio carico e di conoscerne le motivazioni⁴⁵.

⁴³ Più esattamente: i) divieto dei voli effettuati da vettori detenuti, noleggiati o operati all'estero dai Talebani e ii) congelamento dei fondi detenuti all'estero o controllati direttamente o indirettamente dai Talebani, individuati dal Sanctions Committee.

⁴⁴ La nozione di "associazione" è spiegata solo più tardi, nella **risoluzione 1822 (2008)**. Con il termine s'intende: 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 material to; c) Recruiting for; or otherwise supporting acts or activities of Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof.

⁴⁵ I criteri di designazione saranno introdotti più tardi. Le Linee Guida del Comitato, aggiornate al 2016, stabiliscono che << le proposte di designazione provenienti dagli Stati Membri devono contenere un prospetto dettagliato dei casi che le motivano, come indicato nelle risoluzioni rilevanti >> par.6 (e). Nello stesso paragrafo si fa riferimento ai criteri stabiliti nei paragrafi 3 e 5 della risoluzione 2253(2015), come di seguito:

<< Listing Criteria

3. Decides that acts or activities indicating that an individual, group, undertaking or entity is associated with ISIL or Al-Qaida and therefore eligible for inclusion in the ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions List include: (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, ISIL, or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof; 4. Notes that such means of financing or support include but are not limited to the use of proceeds derived from crime, including the illicit cultivation, production and trafficking of narcotic drugs and their precursors; 5. Confirms that any individual, group, undertaking or entity either owned or controlled, directly or indirectly, by, or otherwise supporting, any individual, group, undertaking or entity associated with Al-Qaida or ISIL, including on the ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions List, shall be eligible for listing.>>.

Nella risoluzione 2368 (2017) i *listing criteria* sono contenuti nei paragrafi da 2 a 4:

<<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;

Con il tempo il Consiglio di Sicurezza è stato “sensibilizzato” circa la questione dei limiti processuali e delle garanzie fondamentali, avviando un processo di formalizzazione del regime 1267. Le riforme hanno incluso la notifica alle persone incluse nella lista, la divulgazione delle motivazioni ufficiali (*narrative summaries for listing*), la revisione periodica obbligatoria dei nomi inseriti, l’istituzione del Focal Point ⁴⁶ e poi dell’Ombudsperson ⁴⁷ per le procedure di de-listing.

Nel 2011 le sanzioni contro i Talebani presenti in Afghanistan sono state separate da quelle che si applicano alla Lista 1267/1989/2253, la quale comprende: i) individui, gruppi, organismi, enti associati a ISIL o AL-Qaeda; ii) individui, gruppi, organismi, enti appartenenti a o controllati da, direttamente o indirettamente, o in altro modo sostenitori di, qualsiasi individuo, gruppo, organismo, ente associato ad Al-Qaeda, ISIS (Da’esh). Anche se la minaccia terroristica continua ad evolversi assumendo varie forme, da quelle più simili a entità territoriali come ISIL, ANF, Boko Haram, ad individui belligeranti, i “Foreign Terrorist Fighters”, ai “dormienti” o “radicalizzati”, c.d. “lupi solitari”, la base per l’adozione di misure restrittive resta la 1267 Sanctions List. Fenomeni diversi sono quindi ricompresi nello stesso regime sanzionatorio sulla base della nozione ampia di “associazione” con Al Qaida e ISIL (questo a sua volta definito uno “*splinter group*” della prima); associazione che viene stabilita utilizzando il criterio del “ragionevole sospetto” ⁴⁸.

1.2. Gli effetti della Risoluzione 1373 sulle sanzioni individuali contro il terrorismo.

Dopo l’11 settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza ha adottato la Risoluzione 1373, da molti considerata un atto dal tenore “legislativo” ⁴⁹.

Tra le disposizioni vincolanti per gli Stati Membri vi è l’obbligo di rendere il finanziamento del terrorismo un reato e il congelamento << senza ritardo, di fondi e altri beni e risorse economiche di persone che commettono, o tentano, atti terroristici o che partecipano o facilitano la commissione di atti terroristici; di enti appartenenti o controllati direttamente o indirettamente da tali persone; di persone o enti che agiscono a nome di, o sono dirette da tali persone e enti, inclusi i capitali provenienti o generati da beni posseduti o controllati direttamente o indirettamente da tali persone o da persone ed entità ad esse associate. >>⁵⁰

c) Recruiting for; or otherwise supporting acts or activities of, ISIL (Da'esh), Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof.>>

⁴⁶ Res 1735 (2006).

⁴⁷ Res 1904 (2009).

⁴⁸ Res 2253 (2015).

⁴⁹ Sopra e in nota 40.

⁵⁰ UNSC Res 1373 (n 72) [1b].

L'insieme delle prescrizioni ivi contenute non si basa su un'unica lista, direttamente amministrata dal Consiglio, bensì su liste autonomamente decise dagli Stati o dalle Organizzazioni Regionali e da questi direttamente implementate, sotto il controllo – limitato – del Counter Terrorism Committee.

Tale autonomia consente ai singoli stati sia di prevedere maggiori garanzie sostanziali e procedurali nella formazione e tenuta delle liste, sia di scendere al di sotto di quel livello minimo elaborato nel tempo per la Al-Qaeda/ISIL Sanctions List⁵¹, potendo contrapporre la forza vincolante dell'art. 103 della Carta ONU al sindacato delle Corti giurisdizionali.

La principale conseguenza della risoluzione 1373 è rappresentata dalla sovrapposizione nell'ambito internazionale tra prevenzione e giustizia penale: la condotta che gli *asset-freeze* imposti dalle sanzioni hanno lo scopo di prevenire è ora qualificata come reato di finanziamento del terrorismo.

Simili punti di contatto si ritrovano nella Risoluzione 2178, formulata per contrastare in particolare la minaccia dei “foreign terrorist fighters”. Nella sua parte operativa è data maggiore enfasi alle misure preventive del *travel ban*, già contenute nel regime delle sanzioni contro Al-Qaeda. L'introduzione negli ordinamenti nazionali di reati connessi ai viaggi per ragioni di terrorismo, (UNSC Res 2178 (2014), §6), rende più labile la distinzione tra misure preventive e repressive, nel momento in cui devono essere applicate le medesime sanzioni imposte dalla risoluzione 1267.⁵²

2. La *compliance* internazionale con le sanzioni del Consiglio di Sicurezza.

L'insieme degli strumenti disposti per far fronte all'instabilità creata dal fenomeno terrorismo, non formano un sistema normativo coerente⁵³. Da una complessa rete di organismi sovranazionali promana una regolazione multilivello, composta da fonti di grado diverso, che ha un'efficacia transnazionale, ma che non è facilmente ascrivibile alla concezione consueta del diritto tra gli Stati.⁵⁴

La strategia messa in atto dal Consiglio di Sicurezza può essere semplificata in tre punti: i) sanzioni individuali contro i terroristi e le entità loro associate, richiamando gli Stati Membri ai loro obblighi di implementazione; ii) obbligo degli Stati di rafforzare gli strumenti interni di prevenzione e repressione del terrorismo; iii) impiego di meccanismi di *compliance*.⁵⁵

Quest'ultimo punto richiede un approfondimento partendo da alcune premesse concettuali.

⁵¹ L'accesso all'Ombudsperson è possibile solo per il regime 1267.

⁵² KAI AMBOS, *Our terrorists, your terrorists?* EJIL Talk, 2 October 2014. (Ambos, 2014)

⁵³ MONICA LUGATO, *Sono le sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza incompatibili con il rispetto delle garanzie procedurali?* Rivista di diritto internazionale, 2010. (Lugato, 2010)

⁵⁴ VICTOR V. RAMRAY, *The impossibility of global antiterrorism law?* In KENT ROACH, MICHAEL HOR, VICTOR V. RAMRAY, GEORGE WILLIAMS, op. cit., supra nota 108. (Ramray, 2012)

⁵⁵ Questa è l'opinione raccolta da Monica Heupel durante una conversazione telefonica con un rappresentante di uno Stato membro presso le Nazioni Unite ed il consigliere della Missione Russa all'ONU. MONIKA HEUPEL, *Adapting to Transnational Terrorism*, Security Dialogue vol. 38, no. 4, December 2007. (Heupel, 2007)

In generale, s'intende per *compliance* << la concreta (actual) conformità del comportamento di un soggetto ad una regola data>>⁵⁶. Il concetto è passato dallo studio delle relazioni internazionali a quello del diritto internazionale attraverso l'applicazione del metodo delle scienze sociali, alla ricerca di un modello che spiegasse l'esistenza di norme internazionali⁵⁷. Il diritto internazionale è storicamente configurato come un ordinamento "primitivo" o "debole", dove manca un'autorità centrale (decentralizzato) e un potere coercitivo comparabile a quello che negli Stati permette l'applicazione delle leggi: il meccanismo tipico di law-enforcement costituito dai tribunali e dalla forza pubblica.

Data l'affermazione di HENKIN secondo cui << quasi tutti gli Stati si conformano a quasi tutti i loro obblighi, quasi la maggior parte delle volte>>, la domanda alla quale si vuole rispondere è, quindi, cosa spinge gli Stati ad osservare i loro obblighi internazionali? ⁵⁸

Prima della costituzione delle Nazioni Unite gli Stati erano (salvo qualche limite procedurale) autorizzati ad usare la forza per imporre l'accettazione dei propri termini. I meccanismi istituzionali di risoluzione delle controversie (Dispute settlement body, International centre for settlement of investment disputes, Investment court system) successivamente creati- oltre ai meccanismi tradizionali enunciati nell'art. 33 della Carta istitutiva- sono ritenuti ancora strumenti rudimentali.⁵⁹ Questa idea è alla base degli argomenti che negano l'esistenza di veri obblighi giuridici nell'ordinamento internazionale, quindi che questo possa essere qualificato come un ordinamento giuridico⁶⁰. La dottrina realista delle relazioni internazionali, devota ai postulati del positivismo, ha contribuito a diffondere scetticismo sul valore del diritto internazionale nell'ambito delle relazioni tra Stati. Il diritto internazionale è interpretato come un "epifenomeno" dei rapporti di potere tra gli Stati utile a mantenere stabile il "sistema" (con le immunità diplomatiche ad es.) e a risolvere problemi di coordinamento (si vedano ad es. gli accordi di regolazione dell'aviazione civile), là dove una regola concordata diventa punto di riferimento per il comportamento degli attori statali ed è virtualmente *self-executing*⁶¹.

Contrasta con tale visione scettica l'espansione recente delle aeree e dei soggetti interessati dalle norme internazionali: alle relazioni individualiste tra gli Stati si affiancano quelle tra Stati e soggetti privati, multinazionali, Organizzazioni Internazionali. Gli avanzamenti scientifici e tecnologici

⁵⁶ YOUNG, *Compliance and Public Authority*, 1979. (Young, 1979)

⁵⁷ KINGSBURY, *The Concept of Compliance as a function of competing conceptions*, 1996. (Kingsbury, 1998).

⁵⁸ HENKIN, *How Nations Behave*, 1979. (Henkin, 1979)

⁵⁹ CASSESE, *International law*, 2001. (Cassese, 2001)

⁶⁰ Questa concezione è espressa chiaramente da Jhon Austin nell'opera *Lectures on Jurisprudence*. Per l'autore non può esserci legge senza un governo; dunque gli accordi internazionali non possono avere la stessa forza della legge. J. AUSTIN, *Lectures on Jurisprudence*. (Austin, 1880)

⁶¹ Kingsbury. (Kingsbury, 1998)

contribuiscono a moltiplicare le relazioni tra i soggetti internazionali e quindi i potenziali conflitti. Tutto ciò corrisponde ad una maggiore richiesta di regolamentazione, come dimostrano le enormi risorse di tempo, denaro ed energie spese nelle attività di negoziazione⁶². Il fenomeno della c.d. legalizzazione della politica mondiale negli anni '80, la constatazione dell'incremento esponenziale dei trattati internazionali, ha fornito l'evidenza empirica della trasformazione concettuale del diritto internazionale. I discorsi della scienza delle relazioni internazionali e quelli della dottrina del diritto internazionale hanno cominciato a convergere sul tema. Durante le ultime decadi del XXI secolo, la prassi dei trattati si è indirizzata verso accordi multilaterali di regolazione di problemi complessi di natura economica, politica e sociale, che richiedono la cooperazione a lungo termine tra gli Stati⁶³. Le questioni principali riguardano il commercio, la politica monetaria, la gestione delle risorse, la sicurezza, la preservazione dell'ambiente naturale, i diritti umani.

Ciascun nuovo "regime" di trattati ha creato un proprio sistema di compliance⁶⁴. L'elaborazione di una teoria coerente e generale si è tuttavia rivelata impossibile, perché – sostiene KINGSBURY – il concetto non esiste se non in funzione di una teoria del diritto: a diverse teorie corrispondono diversi significati di *compliance*⁶⁵.

Esistono perciò numerosi modelli ricostruttivi, teorizzati sia dai teorici delle Relazioni Internazionali sia dagli accademici del diritto. I giuristi internazionalisti, per la maggior parte, si concentrano su studi empirici, dando il concetto di compliance per associato ed applicandolo alla "misurazione" di un particolare campo del diritto internazionale: ambiente, diritti umani, commercio e finanza internazionale, sicurezza⁶⁶.

⁶² L'Uruguay Round, ad esempio, che portò all'istituzione del WTO, richiese otto anni di lavori ed ebbe enormi conseguenze economiche e politiche per tutti i Paesi interessati.

⁶³ CHAYES ABRAM AND ANTONIA HANDLER CHAYES. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Harvard University Press, 2009. (Chayes, et al., 2009)

⁶⁴ La definizione neoclassica di regime è «un complesso di principi impliciti ed espliciti, di norme, regole, procedimenti decisionali intorno ai quali convergono le aspettative degli attori internazionali su una certa area delle loro relazioni» («sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations» STEPHEN D. KRASNER, ed., *International Regimes* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983). (Krasner, 1983). Per il concetto di "sistemi di compliance" si fa riferimento a MICHAEL BOTHE, EPIL, 2010, *Compliance*.

⁶⁵ Ogni "teoria del comportamento degli Stati" si radica in una diversa idea della società, espressa in differenti correnti della filosofia politica. Secondo Burgstaller, la tradizione kantiana della "legge morale universale", sulla quale costruire una società mondiale regolata dal diritto internazionale, è stata messa fortemente in crisi dagli eventi successivi alla fine della Guerra Fredda. L'idea "cosmopolita" di un ordine di pace e giustizia garantito dall'ONU è contraddetta dall'ascesa del neoliberismo, da una parte; dall'altra, dall'affermarsi di nuove istanze sovraniste e identitarie (identità culturali, religiose, etniche, che rivendicano propri, esclusivi diritti). (Burgstaller, 2004)

⁶⁶ GUZMAN, *A Compliance-based Theory of International Law*, 2002, UC Berkeley Public Law Research Paper No. 47. (Guzman, 2002)

Tra le teorie giuridiche della compliance probabilmente quella c.d. manageriale è la più conosciuta ed applicata. La teoria si basa sull'assunto che gli Stati hanno una generale propensione a rispettare il diritto internazionale per tre motivi: i) i trattati si fondano sul consenso, motivo per cui è ragionevole pensare che corrispondano agli interessi delle Parti contraenti; ii) essere *compliant* è la scelta più efficiente, perché permette di non dover ricalcolare i costi e i benefici delle decisioni ed evita i costi delle transazioni; iii) questa scelta crea un sistema razionale in cui la conformità diventa la norma.

Ogni deviazione da questo comportamento è dovuta a fattori diversi dalla mera volontà politica: i) l'ambiguità e indeterminatezza del linguaggio dei trattati; ii) le limitate capacità tecniche d'implementazione dei governi; iii) la "dimensione temporale", cioè il ritardo tra l'assunzione d'impegno e l'esecuzione. Per queste ragioni al classico modello di *enforcement* basato su strumenti coercitivi (le sanzioni militari ed economiche) va preferito un approccio basato sulla cooperazione e la risoluzione dei conflitti. Gli strumenti del metodo "manageriale" sono costituiti da trasparenza, *dispute settlement* e *capacity building*. La trasparenza è ottenuta attraverso la pratica del reporting, che può essere spontaneo (*self-reporting*) oppure conseguente ad attività di ispezione e verifica. Le capacità tecniche, infine, si acquisiscono attraverso la raccolta e la revisione dei dati provenienti dai *report* presentati dagli Stati, o da altre fonti: le analisi condotte dai segretariati, gli studi di esperti indipendenti e le ONG, ecc. Le ONG in particolare hanno un'importanza crescente per la *compliance* internazionale: oltre ad essere una fonte indipendente d'informazioni e ad esercitare pressione sui governi attraverso il c.d. *public shaming*, assistono i Paesi in via di sviluppo, favorendo la partecipazione di questi ai trattati⁶⁷.

La teoria manageriale ha alcune implicazioni. La prima è che le sanzioni economiche non possono rappresentare il principale strumento di *enforcement* dei trattati a causa della carenza di legittimazione in un sistema privo di un'autorità sovraordinata e degli alti costi che comporta mantenere nel tempo uno sforzo coordinato in tale contesto. Le sanzioni economiche generalizzate, imposte dal Consiglio di Sicurezza come risposta a situazioni che minacciano la pace e la sicurezza, sono portate come esempio dell'inefficienza del metodo coercitivo.

La seconda implicazione è che il diritto internazionale, essendo il risultato di un processo discorsivo tra gli Stati, non ha bisogno di essere "vincolante". Le "norme" internazionali sono <<prescriptions for action in situations of choice, carrying a sense of obligation, a sense that they ought to be followed.>>⁶⁸

⁶⁷ Un esempio recente, relativo alle sanzioni individuali contro il terrorismo, è rappresentato dalle pressioni esercitate dall'ONG Fair Trial sull'INTERPOL, in merito alla possibilità di contestare abusi derivanti dai c.d. *red notices*. Le contestazioni dell'ONG hanno condotto alla riforma del mezzo interno di ricorso, la Commission for the Control of INTERPOL's Files (CCF), nel senso di approntare un rimedio effettivo contro i pregiudizi causati da segnalazioni errate.

⁶⁸ CHAYES AND CHAYES, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements* (1995).

La terza implicazione riguarda il significato da attribuire alla sovranità: non più libertà dalle ingerenze esterne, ma libera partecipazione degli Stati quali membri di una comunità globale e interconnessa. La strategia “manageriale” si basa su premesse normative. L’importanza della norma giuridica è invece attenuata dalla tesi “istituzionalista”.

Secondo questa tesi, la *compliance* internazionale si ottiene tramite le interazioni tra gli Stati all’interno di istituzioni⁶⁹. Per via della matrice neorealista, la norma è contemplata come “fenomeno”, ma – diversamente da quanto sostenuto dai fautori della prima teoria– la cooperazione tra gli Stati è possibile ed è facilitata dalle istituzioni internazionali⁷⁰. Regole ed istituzioni contribuiscono a stabilizzare le aspettative, a ridurre i costi delle transazioni, a rendere meno conveniente sottrarsi a un accordo; accrescono la disponibilità di informazioni, facilitano il controllo, risolvono le controversie, aumentano i costi reputazionali legati alla conformità o meno del comportamento⁷¹.

Altri orientamenti – posti nel solco delle teorie istituzionaliste e costruttiviste – contestano la minimizzazione dell’utilizzo delle sanzioni operata dalla teoria della *compliance* manageriale a favore di un modello basato sulla “sanzione reputazionale” unita alla minaccia di sanzioni dirette (economiche, militari, diplomatiche). La sanzione reputazionale consiste nel giudizio d’inaffidabilità da parte dell’intera comunità internazionale nei confronti dello Stato che violi un obbligo imposto dal diritto internazionale. L’ampiezza della perdita di reputazione dipende da alcuni fattori, tra cui la gravità della violazione, le motivazioni, la scoperta da parte degli altri Stati, la capacità di comprendere il contenuto degli obblighi internazionali. Dare sostegno ad un’organizzazione terroristica, ad esempio, ha un enorme impatto sulla reputazione di un paese. Ricorrendo ad un’analogia con il diritto dei contratti, si può affermare che, data la variabilità nel tempo dell’impatto reputazionale, le sanzioni dirette aggiungono un costo prevedibile alla somma totale degli *expectations damages*.⁷²

Un’altra teoria fa perno sulla legittimità della norma, che letta nella sua accezione pragmatica di legittimazione, diviene un aspetto fondamentale nell’implementazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. In pratica, se le decisioni vincolanti del Consiglio non tengono conto di questioni legate all’equità e alla giustizia, come ad esempio il rispetto dei diritti umani nel momento della loro

⁶⁹ BURGASTALLER, op. cit.

⁷⁰ La tesi neorealista considera gli Stati come gli unici attori rilevanti delle relazioni internazionali. La cooperazione può esistere solo ove sia preservato l’interesse di questi attori a conservare il proprio potere senza aumentare quello degli altri. La conclusione è che il diritto internazionale ha poca o nessuna influenza sull’agire degli Stati. GUZMAN, op. cit.

⁷¹ KINGSBURY, *The concept of Compliance as a Function of Competing Conceptions* (1996).

⁷² Gli *expectation damages* costituiscono il risarcimento del *loss of bargain*, corrispondente al lucro cessante, e tendono a porre il danneggiato nella posizione in cui si sarebbe trovato se il contratto fosse stato regolarmente adempiuto. GUIDO ALPA, *Note sul danno contrattuale*, 2010. (Alpa, 2011)

applicazione, le misure coercitive saranno percepite come illegittime a prescindere dalla loro legalità rispetto alla Carta.⁷³

Su posizioni opposte si situa secondo cui la conformità con il diritto internazionale è generata da un processo di “internalizzazione” delle norme da parte degli attori “transnazionali”, sia pubblici sia privati, includendo anche le società multinazionali, le ONG, le Organizzazioni Internazionali, gli individui. Attraverso il “contenzioso transnazionale” gli Stati possono internalizzare il diritto internazionale, incorporandolo nelle istituzioni nazionali e ciò favorisce la *compliance*⁷⁴. Secondo questa teoria saranno gli Stati c.d. liberali quelli più propensi ad osservare le norme del diritto internazionale.

Sia la tesi della legittimazione, sia quella dell’internalizzazione dei processi normativi sembrano trovare riscontro nell’analisi della Risoluzione 1267⁷⁵. Le vicende giudiziarie nate intorno alla contestazione di alcune violazioni dei diritti umani connesse all’applicazione delle sanzioni individuali⁷⁶, sono state accompagnate da un processo di “giuridicizzazione” che ha introdotto alcune garanzie processuali nel sistema delle sanzioni: i) revisioni periodiche delle liste, ii) diritto ad essere informati dell’esistenza di misure restrittive a proprio carico, iii) diritto ad essere ascoltati dal *decision-making body*, iv) diritto ad un meccanismo di revisione effettivo⁷⁷.

Da uno studio effettuato sulla Risoluzione 1373 allo scopo di misurare la *compliance* degli Stati con la legislazione internazionale antiterrorismo, sono emersi ulteriori elementi che concorrono a determinare il livello di implementazione dei regimi sanzionatori contro il terrorismo: la tendenza al “regionalismo” e la ratifica di precedenti trattati in materia di antiterrorismo⁷⁸.

3. L’adattamento delle tecniche di compliance del Consiglio di Sicurezza all’evoluzione del terrorismo internazionale.

Confrontandosi con la trasformazione del terrorismo in fenomeno globale il Consiglio di Sicurezza ha dovuto modificare i propri strumenti coercitivi, da un lato adottando sanzioni individuali contro

⁷³ ANDREA BIANCHI, *Security Council's Anti-Terror Resolutions and Their Implementation by Member States*, 4 J. Int'l Crim. Just. 1044 (2006). (Bianchi, 2006)

⁷⁴ HAROLD H. KOH, *Transnational Legal Process*, 75 Nebraska L. Rev. 181, 183-84, (1996). (Koh, 1996)

⁷⁵ M. KANETAKE, *The Interfaces between the National and International Rule of Law: The Case of UN Targeted Sanction*. International Organizations Law Review 9 (2012) 267–338. (Kanetake, 2012)

⁷⁶ Il caso più noto è forse quello che ha coinvolto il cittadino saudita Kadi e la fondazione Al Barakaat International Foundation.

⁷⁷ UN Doc. S/RES/1730 (19 December 2006), pre. par. 5; UN Doc. S/RES/1822 (30 June 2008), pre. par. 12 and op. par. 28; UN Doc. S/RES/1904 (17 December 2009), pre. par. 9; UN Doc. S/RES/1989 (17 June 2011), pre. par. 11, 13, and op. para. 42.

⁷⁸ KENDALL W. STILES E ADAM THAINE, *Compliance with International Law on Terrorism at the United Nations*, Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association Vol. 41(2), 2006. (Stiles, et al., 2006)

soggetti non statali, dall'altro imponendo agli Stati Membri obblighi generici di prevenzione e repressione.

Allo stesso tempo il Consiglio ha adottato un ruolo attivo nell'implementazione a livello nazionale delle misure di sicurezza, privilegiando le strategie manageriali della *compliance*.

Il mutamento delle tecniche d'implementazione è evidente se si fa il confronto, ad esempio, con il sistema delle sanzioni adottate contro la Libia negli anni '90. Il Comitato creato essenzialmente per controllare lo stato di applicazione delle sanzioni da parte degli Stati Membri agì in maniera informale e riservata, servendosi soprattutto delle informazioni fornite dai servizi di sicurezza di altri paesi. Pochi Stati acconsentirono alla richiesta di produrre rapporti ufficiali in merito alle misure prese per implementare le sanzioni al loro interno.

Dopo l'istituzione del regime sanzionatorio contro i Talebani ⁷⁹, nel periodo dal 1999 al 2001, il Consiglio di Sicurezza scelse di intervenire più attivamente con l'istituzione di un Comitato, incaricato di esaminare i rapporti degli Stati Membri e con missioni conoscitive nei Paesi vicini all'Afghanistan. Soprattutto, riconobbe la necessità di dare supporto agli sforzi d'implementazione degli Stati, fornendo loro assistenza tecnica. A questo scopo istituì un Comitato di Esperti che operasse direttamente nei territori interessati, con il compito di individuare le criticità ⁸⁰.

A seguito dell'intervento militare in Afghanistan alla fine del 2001, il Consiglio dovette ristrutturare le sanzioni in ragione dei nuovi obiettivi non statali rappresentati da Al-Qaeda, i Talebani (non più al governo, quindi considerati *Non State Actors*) e gli individui, gruppi ed enti associati con l'organizzazione terroristica⁸¹. La lista dei soggetti destinatari delle misure coercitive andò ad allargarsi a presone anche solo sospettate di associazione terroristica e/o la cui identità non era stata accertata. Segna questo passaggio la separazione di due diversi organi sussidiari: il Comitato 1267 e il Comitato 1988, quest'ultimo competente esclusivamente per il regime contro i Talebani (in

⁷⁹ Dopo gli attentati alle ambasciate americane di Nairobi e Daar-el-salam (1998), il Consiglio di Sicurezza esortò il governo talebano a cessare di dare rifugio ai membri di Al-Qaeda e di consegnare Bin Laden. Al rifiuto di quello, emise le sanzioni corrispondenti alle risoluzioni 1267 e 1333 (1999-2000). Agli stati fu richiesto di proibire l'atterraggio e il volo di aerei posseduti o controllati dai Talebani e di congelare i beni da questi posseduti. Nel 2000, furono imposti anche l'embargo sulle armi, e le sanzioni diplomatiche, il congelamento delle risorse finanziarie e il divieto di esportare prodotti chimici utili per la lavorazione dell'oppio.

⁸⁰ SC Res. 1333 (2000), § 15(d).

⁸¹ Le risoluzioni 1390 (2002) e successive richiedevano agli stati di prendere misure estese contro al-Qaeda, i Talebani e gli individui, gruppi, imprese ed enti associati. Tutti dovevano congelare le risorse economiche e finanziarie possedute o controllate da individui o entità soggette alle sanzioni. Ciascuno Stato doveva, inoltre, impedire l'ingresso e il transito nel proprio territorio da parte degli individui designati. Infine, gli stati dovevano proibire la fornitura, vendita e trasporto di armi e materiale connesso, oltre che astenersi dal fornire addestramento o assistenza militare ai suddetti soggetti.

Afghanistan)⁸². Nel 2004 il Monitoring Group fu sostituito dal Monitoring Team con la risoluzione 1526.

CAPITOLO SECONDO - La compliance degli Stati e degli attori non statali con i regimi sanzionatori individuali

Le sanzioni internazionali individuali si inseriscono in un sistema multilaterale di obblighi di prevenzione e repressione del terrorismo che, a sua volta, si basa su un enforcement multilivello.

In altre parole, l'esecuzione delle misure sanzionatorie è rimessa agli stati ed è mediata dalle organizzazioni regionali a carattere sovranazionale di cui fanno parte. Inevitabilmente il meccanismo di applicazione comporta alcune difficoltà dovute all'adattamento del diritto interno, nazionale e sovranazionale, e alla resistenza delle corti motivata da ragioni di equità sostanziale e procedurale⁸³.

Le tecniche di adattamento adoperate dagli Stati sono essenzialmente di due tipi. Un metodo consiste nell'adozione di una legge-quadro – o disposizioni costituzionali aventi il medesimo effetto – cioè di un atto a portata generale, chiamato anche “*enabling act*”, che permetta l'esecuzione delle decisioni vincolanti all'interno dell'ordinamento per mezzo di atti regolamentari⁸⁴. Il secondo metodo consiste nell'incorporazione delle risoluzioni in atti *ad hoc*, generalmente atti legislativi, a volte preesistenti e non concernenti le sanzioni internazionali⁸⁵, che richiedono complesse procedure di aggiustamento.

⁸² Il 17 giugno 2011 il Consiglio di sicurezza ha adottato all'unanimità le risoluzioni 1988 (2011) e 1989 (2011). Il Consiglio ha così deciso che l'elenco delle persone fisiche ed entità soggette a misure sanzionatorie originariamente imposte dalla risoluzione 1267 (1999) sarebbe stato diviso in due. I criteri per l'aggiunta di un nome all'elenco delle sanzioni sono definiti nei paragrafi 1 e 2 della risoluzione 2255 (2015).

⁸³ La specifica questione sorta intorno all'efficacia self-executing delle sanzioni individuali rappresenta una manifestazione dell'attrito apparente tra ordinamenti giudiziari diversi. La tematica è ampiamente affrontata, tra gli altri, da CONFORTI, *Diritto internazionale 10 ed.*, 2015, CATALDI, *Sull'applicazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza nel diritto interno*, Riv.dir.int., f.4, 1998, MATRINGE, *Problèmes et techniques de mise en oeuvre des sanctions économiques de l'Organisation des nations Unies en droit interne*, in FORLATI-SICILIANOS, op. cit., WOOD, *The interpretation of Security Council resolutions, revisited*, 2017, Leiden, GUARINO JR., *Il quadro legislativo italiano e la lotta al terrorismo*, in *Contrasto multilivello al terrorismo internazionale*, 2012, DE SENA, *Sanzioni individuali del Consiglio di Sicurezza, art. 103 della Carta delle Nazioni Unite e rapporti fra sistemi normativi*, in SALERNO, *Sanzioni individuali del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010, MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, 2014, FABRIZIO VISMARA, *Il problema dell'efficacia diretta delle decisioni del Consiglio Di Sicurezza: alcune riflessioni*, Riv. dir. internaz., fasc.4, 2011, pag. 1065, MARINA MANCINI, *Sull'attuazione delle decisioni del Consiglio di Sicurezza nell'ordinamento italiano*, Riv. dir. Internaz. fasc.4, 2000.

⁸⁴ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*.

⁸⁵ Tale soluzione include le leggi sul commercio e sulle emergenze, leggi sull'esportazione di materiale bellico e beni dual-use, sistemi di rilascio di autorizzazioni al commercio su base individuale, leggi doganali, regolamentazione delle attività bancarie e controllo dei cambi, leggi sull'aviazione, controllo dell'immigrazione.

Il recepimento delle risoluzioni internazionali presenta il vantaggio della garanzia di certezza e applicazione unitaria tra gli Stati, ma allunga i tempi di esecuzione delle misure restrittive, potenzialmente vanificandone l'efficacia preventiva. Inoltre, gli atti legislativi interni possono rimanere in vigore anche dopo la cessazione di un regime sanzionatorio, essendo necessario un nuovo intervento legislativo interno di modifica del precedente.

D'altra parte, il ricorso a leggi preesistenti non specifiche può compromettere l'uniformità dell'attuazione, creando lacune, come ad esempio accade con le sanzioni finanziarie. Tali leggi necessitano, in ogni caso, dell'adozione di procedure amministrative specifiche.

L'attuazione delle sanzioni mirate che impongono misure restrittive finanziarie richiede interventi legislativi inevitabili anche ricorrendo alla normativa esistente antiriciclaggio (AML). È necessario prevedere ad esempio sanzioni secondarie in caso di violazione delle misure di attuazione⁸⁶.

Le misure finanziarie richiedono inoltre personale amministrativo specializzato e adeguatamente formato per il controllo e la verifica dell'attività dei privati. In questi casi, infatti, l'efficacia delle sanzioni contro il terrorismo non può prescindere dalla compliance di banche, istituti finanziari, intermediari e altri operatori economici, cui è espressamente richiesto nelle risoluzioni del Consiglio di collaborare (con i governi) per rendere effettivo il regime sanzionatorio.

Il coinvolgimento attivo del settore privato nell'implementazione delle sanzioni individuali richiede in definitiva lo sviluppo di una "cultura della compliance"⁸⁷.

1. Il ruolo armonizzante dei meccanismi informali: il FATF.

L'azione del Consiglio di Sicurezza si è indirizzata nel tempo verso l'armonizzazione "istituzionalizzata" delle legislazioni antiterrorismo, attraverso l'incorporazione delle c.d. convenzioni di repressione (cfr. Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, New York 1999) nel testo delle risoluzioni vincolanti (UNSC re. 1373) e verso l'armonizzazione delle misure di attuazione. Nel processo sono state coinvolte non solo le istituzioni formali, quali i Comitati coadiuvati dal Monitoring team e dai panel di esperti costituiti in seno all'ONU, ma anche organismi informali, in particolar modo il FATF (Financial Action Task Force). La natura atipica, informale e tecnica di questa organizzazione facilita l'adozione di standard internazionali, formalmente non vincolanti. Il GAFI/FATF è *il forum* internazionale di riferimento per la definizione degli standard di contrasto al finanziamento del terrorismo, validi per tutti gli stati, anche non facenti parte dell'organizzazione. Il FATF non ha al momento una soggettività

⁸⁶ In Italia, ad esempio, sanzioni secondarie amministrative e civili sono previste, in generale contro le violazioni dei regolamenti comunitari che impongono sanzioni, nel d.lgs. 431/2001.

⁸⁷ B. SNYDER, "Compliance is Culture, Not Just a Policy", *Remarks Prepared for the International Chamber of Commerce / United States Council of International Business Joint Antitrust Compliance Workshop* (New York, 9 September 2014).

internazionale certa, anche se la trasformazione in ente dotato di personalità giuridica è stata auspicata dallo stesso organismo in occasione del Summit del G20 del 2017. D'altra parte, l'importanza crescente assunta dal FATF come *standard setter* globale in materia di antiriciclaggio ha condotto, al margine degli incontri di primavera del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, il 12 aprile 2019, trentotto Ministri dei paesi membri del GAFI ad adottare il **nuovo mandato permanente** della Task Force, rinnovando l'impegno politico nella lotta ai reati finanziari a livello nazionale e internazionale.⁸⁸

Inoltre, il 29 marzo 2019 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha adottato la **risoluzione 2462** sul terrorismo e le sue fonti di finanziamento, che sottolinea il ruolo essenziale del GAFI per la promulgazione degli standard atti a prevenire e contrastare questo fenomeno.

Costituito nel 1989, per decisione unilaterale del G7, con l'adesione dell'OCSE e della Commissione europea, con lo scopo di far convergere la regolazione di contrasto ai fenomeni di riciclaggio transfrontaliero (AML), dopo il 2001 ha aggiunto al suo mandato lo sviluppo delle politiche internazionali rivolte a prevenire il finanziamento del terrorismo (CFT) e in seguito anche il traffico di armi di distruzione di massa. La *compliance* con gli standard del FATF è incoraggiata dalle istituzioni formali. Il Consiglio di Sicurezza, fin dal 2005, riconosce ufficialmente il valore internazionale delle Raccomandazioni del FATF, esortando nelle proprie risoluzioni gli stati membri ad attuarle⁸⁹. Anche la Banca mondiale e l'Istituto monetario internazionale (IMF) ne hanno in parte incorporati gli standard nelle loro valutazioni periodiche di *performance* degli stati. Molti programmi di aiuti bilaterali contengono riferimenti alle Raccomandazioni. Persino la CorEDU ha, in un certo senso, legittimato il ruolo del FATF nella valutazione della conformità dell'azione degli Stati ai suoi stessi standard⁹⁰.

Le raccomandazioni del FATF sono un esempio di *soft law*: nonostante l'ampiezza, la specificità e l'elevata tecnicità del contenuto, esse non sono vincolanti, ovvero esigibili sul piano degli obblighi internazionali. Ne sono la conferma, oltre che il dato testuale – l'uso della forma esortativa <<*should*>> in tutte le 40 + 9 Raccomandazioni - la composizione e il funzionamento atipico del FATF, che non corrispondono a quelli delle classiche istituzioni internazionali. Si tratta, infatti, di un organismo elitario, tecnocratico, e caratterizzato da un mandato specialistico⁹¹.

⁸⁸ MEF, Comunicato n. 78.

⁸⁹ UNSC Res 1617[2005] ; UNSC Res 2199[2015] ; UNSC Res 2462[2019].

⁹⁰ CEDU, sent. 6 dicembre 2012, *Michaud c. Francia*. Respungendo la tesi del ricorrente circa l'inefficacia degli obblighi di cooperazione imposti agli avvocati da parte della Francia, la Corte ha sostenuto che, al contrario, il FATF aveva valutato il sistema francese di antiriciclaggio e prevenzione al finanziamento del terrorismo come uno dei più efficaci del mondo.

⁹¹ LEONARDO BORLINI, *Soft law, soft organizations e regolamentazione «tecnica» di problemi di sicurezza pubblica e integrità finanziaria*, Rivista di diritto internazionale, fasc.2, 2017.

È elitario, perché la sua *membership* non è universale ma ristretta agli stati che occupano posizioni economiche strategiche (<<representing most major financial centres>>), per volontà politica non manifestatasi in un trattato o altro accordo internazionale; il processo di adesione è condizionato da elevati requisiti. Ad oggi fanno parte del FATF 37 Stati (tra cui l'Italia dal 1990) e due organizzazioni regionali (Commissione Europea e Consiglio di cooperazione del Golfo).

Il FATF concepisce sé stesso come un *optimum* della policy antiriciclaggio, tanto da avere favorito la formazione di altri network a carattere regionale, strutturati a sua immagine, i FATF style regional bodies (FSRBs). Organismi a sé stanti, distinti dal FATF – e diversamente da questo in alcuni casi hanno personalità giuridica o sono organi di organizzazioni regionali - i FSRBs promuovono all'interno della loro area geografica l'adozione delle stesse raccomandazioni, svolgendo autonome procedure di valutazione sulla conformità dei propri membri – diversi da quelli che compongono il FATF. I rapporti tra il FATF e gli organismi regionali sono regolati per mezzo dell'High Level Agreement, che chiaramente riserva al primo la funzione di “*decision-maker*” pur affermando la completa autonomia, parità e reciprocità tra gli enti⁹².

Tutto ciò rappresenta una forma atipica di *cooperazione* internazionale, nella quale un gruppo di stati assume, inizialmente attraverso la formazione di organi istituzionali, la funzione di far *convergere* i processi normativi nazionali, conservando formalmente l'uguaglianza sovrana tra gli Stati ⁹³.

Pur non costituendo un'organizzazione internazionale in senso proprio, il FATF non si esaurisce nell'unione semplice tra stati.

La struttura a *network* e l'utilizzo di uno strumento giuridicamente non vincolante hanno consentito di coinvolgere un variegato insieme di **attori non statali**, così permettendo una maggiore inclusività e speditezza rispetto al procedimento di formazione e revisione di un trattato internazionale.

L'adozione di norme non vincolanti rende necessario, in compenso, un monitoraggio costante dell'adesione da parte dei soggetti destinatari. Il FATF ha istituzionalizzato questa prassi in una procedura che prende il nome di <<Mutual evaluation>>. La procedura di «mutua **valutazione**» ha

⁹² <<The FATF is the only standard-setting body and the guardian and arbiter of the application of its standard and should therefore, have the opportunity to identify, communicate and table consistency issues with the FATF Recommendations. In setting the standard however, FATF depends on input from the FSRBs as much as from its own members>>.

<<FATF and FSRBs are free-standing organizations. There is no organizational hierarchy between FATF and the FSRBs, and an FSRB can otherwise exist for other purposes, even though recognition as an “FATF-style body” is the *conditio sine qua non* for being considered an FSRB. The FATF and FSRBs are unique, each brings different needs and experiences to the table that help to strengthen the overall AML/CFT effort. >>.

⁹³ Secondo Borlini, avendo a mente la caratterizzazione che Koskeniemi fa del c.d. «managerialismo», è agevole notare che le raccomandazioni del FATF condividono numerosi tratti salienti di questa esperienza. Esse, ad esempio, costituiscono un manifesto caso di «modellizzazione» e scelta strategica di tipo paretiano volta a realizzare nel modo più efficace ed efficiente la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Inoltre, tali raccomandazioni costituiscono un regime normativo *ad hoc* e con esse il FATF promuove un «vocabolario» specialistico, quasi «per iniziati» che, peraltro, mutua concetti (come per esempio, l'approccio basato sul rischio) dalle discipline economiche e manageriali. (Borlini, 2017)

lo scopo di accertare tanto il livello di conformità alle raccomandazioni FATF dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, quanto l'effettività del funzionamento del sistema di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzioni di massa ⁹⁴.

La procedura consiste nell'esame della conformità delle misure statali con il modello ottimale prescritto dal FATF. Le valutazioni sono incorporate nei Mutual Evaluation Reports (MERs), i quali misurano lo stato d'implementazione delle raccomandazioni da parte degli stati, secondo un sistema a rotazione, isolando le carenze che possono pregiudicare l'integrità del sistema finanziario ⁹⁵. I MERs hanno lo scopo di migliorare le performance statali mettendo in luce i punti deboli e le priorità d'intervento. Il processo è iterativo: le valutazioni si susseguono per verificare se uno stato ha apportato le modifiche richieste. Tutti i membri del FATF e dei FSRBs sono soggetti alle valutazioni periodiche, condotte secondo una Metodologia disposta per guidare il lavoro degli esaminatori ⁹⁶. Si tratta di un meccanismo complesso per monitorare la compliance, in cui le valutazioni tra pari (*peer reviews*)⁹⁷ sono effettuate tramite la nomina di un *team*, composto di esperti selezionati da altri Stati membri del FATF, funzionari del FMI e della Banca Mondiale e coordinato dal segretariato del FATF. Alcuni autori descrivono questo meccanismo di controllo come un «horizontal control relationships among national governments, ministries and administrative bodies», cioè come un modello nuovo di «peer or **horizontal accountability**» che escluderebbe «the imposition of

⁹⁴ Un efficace sistema AML/CFT richiede un adeguato quadro giuridico e istituzionale, che dovrebbe includere: (i) le leggi che creano i reati di riciclaggio di denaro (ML) e (di finanziamento del terrorismo FT) e prevedono il congelamento, sequestro e confisca dei proventi del reato e del finanziamento del terrorismo; (ii) le leggi, regolamenti o in determinate circostanze altri mezzi esecutivi che impongono gli obblighi richiesti sulle istituzioni finanziarie e le imprese non finanziarie e i professionisti designati; (iii) un adeguato quadro istituzionale o amministrativo e leggi che forniscono alle autorità competenti le necessarie funzioni, poteri e sanzioni; (iv) leggi e altre misure che consentano allo stato di fornire la più ampia gamma di co-operazione internazionale. È anche essenziale che le autorità competenti garantiscano che l'intero sistema è implementato in modo efficace.

⁹⁵ **Procedimento. Prima fase:** si forma il *team* di valutazione, che raccoglie il materiale informativo tramite questionari indirizzati alle autorità statali. Il *team* è composto almeno da un legale, un esperto finanziario e uno di applicazione della legge. **Seconda fase:** prevede una visita in loco, durante la quale gli esperti incontrano i funzionari delle principali agenzie governative e i rappresentanti del settore privato. **Terza fase:** i valutatori redigono il MER, che sarà discusso nella Plenaria. La procedura può anche essere condotta congiuntamente dal FATF e da un FSRB, oppure può essere condotta dall'IMF e la Banca mondiale.

⁹⁶ *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT systems* (2013), aggiornato a novembre 2020.

⁹⁷ Esempi di *peer reviews* si ritrovano in vari ambiti del diritto internazionale. Vi sono meccanismi di compliance di questo tipo nell'UN Environmental Program (UNEP), nell'UN Conference on Trade and Development (UNCAT), nell'UN Economic Commission for Europe, nel WTO. La Universal Periodic Review (UPR) è un "peer monitoring process" delle UN nel campo dei diritti umani. Il Financial Stability Board (FSB), ha recentemente introdotto un programma di controllo dei propri standard. Un sistema analogo di controllo è stato proposto per il Basel Committee. Anche le OR possiedono meccanismi di peer review. L'UE li prevede nell'ambito dell'Open Method of Coordination e nel sistema finanziario (European Supervisory Authority). L'OECD è il maggiore promotore della *peer review* internazionale. SI veda ad es. l'OECD Working Group on Bribery, deputato al controllo sull'attuazione della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione del pubblico agente straniero nelle operazioni commerciali internazionali.

“hierarchical” control by global organizations»⁹⁸. La collegialità e il tecnicismo che caratterizzano il meccanismo di *peer review* attenuano l’ingerenza del FATF nella sovranità interna dei singoli Stati. La mutua valutazione include una procedura di **follow-up (regular)** per tutti gli stati, oppure una procedura discrezionale di **follow-up (enhanced)**, alla quale sono sottoposti gli stati nei quali sono state riscontrate gravi carenze tecniche o di effettività della compliance. In questa seconda evenienza gli stati sono tenuti a riferire frequentemente alla Plenaria circa i progressi ottenuti. Lo stato interessato può uscire dalla procedura solo a seguito di un accertamento - di cui deve fare formale richiesta – la quale attesti che, a seguito di nuova verifica, esso è risultato “largely compliant”⁹⁹.

Nell’ambito delle procedure descritte il FATF mette in atto interventi correttivi della legislazione antiriciclaggio e antiterrorismo degli stati osservati, suggerendo le modifiche, a suo parere necessarie. Il principale strumento utilizzato dal FATF per incentivare i cambiamenti richiesti è il *ranking*, cioè l’assegnazione a ciascuno Stato di un grado nella scala della compliance: *not compliant* (NC), *partially compliant* (PC), *largely compliant* (LC), *compliant* (C).

Le carenze sono documentate analiticamente in due documenti pubblicati tre volte all’anno, secondo la prassi definita “*name and shame*”, considerata un efficace strumento di pressione in molti ambiti internazionali¹⁰⁰.

Il sistema d’implementazione del FATF prevede le c.d. “soft sanctions”. La raccomandazione del FATF n. 19, invita gli Stati membri a richiedere alle proprie istituzioni finanziarie di applicare misure rafforzate di *due diligence* nei confronti delle persone fisiche e giuridiche e delle istituzioni finanziarie di Paesi « segnalati » dal FATF stesso in quanto caratterizzati da deficienze strategiche o, addirittura, come altamente a rischio e non cooperativi e ad applicare adeguate *contromisure* quando richiesto dal FATF stesso o nel caso in cui il rischio della situazione specifica lo imponga. Come specificato nelle note interpretative delle raccomandazioni nn. 10 e 19, tra esse si annovera, ad esempio, il rifiuto di far stabilire sul proprio territorio filiali o succursali o uffici di istituzioni finanziarie dei Paesi segnalati dal FATF o limitare le transazioni con istituzioni o persone provenienti

⁹⁸ DIMITROPOULOS GEORGIOS, *Compliance through Collegiality: Peer Review in International Law*, MPILux Working Paper 3, 2014.

⁹⁹ [Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations - Updated October 2019](#).

¹⁰⁰ Il primo documento pubblico, ovvero l’“*High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action*” (precedentemente denominato “Public Statement”), identifica paesi o giurisdizioni con gravi carenze strategiche nell’azione di contrasto al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo e al finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa. Per tutti i paesi identificati come ad alto rischio, il GAFI invita tutti i membri ed esorta tutte le giurisdizioni ad applicare una maggiore due diligence e, nei casi più gravi, i paesi sono chiamati ad applicare contromisure per proteggere il sistema finanziario internazionale dai rischi connessi al riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo e finanziamento della proliferazione provenienti dal paese identificato. Questa lista è spesso indicata esternamente come “*black list*”. Il secondo documento, “*Jurisdictions under Increased Monitoring*” (precedentemente chiamato “Improving Global AML/CFT Compliance: On-going process”) identifica i paesi che stanno lavorando attivamente con il GAFI per affrontare le carenze strategiche. Quando il GAFI pone una giurisdizione sotto maggiore monitoraggio, significa che il paese si è impegnato a risolvere rapidamente le carenze strategiche individuate entro i tempi concordati ed è soggetto a un maggiore monitoraggio. Questo elenco è spesso indicato come “*grey list*”.

da tali Paesi. Nonostante il FATF impropriamente parli di “contromisure”, esse rappresentano semplici atti di ritorsione e non contromisure in senso tecnico, ossia condotte altrimenti contrarie al diritto internazionale, come quelle che si possono tenere nei confronti di uno Stato responsabile di un illecito internazionale secondo la definizione della Commissione del diritto internazionale.

Le pubblicazioni del FATF, quindi, possono indirizzare, anche tramite l'azione degli Stati membri del FATF e dei FSRBs, l'attività delle istituzioni finanziarie che operano nei mercati mondiali fino a determinarne l'interruzione dei rapporti finanziari con le istituzioni e i soggetti provenienti dai Paesi in questione, di fatto determinandone, nei casi più gravi, l'isolamento finanziario.

Un'altra misura prevista per i membri del FATF segnalati è la sospensione o la revoca dalla *membership*. Questa rimane, probabilmente, l'*extrema ratio*, poiché il network intergovernativo non si configura come un sistema *opt-out*.

Le forme di cooperazione informale, che si basano su norme non vincolanti, possono garantire meglio la compliance con i propri impegni da parte dei membri se tra questi è mantenuto un rapporto costante di lungo periodo. In tal caso non è necessaria una relazione basata su un accordo vincolante, né mezzi giuridici di *enforcement*. La relazione che li lega è basata sull'impegno volontario ¹⁰¹.

In aggiunta alle menzionate “sanzioni, peraltro, vi è altresì la possibilità che, indipendentemente dall'invito esplicito degli Stati membri del FATF in conformità con la raccomandazione n. 19, gli stessi operatori privati possano considerare i rapporti della <<mutual evaluation>> del FATF nel valutare il rischio geografico dei Paesi in cui operano, con il risultato di rendere la fornitura di servizi finanziari maggiormente difficile e costosa. La tendenza degli stati a conformarsi alle raccomandazioni del FATF si spiega dunque anche con il timore delle sfavorevoli conseguenze di *reputazione* e integrazione del proprio mercato nei principali circuiti finanziari internazionali cui potrebbero altrimenti incorrere.

La spinta verso la conformità legislativa generata dal FATF è sfruttata dalle sanzioni individuali del Consiglio di Sicurezza, cioè da una fonte formale di norme internazionali universalmente vincolanti. Nell'attuazione delle sanzioni il Consiglio deve cooperare con altre istituzioni, nazionali e internazionali, per utilizzare gli strumenti di *enforcement* a disposizione di questi. Ad esempio, per identificare i soggetti inseriti nella lista del Comitato, sono essenziali i *red notices* dell'INTERPOL. Alcune di queste istituzioni hanno natura informale, come il FATF o la SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication). Otto Raccomandazioni speciali contro il terrorismo furono adottate dal FATF immediatamente dopo l'11 settembre e nel 2012 ne fu aggiunta una nona, relativa alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il finanziamento della

¹⁰¹ DINA SHELTON, *Commitment and compliance. The role of non-binding norms in the international legal system*, Oxford, 2003.

proliferazione delle WMD. Nello stesso anno le 40 raccomandazioni contro il riciclaggio e le 9 speciali, sono state riviste ed unificate in un unico testo, comprensivo delle Note interpretative che vanno lette in combinato con le raccomandazioni. Nel mese di ottobre del 2018 il FATF ha aggiornato le 40 Raccomandazioni e le note interpretative che le completano, estendendo esplicitamente la loro applicazione alle operazioni finanziarie con valute virtuali (*virtual assets*).

Nel contesto del contrasto al finanziamento del terrorismo, le due raccomandazioni del GAFI più rilevanti sono la n. 5 sulla criminalizzazione del finanziamento del terrorismo, e la n. 6 concernente le sanzioni finanziarie mirate. La nota interpretativa alla raccomandazione 6 spiega in dettaglio i criteri per la designazione in base alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1373 (2001) e 1267 (1999). La nota raccomanda anche il criterio temporale -"senza indugio" - che dovrebbe significare in poche ore. La Raccomandazione 8 sulle organizzazioni senza scopo di lucro; le raccomandazioni nn. 14, 15, 16 e 32 relative ai "*money transfer*"; nn. 20 e 29 sulla regolamentazione del Suspicious Transaction Reporting e le Financial Intelligence Units, e infine le raccomandazioni dalla n. 36 alla n. 40 sulla cooperazione internazionale sono anch'esse molto importanti per garantire un effettivo regime CFT.

La risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza dopo il *XV Report* del Monitoring team, ha incorporato la Raccomandazione 6 con la corrispondente Nota interpretativa e il report sulle "migliori prassi". Le stesse indicazioni sono state ripetute nel testo della risoluzione 2253, con la quale il Consiglio ha esteso la Lista all'ISIL, gruppi e individui con essa associati e si esortano gli Stati a seguire le raccomandazioni e gli standard del FATF elaborati per prevenire l'abuso delle organizzazioni no-profit, di sistemi di pagamento alternativi e il trasferimento fisico di denaro oltre frontiera.

È importante osservare che il Consiglio di sicurezza adotta lo stesso standard probatorio, rappresentato da "reasonable grounds" o "reasonable basis", seguito dal FATF, e che contrasta con i criteri dell'Ombudsperson, cioè "reasonableness and credibility"¹⁰².

In conclusione, il rapporto circolare che s'instaura sempre più spesso tra le norme di diritto internazionale formalmente vincolanti e le fonti di *soft law*, ha nel caso delle sanzioni individuali del Consiglio di Sicurezza un altro effetto. Com'è stato spiegato in precedenza, i sistemi informali sono efficaci per regolare rapporti continui. Gli standard normativi generati da queste fonti di produzione sono caratterizzati da flessibilità e possibilità di essere facilmente modificati, in ragione delle rapide trasformazioni nelle situazioni internazionali che si prefiggono di regolare.

¹⁰² Vedi Raccomandazioni FATF, Nota interpretativa 7. B. 4 (b). << Such procedures should ensure the determination, according to applicable (supra-) national principles, whether reasonable grounds or a reasonable basis exists to propose a designation. >>. Cfr. *Office of the Ombudsperson*, Kimberly Prost, *Approach and Standards* (2011).

Tuttavia, si è visto con l'esempio delle sanzioni individuali, che circolando nell'ordinamento internazionale, possono assumere una forza pari a quella delle norme di diritto internazionale vincolante. Non solo perché trasposte in atti giuridici formali, ma anche perché, pur modificando il contenuto delle disposizioni, la fonte di provenienza resta valida nel tempo. In sostanza, le Raccomandazioni del FATF, che possono essere facilmente riviste ed aggiornate, hanno ormai acquisito un'*autorità* difficilmente contestabile. Le sanzioni internazionali del Capitolo VII della Carta sono ideate invece per affrontare una specifica crisi. Ciò vuol dire che ad ogni cambiamento sostanziale della situazione a cui sono indirizzate, sarà necessario adottare una nuova risoluzione. Quando le risoluzioni interagiscono, nei modi visti, con gli atti d'istituzioni informali, regole e standard nati per regolare una situazione specifica e temporalmente limitata, possono stabilizzarsi nel tempo. Tutto ciò, però, senza che si possa formare una *consuetudine internazionale* in senso giuridico, perché le organizzazioni informali come il FATF chiaramente negano la natura *de iure* dei loro atti.

Per tali motivi la narrativa che concerne le relazioni tra istituzioni internazionali e fonti normative – comprendendo anche l'attuazione delle sanzioni individuali del UNSC – è segnata dalle critiche fondate sulla necessità di informare anche il diritto *soft* ai principi del *rule of law* internazionale ¹⁰³.

2. Le Raccomandazioni del GAFI-FATF e le Direttive UE sul contrasto al finanziamento del terrorismo.

Tra il primo livello d'implementazione delle sanzioni internazionali del Consiglio di Sicurezza e l'attuazione *on the ground* all'interno degli stati si colloca, nel caso dell'Italia, un livello intermedio rappresentato dalla normativa derivata dell'UE, necessariamente vincolante e avente efficacia diretta per i Paesi dell'Unione.

L'UE applica tutte le sanzioni imposte dall'UNSC e riceve i “narrative summaries” dei sospetti terroristi per conto degli Stati membri. Il regime di sanzioni 1267 è implementato imponendo *asset freeze*, *travel ban* ed embargo sulle armi contro i soggetti che figurano nell'elenco predisposto dal Comitato delle Sanzioni Al-Qaeda & ISIS del Consiglio di Sicurezza. Inoltre, l'UE può imporre sanzioni autonome contro individui sospetti ed entità, conformemente alla UNSCR 1373. Come il Consiglio di sicurezza, l'Unione europea insiste sulla natura preventiva/amministrativa delle misure restrittive. Le sanzioni dell'UE si applicano solo alla giurisdizione europea ¹⁰⁴.

¹⁰³ RODILES, *The design of UN sanctions through the interplay with informal arrangements*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, ed. Larissa Van der Herik, Elgar, 2017.

¹⁰⁴ La giurisdizione europea si applica: al territorio dell'Unione, incluso lo spazio aereo; ai cittadini dell'UE, che si trovino o no sul territorio; a società ed enti riconosciuti dalle leggi di uno stato membro, anche se non hanno sede nell'UE, compresi rami di società europee presenti in paesi terzi; ad ogni attività economica che si svolge in tutto o in parte all'interno dell'Unione; a bordo di aerei e navi sotto la giurisdizione di uno Stato membro.

L'UE ha attuato il regime di sanzioni 1267 del Consiglio di Sicurezza mediante la posizione comune 2002/402/PESC, e il regolamento del Consiglio (CE) n. 881/2002. L'allegato al regolamento include tutti i nomi nell'elenco di sanzioni 1267 a cui sono applicate le misure restrittive. Il regolamento ha poi seguito le modifiche apportate alla lista dall'UNSC o dal Comitato per le sanzioni¹⁰⁵. Nel 2011, quando l'UNSC ha creato un regime di sanzioni separato per i talebani, la posizione comune 2002/402/PESC è stata modificata di conseguenza (decisione 2011/487/PESC del Consiglio). In seguito all'adozione della risoluzione 2253(2015), il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2016/368 che modifica la posizione comune 2002/402/PESC per estendere l'ambito di applicazione delle misure restrittive a determinate persone, gruppi, imprese ed enti associati a ISIL/Da'esh. Il regolamento 881/2002 è stato modificato di conseguenza (reg UE 2016/363).

All'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001, e dopo l'adozione della UNSCR 1373, l'UE con la posizione comune 2001/931/PESC ha dato applicazione a misure specifiche per combattere il terrorismo. La Posizione comune dà effetto alla UNSCR 1373 nell'ordinamento giuridico europeo e forma la base per “**autonome misure restrittive**” dell'UE contro individui, gruppi ed entità sospettate di coinvolgimento in attività terroristiche. La posizione comune è basata su entrambi gli articoli 15 del trattato sull'Unione europea (TUE) (PESC, ora articolo 29 del TUE) e 34 del TUE (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale).

Il regolamento (CE) 2580/2001 del Consiglio (come modificato) implementa la posizione comune ed è direttamente applicabile negli Stati membri.

Il 20 settembre 2016, il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2016/1693 sulle misure restrittive contro ISIL (Da'esh) e Al-Qaeda e persone, gruppi, imprese ed entità ad essi collegate e che abroga la posizione comune 2002/402/PESC. Poiché la decisione del Consiglio stabilisce un regime autonomo, indipendente da quello del CdS, con nuove misure restrittive¹⁰⁶, è stato adottato un nuovo regolamento (UE) 2016/1686, che dispone *asset freeze* contro le persone ed entità elencati nell'Allegato I alla decisione.

Nell'attuare la decisione del Consiglio (PESC) 2016/1693, il nuovo regolamento UE 2016/1693 opera a fianco al regolamento 881/2002 (modificato): mentre quest'ultimo continua ad applicare il congelamento dei beni alle persone designate dall'UNSC, il primo applica il congelamento agli individui ed entità incluse in un nuovo elenco (allegato I) deciso dal Consiglio stesso.

¹⁰⁵ Council Common Position 2003/140/CFSP of 27 February 2003 incorporating UNSC Resolution 1452(2002) allowing for humanitarian exception.

¹⁰⁶ *Council Regulation imposing additional restrictive measures directed against ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda and natural and legal persons, entities or bodies associated with them 20.09.16 consolidated basic legal act (EU) 2016/1686*. Le misure restrittive contemplate sono più ampie di quelle stabilite dal regime del SC. Comprendono: congelamento dei beni e divieto di messa a disposizione di fondi, embargo sulle armi, travel ban e divieto di accogliere domande giudiziarie delle persone inserite nella lista del regolamento 2016/1686.

Si può avere un'idea del livello di compliance dell'ordinamento europeo analizzando le Linee Guida e *Best Practices* approvate dal Consiglio Europeo.

Nei paragrafi dedicati all'implementazione delle sanzioni del UNSC, si afferma chiaramente che l'UE deve attuare le misure restrittive nel tempo più breve possibile (Parte II H.38). La speditezza è decisiva soprattutto per le misure di congelamento¹⁰⁷. In questo caso, è prevista la possibilità per gli stati di adottare misure restrittive *ad interim*. È indicato un termine, senza ritardo, di non più di 30 giorni dall'adozione delle risoluzioni del Consiglio, in cui l'UE deve disporre la legislazione attuativa necessaria. Ciò comporta che, quando una sanzione è terminata dal Consiglio, le misure dell'Unione debbano essere revocate nel più breve termine.

Allo scopo di prevenire situazioni d'incompatibilità nell'applicazione delle misure derivanti dai propri obblighi internazionali, rispettivamente con l'EU e con le UN, s'invitano gli Stati Membri - <<to the greatest extent possible, and without prejudice to their responsibilities under the UN Charter>>-, a considerare le questioni e le esigenze che riguardano l'implementazione nell'Unione, al momento di negoziare le risoluzioni, in base alla clausola dell'art. 34 TUE¹⁰⁸.

Indicazioni specifiche sono fornite anche riguardo alla compliance degli individui. Gli Stati Membri devono, innanzi tutto, <<prendere misure appropriate>> per assicurare che le misure restrittive siano osservate. Ciò significa, tra le altre cose, che un ente costituito nell'ordinamento di uno stato membro, non può usare una società controllata come espediente per aggirare un divieto, anche se la società non è registrata nell'Unione europea; l'ente deve inoltre astenersi dall'impartire istruzioni a tal fine. È inoltre ritenuto opportuno che l'ente costituito nell'Unione, informi le società controllate circa le nuove misure restrittive, affinché di queste si tenga conto all'atto di definire la politica commerciale. (Parte II K.52-53-54).

¹⁰⁷ *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy* (Brussels, 8 dicembre 2017).

¹⁰⁸ **Articolo 34 TUE** (ex articolo 19 del TUE)

1. Gli Stati membri coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. In queste sedi essi difendono le posizioni dell'Unione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza assicura l'organizzazione di tale coordinamento.

Nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, quelli che vi partecipano difendono le posizioni dell'Unione.

2. Conformemente all'articolo 24, paragrafo 3, gli Stati membri rappresentati nelle organizzazioni internazionali o nelle conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, tengono informati questi ultimi e l'alto rappresentante in merito ad ogni questione di interesse comune.

Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri e l'alto rappresentante. Gli Stati membri che sono membri del Consiglio di sicurezza difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e l'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite.

Allorché l'Unione ha definito una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati membri che vi partecipano chiedono che l'alto rappresentante sia invitato a presentare la posizione dell'Unione.

A questi scopi sono rese esplicite le nozioni di *possesso* e *controllo* di entità e persone giuridiche. Se è stabilita la proprietà o il controllo, in conformità con i criteri stabiliti, mettere a disposizione fondi o risorse economiche a persone giuridiche non quotate o alle entità che sono possedute o controllate da una persona o entità soggetta a restrizioni sarà, in linea di principio, considerato come mettere indirettamente a disposizione i fondi e le risorse per quest'ultima, a meno che non possa essere ragionevolmente determinato - caso per caso e utilizzando un “approccio basato sul rischio”, tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti, compresi i criteri indicati nel testo - che i fondi o le risorse economiche in questione non saranno utilizzati da o a beneficio di tale persona o entità inserita nella lista.

Ricordando gli obblighi d'informazione che hanno sia gli Stati, sia gli operatori economici, nei confronti delle istituzioni europee competenti, le linee guida si premurano di fare salvo il rispetto delle leggi nazionali in materia di reporting, riservatezza e segreto professionale.

Analizzando le *Best Practises*, le indicazioni più interessanti si trovano alla lettera B (*Financial restrictive measures*¹⁰⁹).

I regolamenti UE che impongono misure di congelamento sono direttamente applicabili negli Stati membri. Tuttavia, I regolamenti richiedono che gli Stati membri adottino norme che prevedano sanzioni per aver violato le misure restrittive.

Stabiliscono inoltre, che siano gli Stati membri a designare le autorità competenti ad applicare la normativa e a procedere all'identificazione sui siti Web elencati negli allegati. Tutto ciò può implicare misure legislative di attuazione a livello nazionale.

Seguono una serie di *best practices* nell'attuazione delle misure restrittive finanziarie dell'Unione, che espressamente, possono fornire una guida anche all'attuazione delle misure di congelamento nazionali.

Alcune sono particolarmente interessanti sotto il profilo delle conseguenze che le misure restrittive possono avere sulle situazioni giuridiche patrimoniali e sugli obblighi in capo ai soggetti privati e alla società civile. (IV. *Role of economic operators and citizens*).

Quanto al primo aspetto, si sottolinea che, una volta in vigore, i regolamenti che impongono misure di congelamento rendono nulli tutti gli accordi contrattuali incompatibili. I regolamenti sono applicati nonostante i diritti conferiti o gli obblighi previsti in un contratto stipulato prima dell'entrata in vigore di quelli e impediscono la conclusione degli atti che pongono in essere i contratti stipulati prima dell'entrata in vigore dei regolamenti. Così è stato stabilito anche nella sentenza “Möllendorf”, dalla Corte di giustizia. Per il resto sono ribaditi gli obblighi di informazione e collaborazione con le autorità dello stato a carico degli operatori economici o soggetti designati.

¹⁰⁹ EU *Best Practices for the effective implementation of restrictive measures*, (Brussels, 14 dicembre 2016).

È sul versante della lotta al finanziamento del terrorismo che si può osservare meglio quella tendenza all'«*hardening soft law*» che secondo certa dottrina rappresenta un'evoluzione delle modalità di formazione delle norme giuridiche nella comunità internazionale contemporanea, soprattutto in settori caratterizzati da elevata tecnicità¹¹⁰. L'attuazione degli obblighi imposti dalle risoluzioni del Consiglio – tra cui le sanzioni individuali - mediata dall'UE, la quale a sua volta assimila le Raccomandazioni del FATF nelle proprie direttive rendendone obbligatorio il contenuto, si può leggere come una scomposizione dell'*enforcement* del diritto internazionale a livello tecnico informale, che si ricompone al livello legislativo.

Adeguandosi alle raccomandazioni del FATF, l'Unione ha adottato una serie di atti legislativi (direttive) per tutelare l'interesse generale dell'integrità e della trasparenza del proprio sistema finanziario e di rafforzare, anche per tale via, la sicurezza pubblica nel proprio territorio.

Ultima in ordine temporale è la **Quinta Direttiva** antiriciclaggio n. 2018/843 del 30 maggio 2018, del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale UE del 19 giugno 2018, emendativa la direttiva 2015/849 (Quarta direttiva), già recepita in Italia dal d.lgs. n. 90/2017.

La novità più rilevante consiste nell'estensione della portata degli obblighi antiriciclaggio includendovi anche i prestatori di servizi di cambio tra valute virtuali e valute legali e i prestatori di servizi di portafoglio digitale¹¹¹.

La tendenza alla trasposizione della *soft law* prodotta dal FATF si rinviene anche nella politica del diritto ravvisata dall'Unione.

Occorre ricordare a proposito che, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, il riciclaggio (così come il terrorismo) rientra espressamente tra i c.d. «Euro-crimes», ossia quelle forme di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale per cui è prevista la possibilità per il legislatore dell'Unione di adottare direttive allo scopo di stabilire norme penali *de minimis*, relative alla definizione dei reati e delle sanzioni (Art. 83 TFUE).

La proposta della Commissione di adottare nel 2012 una tale normativa fu frustrata dalla reticenza degli Stati a concedere troppo sul piano della legislazione penale. L'UE si concentrò, allora, sulla normativa in materia di prevenzione con gli atti adottati nel maggio del 2015, utilizzando come base giuridica l'art. 114 del TFUE (ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno).

A seguito degli attentati di Parigi del novembre 2015 la Commissione per la lotta al finanziamento del terrorismo ha rilanciato i lavori per l'adozione di una direttiva di armonizzazione della definizione

¹¹⁰ TREVES, *International Law*, pp. 137-140; TANZI, op. cit., pp. 162 e 167-172.

¹¹¹ Per una disamina più approfondita della direttiva europea vedi F. UNGARETTI DELL'IMMAGINE, *La V Direttiva Antiriciclaggio*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018.

del reato di riciclaggio e delle sanzioni collegate, conclusi nel 2017 con l'adozione della direttiva 541/2017, pubblicata il 31 marzo 2017 nella G.U.U.E..

La direttiva introduce quattro nuovi obblighi di criminalizzazione a carico degli Stati, non previsti né dalla decisione quadro 2002/475/GAI, né dalla successiva 2008/919/GAI, che abbracciano condotte teleologicamente orientate alla commissione di atti terroristici e tuttavia ancora ad uno stadio preparatorio-organizzativo: l'addestramento a fini terroristici; i viaggi a fini terroristici; l'organizzazione o agevolazione di viaggi a fini terroristici e il finanziamento del terrorismo.

Le disposizioni attuano gli articoli 3, 4, 5 e 6 del Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo – adottato, a sua volta, sulla scia della Risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite –, nonché la raccomandazione 5 del Gruppo d'azione finanziaria internazionale. L'**art. 10**, in particolare, contiene una definizione di finanziamento del terrorismo che abbraccia le condotte di “fornitura” o “raccolta di capitali” – in qualsiasi modo effettuate, sia direttamente che indirettamente – << con l'intenzione che tali capitali siano utilizzati ovvero nella consapevolezza che tali capitali saranno utilizzati >> per commettere: un reato di terrorismo; un reato riconducibile ad un gruppo terroristico; condotte di pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo; il reclutamento, l'addestramento (attivo o passivo) a fini terroristici; il compimento, l'organizzazione o l'agevolazione di un viaggio a fini terroristici.

3. Conclusioni generali.

Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che impongono le sanzioni individuali s'indirizzano chiaramente agli stati, ma gli obblighi che questi hanno di darvi esecuzione si sostanziano nell'adozione di misure che devono essere adeguate all'obiettivo di renderle *effettive*. Ciò non può avvenire senza la collaborazione di più attori istituzionali ed anche privati.

Per esplicitare effetti nei confronti del proprio *target*, sia esso un individuo persona fisica o giuridica, le sanzioni individuali seguono un percorso che non è diretto né immediato e può incontrare ostacoli e resistenze di diversa natura, politica come giuridica – ben maggiori, ad esempio, rispetto all'attuazione di un blocco navale – dovute alla necessaria interazione tra diversi ordinamenti e attori internazionali. Esse incidono profondamente sulla sovranità degli stati, perciò hanno bisogno, per essere attuate, di non trovare resistenze da parte dei governi a prescindere dagli strumenti per mezzo dei quali ciascun ordinamento costituzionale consente l'adattamento del diritto interno.

Il Consiglio di sicurezza ha sviluppato perciò un sistema d'implementazione basato su metodi che possono essere definiti di “compliance manageriale”.

Ciò è avvenuto *in primis* modificando le funzioni dei Comitati incaricati di amministrare i regimi sanzionatori, in modo che l'attività di monitoraggio dell'attuazione delle sanzioni fosse finalizzata al

capacity building, cioè all'individuazione delle criticità e allo sviluppo delle competenze tecniche degli stati membri. Il "name and shame", le sanzioni secondarie, sono limitate agli stati che si pongono in aperto contrasto con la politica antiterrorismo, ovvero agli stati che danno rifugio e sostegno ai terroristi. All'uopo il Consiglio ha affiancato ai Comitati *panel* di esperti, con compiti tecnici.

Sono stati inoltre istituiti nuovi organi sussidiari, come il CTC e il CTED, con competenze che vanno oltre il monitoraggio dell'attuazione negli stati, per ricomprendere la promozione della cooperazione con agenzie delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali, e soprattutto l'elaborazione di linee guida per uniformare l'implementazione dei regimi sanzionatori tra gli stati.

Una volta affrontata la questione a livello internazionale, che sia tra stati, tra questi e le organizzazioni formali o i network informali, imporre tali sanzioni richiede ai governi di trovare soluzioni efficaci a livello interno.

Monitorare le sanzioni significa, per il governo, istruire personale amministrativo competente e forze di polizia specializzate che siano autorizzate anche a condurre indagini (*audit*) e ispezioni presso i soggetti obbligati.

È altrettanto necessario investire risorse nei controlli di frontiera. Uno dei canali di finanziamento delle attività terroristiche proviene, infatti, dalla movimentazione fisica di denaro contante da un paese all'altro, trasportato da persone o all'interno di carichi di merci. Spesso poi la violazione delle sanzioni – e ciò è particolarmente evidente con riguardo alle sanzioni finanziarie – è collegata a reati come la frode, la falsificazione di documenti, la corruzione e il riciclaggio di denaro. Rintracciare i trasgressori delle sanzioni porta allo scoperto altri reati e illeciti amministrativi, la cui rilevanza si estende oltre i confini nazionali, coinvolgendo forme di criminalità organizzata.

L'efficacia delle misure rappresentate da *travel ban* e *arms embargo* si basa prevalentemente sulla cooperazione tra stati e agenzie, ma anche con associazioni di privati come la IATA, che riunisce le compagnie aeree di tutto il mondo. L'esecuzione degli *asset freeze*, invece, richiede soprattutto la collaborazione dei soggetti obbligati.

Il ruolo fondamentale che riveste il settore privato, in particolare gli operatori finanziari ed economici, comporta innanzitutto informare le parti interessate circa gli obblighi che su questi ricadono. I governi debbono poi convincere gli stessi soggetti a rispettare gli obblighi, oltre ad impedire a terzi attori di minare l'effettività delle sanzioni.

Violazioni non intenzionali sono frutto della scarsa conoscenza dei regimi di restrittivi da parte di individui ed enti; oppure questi soggetti potrebbero non comprendere le prescrizioni loro richieste, o non investire sufficienti risorse in programmi di adeguamento alle normative esistenti. Mentre le grandi società hanno uffici preposti alle funzioni di *compliance* e *audit*, molte società di piccole e

medie dimensioni potrebbero non avere il personale specializzato in quelle aree o non possedere le risorse necessarie per attuare una corretta verifica della clientela o KYC (*know your customer*), oppure possono non conoscere i rischi concreti collegati alle relazioni commerciali con soggetti designati.

Specialmente quando le sanzioni hanno origine da differenti istituzioni e comprendono liste internazionali, anche le società più preparate possono incontrare difficoltà di ordine pratico.

Tali soggetti saranno persuasi a conformare le proprie attività al rispetto delle sanzioni se saranno messi in grado di conoscere nel dettaglio le norme che ne regolano l'applicazione. La risposta positiva degli attori privati dipenderà perciò dal grado di certezza delle norme, dal livello di assistenza tecnica che i governi possono fornire e dall'attitudine alla *corporate compliance* che esiste in un dato paese, più che dall'*enforcement* negativo.

Se i governi non sono capaci di applicare le strategie corrette o di informare adeguatamente i soggetti interessati, si allarga l'area dei potenziali trasgressori non intenzionali. Le società, dal canto loro, investiranno meno risorse nelle funzioni di controllo e verifica.

Ai governi, dunque, giova avere "atteggiamenti aggregati" nei confronti della compliance regolamentare per attuare le sanzioni. Per questo sono bene accolti gli strumenti di *soft-law* come le linee guida e le *best practices* diffuse da network privati e intergovernativi. Per quanto riguarda le sanzioni finanziarie, il FATF, il Basel Committee e il Wolfsberg Group svolgono questa funzione integrativa delle norme vincolanti. Tali organizzazioni agiscono a livello internazionale, ma in un contesto informale, senza costi negoziali, uniformando la *due diligence* degli operatori del mercato. Ci sono poi violazioni che non sono propriamente tali, in quanto non consistono in condotte contrarie a specifiche norme, ma sfruttano le cd. triangolazioni. Il risultato è comunque una diminuzione dell'efficacia delle sanzioni. Il fenomeno è più evidente nel caso degli embarghi economici, che colpiscono ad esempio il commercio di armi. Semplificando: se le sanzioni impongono il blocco delle esportazioni verso un paese o un soggetto, le imprese trovano un partner commerciale situato in uno stato che non applica quelle sanzioni per stringere rapporti d'affari e usarlo come intermediario.

L'esempio dell'emirato di Dubai è noto a tutti, così come lo scandalo "*Irangate*" che coinvolse gli Stati Uniti nel 1986.

Una strategia efficace da parte dei governi risulta essere quella di incoraggiare l'adozione di *internal compliance programs* (ICPS) nel settore privato. Gli ICPS sono protocolli che forniscono ai dipendenti delle aziende una guida sulle *policy* e sulle procedure da seguire per assicurare la *compliance* delle transazioni commerciali e finanziarie con gli obblighi imposti dalle sanzioni o correlati all'*export control*.

Per identificare le violazioni consapevoli occorre invece monitorare le transazioni potenzialmente illecite, ma non tutti gli stati hanno le risorse investigative richieste in questo campo. Se il controllo e la repressione provengono solo dall'alto è probabile, perciò, che non siano efficaci, favorendo così una diffusa non conformità con le sanzioni. I meccanismi del mercato, inoltre, possono diffondere il "contagio", perché per alcune imprese rispettare gli obblighi imposti dalle sanzioni può rappresentare uno svantaggio in termini di competitività.

La funzione di organizzazioni atipiche come il FATF si sostanzia dunque, in primo luogo, nel favorire sia la *compliance* dei governi scavalcando il normale processo di stipulazione dei trattati, sia di alcuni soggetti privati, ad esempio banche e intermediari finanziari, attraverso l'elaborazione di *standard* e prassi per l'attuazione delle sanzioni economiche individuali. Da una parte, regole e prassi sono incorporate nelle stesse risoluzioni del Consiglio di sicurezza e attraverso queste nel diritto derivato dell'UE direttamente applicabile, acquistando così efficacia normativa diretta; dall'altra, per via del loro contenuto tecnico, circolano tra i soggetti privati veicolati per mezzo di altre istituzioni informali, come il Basel Committee, composto dalle Banche centrali e le Autorità di vigilanza di 28 Paesi, o come il Wolfsberg Group, un'associazione di tredici banche che ha lo scopo di sviluppare un quadro di riferimento globale per la gestione del rischio finanziario, in particolare riguardante le attività di KYC, AML e CTF.

In quest'ambito le fonti tradizionali del diritto internazionale convenzionale e il *soft law* si rafforzano e si legittimano reciprocamente, secondo un sistema bidirezionale di formazione delle norme internazionali, che può essere sia *top-down* che *bottom-up law-making*. Un'altra funzione contemporaneamente svolta da queste fonti, dal punto di vista sostanziale, è la salvaguardia dell'integrità dei mercati. Lo stretto legame stabilito tra contrasto al finanziamento del terrorismo e il reato di riciclaggio, fa sì che anche le convenzioni tese alla repressione penale di certe condotte si giovino della spinta conformativa esercitata nei contesti internazionali informali.

Questo sodalizio coinvolge anche il CdS che con la risoluzione 1373 ha riprodotto le disposizioni contenute nella Convenzione per la repressione del finanziamento al terrorismo, indicando le sanzioni individuali imposte dal regime 1267 come uno dei mezzi fondamentali per reprimere il fenomeno, in pratica rendendole misure di *law-enforcement*.

In generale si può osservare una tendenza della politica antiterrorismo e antiproliferazione all'armonizzazione sostanziale delle legislazioni per mezzo di *standard* normativi internazionali che si fonda sull'"equivalenza funzionale" tra disposizioni normative vincolanti e *standard* di regolazione globalmente accettati, proprio in virtù della flessibilità che ne contraddistingue la formazione e l'applicazione.

L'equivalenza funzionale dovrebbe consentire l'armonizzazione delle misure di attuazione delle sanzioni individuali senza intaccare la sovranità degli ordinamenti statali, facendo sì che dubbi di legittimazione delle sanzioni non influiscano sull'efficacia di queste. Analoga impostazione è seguita dalla Convenzione internazionale contro la corruzione dei pubblici ufficiali adottata a seguito di una conferenza negoziale, il cui Preambolo stabilisce che << This Convention seeks to assure a functional equivalence among the measures taken by the Parties to sanction bribery of foreign public officials, without requiring uniformity or changes in fundamental principles of a Party's legal system>>, nonché <<in conformity with the agreed common elements set out in that Recommendation and with the jurisdictional and other basic legal principles of each country>>. Il succitato Preambolo riconosce, inoltre: << [...] achieving equivalence among the measures to be taken by the Parties is an essential object and purpose of the Convention, which requires that the Convention be ratified without derogations affecting this equivalence;>>.

Tuttavia, l'armonizzazione cui tendono le Raccomandazioni del GAFI-FATF è più simile all'uniformità tecnica della regolamentazione che si può ritrovare ad esempio nell'accordo TRIPS, a sua volta non andato esente da critiche per voler spingere ad una armonizzazione verso l'alto imponendo globalmente gli standard dei paesi più sviluppati.

Dall'analisi della compliance internazionale emerge, infine, la dimensione macroscopica delle *targeted sanctions*, quali strumento di law-enforcement globale e polivalente che può essere utilizzato tanto per la salvaguardia della pace e della sicurezza collettiva, quanto per tutelare l'integrità del sistema finanziario globale o, più in generale, un sistema integrato antiterrorismo co-gestito da più organizzazioni internazionali a carattere e funziona istituzionale o privatistica.