



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Sapienza Università di Roma

Dipartimento di Scienze Politiche

Tesi di dottorato del Corso in

Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale

*Curriculum Ordine Internazionale e Diritti Umani, XXXIV
Ciclo*

**Sulla tutela dei diritti umani nel quadro dei regimi
sanzionatori mirati dell'ONU: il caso del terrorismo**

Candidato

Dott. Daniele Musmeci

Coordinatore: Prof. Raffaele Cadin

Tutor: Prof.ssa Lina Panella

A.A. 2020/2021

Sulla tutela dei diritti umani nel quadro dei regimi sanzionatori mirati dell'ONU: il caso del terrorismo

Introduzione p. 1

Delimitazione del campo di studio p...8

Capitolo I L'individuo e il Consiglio di sicurezza: le *smart sanctions* p...11

- 1.1 La rilevanza dell'individuo nel quadro dell'ordinamento giuridico internazionale p...11
 - 1.1.1: L'individuo e il diritto penale internazionale p...18
 - 1.1.2: Il rapporto tra l'individuo e la Corte internazionale di giustizia p...25
 - 1.1.3: Uno *status sui generis* per il singolo all'interno dell'ordinamento internazionale? p...29
- 1.2 La nozione giuridica di sicurezza umana p...33
 - 1.2.1: Alcuni spunti dottrinali volti ad una migliore concettualizzazione della *human security* p...40
- 1.3 L'evoluzione della prassi dell'art. 41 della Carta ONU: dalle sanzioni contro gli Stati alle *smart sanctions* p...44
 - 1.3.1: L'uso della sanzione nel sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite: problematiche e profili evolutivi p...47
- 1.4 Funzionamento e compiti dei Comitati delle sanzioni istituiti dal Consiglio di sicurezza ONU p...73
 - 1.4.1: Il ruolo di sorveglianza mediante i rapporti statali p...77
 - 1.4.2: La concessione delle deroghe umanitarie e/o di altra natura p...78
 - 1.4.3: Le richieste di assistenza *ex art. 50* della Carta ONU p...81
 - 1.4.4: La compilazione e l'aggiornamento delle c.d. liste nere p...82
- 1.5 Cenni sui regimi sanzionatori deliberati dal Consiglio di sicurezza ONU ancora in vigore p...83

Capitolo II Strumenti onusiani di tutela dei diritti del soggetto colpito da sanzioni mirate p...89

- 2.1 Considerazioni ermeneutiche sulla natura giuridica delle liste nere e delle sanzioni intelligenti del Consiglio di sicurezza p...89
- 2.2 Procedure di *listing* e *de-listing* prima delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n. 1730 e n. 1735 (2006) p...98

2.3 Dall'istituzione del *Focal point*... p...104

2.4 ...all'Ufficio dell'*Ombudperson* p...118

2.5 Ulteriori emendamenti e recenti sviluppi in materia: verso una maggiore tutela dei diritti umani fondamentali? p...125

2.5.1: Allargamento e potenziamento delle funzioni del *Focal point* e dell'Ufficio dell'*Ombudperson* p...130

2.5.2: Valutazioni conclusive e prospettive di miglioramento dell'Ufficio dell'*Ombudperson* p...135

Capitolo III Sicurezza internazionale e rispetto dei diritti umani: è possibile costruire un rapporto armonico? p...145

3.1 L'esigenza di indagare i limiti giuridici dell'azione del Consiglio di sicurezza *ex Cap. VII* della Carta ONU p...145

3.1.1: Le disposizioni della Carta ONU limitative delle funzioni del Consiglio di sicurezza p...150

3.1.2: Le norme di diritto internazionale generale e l'esercizio delle competenze del Consiglio di sicurezza p...158

3.2 Il controllo giurisdizionale sugli atti del Consiglio di sicurezza p...165

3.2.1: L'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza p...165

3.2.2: Potenzialità e limiti dell'esercizio del sindacato giurisdizionale delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza p...168

3.3 Il rapporto tra le delibere del Consiglio di sicurezza e le norme dello *ius cogens* p...181

3.3.1: Il diritto all'equo processo e lo *ius cogens*: un processo incompleto? p... 181

3.3.2: L'effettività del limite cogente da opporre alle funzioni del Consiglio di sicurezza p...189

3.4 Le problematiche della rilevanza dell'art. 103 della Carta ONU in relazione alle *smart sanctions* p...193

Capitolo IV Il ricorso alle “vie di fuga esterne” all'ONU per la salvaguardia dei diritti fondamentali p...201

4.1 Il sindacato giurisdizionale “pieno” degli atti attuativi delle sanzioni ONU nella giurisprudenza dell'Unione europea p...201

4.1.1: L'immunità giurisdizionale degli atti comunitari che implementano le sanzioni ONU (*Kadi I*) p...202

4.1.2: Il capovolgimento dell'impostazione monistica del Tribunale eseguito dalla Corte di giustizia in *Kadi II* p...207

4.1.3: Il mancato *revirement* della giurisprudenza *Kadi I* nella sentenza del Tribunale in *Kadi III* p...214

4.1.4: La cristallizzazione del sindacato giurisdizionale “pieno e rigoroso” (*Kadi IV*) p... 215

4.2	La tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito delle sanzioni autonome dell'Ue p...	219
4.2.1:	L'azione di annullamento quale forma di compensazione del danno non materiale da <i>listing</i> p...	222
4.2.2:	Il riconoscimento della risarcibilità del danno non materiale da <i>listing</i> p...	224
4.2.3:	L'affermazione della competenza della Corte di giustizia a statuire sugli atti PESC: il caso <i>Bank Refah Kargaran</i> p...	226
4.3	Il recepimento della giurisprudenza <i>Kadi II</i> presso le Corti interne p...	230
4.4	Tra protezione equivalente e presunzione di conformità: la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di <i>smart sanctions</i> p...	233
4.4.1:	Cenni sull'applicazione del principio della protezione equivalente p...	233
4.4.2:	La presunta conformità delle risoluzioni ONU con la CEDU: il caso <i>Al-Jedda c. Regno Unito</i> p...	237
4.4.3:	La lettura estensiva del "criterio Al-Jedda": il caso <i>Nada c. Svizzera</i> p...	242
4.4.4:	L'applicazione del test della protezione equivalente e l'uso esasperato del "criterio Al-Jedda": la vicenda <i>Al-Dulimi e Montana Management Inc. v. Svizzera</i> p...	248
	Riflessioni conclusive p...	260
	Indice della bibliografia p...	270
	Sitografia p...	288
	Indice della giurisprudenza p...	289
	Indice dei principali documenti consultati p...	293

Introduzione

La necessità di perseguire, in modo compiuto, la difesa della pace e della sicurezza internazionale è divenuta centrale nell'agenda delle Nazioni Unite e, in particolare del Consiglio di Sicurezza, a seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001. Dal punto di vista sostanziale, ciò è coinciso *inter alia* con due elementi di fondamentale importanza: da una parte, la predisposizione di una disciplina generale e astratta per la prevenzione del terrorismo internazionale da parte dello stesso Consiglio¹, attraverso l'approvazione della risoluzione n. 1373, foriera di critiche riguardanti l'esercizio di poteri legislativi non propri di un organo a carattere politico ed esecutivo². È risaputo, infatti, che l'aspetto maggiormente peculiare, ma anche controverso, delle risoluzioni legislative risiede nel fatto che la minaccia alla pace individuata dal Cds non è “*situation-specific nor time-limited*”³, laddove il ricorso ai poteri del Cap. VII da parte del Consiglio è invece subordinato al sorgere di una situazione

¹ Cfr. UNSC, ris. 1373, S/RES/1373, adottata il 28 settembre 2001. Una prima definizione di terrorismo ci viene fornita dal Tribunale Speciale del Libano, *Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging*, Case No. STL-11-01/I, 16 febbraio 2011, il quale, al punto 85, basandosi sulla prassi degli Stati e sulla *opinio iuris* in materia, ha definito il terrorismo nel modo seguente: “the perpetration of a criminal act (such as murder, kidnapping, hostage-taking, arson, and so on), or threatening such an act; (ii) the intent to spread fear among the population (which would generally entail the creation of public danger) or directly or indirectly coerce a national or international authority to take some action, or to refrain from taking it; (iii) when the act involves a transnational element”. Dalla lettura della sentenza, peraltro, si ricava come il Tribunale consideri il terrorismo come un crimine internazionale a sé stante, cioè non identificabile né con i crimini di guerra né con quelli contro l'umanità. Per un commento critico sul punto si veda, *ex plurimis*, K. AMBOS, *Judicial Creativity at the Special Tribunal for Lebanon: Is There a Crime of Terrorism under International Law?*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 24, n. 3, 2011, pp. 667 ss., secondo cui, il terrorismo è un “particularly serious transnational, treaty-based crime”.

² Sull'uso e sulla legittimità delle risoluzioni quasi-legislative il dibattito è stato molto ampio e acceso. Si esprimono in senso positivo M. WOOD, *First Lecture: The Legal Framework of the Security Council*, Hersch Lauterpacht Memorial Lecture, 2006, disponibile presso www.lcil.cam.ac.uk; E. ROSAND, *The Security Council As "Global Legislator": Ultra Vires or Ultra Innovative?*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 28, n. 3, 2004, pp. 542-590, che sostiene la legittimità delle risoluzioni legislative in quanto salto qualitativo (non *ultra vires*) dei poteri del Consiglio per affrontare nuove minacce che non sono geograficamente individuabili e non si presentano come “time-limited”. L'assunto di base è quindi “extraordinary response to extraordinary threats” (p. 543); S. TALMON, *Security Council as World legislature*, in *American Journal of International Law*, Vol. 99, n. 1, 2005, pp. 175-193. *Contra* G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's «Law-Making»*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2000, pp. 609-725, secondo cui ogni espressione di poteri legislativi da parte del Cds va necessariamente considerata *ultra vires*. Identiche critiche vengono mosse da L. CONDORELLI, *Les attentats du 11 Septembre et leurs suites : où va le droit international ?*, in *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 104, n. 4, 2001, p. 829 ss.; B. ELBERLING, *The ultra vires character of legislative action by the Security Council*, in *International Organizations Law Review*, Vol. 2, n. 2, 2005, pp. 337-360; B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, dodicesima edizione, CEDAM, 2020, pp. 295-298; L. BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza e gli individui*, Studi sulla giustizia, Giuffrè editore, 2018, pp. 312-314. Il Relatore Speciale ONU sulle misure anti-terrorismo ha parimenti criticato tali risoluzioni, perché il Consiglio avrebbe esercitato una prerogativa che invece la Carta ha assegnato all'Assemblea generale in base all'art. 13, ossia il progressivo sviluppo e codificazione del diritto internazionale. Cfr. UNGA, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc. A/65/258, 6 agosto 2010, par. 38.

³ Cfr. A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, in *European Journal of International Law*, Vol. 17, n. 5, 2007, p. 890.

concreta di emergenza che si sostanzia in una delle tre fattispecie di cui all'art. 39 della Carta⁴. Di conseguenza, la risposta del Cds non può tradursi in una “*abstract prescription of future rules of general conduct for an indefinite period of time*”⁵. La motivazione che ha accompagnato la delibera di obblighi generali e astratti risiede in una valutazione di incapacità degli Stati di fronteggiare *uti singuli* i fenomeni oggetto delle medesime risoluzioni; ciò ha spinto il Consiglio a colmare un vuoto nel diritto internazionale, aggirando le regole convenzionali del libero consenso verso l'assunzione di obblighi pattizi, e prova ne sia che la risoluzione n. 1373 è stata provocatoriamente definita una “convenzione universale”⁶. Da questo punto di vista, tuttavia, la *speditezza politica* che garantisce l'azione del Consiglio *non è un argomento giuridicamente valido* per sostenere la necessità di aggirare tali regole⁷.

Dall'altra parte, si è registrato un mutamento nel ricorso ai poteri tipici del sistema di sicurezza collettiva *ex Cap. VII* della Carta ONU, segnatamente in merito alle misure coercitive non implicanti l'uso della forza *ex art. 41(c.d. short of war)*⁸, attraverso cui è possibile sanzionare uno Stato che ha compiuto un atto di aggressione oppure ha minacciato o violato la pace, in applicazione del dettato dell'art. 39. Facendo riferimento alla prassi del Consiglio nell'epoca della contrapposizione tra i due blocchi, prassi che invero è tutt'altro che ricca per ragioni legate alla questione dei veti incrociati, tali sanzioni sono consistite in embarghi oppure nell'isolamento totale dello Stato⁹. L'applicazione, anche cumulativa, delle misure di cui al suddetto articolo 41 poneva un serio problema umanitario in termini di sofferenza inflitta alla popolazione civile e gettava non poche ombre critiche verso i regimi sanzionatori “generali”.

Per tali ragioni, a partire dagli anni '90, periodo che, con riferimento al Cap. VII ha segnato una nuova vita nelle attività intraprese dal Consiglio di Sicurezza, si assiste ad una

⁴ Art. 39 dispone che: “Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazione o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”. Per un'analisi sui presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza ai sensi del Cap. VII cfr. R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Giuffrè, 2008.

⁵ Così, K. ZEMANEK, *Is the Security Council the Judge of Its Own Legality?*, in E. YAPKO – T. BOUMEDRA (a cura di) *Liber Amicorum Mohammed Bedjaoui*, Kluwer Law International, 1999, pp. 636-637.

⁶ L'espressione è di L. CONDORELLI, *Les attentats du 11 Septembre*, op. cit., p. 834

⁷ Cfr. B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 296-297.

⁸ Art. 41: “Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche”.

⁹ Cfr. *infra* Cap. I.

nuova declinazione delle sanzioni economiche, non più *blunt*, bensì *smart*, vale a dire un nuovo modello sanzionatorio che, invece di rivolgersi all'interezza dello Stato, ha per destinatari i singoli o gruppi di individui, come anche le persone giuridiche¹⁰. La prassi di sanzionare gli individui piuttosto che lo Stato *tout court*, sebbene sia stata messa in pratica solamente recentemente, affonda le sue radici teoriche alcuni anni addietro. Difatti, già Lauterpacht, nel 1955, sostenne che l'azione da intraprendersi per il mantenimento della pace e della sicurezza poteva spingersi fino a considerare anche gli individui¹¹.

L'avvento di tali sanzioni è stato affiancato da un attore di fondamentale importanza: i Comitati delle sanzioni. Trattasi di organi sussidiari del Consiglio, il cui compito principale in relazione alle *smart sanctions* è consistito nella predisposizione delle c.d. *blacklists* e nell'analisi sia delle richieste di esenzioni dalle sanzioni che di quelle concernenti il *de-listing*. Data la delicatezza di tali compiti, è ormai prassi del Cds istituire dei *Panel* o delle commissioni d'inchieste all'interno dei suddetti comitati¹². Tra questi, verrà attribuita la dovuta attenzione al Comitato n. 1267, originariamente predisposto per occuparsi delle sole minacce provenienti dall'Afghanistan. Sennonché, nei primi anni 2000, la risoluzione n. 1390 ha spezzato i legami territoriali con tale Stato¹³ e, *ratione loci*, ha reso globale il regime sanzionatorio della lotta al terrorismo: qualsiasi individuo o persona giuridica che soddisfi i *listing criteria* è suscettibile di essere inserito nella lista nera di tale comitato. Per questi motivi, la dottrina ha dubitato se una tale competenza possa essere traferita o delegata ad un organo sussidiario¹⁴.

Se, dunque, il cambio di paradigma sanzionatorio effettuato dal Cds è stato mosso dall'iniziale preoccupazione di evitare inutili sofferenze al popolo dello Stato interessato dalle sanzioni, e quindi garantire una migliore tutela dei diritti umani, è doveroso sottolineare

¹⁰ La prima sanzione mirata si ha con la ris. n. 1127 del 28 agosto 1997 diretta contro *Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola* (UNITA), in cui il Consiglio di sicurezza, rivolgendosi a "tutti gli Stati", richiedeva di adottare le misure necessarie al fine di "to prevent the entry into or transit through their territories of all senior officials of UNITA and of adult members of their immediate families". Cfr. UNSC, ris. n. 1127, S/RES/1127, adottata il 28 agosto 1997, par. 4 lett. a).

¹¹ Cfr. L. OPPENHEIM – H. LAUTERPACHT, *International Law*, Vol. 2, Longmans, 1955, pp. 160-161.

¹² Cfr. *infra* Cap. I.

¹³ Si veda C. PORTELA, *National Implementation of United Nations Sanctions*, in *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, Vol. 65, n. 1, 2010, pp. 13-30, in particolare p. 16

¹⁴ Cfr. A. HUDSON, *Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime*, in *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 25, n. 2, 2007, pp. 203-227, in particolare p. 209; P. GUTHERIE, *Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights*, in *New York University Annual Survey of American Law*, Vol. 60, n. 3, 2004, pp. 491-542, p. 495. La scelta del Consiglio di sicurezza è senz'altro dettata dalla volontà di contrastare il "modern terrorism" e le sue caratteristiche peculiari, quali il non essere geograficamente individuabile all'interno di un solo territorio, a differenza di gruppi come l'IRA e l'ETA. Cfr. L. VAN DEN HERIK – N. SCHRIJVER (a cura di), *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order*, Cambridge University Press, 2013, pp. 5-6.

che le sanzioni intelligenti, o mirate, hanno dato luogo ad una serie di problematiche proprio con riguardo al rispetto di tali diritti; e ciò non solo per quanto concerne la procedura di *listing*, che avviene mediante modalità totalmente discrezionali e con l'uso di informazioni non divulgabili in quanto possedute dai servizi di *intelligence*, ma anche con riguardo all'eventuale cancellazione dalle predette liste (*de-listing*).

Le continue osservazioni critiche formulate non soltanto dalla dottrina italiana e internazionale, ma anche dagli Stati e, soprattutto, dalla stessa Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹⁵, hanno indotto il Consiglio a considerare come opportuna l'istituzione di una procedura maggiormente orientata alla trasparenza nonché al rispetto dei diritti dell'uomo, soprattutto di quel diritto centrale che è l'equo processo. Attraverso le risoluzioni n. 1730 e 1735 del 2006, il Consiglio ha così dato vita al c.d. *Focal point* (o anche Punto di Contatto), il quale ha rappresentato senza dubbio un miglioramento in termini relativi, cioè a livello del sistema ONU, ma non ha assolutamente offerto le medesime garanzie sancite dal diritto internazionale dei diritti umani. Difatti, la nuova procedura permetteva al soggetto interessato di portare all'attenzione del relativo Comitato delle sanzioni una richiesta di cancellazione o mediante l'aiuto del proprio Stato di cittadinanza/residenza oppure direttamente al *Focal point*. Tuttavia, non avendo l'individuo *locus standi* in seno al Comitato, gli risultava impossibile difendere i propri diritti in prima persona¹⁶.

L'obiettivo di tale ricerca, quindi, è quello di fornire inizialmente una panoramica, il più dettagliata possibile, sull'evoluzione della prassi del Consiglio di sicurezza intorno all'art. 41 e alle c.d. *smart sanctions*. In tal senso, l'esame verrà condotto alla luce di un elemento che si lega direttamente al tema in questione: la posizione dell'individuo all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale. Esso ha rappresentato – e continua ad esserlo, seppur in modo differente - uno dei temi più dibattuti nel panorama scientifico internazionale, giacché la dottrina, muovendo da posizioni di iniziale preclusione nei confronti di un possibile riconoscimento del singolo quale soggetto di diritto internazionale, è giunta ad una più mite conclusione, anche se non è stata ancora raggiunta una posizione unanime in merito¹⁷. Cionondimeno, non si può non tenere conto dell'evoluzione giuridica

¹⁵ Cfr. *infra* Cap. II.

¹⁶ *Ivi*.

¹⁷ Cfr. N. RONZITTI, *Introduzione al Diritto Internazionale*, quinta edizione, Giappichelli, 2016, pp. 40-43. L'A. ritiene che difficilmente si possa parlare di soggettività internazionale dell'individuo, in quanto egli non è partecipe "di nessuna delle tre funzioni essenziali dell'ordinamento giuridico, ad eccezione di una limitata capacità per quanto riguarda l'accertamento del diritto relativamente ai trattati che proteggono i diritti umani". *Contra* B. CONFORTI - M. IOVANE, (a cura di), *Diritto Internazionale*, dodicesima edizione, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 25-27, a giudizio del quale, invece, "la tesi che promuove l'individuo a soggetto di diritto

che ha condotto il singolo ad acquisire rilevanza all'interno del diritto internazionale. Basti pensare alla nascita di quel fervente movimento convenzionale che ha preso luogo a partire dal secondo dopo guerra con la sottoscrizione della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, poi proseguito con la predisposizione sia di Convenzioni settoriali a tutela di specifici diritti o categorie giuridiche particolarmente vulnerabili che di atti universali e regionali di carattere generale. Si faccia altresì riferimento al cambiamento occorso nella nozione di sicurezza attraverso la concettualizzazione della "sicurezza umana", termine con cui è stata abbandonata la visione prettamente militare e statuale della sicurezza, in favore di una attenta ai bisogni dei singoli individui¹⁸.

Ancora, è stata la preminente necessità di garantire la difesa dei diritti umani a suscitare considerazioni altamente critiche nei confronti del regime delle sanzioni individuali, anche alla luce dei più recenti miglioramenti, volti a superare le carenze insite nel *Focal point*. Il riferimento, in tal caso, va alla nascita dell'Ufficio dell'*Ombuspersion*¹⁹, organo avente la competenza di raccomandare una rimozione dalla lista nera, e istituito solamente per le richieste di cancellazione provenienti da soggetti iscritti nella "*Al-Qaida and ISIL (Da'esh) Sanctions List*"²⁰, creando quindi una sostanziale discrepanza rispetto alle altre Liste mantenute dal Consiglio di sicurezza. All'analisi delle peculiarità, dei limiti e dei miglioramenti cui è andato incontro tale Ufficio sarà dedicato il dovuto spazio di riflessione²¹.

Nell'esaminare il rapporto tra le risoluzioni vincolanti del Consiglio e il loro impatto sui diritti umani, verrà data, all'interno del presente lavoro, la dovuta attenzione all'art. 103 della Carta ONU, il quale, come noto, dispone la prevalenza degli obblighi derivanti dalla predetta Carta nel caso in cui sorga un conflitto normativo tra questi e quelli nascenti da qualsiasi altro accordo internazionale²². È opportuno far notare che le decisioni del Consiglio rientrano a pieno titolo nell'ambito di applicazione di detto articolo, poiché, come ha avuto modo di chiarire la giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia²³, l'art. 103 della

nell'ambito della comunità degli Stati non è proprio da tutti accolta e ciò anche se l'opinione negativa è propria di una dottrina vecchia o invecchiata". Per cui sarebbe più corretto parlare di una soggettività, seppur limitata dell'individuo, discendente, per l'appunto, dalle norme internazionali a tutela dei diritti umani e da quelle regolanti i c.d. *crimina juris gentium*.

¹⁸ Cfr. *infra* Cap. I.

¹⁹ UNSC, ris. n. 1904, S/RES/1904, adottata il 17 dicembre 2009.

²⁰ UNSC, ris. n. 2253, S/RES/2253, adottata il 17 dicembre 2015.

²¹ Cfr. *infra* Cap. II.

²² Cfr. *infra* Cap. III.

²³ Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction, and Admissibility, Judgement, ICJ Reports, 1984*, p. 392 Tale giurisprudenza è stata confermata ed è in qualche modo "confluita" nei lavori della Commissione di

Carta è idonea a coprire anche gli obblighi nascenti dalle risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza *ex Cap. VII* della Carta.

Malgrado ciò, simili decisioni possono perdere la loro natura vincolante nel momento in cui si trovano in contrasto con le norme imperative appartenenti allo *ius cogens*, in cui rientrano anche i diritti dell'uomo. A tal proposito, è interessante notare che non tutti i diritti umani rientrano nel novero delle norme cogenti, ma solo il loro *noyau dur*, costituito da quei diritti la cui protezione è considerata dalla Comunità internazionale come irrinunciabile²⁴. Essi sono rappresentati dal divieto di tortura, trattamenti inumani e degradanti, dal divieto di lavoro forzato, e da altre pratiche particolarmente lesive della dignità dell'uomo, comunemente note come *gross violations*, categoria in cui vanno inseriti anche i crimini internazionali.

Sia l'art. 103 che le norme cogenti saranno da noi poste nel contesto di un'analisi più ampia, concernente i limiti dell'azione del Consiglio di sicurezza in base al Cap. VII, al fine di capire quali norme internazionali gli si possano opporre e se sia possibile effettuare, sulla base di tali norme, un sindacato giurisdizionale sui suoi atti²⁵.

Infine, data l'assenza di un originario rimedio effettivo in ambito ONU e la persistente difficoltà di ottenere un risarcimento del danno nella medesima sede, esamineremo il ruolo cruciale della giurisprudenza delle Corti regionali, in primo luogo la Corte di giustizia dell'Unione Europea e la Corte Europea dei Diritti Umani, nel quadro di una delicata operazione di bilanciamento di interessi, vale a dire la necessità di assicurare la salvaguardia dei diritti fondamentali dei singoli e la preoccupazione di non pregiudicare il regime delle sanzioni onusiane, predisposto dal Consiglio di sicurezza ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale²⁶. In merito, vale la pena rimarcare che, prima del celeberrimo caso *Kadi* deciso dalla Corte di giustizia dell'UE, non è possibile rintracciare nessuna sentenza, né in ambito nazionale né europeo, che in qualche modo sbilanci il succitato rapporto a favore dei diritti umani, e ciò è probabilmente indice di un atteggiamento

Diritti Internazionale (CDI), la quale, con riferimento all'applicazione dell'art. 103, ha chiarito che “*apart from the rights and obligations in the Charter itself, this [art. 103] also covers duties based on binding decisions by the United Nations bodies*”. Cfr. *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising From the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission, 13 aprile 2006, par. 331.

²⁴ Cfr. *infra* Cap. III.

²⁵ *Ivi*.

²⁶ Cfr. *infra* Cap. IV.

di timida prudenza, se non di deferenza, nei confronti delle risoluzioni vincolanti del Consiglio.

Il caso *Kadi* apre, in un certo qual modo, un Vaso di Pandora, in quanto la Corte, muovendo dalla considerazione che i diritti fondamentali formano parte integrante dei principi generali del diritto comunitario (oggi dell'Ue), ha stabilito che essi non possano essere accantonati al fine di prestare una pedissequa obbedienza ai dettami del Consiglio di sicurezza. V'è da dire, comunque, che il ragionamento della Corte si è fondato in buona parte su una considerazione essenziale, vale a dire il carattere *sui generis* dell'ordinamento giuridico dell'Unione. È a causa di tale natura che il Giudice di Lussemburgo possiede la necessaria competenza per esaminare la legittimità dei regolamenti comunitari (oggi dell'Unione), ancorché gli stessi siano stati adottati per dare effetto alle misure vincolanti sancite dal Consiglio di sicurezza. La giurisprudenza "eurounitaria", inoltre, rileva anche con riguardo ad una delle principali carenze individuate a livello onusiano, cioè la mancanza di un risarcimento del danno a favore dei soggetti *wrongfully listed*. E infatti, nella sentenza sul caso *Safa Nicu*, il Tribunale dell'Ue ha stabilito il versamento di una somma di 50.000 euro a titolo di compensazione del danno (non patrimoniale) nei confronti del ricorrente, una società iraniana, per il fatto che la stessa fosse stata erroneamente inserita dal Consiglio (Ue) all'interno delle liste nere europee.

Da ultimo, ai fini del presente lavoro, si terrà in stretta considerazione la portata della giurisprudenza della Corte di Strasburgo nel chiarire le implicazioni giuridiche delle sanzioni individuali nei confronti dei diritti consacrati all'interno Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. Come avremo modo di chiarire nel dettaglio, nelle sentenze rese sui casi *Nada* e *Al-Dulimi*, entrambi aventi la Svizzera quale Stato convenuto, la Corte Edu ha posto in evidenza il fatto che le restrizioni imposte dalle misure nazionali, malgrado si limitino ad implementare le azioni stabilite dal Consiglio di sicurezza, siano sproporzionate rispetto al fine perseguito, ossia assicurare la protezione del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. V'è da dire, tuttavia, che la Corte parte da una posizione di compatibilità tra le risoluzioni del Consiglio e diritti sanciti nella CEDU, com'è stato ben argomentato nel caso *Al-Jedda*, in cui i giudici della Camera, in virtù dell'impegno profuso dalle NU per promuovere il rispetto e la tutela dei diritti umani, hanno stabilito a chiare lettere che esiste una vera e propria presunzione di conformità con le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, la quale può essere confutata solo qualora quest'ultimo, in modo "chiaro ed inequivocabile", richieda agli Stati di tenere un comportamento suscettibile di ledere i succitati diritti.

Delimitazione del campo di studio

Per lo scopo della nostra indagine, circoscriveremo il rapporto tra il Consiglio di sicurezza e l'individuo declinato dalle c.d. *smart sanctions* (*sanctions ciblées*, o sanzioni intelligenti), con un *caveat* che pare opportuno puntualizzare: le relazioni tra questi due soggetti non si limitano, come facilmente immaginabile, a tali sanzioni. Al riguardo, basti pensare a quei casi in cui il primo modifica la situazione giuridica del singolo al di fuori del Cap. VII, come nell'ipotesi dell'espletamento delle sue funzioni conciliative ex Cap. VI, tra cui figura l'avvio di indagini in applicazione dell'art. 34 della Carta e la successiva istituzione di *fact finding commissions* verso gruppi di individui o singolarmente specificati, ovvero verso fattispecie che includono la condotta dei singoli, come per il terrorismo o la proliferazione nucleare. All'interno del Cap. VII, poi, le sfumature che caratterizzano le relazioni tra individuo e Cds sono talmente tante che contribuiscono a dipingere un quadro dinamico e assai cangiante: dall'uso dell'atto più tipico delle Organizzazioni internazionali, ossia le raccomandazioni, espressamente rivolte verso i c.d. gruppi armati, i quali agiscono in aperto dispregio del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, alle missioni di *peace-keeping*, il cui mandato, di generazione in generazione, ha conosciuto un "robusto" ampliamento verso mansioni che ricomprendono diversi aspetti umanitari, come la protezione e il supporto alla popolazione civile locale, il rafforzamento delle istituzioni locali (oppure impegnandosi nella loro organizzazione in caso di totale assenza), l'aiuto nella gestione di libere elezioni, ed è da ultimo arrivato a ricomprendere una forza offensiva come la Brigata d'intervento (*Intervention Brigade*) all'interno della missione ONU MONUSCO col compito espresso di neutralizzare le minacce provenienti dai gruppi armati che agiscono in Congo²⁷.

²⁷ Una trattazione rigorosa e approfondita delle *peace-keeping operations* esula dagli scopi del nostro lavoro. Ci limitiamo, pertanto, e senza pretese di esaustività, a segnalare i contributi di I. C. MEIJER, *UN Peace-Keeping Forces: The Conditions of Change*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 7, n. 1, 1994, pp. 63-87; P. PICONE, *Il peace-keeping nel mondo attuale tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 79, n. 1, 1996, pp. 5 ss.; P. GARGIULO, *Le Peace Keeping Operations delle Nazioni Unite*, Editoriale Scientifica, 2000; J. M. SOREL, *La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix*, in *International Law Forum du droit international*, Vol. 3, n. 2, 2001, pp. 127 ss.; H. NASU, *International Law on Peacekeeping*, Nijhoff, 2009; P.I. LABUDA, *Peacekeeping and Peace Enforcement*, in *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, 2015; B. HOWE – B. KONDOCH – O. SPIJKERS, *Normative and Legal Challenges to UN Peacekeeping Operations*, in *Journal of International Peacekeeping*, Vol. 19, 2015, p. 1 ss.; S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, seconda edizione, Il Mulino, 2012, pp. 243-250; J. E. SHULTE, *From the Protection of Sovereignty to Humanitarian Intervention? Traditions and Developments of United Nations Peacekeeping in the Twentieth Century*, in F. KLOSE (a cura di), *The Emergence of Humanitarian Intervention: Ideas and Practice from the Nineteenth Century to the Present*, Cambridge University Press, 2016, pp. 253 ss. In merito alla Brigata d'intervento, istituita mediante ris. n. 2098, S/RES/2098, del 28 marzo 2013, rinviamo, senza pretese di esaustività, agli ottimi spunti dottrinali offerti, tra gli altri, da B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp.

Vanno anche richiamate le risoluzioni quasi-legislative, la cui prassi sembrava essersi arrestata con la risoluzione n. 1514 relativa alla proliferazione nucleare. Sennonché il sorgere di nuovi attori capaci di destabilizzare la sicurezza internazionale ha condotto il Consiglio ad un *revival* di tale strumento: nel giro di pochi anni, precisamente quattro – ed è un dato che non va minimizzato – sono state deliberate tre risoluzioni legislative per arginare e fronteggiare le problematiche di sicurezza internazionale poste dai *foreign terrorists fighters*²⁸.

Degne di nota, poi, sono le misure provvisorie *ex art. 40* della Carta con cui il Consiglio di sicurezza, grazie ai contorni sempre più sfumati della “minaccia alla pace” e al lessico utilizzato in tale articolo (che si occupa letteralmente e genericamente delle “parti interessate”), si indirizza direttamente agli individui e si aspetta il rispetto di determinati contegni, al punto tale che siffatte misure provvisorie sembrano assumere la veste giuridica delle decisioni deliberate ai sensi dell’art. 41 della Carta²⁹. Naturalmente, una cosa è dire che il Consiglio ingiunge alle parti di porre fine ad un comportamento la cui continuazione è vietata in sé già dal diritto internazionale vigente; in questo caso il Consiglio non fa altro che richiamare le parti agli obblighi esistenti in materia. I problemi giuridici sorgono quando il Consiglio va oltre tale constatazione e pone a carico delle parti obblighi che non sono già presenti nell’ordinamento giuridico internazionale, dal momento che la possibilità di crearli

326-337, in particolare pp. 326-327 per l’evoluzione che ha caratterizzato le diverse “generazioni” di *peace-keeping* e per la Brigata d’Intervento; M. LONGOBARDO – F. VIOLI, *Quo vadis paece-keeping? La compatibilità dell’Intervention Brigade in Congo con i principi regolanti le operazioni di pace*, in *La Comunità Internazionale*, n. 2, 2015, p. 254 ss.; L. BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza*, op. cit., p. 260-265, il quale evidenzia con attenzione come “attraverso l’evoluzione del *peace-keeping*, il Consiglio di sicurezza ha progressivamente realizzato un notevole allargamento delle proprie capacità di raggiungere gli individui”, e pp. 402-408 per la Brigata d’Intervento e i problemi giuridici che essa solleva, soprattutto in relazione alla possibilità di considerarla come parte belligerante.

²⁸ Tali delibere, contenute nelle risoluzioni n. 2170, S/RES/2170, adottata il 15 agosto 2014, n. 2178, S/RES/2014, adottata il 27 agosto 2014 e n. 2368, S/RES/2368, adottata il 20 luglio 2017, obbligano gli Stati a prendere una serie di misure preventive volte al celere riconoscimento del “combattente straniero”, senza un limite di tempo e con portata generale, cioè a prescindere dall’esistenza di una minaccia *concreta e specifica*. Anzi, in questi casi, il Consiglio è sembrato andare oltre lo schema della n.1373, nella misura in cui, al tempo dell’adozione delle risoluzioni in esame, non esisteva una disciplina internazionale per il fenomeno in questione. In relazione a ciò, è agevole sostenere che l’intrusione normativa del Cds negli ordinamenti interni degli Stati è stata massima. In dottrina K. AMBOS, *Our terrorists, your terrorists? The United Nations Security Council urges states to combat “foreign terrorist fighters”, but does not define “terrorism”*, in *EJIL:Talk!*, 2014, disponibile online; A. PETERS, *Security Council Resolution 2178 (2014): The “Foreign Terrorist Fighter” as an International Legal Person, Part I*, in *EJIL:Talk!*, 2014, disponibile online. Inoltre si faccia riferimento alla raccolta di scritti *Contrasto al terrorismo internazionale, con particolare riferimento al fenomeno dei foreign fighters*, in *La Comunità Internazionale*, Vol. 74, n. 4, 2019.

²⁹ Nettamente in tal senso L. BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza*, op. cit., p. 154, p. 223 e p. 251.

ex novo gli è totalmente preclusa dalla Carta, non essendo un organo deputato al *law-making*³⁰.

Da questo punto di vista è utile chiarire che, ai sensi della Carta, il Consiglio non agisce nel caso di un illecito o di una violazione di una norma internazionale. Esso agisce a tutela della pace e della sicurezza internazionale, predisponendo quelle misure reputate idonee al loro mantenimento. In altri termini, e come aveva già intuito Kelsen, il Consiglio non opera a salvaguardia della legalità ma della pace internazionale³¹, tant'è vero che i presupposti per la sua azione *ex Cap. VII* sono rappresentati dalla minaccia o violazione della pace e dalla presenza di un atto di aggressione. Naturalmente, in quest'ultimo caso, a meno che l'aggressione non sia stata perpetrata in legittima difesa, vi sono gli estremi per integrare la violazione dell'art. 2 par. 4 della Carta, cioè del divieto della minaccia o dell'uso della forza, divieto oramai di natura consuetudinaria. In tal caso, pace e diritto coincidono. La prassi più recente, tuttavia, testimonia in modo chiaro un dato meritevole di attenzione: in molti casi, soprattutto in quelli dove assumono rilievo le violazioni di diritti umani, il Consiglio sembra agire a tutela di quest'ultimi, e solo indirettamente della pace, per cui la base della sua azione è costituita da una violazione del diritto internazionale, con cui si fa coincidere la successiva constatazione di minaccia alla pace³².

³⁰ Cfr. C. DOMINICÉ, *Le Conseil de sécurité et l'accès aux pouvoirs qu'il reçoit du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, in J. BELHUMEUR – L. CONDORELLI (a cura di), *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Graduate Institute Publications, 1997, pp. 191-192.

³¹ V., H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, Stevens & Sons, 1950, p. 294.

³² In proposito, G. GAJA, *The Protection Of General Interests in the International Community, General Course on Public International Law*, in *Recueil de Cours*, Vol. 364, 2011, p. 77, sostiene che il Consiglio agisce stimolato da altri fini rispetto al mantenimento della pace, fini che si rinvergono nell'art. 1 dello Statuto dell'ONU e che coinciderebbero con alcune norme e valori essenziali del diritto internazionale. Similmente, V. GOWLLAND-DEBBAS, *Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, n. 1, 1994, pp. 55 ss., in particolare pp. 63-90, nota come l'accertamento delle situazioni di cui si compone l'art. 39 in molti casi sia stato determinato da una condotta illecita di uno Stato o di un *non state-actor*.

Capitolo I L'individuo e il Consiglio di sicurezza: le *smart sanctions*

1.1 La rilevanza dell'individuo nel quadro dell'ordinamento giuridico internazionale

Ubi societas ibi ius. È quanto recita un noto brocardo latino tendente ad esprimere l'idea che non esiste una qualsivoglia società che non sia retta da un dato ordinamento giuridico. Ciò è vero anche per la società internazionale, la cui vita è disciplinata dal diritto internazionale, il quale, come risaputo, viene identificato in quel complesso di norme che regolano l'attività della Comunità Internazionale (di seguito anche CI), intesa quale insieme di soggetti che, tramite la loro cooperazione e il loro agire, danno vita alle norme anzidette. Tali soggetti, tradizionalmente, sono rappresentati primariamente dagli Stati, entità *superiorem non recognoscentes*, poiché ad essi si indirizzano sia i diritti che gli obblighi scaturenti dall'ordinamento internazionale. Se ciò è vero, del pari è possibile sostenere che una delle caratteristiche principali del diritto internazionale contemporaneo risiede nel fatto che quest'ultimo non regola solo aspetti che riguardano squisitamente i rapporti interstatali, ma si rivolge anche a materie tipicamente di spettanza "interna", vale a dire disciplinate unicamente dall'attività normativa statale. Tali materie formano ciò che viene chiamato "dominio riservato", anche noto come *domain réservée* o *domestic jurisdiction*, espressione che intende specificare in quali ambiti gli Stati siano liberi da impegni e vincoli sovranazionali¹.

Uno di essi era certamente rappresentato dal trattamento dei sudditi, i quali, oggi, non sono soltanto oggetto delle rispettive legislazioni domestiche, ma sono tutelati da norme

¹ La prima codificazione del principio del dominio riservato è ravvisabile all'interno del par. 8 dell'art. 15 del Patto della Società delle Nazioni, il cui testo enuncia quanto segue: "If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council, to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party, the Council shall so report, and shall make no recommendation as to its settlement". Con la creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, si è giunti ad una nuova declinazione di tale principio, adesso disciplinato dall'art. 2 par. 7 della Carta ONU, redatto nei seguenti termini: "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". Come si può notare anche da una lettura superficiale, le differenze tra i due articoli non sono di lieve entità, in quanto, nel primo caso, l'esistenza di una materia rientrante all'interno del dominio riservato veniva valutata dal Consiglio, mentre tale filtro è assente nella nuova formulazione; inoltre, l'avverbio "solely" è stato sostituito da "essentially". Tale sostituzione, tuttavia, non pregiudica, ma anzi rafforza, l'ambito d'applicazione del dominio riservato. I redattori della Carta, infatti, preoccupandosi per l'eventuale crescita del diritto pattizio in materie tradizionalmente lasciate alla *domestic jurisdiction*, vollero sottrarre alla competenza delle NU "le materie nelle quali un Paese risultasse sì legato da convenzioni, ma ciò in via eccezionale". In proposito, si veda, tra i molti, G. SPERDUTI, *Il dominio riservato*, Giuffrè, 1970; B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 189-213; S. MARCHISIO, *L'ONU*, op. cit., pp. 70-72.

internazionali che vincolano gli Stati a tenere determinati contegni nei loro riguardi. Ciò si deve alla nascita di un fervente movimento convenzionale a tutela dei diritti umani che ha avuto inizio a partire dal secondo dopoguerra. Ne consegue, in primo luogo, che il limite del dominio riservato, almeno nell'ambito qui trattato, è stato sensibilmente eroso dal diritto internazionale dei diritti umani, il quale, in secondo luogo, ha avuto il merito di contribuire all'affermazione di una limitata personalità internazionale dell'individuo (persona fisica e giuridica), adesso destinatario di diritti garantiti dal diritto internazionale, il che segna una decisa inversione di pensiero rispetto alla giurisprudenza² e alla dottrina internazionale del primo e del secondo dopoguerra. Quest'ultima annoverava autori, come Oppenheim, che negavano categoricamente la soggettività internazionale dell'individuo e lo qualificavano, invece, come mero "oggetto" del "*Law of Nations*"³, sebbene non mancassero alcune tesi dottrinali che, al contrario, vedevano l'essere umano come il solo soggetto del diritto internazionale⁴.

Per cui, non è irragionevole argomentare che l'evoluzione del diritto internazionale, sempre a partire dagli anni '50, si sia mossa nella direzione di una modifica della struttura della stessa CI. Quest'ultima, avente natura tradizionalmente stato-centrica in virtù del

² La Corte Permanente di Giustizia Internazionale, primo tribunale internazionale permanente avente giurisdizione generale, costituito ai sensi dell'art. 14 del *Covenant* della Società delle Nazioni, nell'Opinione Consultiva *Jurisdiction of the Courts of Danzig* del 1928, e con riguardo all'applicazione di un trattato firmato dalla Polonia e dall'allora Città Libera di Danzica, statuiva che "being an international agreement, [it] cannot as such create direct rights and obligations for private individuals". Cfr. Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *Jurisdiction of the Courts of Danzig (Pecuniary Claims of Danzig Railway Officials who have Passed into the Polish Service, against the Polish Railways Administration)*, Advisory Opinion, P.C.I.J. (ser. B), No. 15, 3 marzo 1928.

³ Cfr. L. F. OPPENHEIM, *International Law: A Treatise*, seconda edizione, Longmans, 1912, p. 290.

⁴ In tal senso, *ex plurimis*, G. SCHELLE, *Précis de droit de gens. Première fascicule*, Pédone, 1932, pp. 42-44. Vi erano, poi, alcune espressioni dottrinali moderate che erano solite qualificare il singolo tutt'al più come "soggetto indiretto" oppure come "*bénéficiaire*". In proposito, *ex plurimis*, e con riguardo alla prima accezione, L. LE FUR, *La théorie du droit naturel depuis le XVII siècle et la doctrine moderne*, in *Recueil de Cours*, Vol. 18, III, 1928, pp. 259-442. A proposito invece dei "beneficiari", v., tra i molti, E. ROGUIN, *La Science Juridique Pure*, Tome Premier, 1923; G. SALVIOLI, *Sujet du Droit International*, in *Recueil des Cours*, Vol. 44, 1933, p. 41. Nell'ambito della dottrina classica, inoltre, ci sembra opportuno segnalare il pensiero di G. SPERDUTI, *L'individuo nel diritto internazionale*, Giuffrè, 1950, pp. 106 ss., nel quale avanzava l'ipotesi di attribuire al singolo una "soggettività materiale", un'espressione mediante la quale intendeva indicare il fatto che il diritto internazionale, nel regolare la condotta dell'individuo, si rivolgesse a quest'ultimo per il tramite dello Stato, soggetto acclarato di tale diritto. Non a caso, in successive opere, tra cui, ID., *La personne humaine et le droit international*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 7, 1961, pp. 141-162, specialmente pp. 144-146, affermava che lo *status* dell'individuo fosse "intermediario", cioè filtrato dalla presenza statale; cionondimeno, la sua posizione poteva risultare irrobustita dalla presenza del diritto di ricorso individuale, in particolare quello contenuto nell'originario art. 25 della CEDU, in merito al quale egli evidenziava come rappresentasse "le commencement d'un processus historique susceptible d'aboutir à des transformations structurelles importantes". Va però detto che Sperduti rappresenta una delle poche voci della dottrina internazionalista italiana classica che aveva timidamente aperto ad una riconsiderazione della soggettività internazionale dell'individuo, mentre larga parte di tale dottrina era saldamente ancorata alla visione classica stato-centrica. Tra questi, R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, 5 edizione, Liguori editore, ristampa 1976, in particolare p. 407.

retaggio storico rappresentato dal sistema westfaliano⁵, considerato da Anzilotti come il punto da cui prende il via lo sviluppo del diritto internazionale⁶, e nel quale la posizione dei singoli era equiparabile a “deboli Davide rispetto a soverchianti Golia”⁷, tende adesso ad abbracciare anche altri soggetti, o attori, come appunto l’individuo⁸. Già Lauterpacht nel 1950, e quindi a pochi anni dall’istituzione dell’ONU, sosteneva che “*as a result of the Charter of the United Nations -as well as of other changes in international law- the individual has acquired a status and stature which have transformed him from an object of international compassion into a subject of international right*”⁹, aprendo quindi le porte ad un serio ripensamento della posizione dell’individuo. Inoltre, in relazione agli strumenti internazionali che garantivano diritti al singolo, egli sottolineava come “*the fact that the beneficiary of rights is not authorized to take independent steps in his own name to enforce them does not signify that he is not a subject of the law*”¹⁰.

Procedendo per gradi, ci sembra opportuno prendere le mosse dall’analisi di quelle norme internazionali che hanno fatto sì che il singolo possa essere considerato titolare di diritti e obblighi quasi al pari degli Stati¹¹. In tal senso, è già stata richiamata l’importanza che ha rivestito la corrente convenzionale dei diritti dell’uomo, iniziata con l’approvazione della Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo da parte dell’Assemblea generale delle

⁵ Il c.d. sistema di westfalia fa riferimento alla Pace di Westfalia, siglata nel 1648, con cui si è posto fine alla Guerra dei Trent’anni (1618-1648) e dalla quale è sorta l’attuale società internazionale, intesa come quell’ordine internazionale i cui soggetti sono gli Stati-nazione, tra loro eguali e sovrani. Il principio della sovranità e il suo corollario, cioè la non ingerenza negli affari interni di uno Stato, derivano anch’essi, quindi, dalla suddetta Pace. Da qui in avanti, pertanto, gli Stati sovrani si pongono in una posizione di indipendenza gli uni dagli altri, indipendenza intesa come il diritto di poter evitare che un’altra entità statale eserciti funzioni pubbliche in un altro Stato, senza il consenso di quest’ultimo (c.d. *ius excludendi alios*). Alcuni esponenti della dottrina francese, già negli anni ’30, manifestavano una posizione di rifiuto verso tale costruzione stato-centrica e ne teorizzavano un suo superamento. Tra questi, e senza pretese di esaustività, G. SCHELLE, *Précis de droit de gens*, op. cit., pp. 1-69; L. LE FUR, *Le développement historique de droit international. De l’anarchie internationale à une communauté internationale organisée*, in *Recueil des cours*, Vol. 41, 1932, pp. 501-601.

⁶ Cfr. D. ANZILOTTI, *Cours de droit international*, Recueil Sirey, 1929, p. 5. Al medesimo Autore si deve l’opera, inestimabile in termini di sviluppi futuri, di affrancamento del Diritto internazionale dalla tradizione del diritto naturale e di successiva affermazione di autonomia dello stesso in quanto scienza giuridica. Cfr. ID., *Trattati generali di diritto internazionale pubblico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1906, pp. 45 ss.

⁷ Cfr. A. CASSESE - M. FRUILI (a cura di), *Diritto Internazionale*, terza edizione, il Mulino, 2017, p. 21.

⁸ V., S. GORSKI, *Individuals in International Law*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2013, pp. 1-16.

⁹ V., H. LAUTERPACHT, *International Law and Human Rights*, Stevens & Sons, 1950, p. 4.

¹⁰ *Ibidem*, p. 27.

¹¹ Il fatto di possedere diritti e obblighi viene comunemente definito come una *conditio sine qua non* per il riconoscimento della soggettività internazionale. Di conseguenza, il soggetto è rappresentato come “l’entité susceptible d’être titulaire de droits et d’obligations trouvant leur source dans l’ordre international”. Cfr. J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, p. 1062. L’A., inoltre, tiene attentamente distinte le nozioni di soggettività e di personalità giuridica, intesa invece come “aptitude à être titulaire de droits et assujetti à des obligations dans un ordre juridique donné”.

Nazioni Unite nel 1948¹², la quale venne definita da Cassin come “*universelle par son inspiration, par son expression, par son contenu, par son champ d’application [et] par son potentiel*”¹³. Quest’ultima, ancorché non produttiva di norme giuridiche vincolanti, giacché intendeva soltanto fornire dei principi e aveva quindi una valenza puramente esortativa (c.d. *soft law*), non solo ha ad oggi ottenuto uno *status* proprio derivante dal diritto internazionale generale grazie alla prassi degli organi ONU e alla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia¹⁴, ma ha altresì costituito l’origine dei successivi sviluppi in materia e venne indicata da Bobbio come il punto di partenza per una progressiva affermazione dell’individuo all’interno del diritto internazionale¹⁵. E infatti, sempre restando a livello onusiano, e quindi universale, è noto che la Commissione dei diritti dell’uomo¹⁶, dopo aver predisposto il testo della succitata Dichiarazione, si sia impegnata nell’elaborazione di strumenti ben più incisivi da porre a tutela dei diritti del singolo. I lavori della Commissione hanno avuto come risultato finale l’adozione di due Patti¹⁷ nel 16 dicembre 1966, noti come

¹² Cfr. UNGA, *Universal Declaration of Human Rights*, A/RES/3/217 A, 10 dicembre 1948.

¹³ Cfr. R. CASSIN, *L’homme sujet de droit international et la protection universelle de l’homme dans la société universelle*, in *La technique et les principes du droit public. Mélanges en l’honneur de George Scelle*, Vol. I, L.G.D.J., 1950, p. 76. È molto interessante far notare come l’A. riteneva “inconceivable” negare la qualità di soggetto al singolo, in virtù dei caratteri di una società che, a partire dalla comparsa della Dichiarazione Universale, era divenuta, per l’appunto, “universelle”. La Dichiarazione, secondo l’autorevole accademico francese, da una parte aveva avuto il pregio di limitare la “*compétence discrétionnaire des gouvernements*”, e, dall’altra, aveva costituito la base della “*aptitude de tout individu à la qualité de sujet de droit international*”.

¹⁴ La Dichiarazione Universale è stata più volte richiamata dai principali organi delle NU. L’Assemblea generale, oltre a porla quale base di un modello di condotta da raccomandare agli Stati, ha spesso affiancato i principi ivi contenuti alla stessa Carta ONU, come nel caso, ad esempio, della Dichiarazione per l’indipendenza dei paesi e popoli coloniali (adottata con Ris. 1514 del 14 dicembre del 1960) in cui si legge che “tutti gli Stati debbono osservare fedelmente e costantemente le disposizioni della Carta, della Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo [...]”. La Corte Internazionale di Giustizia, dal canto suo, nel caso *degli ostaggi a Theran*, ha elevato lo *status* della medesima Dichiarazione, fino ad annoverarla quale “fonte suprema delle norme che codificano i diritti umani”. In argomento, si veda, *ex plurimis*, C. ZANGHI – L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, quarta edizione, Giappichelli, 2019, pp. 13-25.

¹⁵ Cfr. N. BOBBIO, *Sul fondamento dei diritti dell’uomo*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1965, p. 308; ID., *L’età dei diritti*, Einaudi, 1999, pp. 153-155. Egli asserì che intorno alla Dichiarazione Universale si fosse verificata la convergenza del *consensus omnium gentium* in ordine a determinati valori considerati dagli Stati come essenziali per la società internazionale. È noto che tali valori, appunto i diritti umani e la loro difesa, unitamente alla costituzione delle NU, influenzarono la successiva narrativa del filosofo torinese che arrivò a teorizzare una “pace perpetua” di chiara ispirazione kantiana, nel quadro di un “pacifismo istituzionale”.

¹⁶ La Commissione dei diritti dell’uomo è stata creata dal Consiglio Economico e Sociale, tramite la Risoluzione n. 1/5 del 15 febbraio 1946, facendo uso delle prerogative che gli derivano dall’art. 68 della Carta ONU che così dispone: “Il Consiglio Economico e Sociale istituisce commissioni per le questioni economiche e sociali e per promuovere i diritti dell’uomo, nonché quelle altre commissioni che possono essere richieste per l’adempimento delle sue funzioni”. Al giorno d’oggi, la Commissione è stata sostituita dal Consiglio dei diritti umani, istituito tramite la Risoluzione n. 60/251 del 15 marzo 2006 dell’Assemblea generale.

¹⁷ Originariamente era prevista solamente l’elaborazione di un Patto a tutela dei diritti civili e politici. Successivamente, tramite la Risoluzione n. 421/V, adottata dall’Assemblea generale il 4 dicembre del 1950, venne deciso di tenere in considerazione anche quelli economici, sociali e culturali, divenuti poi oggetto di un Patto a sé stante. La decisione, pertanto, ben ricalca l’originaria ripartizione dicotomica dei diritti umani, suddivisibili tra una prima generazione, di matrice occidentale e liberale, in cui vanno collocati i diritti civili e politici, e una seconda generazione, ispirata dalla corrente socialista, alla quale appartengono quelli sociali culturali ed economici. Per un’analisi sulla genesi e il funzionamento dei Patti ONU, sia consentito rinviare,

Patto internazionale sui diritti civili e politici e Patto internazionale sui diritti sociali culturali ed economici, entrati rispettivamente in vigore il 23 marzo 1976 e il 3 gennaio 1976.

Ben prima di tale data, tuttavia, gli Stati europei si erano già dotati di una loro convenzione, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre del 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953. L'esistenza di un testo di siffatta natura non deve trarre in inganno in relazione all'oggetto della nostra trattazione, in quanto, a quel tempo, gli Stati erano ben lontani dal rinunciare ad esercitare gelosamente la propria giurisdizione sul singolo, esercizio che mal si conciliava con la possibilità che l'individuo potesse far valere la tutela dei propri diritti innanzi ad un organo internazionale, quale la Corte europea dei diritti dell'uomo. Non è un caso, quindi, che soltanto alcuni Stati avevano inizialmente deciso di aderire alla clausola "facoltativa" contenuta originariamente nell'art. 46¹⁸, che prevedeva l'accettazione della giurisdizione obbligatoria della Corte stessa¹⁹.

Cionondimeno, anche la CEDU ha rappresentato senza dubbio un punto di partenza nella tutela internazionale del singolo, e prova ne sia che anche nell'ambito regionale americano si assiste alla nascita di uno strumento dalle caratteristiche molto simili alla Convenzione europea, ovverosia la Convenzione americana sui diritti dell'uomo (anche nota come Patto di San José de Costarica), adottata il 22 novembre 1969 ed entrata in vigore nel 18 luglio 1978. Più tardi, precisamente il 28 giugno 1981, anche l'Africa si dota di una propria Carta dei diritti umani, cioè la Carta africana dei diritti umani e dei popoli, conosciuta anche come Carta di Banjul, entrata in vigore il 21 ottobre 1986. La panoramica degli atti regionali preposti alla difesa dei diritti umani si completa con la Carta araba dei diritti dell'uomo (revisionata) del maggio 2004, in vigore a partire dal marzo 2008²⁰.

inter alios, a G. GAJA, *I Patti internazionali sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici*, in E. VITTA – V. GREMENTIERI (a cura di), *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, 1981; U. VILLANI, *I Patti internazionali sui diritti umani a venticinque anni dalla loro adozione*, in *La Comunità Internazionale*, 1992, pp. 139 ss.; A. MARCHESI, *Diritti umani e Nazioni Unite. Diritti, obblighi e garanzie*, FrancoAngeli, 2007; U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, seconda edizione, Cacucci, 2016; C. ZANGHI – L. PANELLA, *La protezione internazionale*, op. cit., pp. 74-110.

¹⁸ Al riguardo si veda E. W. TUCKER, *Has the Individual become a Subject of International Law?*, in *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 34, 1965, p. 362.

¹⁹ L'accettazione della giurisdizione della Corte è stata resa obbligatoria mediante la predisposizione del Protocollo modificativo n. 11 alla CEDU, aperto alla firma l'11 maggio 1994 ed entrato in vigore il 1 novembre 1998. Esso, tra le altre cose, ha provveduto ad eliminare la Commissione Europea dei diritti dell'uomo e ad istituire un'unica Corte Europea dei diritti dell'uomo.

²⁰ La regione asiatica, attualmente, non è ancora riuscita a giungere all'elaborazione di un testo unico dalla natura simile alle Convenzioni appena citate. Ciò si deve alle divergenze politiche, culturali ed economiche estremamente acute caratterizzanti l'area, come, ad esempio, la presenza della democrazia più popolosa del mondo, l'India, e il gigante comunista cinese. Inoltre non garantisce quei livelli di tutela che oggi sono stati

L'importanza di tutte queste convenzioni non risiede solo nella presenza di un catalogo, più o meno uniforme, di diritti umani a favore del singolo che gli Stati ratificanti sono tenuti a rispettare mediante un atteggiamento sia negativo, cioè di non impedimento in relazione al loro godimento, che positivo, ovvero assicurando la loro effettiva protezione nonché attuazione attraverso l'adozione delle necessarie misure domestiche, ma anche nella creazione di appositi meccanismi e organi cui l'individuo può rivolgersi *direttamente* affinché si veda riconosciuti e garantiti i diritti derivanti dal relativo testo convenzionale²¹. Per quanto concerne gli organi, la scelta può solo variare tra la creazione di un organo convenzionale *ad hoc* sprovvisto però del potere di emanare decisioni vincolanti, ed è questo il caso del Comitato sui diritti umani in seno al Patto di cui sopra²², e la presenza di un organo giurisdizionale in grado, al contrario, di emettere sentenze cui le Parti hanno l'obbligo di conformarsi, come la Corte Edu (art. 46 CEDU), ma anche la Corte Interamericana dei diritti dell'uomo (art. 68 della Convenzione americana) e la Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli²³. In ambito arabo, purtroppo, si deve invece segnalare l'assenza di

raggiunti in ambito internazionale. Al riguardo, basti pensare che nessuno dei Paesi dell'area è Parte contraente di almeno uno dei due Patti ONU. V., per tutti, C. ZANGHI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, terza edizione, Giappichelli, 2013, pp. 546-556, ove si dà conto delle timide iniziative promosse in favore della tutela dei diritti umani.

²¹ A proposito di procedure atte a permettere al singolo di far valere i propri diritti sul piano internazionale, va detto che alcuni tentativi in merito erano stati già proposti prima del 1950. Sul punto, non va dimenticata l'esistenza della *Convention relative to the Establishment of an International Prize Court*, elaborata all'interno della Conferenza dell'Aia del 1907, il cui art. 4 risultava estremamente rivoluzionario per l'epoca, poiché garantiva all'individuo l'accesso ad una giurisdizione internazionale. La sua portata innovativa, tuttavia, veniva compromessa dal fatto che lo Stato poteva decidere di negare allo stesso individuo di adire la Corte. Ad ogni modo, la Convenzione non entrò mai in vigore, poiché, come immaginabile, incontrò la decisa avversione degli Stati e, pertanto, neppure la Corte venne mai istituita. Contemporaneamente, si assisteva alla creazione della Corte di giustizia del centroamerica, prevista dal Trattato del 1908 siglato da Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua. Anche in tal caso, il singolo veniva investito del diritto di presentare un reclamo contro uno degli Stati parti, ad eccezione dello Stato di cittadinanza, ma la Corte stessa ha purtroppo avuto vita breve, essendo stata disciolta nel 1918. Ancora, all'interno della Società delle Nazioni si prevedeva una procedura, i cui destinatari erano gli appartenenti alle minoranze, che permetteva a quest'ultimi di presentare comunicazioni al Segretario, aventi ad oggetto violazioni di norme pattizie in materia di tutela delle minoranze suddette commesse dagli Stati. Infine, e sempre in seno alla Società delle Nazioni, sorgeva l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), il cui art. 24 del Trattato costitutivo, stabiliva che le associazioni di datori di lavoro nonché dei lavoratori potessero denunciare una violazione delle Convenzioni dell'OIL nei riguardi di uno Stato che l'avesse ratificata. Cfr. R. CASSIN, *L'homme sujet*, op. cit., pp. 68-70; J. P. PEREZ-LEON, *El individuo como sujeto de derecho internacional. Análisis de la dimensión activa de la subjetividad jurídica internacional del individuo*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 2008, pp. 599-642.

²² Una delle più importanti differenze tra i due Patti consisteva nella mancanza di un organo *ad hoc* sui diritti sociali, culturali ed economici. Solo nel 1985, con risoluzione del Consiglio Economico e Sociale delle NU (Risoluzione n. 17/1985 del 28 maggio 1985) è stato creato il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali.

²³ Tale Corte non rientrava nei piani iniziali dei redattori della Carta, tant'è vero che la sua istituzione si deve ad un Protocollo alla Carta medesima, il Protocollo relativo alla creazione di una Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottato il 9 giugno 1998 ed in vigore dal 25 gennaio 2004. L'obbligo delle Parti di una controversia innanzi alla Corte di rispettare le sentenze di quest'ultima è sancito all'interno dell'art. 30 del Protocollo istitutivo succitato.

una Corte, e quindi di una qualsivoglia procedura che permetta l'accertamento coattivo di eventuali violazioni dei diritti dei singoli. Con riguardo ai meccanismi di tutela, invece, essi si sostanziano o nella possibilità di presentare *comunicazioni individuali*, come avviene nel caso dell'art. 1 del Protocollo aggiuntivo al Patto Onu sui diritti civili e politici²⁴ oppure in veri e propri *ricorsi giurisdizionali*, come previsto dall'art. 34 CEDU.

Come si può notare, pertanto, non solo il diritto internazionale ha cominciato a prendere progressivamente in considerazione il singolo e i suoi diritti, ma lo ha anche fornito dei mezzi funzionali a far sì che possa agire per difenderli²⁵, in modo tale che egli non sia più visto come “*hostage to the State, [albeit] maintaining certain permanent legal ties due his/her citizenship. An individual [is] now entitled by the right specified in an instrument of international law to protect his/her right at supra-national bodies « over the head »*”²⁶. Non sorprende, quindi, se alcuni autorevoli commentatori si siano spinti fino a considerare la

²⁴ Per quanto riguarda l'altro Patto, solamente in tempi recenti si è giunti all'approvazione di un Protocollo facoltativo, adottato il 10 dicembre 2008 ed entrato in vigore il 5 maggio 2013, il cui art. 2 permette al singolo di presentare comunicazioni individuali al Comitato sui diritti sociali culturali ed economici. Per un commento esaustivo sulle peculiarità del Protocollo si rinvia a P. GARGIULO, *Il protocollo facoltativo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, in G. VENTURINI - S. BARIATTI (a cura di), *Liber Fausto Pocar, Diritti individuali e giustizia internazionale*, Vol. I, Giuffrè, 2009, pp. 339-352; *The Optional Protocol to the Covenant on economic, social and cultural rights*, in *Academy in brief*, n. 2, Geneva Academy of international humanitarian law and human rights, 2013; G. GUIGLIA, *L'entrata in vigore del Protocollo facoltativo al Patto sui diritti economici sociali e culturali tra luci e ombre*, in *Federalismi – Human Rights Focus* n. 3, 2015, disponibile su www.federalismi.it. Per ragioni di completezza, appare opportuno segnalare l'esistenza di altre comunicazioni o petizioni individuali. A livello onusiano, alcune convenzioni settoriali contemplano il diritto di presentare reclami individuali al Comitato di riferimento. In tal senso si pronuncia l'art. 14 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965; l'art. 22 della Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane e degradanti; gli artt. 1-3 del Protocollo facoltativo del 1999 alla Convenzione per l'eliminazione della discriminazione contro le donne del 1979; l'art. 5 del Protocollo facoltativo del 2011 alla Convenzione per i diritti del fanciullo del 1989; l'art. 77 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie; infine, l'art. 1 del Protocollo opzionale del 2006 alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. In ambito regionale, invece, va menzionato l'art. 44 della Convenzione americana dei diritti umani, il quale disciplina la procedura della petizione individuale che il singolo può far pervenire alla Commissione interamericana dei diritti dell'uomo, la cui competenza, tuttavia, non si estende oltre la capacità di redigere un rapporto contenente le proprie conclusioni nel merito unitamente alla formulazione di una raccomandazione alle Parti. La Carta di Banjul, segnatamente agli artt. 55-58, permette alla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli di ricevere ed esaminare comunicazioni individuali da parte delle persone fisiche e giuridiche, nell'ambito di una procedura dalle caratteristiche simili a quella poc'anzi esposta. V., L. OETTE, *The UN Human Rights Treaty Bodies: Impact and Future*, in G. OBERLEITNER (a cura di), *International Human Rights Institutions, Tribunals and Courts*, Springer, 2018, pp. 95-117 e pp. 461-511.

²⁵ In tal senso si veda, M. COSNARD, *Le sujet en droit international*, in *Société française pour le droit international, Colloque du Mans, Rapport Introductive*, Paris, 2005, pp. 13-55; S. M. MOMANI - M. S. AL-JUBOURI - N. A. AL-DABBAS, *Evolution of Individual Status in International Law*, in *Journal of Politics and Law*, Vol. 11, 2018, pp. 116-122.

²⁶ V., A. KOVLER, *The Individual as a Subject of International Law*, in *Law of Ukraine: Legal Journal*, n. 2, 2013, pp. 19-41.

tutela internazionale dei diritti umani come un “*revolutionary change*” nella prospettiva dell’affermazione della soggettività del singolo su piano internazionale²⁷.

1.1.1: L’individuo e il diritto penale internazionale

Un importante filone che ha notevolmente contribuito al riconoscimento della personalità giuridica internazionale dell’individuo è quello riconducibile alle norme internazionali volte alla punizione dei c.d. *delicta juris gentium*, ovvero sia i crimini internazionali. Tali norme posseggono la peculiarità di rivolgersi direttamente a colui il quale ha commesso l’*actus reus*, prevedendo quindi una responsabilità penale internazionale di *natura individuale*, suscettibile di essere perseguita sia innanzi ai tribunali nazionali che a quelli internazionali²⁸. In altri termini, il diritto internazionale penale prevede degli obblighi internazionali individuali di *non facere*, ovvero di astenersi dal compiere atti lesivi di valori particolarmente fondanti l’odierna CI. Anche in tale materia, il periodo del secondo dopoguerra segna un repentino quanto importante punto di svolta²⁹. Dalla preminente necessità di evitare di lasciare impuniti gli Alti Gerarchi appartenenti al regime nazista, come a quello nipponico, per i crimini e le atrocità commesse durante e prima il secondo conflitto mondiale, unitamente alla volontà di non ripetere gli errori immediatamente successivi alla

²⁷ Cfr., N. WANDA, *International Law in the twenty-First Century*, in N. JASENTULIYANA (a cura di), *Perspectives On International Law*, Kluwer Law International, 1995, p. 83, in cui si evidenzia anche come i diritti umani abbiano realizzato un “dramatic shift” nello *status* del singolo, contribuendo a slegarlo dalla posizione di “mere object [...] of international law”. Analogamente, N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, op. cit., p. 35, osserva che l’istituzione di un organo giurisdizionale internazionale cui il singolo possa appellarsi per difendere i propri diritti realizza una forma di “garanzia contro lo Stato”, mentre prima siffatta garanzia veniva offerta “dentro lo Stato”. In relazione al sistema di tutela predisposto dalla CEDU, M. R. SAULLE, *Individuo (nell’ordinamento internazionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. 16, 1989, sottolinea il fatto che si è passati da una condizione giuridica in cui il singolo, “privo di titolarità di diritti sul piano internazionale”, veniva tutelato dallo Stato, a una nella quale, adesso, tale tutela viene esercitata direttamente dal medesimo singolo.

²⁸ Cfr. F. A. SATCHIVI, *Les Sujets de droit: contribution à l’étude de la reconnaissance de l’individu comme sujet direct de droit international*, Harmattan, 1999, pp. 19 ss.; A. G. O’SHEA, *Individual Criminal responsibility*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2009, pp. 1-8. Inoltre, Corte internazionale di giustizia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, sentenza del 3 febbraio 2015, Judgment, I.C.J. Reports, parr. 128-129.

²⁹ Invero, prima di tale periodo storico, era già prevista una forma di responsabilità penale internazionale, esercitabile nei confronti della pirateria, il primo *crimen juris gentium*. In ossequio ad una norma internazionale avente natura consuetudinaria, qualsiasi Stato aveva il diritto di catturare l’imbarcazione pirata e di punire il suo equipaggio, a prescindere dal luogo in cui la cattura stessa fosse avvenuta (c.d. giurisdizione universale). La definizione degli atti che sono idonei ad integrare il reato di pirateria è ad oggi contenuta nell’art. 101 della Convenzione di Montego Bay del 1982, la quale provvede anche a chiarificare che la cattura della nave pirata deve avvenire “nell’alto mare o in qualunque altro luogo fuori della giurisdizione di qualunque Stato” (art. 105).

prima guerra mondiale³⁰, sono nati i primi tribunali internazionali, quello di Norimberga³¹ e quello dell'Estremo Oriente³², le cui competenze erano proprio quelle di giudicare i responsabili del compimento dei crimini di guerra, dei crimini contro l'umanità e contro la pace, "sia individualmente, sia quali membri di una organizzazione"³³.

È interessante citare un passo della sentenza del Tribunale di Norimberga, poiché esso stabilisce a chiare lettere che "*international law imposes duties and liabilities upon individual as well as upon States [...]. Crimes against international law are committed by men, not by abstract entities, and only by punishing individuals who commit such crimes can the provisions of international law be enforced*"³⁴. Tale formulazione, quindi, è la prova evidente del fatto che il singolo viene valutato e considerato come un soggetto verso il quale si indirizza il diritto internazionale. La responsabilità penale individuale venne poi affermata in seno all'Assemblea generale delle NU. Non va dimenticato, infatti, che, all'indomani della nascita della NU, tale organo, il 10 dicembre 1948, adottò la Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, la cui rilevanza in termini di "costruzione" di una responsabilità penale individuale a livello internazionale è assai rimarchevole, in quanto l'art. IV statuisce che "le persone che commettono il genocidio o uno degli atti elencati nell'articolo III saranno punite, sia che rivestano la qualità di governanti costituzionalmente responsabili o che siano funzionari pubblici o individui privati"³⁵.

Dopo un periodo di stasi, che corrisponde all'inizio e alla fine della Guerra fredda, un successivo passo in avanti è stato compiuto a partire dagli anni '90. La responsabilità internazionale del singolo trova infatti espresso riferimento all'interno degli Statuti dei Tribunali penali internazionali *ad hoc* per l'ex Jugoslavia (ICTY) e Ruanda (ICTR)³⁶ nonché

³⁰ Il riferimento va soprattutto al processo di Lipsia del 1921 condotto dalle autorità giudiziarie tedesche nei confronti dei crimini perpetrati dai militari del medesimo Stato nel corso della Prima guerra Mondiale. Con tale processo si è avuta conferma della riluttanza dei giudici nazionali a condannare imparzialmente e severamente i propri connazionali, tant'è vero che il suddetto processo terminò "with only handful of convictions with light sentences or acquittals resulting in nine cases, instead of a total of 901 original cases put forward by the Allies". Cfr. A. CASSESE, *Reflections on International Criminal Justice*, in *The Modern Law Review*, Vol. 61, n. 1, 1998, pp. 1-10, in particolare p. 7.

³¹ Lo Statuto del Tribunale Militare Internazionale di Norimberga venne adottato l'8 agosto del 1945 nell'ambito del Patto di Londra per il giudizio e la punizione dei principali criminali di guerra dell'Asse europeo.

³² Lo Statuto del Tribunale Militare Internazionale per l'Estremo Oriente fu adottato il 19 gennaio 1946.

³³ Cfr. art. 6 dello Statuto del Tribunale Militare Internazionale di Norimberga.

³⁴ Cfr. Tribunale Militare Internazionale di Norimberga, *United States of America and others v. Goring and others*, Judgment, 1 ottobre 1946, in *American Journal of International Law*, Vol. 41, 1947, pp. 220-221.

³⁵ Segnatamente, gli atti di cui all'Articolo III sono: "genocidio, l'intesa mirante a commettere [genocidio], l'incitamento diretto e pubblico a commettere genocidio, il tentativo di genocidio e la complicità nel genocidio".

³⁶ I due Tribunali sono stati istituiti dal Consiglio di Sicurezza delle NU *ex Cap. VII* della Carta, rispettivamente con risoluzione n. 827, S/RES/827, adottata il 25 maggio 1993, e quella n. 955, S/RES/955, del 8 novembre

all'interno dello Statuto della Corte Penale Internazionale³⁷, primo tribunale penale internazionale a carattere permanente. Il perseguimento dei crimini internazionali attraverso giurisdizioni internazionali ha comportato indubbi vantaggi, ma ha recato con sé non poche difficoltà. Per quanto concerne i primi, i giudici e i processi internazionali sono in grado di garantire maggiore imparzialità e obiettività rispetto a quelli instaurati innanzi agli organi giudiziari domestici e mirano a perseguire il singolo/i colpevole/i di una determinata violazione del diritto internazionale umanitario, il che può anche avere un effetto catartico che “*may contribute to the creation of peace*”³⁸. Essi, soprattutto, sono in grado di garantire la giusta punizione del reo e la conseguente affermazione della giustizia, laddove i procedimenti interni spesso culminano tutt'al più in pene compromissorie che mostrano tutta la reticenza degli organi statali a condannare i propri connazionali, o finiscono per concedere l'amnistia³⁹. Dall'altra parte, tuttavia, sono ben note le difficoltà che le giurisdizioni internazionali hanno dovuto affrontare e superare per portare efficacemente a termine il loro mandato. Innanzitutto, simili giurisdizioni non rappresentano il *forum delicti commissi*, nel senso che non sono localizzati nel territorio in cui sono stati commessi i crimini che saranno chiamati a giudicare. Ciò si collega direttamente ad un altro importante impedimento che ha caratterizzato lo svolgimento delle loro attività. Trattasi, nello specifico, della scarsa inclinazione alla cooperazione di cui si sono resi protagonisti gli Stati, determinata, a sua

1994. La responsabilità penale individuale è sancita dall'art. 7 dello Statuto dell'ICTY e dall'art. 6 dello Statuto dell'ICTR, ed è stata vigorosamente sottolineata nel corso del caso *Prosecutor v. Joseph Kanyabashi*, laddove è stato chiarito che il Consiglio di sicurezza, mediante l'istituzione dei due Tribunali *ad hoc*, aveva voluto affermare “international legal obligations and criminal responsibilities directly to individuals”. Cfr. ICTR, *Prosecutor v. Joseph Kanyabashi*, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction, caso n. 95-15-T, 18 giugno 1997, par. 35. Degno di nota, inoltre, il fatto che all'interno delle risoluzioni di cui sopra venga fatto un esplicito riferimento al collegamento tra minaccia alla pace e l'aver perpetrato crimini individuali particolarmente efferati che concretano gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

³⁷ Lo Statuto della Corte Penale Internazionale (CPI), adottato al termine della conferenza diplomatica di Roma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1 luglio 2002, all'art. 25 enuncia le diverse sfumature della responsabilità penale individuale. Strettamente legata alla questione della predisposizione dello Statuto della CPI era quella dell'elaborazione di un Codice dei Crimini contro la Pace e la Sicurezza dell'Umanità, il cui testo, nella sua versione definitiva di 20 articoli, è stato adottato dalla Commissione di Diritto Internazionale nel 1996 ed ha influito notevolmente sulla stesura ultima del succitato Statuto.

³⁸ In tal senso, A. CASSESE, *On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law*, in *European Journal of International Law*, Vol. 9, n. 1, 1998, pp. 2-17, in particolare p. 9; ID., *Reflections on International Criminal Justice*, op. cit., p. 6, in cui aggiunge che assicurare i criminali alla giustizia può aiutare a dissipare il desiderio di vendetta da parte di coloro i quali hanno subito il torto; inoltre, i giudici internazionali si trovano in una migliore posizione, rispetto a quelli nazionali, per condurre “trans-national investigation”.

³⁹ E ciò malgrado gli stessi Stati siano obbligati a perseguire i propri cittadini qualora quest'ultimi si siano macchiati di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. La Quarta Convenzione di Ginevra del 1949, infatti, all'art. 146 impegna gli Stati ad adottare una legislazione tale da permettere la giusta punizione per le persone che hanno commesso o hanno ordinato di commettere gravi violazioni delle sue disposizioni; inoltre, richiede agli stessi di ricercare e tradurre innanzi ai propri tribunali le persone che hanno commesso o hanno ordinato di commettere gravi violazioni; in alternativa, possono consegnare tali persone ad un'altra Parte Contraente che abbia mostrato interesse ad instaurare un processo.

volta, dalle “eruzioni” di sovranità in materia giudiziaria⁴⁰. Ed è interessante notare che la collaborazione degli Stati nei riguardi dei Tribunali Internazionali, ad esempio nel portare a compimento un mandato d’arresto da questi emanato, non solo deriva a monte dalla risoluzione del Consiglio con cui è stato istituito l’organo giudiziario internazionale, al cui rispetto gli Stati sono tenuti in virtù dell’art. 25 della Carta ONU⁴¹, ma anche dalle norme stabilite dallo Statuto del medesimo organo⁴². La maggiore problematica, quindi, risiede nella mancanza di mezzi idonei a costringere gli Stati ad una cooperazione sincera e costruttiva, data l’assenza di una qualche forma di polizia giudiziaria al servizio del tribunale internazionale. L’unica opzione da quest’ultimo realmente percorribile per aggirare siffatto problema è il ricorso all’ausilio del Consiglio di sicurezza, portando alla sua attenzione le difficoltà derivanti dalla mancanza di collaborazione statale e sollecitando l’adozione di una risoluzione che ribadisca il carattere vincolante di tale collaborazione.

Anche lo statuto della CPI, non a caso, conferma in qualche modo tali difficoltà e tendenze in quanto la Corte gode di una giurisdizione solamente complementare, cioè esercitabile nel caso in cui lo Stato che dovrebbe normalmente procedere alla punizione del criminale sia impossibilitato a farlo o non voglia farlo. Ciò avvalorata, e anzi conferma, la tesi per cui anche al giorno d’oggi la responsabilità principale nel perseguire i criminali internazionali risiede nelle mani dello Stato, e quindi delle corti nazionali, mentre quelli internazionali agiscono solamente in via sussidiaria⁴³. Il presente studio, purtroppo, non rappresenta la sede più opportuna per addentrarsi in un esame accurato della nascita di simili organi, che comprenderebbe necessariamente, ma non solo, un’analisi sui poteri del

⁴⁰ Cfr. A. CASSESE, *On the Current Trends*, op. cit., pp. 11-12. Come acutamente osservato, il cuore del problema risiede nel fatto che i Tribunali internazionali mirano a “exercise international criminal jurisdiction directly over individuals living in states and subject to the exclusive authority of such states”. Per quanto concerne la mancata collaborazione di uno Stato rispetto alle attività giudiziarie dei Tribunali, è divenuto emblematico l’episodio che vide la Croazia opporsi e disattendere la richiesta del Procuratore del Tribunale per l’ex-Jugoslavia di ottenere i documenti necessari al caso *Blaskic*, effettuata mediante il ricorso al *subpoenae duces tecum*, ovvero l’ordine di convocazione innanzi alla corte per produrre prove e documenti. Aggiunge, inoltre, A. PELLET, *Yearbook of the International Law Commission*, 1994, Vol. I, pp. 33-34, che esiste una differenza di notevole portata tra il Tribunale penale *ad hoc* e, ad esempio, la CIG, in quanto la giurisdizione di quest’ultima intacca le relazioni tra Stati quali enti sovrani, mentre il primo realizza una forma di intrusione nella sfera giudiziaria nazionale degli Stati, andando a giudicare i cittadini di quest’ultimi.

⁴¹ L’art. 25 della Carta dispone che: “I Membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza in conformità alle disposizioni del presente Statuto”.

⁴² Vedasi l’art. 29 dello Statuto, il quale, al par. 1, stabilisce che: “States shall cooperate with the International Tribunal in the investigation and prosecution of persons accused of committing serious violations of international humanitarian law”. Il successivo paragrafo chiarisce che: “States shall comply *without undue delay* with any request for assistance or an order issued by a Trial Chamber” (corsivo nostro).

⁴³ Un’eccezione significativa in merito è costituita dai due Tribunali penali internazionali *ad hoc* per l’ex Jugoslavia e Ruanda e si concreta nella c.d. *primacy*, disciplinata dall’art. 9 par 2 e dall’art. 8 par. 2 dei rispettivi Statuti, in ossequio alla quale i Tribunali hanno il diritto di reclamare la consegna del presunto criminale, qualora fosse avviato nei suoi confronti un procedimento giudiziario nazionale.

Consiglio di istituire organi giurisdizionali e sul fondamento giuridico alla luce delle disposizioni della Carta ONU, temi sui quali, comunque, la dottrina ha già avuto ampiamente modo di discettare, creando un dibattito ricco ed eterogeneo⁴⁴; nondimeno, ci sia consentito soffermarci, seppur brevemente, su un elemento certamente degno di nota: il rapporto tra il sorgere e il consolidarsi della responsabilità penale individuale e il Consiglio di sicurezza.

Come si può agevolmente notare, il principio della responsabilità penale individuale ha ricevuto un impulso più che decisivo grazie all'attività del suddetto organo, le cui risoluzioni hanno avuto il pregio di aiutare ad affermare questo nuovo tipo di responsabilità internazionale. A proposito, è sufficiente fare riferimento agli atti del medesimo organo adottati nell'ambito della dissoluzione dell'ex-Jugoslavia e del genocidio in Ruanda, e prima che venissero istituiti i Tribunali penali di cui sopra, per notare come, all'interno dei rispettivi preamboli, si sottolinei dapprima il fatto che "*persons who commit or order the commission of grave breaches of the [Geneva] Conventions are individually responsible in respect of such breaches*" e poi la necessità di "*take effective measures to bring to justice the persons who are responsible for them*"⁴⁵. Ciò ha permesso al Consiglio, successivamente, di rivolgersi specificamente verso i responsabili di crimini internazionali, come avvenuto a) nel celeberrimo caso *Lockerbie*, in cui il Consiglio ha richiesto al governo libico la piena collaborazione in relazione alla richiesta di estradizione di due persone sospettate di essere

⁴⁴ In argomento la letteratura è assai copiosa. Ricordiamo, senza pretese di esaustività, i contributi di P. WECKEL, *L'institution d'un tribunal penal international pour la répression des crimes de droit humanitaire en Jugoslavie*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 39, 1993, pp. 232 ss.; A. PELLET, *Le tribunal criminel international pour la ex-Jugoslavie*, in *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 98, n. 1, 1994, pp. 7 ss.; C. TOMUSCHAT, *A System of International Criminal Prosecution is Taking Place*, in *Review of the International Commission of Jurists*, Vol. 50, 1994, pp. 56 ss.; R. A. KOLODKIN, *An Ad Hoc International Tribunal for the Prosecution of Serious Violations of International Humanitarian Law*, in *Criminal Law Forum*, Vol. 5, 1994, pp. 341 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, *The Establishment of the International Criminal Tribunal for the Former Territory of Yugoslavia and the Doctrine of Implied Power of the United Nations*, in F. LATTANZI – E. SCISO (a cura di), *Dai Tribunali Penali Internazionali «ad hoc» ad una Corte permanente*, Editoriale Scientifica, 1996, pp. 31 ss.; L. CONDORELLI, *Legalità, legittimità, sfera di competenza dei Tribunali penali ad hoc creati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, in *Ibid.*, pp. 47 ss.; P. PALCHETTI, *Il potere del Consiglio di sicurezza di istituire tribunali penali internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 79, 1996, pp. 413 ss.; V. MORRIS – M. SCHARF, *The International Criminal Tribunal for Rwanda*, Vol. I, New York 1998, pp. 75 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's «Law-Making»*, op. cit., pp. 720-724. Più recentemente, A. CASSESE, *Cassese's International Criminal Law*, third edition, Oxford University Press, 2013, pp. 258 ss e pp. 293 ss. Sulla questione è intervenuta direttamente la Camera d'Appello del Tribunale penale dell'ex-Jugoslavia, la quale ha risolto la questione della legittimità dell'istituzione di tale Tribunale alla luce del combinato disposto degli art. 39 e 41 della Carta. In altri termini, secondo la Camera il fondamento giuridico risiede nell'ampiezza dei poteri discrezionali del Consiglio in ordine alla qualificazione di una data situazione come "minaccia alla pace" ex art. 39, e nella conseguente determinazione di quali siano le misure più opportune per fronteggiarla, tra cui quelle non implicanti l'uso della forza ai sensi dell'art. 41. Cfr. ICTY, *Prosecutor v. Dusko Tadic, Defence Motion for the Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, caso n. IT-94-1-AR72, 2 ottobre 1995, par. 26-40.

⁴⁵ Cfr. UNSC, ris. n. 808, S/RES/808, adottata il 22 febbraio 1993; UNSC, ris. n. 935, S/RES/935, adottata il 1 luglio 1994.

coinvolte nell'incidente aereo del volo *Pan Am 103*⁴⁶; b) nel caso dell'allora Presidente della Liberia, Charles Taylor, nei confronti del quale il Consiglio ha sollecitato l'arresto affinché venisse tradotto innanzi ai giudici della Corte Speciale della Sierra Leone, uno dei c.d. tribunali internazionali misti, una forma ibrida di perseguimento della responsabilità penale internazionale del singolo, alla cui nascita ha partecipato attivamente il Consiglio stesso⁴⁷; e c) nel complesso caso dell'ex Capo di Stato del Sudan, Al-Bashir, raggiunto da un mandato di arresto da parte del Procuratore della CPI a causa dei gravi crimini internazionali, tra cui l'essere indiretto istigatore di genocidio, non prima però che il Consiglio di sicurezza avesse deferito la questione sudanese alla medesima Corte⁴⁸. Risulterebbe pleonastico dire che, contribuendo alla nascita di giurisdizioni penali internazionali, il Consiglio abbia dato un

⁴⁶ Cfr. UNSC, ris. n. 731, S/RES/731, adottata il 21 gennaio 1992 e ris. n. 748, S/RES/748, del 31 marzo 1992. V., A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Giuffrè, 2007, pp. 3-5. Sul caso *Lockerbie*, posto in relazione alla questione dei limiti all'azione del Consiglio di sicurezza, v., tra i molti, G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's «Law-Making»*, op. cit., pp. 702-711, il quale ha criticato aspramente il *modus operandi* del Consiglio stesso, in quanto manifestazione di una prassi a suo giudizio del tutto illecita, poiché esula dalla sfera del *peace-enforcement*, l'unico ambito in cui il medesimo organo è competente ad agire. Nella fattispecie, esso ha disposto illecitamente dei diritti della Libia, privandola della scelta, conformemente all'art. 7 della *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation* del 1971, tra *dedere* o *iudicare* i terroristi sospettati di aver causato l'incidente in questione, e di aver interferito con l'azione giudiziaria del medesimo Stato innanzi alla Corte internazionale di giustizia, minandone la possibilità di ottenere delle misure provvisorie ex art. 41 dello Statuto della Corte stessa. Secondo l'A., quindi, la ris. n. 748 non si è risolta in una "police action; instead it ha[s] clearly, from the viewpoint of its content, the features of a judicial or legislative (*ultra vires*) act" (*ibidem* p. 710). Analogamente, C. DOMINICÉ, *Le Conseil de sécurité et l'accès aux pouvoirs*, op. cit., p. 196. Anche V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Relationship Between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case*, in *American Journal of International Law*, Vol. 88, n. 4, 1994, pp. 646-648, pur non spingendosi a ritenere che la ris. 748 abbia avuto quale obiettivo prefissato quello di evitare che la Corte procedesse alla predisposizione delle misure cautelari richieste dalla Libia, ritiene che la risoluzione abbia certamente comportato un cambio di prospettiva in seno alla Corte stessa, la quale, adottando un atteggiamento di cooperazione funzionale con il Cds, ha rifiutato di concedere le suddette misure per via del fatto che la ris. 748, essendo una decisione di cui all'art. 25 della Carta, prevalga, ex art. 103 della medesima Carta, sugli altri obblighi internazionali, nella fattispecie quelli derivanti dalla Convenzione invocata dalla Libia.

⁴⁷ Cfr. UNSC, ris. n. 1638, S/RES/1638, adottata l'11 novembre 2005. Per quanto concerne la Corte Speciale della Sierra Leone, esso costituisce, come detto, uno dei tribunali misti o internazionalizzati, i quali nascono a seguito di un accordo tra le NU e lo Stato in cui eserciterà la sua giurisdizione, la qual cosa simboleggia la volontà del Consiglio di ricercare la collaborazione e il consenso dello Stato territoriale acciò nasca una giurisdizionale internazionale nel suo territorio. La qualifica di "misto" si deve al fatto che sono composti da giudici domestici e internazionali, i quali, nei casi sottoposti alla loro attenzione, applicano sia il diritto interno come anche quello internazionale. Nel caso della Corte Speciale in questione, la sua istituzione si deve all'accordo tra ONU e Sierra Leone, contenuto all'interno della lettera del Segretario generale indirizzata al Presidente del Consiglio di sicurezza, in cui vi è annesso lo Statuto della nascita Corte (UN Doc. S/2002/246, 8 marzo 2002).

⁴⁸ Il dibattito, anche acceso, che caratterizza la vicenda ruota attorno alla risoluzione n. 1593, S/RES/1593, del 31 marzo 2005, mediante la quale il Consiglio richiedeva al Sudan di prestare la sua più ampia collaborazione alla CPI e al suo Procuratore. Due elementi su tutti hanno condotto la dottrina ad interrogarsi su tale risoluzione: a) il potere de Cds di richiedere tale collaborazione ad uno Stato che non era parte dello Statuto della Corte in questione; b) la possibilità che la stessa risoluzione abbia implicitamente rimosso le immunità di Al-Bashir per scopi di perseguimento dei suoi crimini innanzi alla CPI. Cfr. L. BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza*, op. cit. pp. 415-417, a cui rinviamo anche per i commenti dottrinali in materia e per le pronunce della Camera Preliminare della Corte Penale Internazionale riguardo agli effetti della risoluzione citata.

contributo deciso alla istituzionalizzazione della responsabilità penale internazionale, e che tale azione ben si comprende alla luce di quel mutamento generale occorso nei rapporti tra il singolo e il Cds, dettato dalla necessità di tutelare fini accessori rispetto al più ampio ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, come appunto la punizione dei crimini internazionali⁴⁹. Tra l'altro, attraverso la costituzione dei due Tribunali *ad hoc*, il Consiglio ha indirettamente svolto un ruolo assai degno di nota: grazie all'attività giurisprudenziale di tali Tribunali, sono state chiarite e successivamente consolidate le regole e le norme del diritto penale internazionale. Cionondimeno, e come facilmente intuibile, il rapporto tra l'esercizio della giustizia penale internazionale e le iniziative del Cds in merito è stato anche caratterizzato da alcune ombre che hanno dimostrato come le suddette iniziative possano tramutarsi in vere e proprie ingerenze politiche nello svolgimento delle attività giudiziarie. In particolare, non possiamo non porre l'attenzione, anche solo brevemente, sulla ben nota e assai contestata risoluzione del Cds n. 1422 (2002), tramite la quale i suoi membri hanno richiesto all'appena nata Corte Penale Internazionale di sospendere qualsivoglia indagine o attività riguardante il personale delle missioni di pace delle Nazioni Unite⁵⁰. Simile richiesta, che è stata definita in dottrina come una vera e propria incursione del Consiglio in relazione all'imparziale svolgimento della giustizia penale internazionale⁵¹, è stata effettuata in apparente conformità all'art. 16 dello Statuto della CPI, il quale stabilisce che “nessuna indagine o procedimento penale” possa essere iniziato o condotto a termine se sia intervenuta una risoluzione del Cds ai sensi del Cap. VII della Carta ONU, tramite cui si chiede la sospensione delle suddette attività⁵². Ed è proprio alla luce del dettato di tale articolo che sorgono i maggiori dubbi sulla legittimità della risoluzione. Come colto in dottrina, infatti, la richiesta non risulta legata a nessuna situazione concreta di minaccia alla pace, di violazione della pace o atto di aggressione che, invero, dovrebbe essere

⁴⁹ Sul punto, M. ARCARI, *Quelques remarques à propos de l'action du Conseil de sécurité dans le domaine de la justice pénale internationale*, in *Anuario español de derecho internacional*, n. 18, 2002, pp. 207-228, in particolare p. 209. L'A. nota che, per il tramite di tale azione, vi sia stata una progressiva commistione di due concetti chiave come “pace” e “giustizia”, richiamati dall'art. 1 par. 1 della Carta, culminata nella stesura dello Statuto della CPI, il cui preambolo riconosce che “crimini di tale gravità minacciano la pace, la sicurezza ed il benessere del mondo”. Sul rapporto di vicendevole influenza tra pace e giustizia, v., tra i molti, A. CASSESE, *Reflections on International Criminal Justice*, op. cit., pp. 8-9.

⁵⁰ Cfr. UNSC, ris. n. 1422, S/RES/1422, adottata il 12 luglio 2002, par. 1

⁵¹ In tal senso, M. ARCARI, *Quelques remarques*, op. cit., p. 208; ID., *La risoluzione 1422 (2002) relativa ai rapporti tra Corte penale internazionale e forze di peacekeeping: (nuovi) problemi di legittimità dell'azione del Consiglio di sicurezza*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 85, n. 3, 2002, pp. 714-722. Per la problematica più ampia concernente i rapporti tra il Consiglio di sicurezza e la Corte Penale Internazionale, si veda, tra i molti, P. GARGIULO, *Il controverso rapporto tra Corte Penale Internazionale e Consiglio di Sicurezza per la repressione dei crimini di diritto internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, Vol. 3, 1999, pp. 428-473.

⁵² Cfr. art. 16 dello Statuto della Corte Penale Internazionale.

presente per permettere al Consiglio di adottare una risoluzione conforme al Cap. VII della Carta e all'art. 16 dello Statuto⁵³. Conseguentemente, attraverso la risoluzione in esame, si è richiesto alla Corte di sospendere *pro futuro* i suoi lavori, in violazione dell'art. 16 dello Statuto, dando così adito ad una serie di critiche che hanno fatto dubitare largamente della legittimità della delibera del Consiglio.

1.1.2: Il rapporto tra l'individuo e la Corte internazionale di giustizia

A conclusione della disamina, certo non esaustiva, sull'accresciuta rilevanza del singolo all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale, non può non essere prestata la dovuta attenzione all'attività giurisprudenziale della Corte internazionale di giustizia (di seguito CIG), definita dall'art. 92 della Carta ONU il "principale organo giudiziario delle Nazioni Unite". La Corte, come noto, accanto ad una competenza esercitabile in sede contenziosa, ne affianca una di natura consultiva, disciplinata dall'art. 96 della Carta, ma resta comunque incompetente a ricevere i ricorsi individuali né, di conseguenza, il singolo ha un qualche *locus standi* innanzi ad essa, poiché "solo gli Stati hanno il diritto di adire la Corte"⁵⁴. Cionondimeno, nulla nello Statuto della Corte medesima le impedisce di pronunciarsi, sia in una sede che nell'altra, sulle norme a tutela dei diritti umani, e ciò in quanto il par. 2 dell'art. 36⁵⁵ del richiamato Statuto, nel prevedere le materie oggetto di un'eventuale pronuncia, vi annovera la dicitura "l'interpretazione dei trattati", quali, ad esempio, quelli sui diritti umani. Pertanto, la CIG, seppur indirettamente, è in grado di occuparsi della posizione e dei diritti del singolo nel diritto internazionale⁵⁶.

A ben vedere, la Corte s'è posta per tale via fin dai primi anni della sua istituzione, quando, nell'ambito del parere consultivo sulle riparazioni dei danni del 1949, ha compiuto un passo quasi rivoluzionario nell'affermare che "*les sujets dans un système juridique, ne*

⁵³ Come osserva A. CASSESE, *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, in *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, pp. 144-171, in specie pp. 162-163.

⁵⁴ Cfr. art. 34 par. 1 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia.

⁵⁵ Cfr. art. 36 par. 2: "Gli Stati parti del presente Statuto possono in qualsiasi momento dichiarare di riconoscere come obbligatoria, di pieno diritto e senza convenzione speciale, in confronto di ogni altro Stato che accetti lo stesso obbligo, la giurisdizione della Corte su tutte le divergenze di ordine giuridico aventi per oggetto: a) l'interpretazione di un trattato; b) qualsivoglia questione di diritto internazionale c) l'esistenza di qualunque fatto il quale, se fosse provato, costituirebbe violazione di un impegno internazionale; d) la natura o la portata della riparazione dovuta per la violazione di un impegno internazionale". Come si può notare, inoltre, l'articolo in questione contiene la clausola di accettazione della giurisdizione obbligatoria della Corte, senza la quale essa non è in grado di pronunciarsi. La CIG, infatti, non è un organo giurisdizionale *tout court*, bensì un arbitro, riposando la sua giurisdizione sull'accordo tra le parti.

⁵⁶ Cfr. M. SCHEININ, *The ICJ and the Individual*, in *International Community Law Review*, Vol. 9, n. 2, 2007, pp. 123-137.

*sont pas nécessairement identiques quant à leur nature juridique et à l'étendu de leur droit*⁵⁷. In altri termini, la Corte riconobbe che, all'interno dell'ordinamento internazionale, gli Stati non fossero necessariamente i soli attori, ma potessero essere affiancati da altre entità che, *in modo differente*, vanno qualificati come soggetti. Dal citato parere è possibile desumere una nozione di "soggetto" avente natura evolutiva e dinamica. È chiaro che una simile affermazione squarcia il velo del dogmatismo della soggettività intesa come sovranità e quindi da riconoscersi unicamente in capo agli Stati⁵⁸. Va tuttavia chiarito che, nella fattispecie, quanto stabilito dalla Corte va posto in relazione con il quesito postole dall'Assemblea generale, volto a capire se l'ONU, in quanto organizzazione internazionale, potesse agire sul piano internazionale per chiedere la riparazione dei danni subiti. Per cui, nell'affermare la possibile esistenza di altri soggetti che non fossero gli Stati, la Corte si stava implicitamente riferendo alle organizzazioni internazionali.

Con riguardo ai diritti umani, un caso di sicuro interesse è rappresentato dal contenzioso tra la Repubblica Democratica del Congo e l'Uganda⁵⁹, avente ad oggetto le attività militari delle *Uganda Peoples' Defence Forces* (UPFD) nel territorio congolese. Richiamando il parere concernente le conseguenze legali della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato⁶⁰, la Corte ha confermato la simultanea applicabilità delle norme sui diritti umani e quelle facenti parte del diritto internazionale umanitario⁶¹, chiarendo al tempo stesso quali obblighi l'Uganda abbia mancato di ottemperare in qualità di forza occupante e, quindi, quali violazioni del diritto internazionale siano ad essa imputabili⁶². La Corte, inoltre, ha anche avuto il merito di riaffermare l'applicazione

⁵⁷Corte internazionale di giustizia, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion dell'11 aprile 1949, I.C.J. Reports, p. 178. All'interno del medesimo parere, la Corte ha altresì fornito una definizione di soggetto internazionale, identificandolo con "an entity [...] capable of possessing international rights and duties and has the capacity to maintain its rights by bringing international claims" (cfr. *ibid.* p. 174).

⁵⁸ In tal senso, M.P. DUPUY, *Le Rapports entre Sujets et "Acteurs" en Droit International Contemporain*, in *Man's Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, Kluwer Law International, 2003, pp. 261-278.

⁵⁹ Corte internazionale di giustizia, *Case concerning armed activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, sentenza del 19 dicembre 2005.

⁶⁰ In particolar modo, nell'Opinione Consultiva si legge che: "the protection offered by human rights conventions does not cease in case of armed conflict, save through the effect of provisions for derogation of the kind to be found in Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights. As regards the relationship between international humanitarian law and human rights law, there are thus three possible situations: some rights may be exclusively matters of international humanitarian law; others may be exclusively matters of human rights law; yet others may be matters of both these branches of international law". Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, 9 luglio 2004, par. 106.

⁶¹ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Case concerning armed activities*, cit. par. 215-216.

⁶² *Ibidem*, par. 219 e par. 345(3).

extraterritoriale degli strumenti internazionali a tutela dei diritti umani, sostenendo che essi hanno riguardo ad “*acts done by a State in the exercise of its jurisdiction outside its own territory*”⁶³.

Com'è stato opportunamente notato⁶⁴, le conclusioni e il metodo di lavoro della Corte sono molto differenti da quelle di un organo giurisdizionale internazionale posto a tutela dei diritti umani e prova ne sia il fatto che, nel caso appena citato, essa non ha specificato nominalmente quali persone avessero subito una violazione.

La rilevanza della sua giurisprudenza, tuttavia, si manifesta appieno nel caso *LaGrande*⁶⁵, riguardante due fratelli tedeschi condannati a morte negli Stati Uniti, senza che quest'ultimi ottemperassero agli obblighi scaturenti dalle disposizioni della Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari. Qui la Corte ha certamente contribuito a supportare la personalità internazionale del singolo, laddove ha statuito *apertis verbis* che l'art. 36 par. 1 (b) della suddetta Convenzione⁶⁶ contiene veri e propri “*individual rights*”⁶⁷, nella fattispecie quello dello straniero detenuto di poter interloquire col proprio consolato al fine precipuo di ottenere assistenza. Tale conclusione è stata successivamente ribadita nella sentenza resa sul caso *Avena*⁶⁸. Il fatto di aver dedotto dalla Convenzione del 1963 un diritto di natura individuale non è privo di riflessi sul piano internazionale, e in particolare sulla posizione del singolo nel diritto internazionale, dal momento che il mancato rispetto di tale

⁶³ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences*, cit., par. 107-113

⁶⁴ Cfr. M. SCHEININ, *The ICJ and the Individual*, cit., p. 128.

⁶⁵ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *LaGrande Case (Germany v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 2001, sentenza del 27 giugno 2001.

⁶⁶ L'art. 36 par. 1 della Convenzione di Vienna dispone quanto segue: “1. Per agevolare l'esercizio delle funzioni consolari concernenti i cittadini dello Stato d'invio: a) il funzionario consolare deve avere la libertà di comunicare con i cittadini dello Stato d'invio e di recarsi da loro. I cittadini dello Stato d'invio devono avere la stessa libertà di comunicare con i funzionari consolari e di recarsi da loro; b) a domanda dell'interessato, le autorità competenti dello Stato di residenza devono avvertire senza indugio il posto consolare dello Stato d'invio allorché, nella sua circoscrizione consolare, un cittadino di questo Stato è arrestato, incarcerato o messo in stato di detenzione preventiva o d'ogni altra forma di detenzione. Ogni comunicazione indirizzata al posto consolare dalla persona arrestata, incarcerata o messa in stato di detenzione preventiva o d'ogni altra forma di detenzione deve parimenti essere trasmessa senza indugio da tali autorità. Queste devono informare senza indugio l'interessato dei suoi diritti in conformità del presente capoverso; c) i funzionari consolari hanno il diritto di recarsi dal cittadino dello Stato di invio, che sia incarcerato, in stato di detenzione preventiva o d'ogni altra forma di detenzione, d'intrattenersi e corrispondere con lui e di provvedere alla sua rappresentanza in giudizio. Essi hanno parimenti il diritto di recarsi da un cittadino dello Stato d'invio, che sia incarcerato o detenuto in esecuzione d'un giudizio nella loro circoscrizione. Nondimeno, i funzionari consolari devono astenersi dall'intervenire in favore d'un cittadino incarcerato oppure in stato di detenzione preventiva o di qualsiasi altra forma di detenzione, qualora l'interessato s'opponga espressamente.

⁶⁷ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *LaGrande Case*, cit, p. 494, par. 77.

⁶⁸ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Avena and others Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 2004, sentenza del 31 marzo 2004. Degno di nota è anche il fatto che la Corte, con riguardo a tre individui indicati per nome, la cui condanna a morte era divenuta definitiva, abbia deciso di richiedere agli Stati Uniti un'adeguata riparazione del danno subito, consistente in un rimedio che avesse lo scopo di riconsiderare la condanna stessa (par. 152).

diritto può dar luogo a violazioni specifiche dei diritti umani con riguardo, ad esempio, all'equo processo e alle garanzie di cui esso è portatore. Sia ben chiaro, tuttavia, che la Corte medesima ha evitato di pronunciarsi sulla questione riguardante la possibilità di qualificare il diritto di cui all'art. 36 come appartenente ai diritti umani⁶⁹, questione che è stata poi definitivamente risolta nel già citato caso *Avena*⁷⁰.

Va detto, inoltre, che all'interno della stessa sentenza la Corte ha fatto uso della competenza prevista nell'art. 41 del suo Statuto⁷¹, ovverosia la possibilità di indicare alle Parti l'adozione di misure provvisorie. Segnatamente, aveva richiesto *proprio motu* agli Stati Uniti di non procedere all'esecuzione dei due fratelli mentre il caso era ancora pendente innanzi alla CIG, richiesta che è stata flagrantemente disattesa, dal momento che uno dei due è stato invece giustiziato, la qual cosa ha fornito alla Corte l'opportunità per potersi pronunciare sull'obbligatorietà o meno delle suddette misure, considerate come produttive di effetti giuridici vincolanti⁷².

Sempre legato all'applicazione dell'anzidetta Convenzione di Vienna, infine, è il caso *Diallo*⁷³, il quale, senza dubbio, rappresenta una svolta non trascurabile nella giurisprudenza della CIG. *In primis* in quanto, come si legge nelle obiezioni preliminari, il ricorso è stato accolto "*insofar as it concerns protection of Mr. Diallo's rights as an individual*"⁷⁴. È significativo che la Corte, organo deputato a risolvere contenziosi tra Stati, decida di occuparsi dei diritti del Sig. Diallo in quanto tale, cioè in quanto individuo.

⁶⁹ In tal senso, *inter alios*, R. JENNINGS, *The Lagrand Case*, in *The Law and the Practice of International Courts and Tribunals*, Kluwer Law International, 2002, pp. 13-54; O. SPIERMANN, *The LaGrand Case and the Individuals as Subject of International Law*, in *Austrian Journal of Public and International Law*, Vol. 58, n. 2, 2003, pp. 197-221; B. SIMMA - C. HOPPE, *From LaGrand and Avena to Medellín — A Rocky Road Toward Implementation*, in *Tulane Journal of International and Comparative Law*, Vol. 14, n. 1, 2005, pp. 7-60.

⁷⁰ Il Messico sosteneva che il diritto di informazione nonché di assistenza consolare di cui all'art. 36 par. 1 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari fosse da ascrivere tra i diritti umani fondamentali; la Corte, tuttavia, facendo riferimento ai lavori preparatori della stessa Convenzione, unitamente al suo oggetto e al suo scopo, ha escluso una simile possibilità. Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *Avena*, cit., par. 124. Si veda, inoltre, C.M. ASSENZA, *Individual as Subject of International Law in the International Court of Justice Jurisprudence*, University of Heidelberg, 2010, pp. 1-70.

⁷¹ L'art. 41 recita quanto segue: "1. La Corte è autorizzata ad indicare, ove reputi che le circostanze lo richiedano, quali misure provvisorie debbano essere prese a tutela dei diritti d'entrambe le parti. 2. In attesa del giudizio definitivo l'indicazione di tali misure è immediatamente notificata alle parti e al Consiglio di Sicurezza".

⁷² Cfr. Corte internazionale di giustizia, *LaGrande Case*, cit., par. 115.

⁷³ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Case concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010, sentenza del 30 novembre 2010. In dottrina, si veda M. ADENAS, *International Court of Justice, Case concerning Ahmadou Sadio Diallo*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol 60, n. 3, 2011, pp. 810-819.

⁷⁴ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Case concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Preliminary Objections, 24 maggio 2007, p. 617.

Da un punto di vista metodologico, inoltre, è doveroso far notare come la Corte abbia risolto il contenzioso facendo riferimento a due testi convenzionali posti a tutela dei diritti umani, ovverosia il Patto ONU sui diritti civili e politici e la Carta di Banjul, e ne abbia ricavato la violazione di alcuni diritti del Sig. Diallo, segnatamente il diritto alla libertà e alla sicurezza nonché il divieto di espulsione di stranieri legalmente residenti, senza un'adeguata base normativa, rispettivamente sanciti dagli artt. 9 e 13 del Patto e 6 e 12 par. 4 della Carta, oltre che del diritto individuale consacrato nell'art. 36 par. 1 della già richiamata Convenzione di Vienna. Altresì, ed anche questo è certamente degno di nota, la Corte stessa ha fondato il suo giudizio finale avendo avuto riguardo alla giurisprudenza degli organi internazionali in materia di diritti umani, in specie il Comitato ONU dei diritti umani, la Corte EDU e quella interamericana⁷⁵. Come giustamente sostenuto dal giudice Greenwood, il metodo di lavoro qui seguito dalla Corte è stato estremamente appropriato, in quanto *“recognizing that there is very little in its own jurisprudence on which it can draw, [the Court] has made a thorough examination of the practice of other international courts and tribunals, especially the main human rights jurisdictions, which have extensive experience of assessing damages in cases with facts very similar to those of the present case”*⁷⁶.

1.1.3: Uno *status sui generis* per il singolo all'interno dell'ordinamento internazionale?

In virtù di quanto esposto finora, risulta evidente che l'individuo abbia acquisito una sua centralità, una sua posizione all'interno dell'ordinamento internazionale, essendo divenuto, nel tempo, esplicito destinatario di norme internazionali, recanti diritti nonché obblighi nei suoi confronti; ed è parimenti evidente il conseguente interessamento verso una dimensione individuale del diritto internazionale. Cionondimeno, non bisogna incorrere nell'errore di non tenere in considerazione un elemento decisivo che contraddistingue il primo dal secondo: la capacità di agire⁷⁷. E infatti, sebbene le norme del diritto internazionale dei diritti umani tutelino il singolo, anche tramite la possibilità di adire una Corte, è chiaro come sia necessario che lo Stato ratifichi la relativa Convenzione e accetti la giurisdizione dell'organo di controllo. Il fatto che la persona fisica (o giuridica), in virtù dell'evoluzione del diritto internazionale, sia adesso in grado di adire direttamente le giurisdizioni

⁷⁵ *Ibidem*, par. 66-68.

⁷⁶ *Ibidem*, Declaration of Judge Greenwood, p. 394, par. 8.

⁷⁷ Cfr. C. WALTER, *Subjects of International Law*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2007, pp. 1-12.

internazionali per difendere i propri diritti è un punto di arrivo che va certamente salutato positivamente; tuttavia, è lo Stato che, attraverso il suo “consenso”, permette una simile operazione e, di conseguenza, “la collaborazione degli apparati statali è ancora indispensabile perché gli obiettivi che le norme sull’individuo si propongono siano raggiunti”⁷⁸. Senza quest’atto preliminare, quindi, l’individuo non è minimamente in grado di agire a difesa dei propri diritti sul piano internazionale, difettando di mezzi coercitivi per costringere lo Stato alla ratifica. In ossequio a simili chiarimenti, riteniamo che vadano accantonate quelle espressioni dottrinali che tendono ad equiparare *in toto* l’individuo e lo Stato, proprio nella misura in cui non tengono conto della diversa capacità di agire che intercorre tra i due soggetti⁷⁹. Per cui, potremmo sì sostenere che lo *status* dell’individuo va certamente rivalutato e che la struttura della CI sia sempre più orientata verso un allontanamento dalla tradizionale visione stato-centrica, realizzando “un allargamento verso il basso della base sociale dell’ordinamento internazionale”⁸⁰, ma ciò non toglie che il singolo abbia solamente una soggettività parziale, statica⁸¹ nonché filtrata dallo Stato.

È per tali motivi che Cassese postula una “*lopsided position in the international community*” da riconoscere in capo al singolo, poiché, anche dando per buona la tesi che vedrebbe lo Stato perdere porzioni significative di controllo sull’individuo, nondimeno va sempre distinta la posizione giuridica di quest’ultimo rispetto allo Stato medesimo, nella misura in cui “*while States have international legal personality properly, individuals possess*

⁷⁸ Cfr. B. CONFORTI - M. IOVANE (a cura di), *Diritto Internazionale*, op. cit., p. 26. Peraltro, la necessaria collaborazione statale richiama alla mente una famosa constatazione che venne effettuata con riguardo ai due Tribunali penali *ad hoc* da A. CASSESE, *On the Current Trends*, op. cit., p. 13, che li definì “like a giant without arms and legs”, in quanto, per funzionare compiutamente, avevano bisogno di “artificial limbs” che altro non erano se non le “state authorities”.

⁷⁹ Ci riferiamo, in particolar modo, a Higgins che sostiene che, in virtù dell’ampliamento della società internazionale, si debba abbandonare la vecchia classificazione in soggetti del diritto internazionale in favore di una suddivisione basata sui “partecipanti”. Cfr. R. HIGGINS, *Problems and Process: International Law and How we Use it*, Clarendon Press, 1994, pp. 48-50.

⁸⁰ È quanto appurato da L. BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza*, op. cit., pp. 14-15, il quale inoltre evidenzia come “appare ancora un truismo affermare che il diritto internazionale costituisce un sistema stato-centrico” e che è doveroso riconoscere che “gli individui abbiano acquisito un ruolo considerevole nell’ambito dei diversi e complessi rapporti disciplinati [dal diritto internazionale]”. Analogamente, E. CANNIZZARO, *Il mutamento dei paradigmi della scienza giuridica internazionalista e la dottrina italiana*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2014, pp. 88-89, ove si ha modo di rilevare che, a causa dell’allargamento siffatto, si è “verificata l’erosione del tradizionale principio della “unicità” degli Stati come produttori e destinatari delle regole internazionali”.

⁸¹ Si veda, A. ORAKHELASHVILI, *The Position of the Individual in International Law*, in *California Western International Law Journal*, Vol. 31, 2001, pp. 249-250. L’A. compie un’interessante distinzione tra la sfera statica e quella dinamica della personalità giuridica internazionale. Mentre la prima concerne la possibilità di acquisire diritti e obblighi nell’ordinamento internazionale, la seconda è correlata alla nascita e all’estinzione della capacità di agire. Difettando l’individuo di quest’ultimo aspetto, e sottolineando come la personalità giuridica consiste “not only in having rights and duties, but also in the capacity to participate in international lawmaking and to enforce the rules of international law”, l’A. assume una posizione chiaramente negativa circa la possibilità che il singolo venga definito come soggetto del diritto internazionale (cfr. *ibidem* p. 256).

*a limited locus standi in international law*⁸². Ciononostante è sempre lo stesso Cassese che ammonisce di non negare il nuovo peso che il singolo ha assunto nel diritto internazionale, soprattutto grazie al diritto di ricorso individuale, il quale, seppur con tutti i suoi limiti e le diverse sfaccettature⁸³, è considerato come un diritto avente natura certamente internazionale, *direttamente e immediatamente conferito al singolo*, che può quindi agire per ottenere il rispetto dei suoi diritti senza l'intermediazione statale; tra l'altro, non va sottovalutato il fatto che la prassi degli Stati dimostra che quest'ultimi, una volta accettata la competenza e la giurisdizione dell'organo di controllo, tendono a rispettarne le decisioni, il che è un indubbio vantaggio a favore dell'individuo⁸⁴.

Di conseguenza, se si prendono in considerazione le tre fasi di vita del diritto internazionale, vale a dire la produzione delle norme internazionali, il loro accertamento e la loro esecuzione, si nota facilmente che, attraverso l'esercizio del diritto al ricorso individuale, il singolo è adesso partecipe di una di esse, cioè quella riguardante l'accertamento, anche se, come colto in dottrina, questa nuova veste assunta dall'individuo è in qualche modo limitata, poiché resta comunque impossibilitato ad ottenere, da parte dello Stato, il rispetto coattivo di quella norma, la cui violazione è stata accertata dal relativo organo giurisdizionale internazionale⁸⁵. In considerazione di ciò, tenendo anche a mente il fatto che il diritto internazionale disciplina la vita della società internazionale, e quindi non può non tenere conto di quelle modifiche ed evoluzioni che accadono al suo interno, tra cui l'emersione di una pluralità di soggetti, o se si preferisce di "attori" non statali, e il susseguente ampliamento della base democratica internazionale, ci sentiamo di concludere

⁸² Si veda A. CASSESE, *International Law*, Oxford University Press, 2001, pp. 79-85.

⁸³ Un'attenta analisi condotta da A. DI STASI, *La personalità internazionale dell'individuo: contenuto e limiti di una possibile "soggettività attiva" nell'ordinamento internazionale*, in L. PANELLA – E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghi*, Vol. I Diritto Internazionale, p. 203 ss. mette in luce, ad esempio, le differenze importanti che intercorrono tra due sistemi regionali di tutela dei diritti umani, quello americano e quello europeo, in merito al ricorso individuale. Il primo è caratterizzato da una legittimazione ad agire molto più ampia del secondo, giacché non richiede la condizione di "vittima" per poter esperire un ricorso (ed è infatti permessa la c.d. *actio popularis*), come avviene invece in ambito CEDU; tuttavia, all'interno di quest'ultimo, il singolo, attraverso un'evoluzione davvero ragguardevole culminata con il Protocollo n. 11, ha acquisito un *locus standi* assoluto innanzi alla Corte EDU, al contrario di quanto avviene nel sistema americano. Ciononostante, ciò che se ne ricava è il rafforzamento della posizione dell'individuo all'interno dell'ordinamento internazionale, proprio in virtù della titolarità di tali diritti processuali.

⁸⁴ Cfr. A. CASSESE - M. FRUILLI (a cura di), *Diritto Internazionale*, op. cit., pp. 214-219.

⁸⁵ In tal senso, tra i molti, N. RONZITTI, *Introduzione al Diritto Internazionale*, op. cit., pp. 40-43, che infatti sostiene che l'individuo non è partecipe "di nessuna delle tre funzioni essenziali dell'ordinamento giuridico, ad eccezione di una limitata capacità per quanto riguarda l'accertamento del diritto relativamente ai trattati che proteggono i diritti umani".

che al singolo vada riconosciuta una soggettività internazionale particolare o, meglio ancora, *sui generis*⁸⁶.

Meritano attenzione, da ultimo, alcune posizioni della dottrina che sottolineano la necessità di potenziare la posizione giuridica del singolo nell'ordinamento internazionale, al fine di emanciparlo sempre di più dal controllo dello Stato. Ciò in quanto, il considerare l'individuo come soggetto di diritto internazionale aiuterebbe a superare quella possibile divergenza che si crea, ad esempio, nell'istituto della protezione diplomatica, dove gli interessi dello Stato non sempre collimano con quelli dell'individuo. In tal senso, è stato sostenuto di affiancare all'elemento della nazionalità, quale collegamento necessario ed imprescindibile per la tutela dei diritti garantiti dal diritto internazionale generale e pattizio, l'adozione di un criterio basato, come avviene nell'ambito della CEDU, sulla giurisdizione e sul controllo territoriale così da superare il divario tra diritti sostanziali e mancanza di adeguate procedure per esercitarli⁸⁷.

Altri ancora, soffermandosi proprio sulla protezione diplomatica, sostengono che il suo esercizio dovrebbe essere configurato alla pari di un dovere per lo Stato⁸⁸ e ne auspicano

⁸⁶ Tale tesi è sostenuta da A. DI STASI, *La personalità internazionale dell'individuo*, op. cit., p. 225, la quale propone un approccio "funzionalistico" nei riguardi del riconoscimento della soggettività internazionale del singolo, superando in tal modo la rigidità del modello classico di soggettività, cioè stato-centrico. Nella fattispecie, questo approccio, muovendo dal ben noto fenomeno della frammentazione del diritto internazionale e dalla innegabile quanto crescente rilevanza del singolo in rapporto al diritto medesimo, permette di attribuire una personalità internazionale all'individuo *in funzione* della tutela dei propri diritti. Similmente, anche R. MONACO – C. CURTI GIALDINO, *Manuale di Diritto Internazionale pubblico. Parte generale*, terza edizione, UTET, 2009, p. 445.

⁸⁷ In argomento, C. GIORGETTI, *Rethinking the Individual in International Law*, in *Lewis and Clark Law Review*, Vol. 22, 2019, pp. 1137-1142. È interessante notare come l'A. critichi severamente il criterio della nazionalità, considerato come un ostacolo nei confronti dell'accesso diretto ai diritti garantiti dal diritto internazionale e tale da rendere poco efficaci certi strumenti di tutela come la protezione diplomatica. In relazione a quest'ultima, l'A. rimarca due ordini di problemi: il primo risiede nella mancanza di un automatismo tra violazione del diritto del singolo, cittadino di un determinato Stato, e azione a tutela del diritto da parte del medesimo Stato; ma soprattutto, questo tipo di protezione non comprende gli apolidi e crea non poche difficoltà riguardo alle persone con la doppia nazionalità, dato che, come stabilito dalla CIG nel caso *Nottebohm*, solo lo Stato nei cui confronti sussiste la nazionalità effettiva e dominante può agire in protezione diplomatica, la qual cosa, a giudizio dell'autore, non è più al passo coi tempi, dato che, in un mondo sempre più globalizzato, il fatto che un individuo abbia più centri di interessi economico-familiari è divenuto quasi abituale (cfr. *ibidem*, pp. 1129-1133).

⁸⁸ Il riferimento va chiaramente a quanto proposto dalla Commissione di Diritto Internazionale all'interno primo rapporto sul Progetto di Articoli sulla Protezione Diplomatica, il cui art. 4. par. 1 era redatto nei seguenti termini: "Unless the injured person is able to bring a claim for such injury before a competent international court or tribunal, the State of his/her nationality has a legal duty to exercise diplomatic protection on behalf of the injured person upon request, if the injury results from a grave breach of a jus cogens norm attributable to another State (corsivo nostro). Cfr. *First report on diplomatic protection, by Mr. John R. Dugard, Special Rapporteur*, UN Document A/CN.4/506 and Add. 1, aprile 2000. Il Progetto definitivo è stato concluso nel 2006 (v. www.legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_8_2006.pdf). Per un commento esaustivo in dottrina, rinviamo a C. PANELLA, *Il progetto di articoli della Commissione di Diritto Internazionale sulla Protezione Diplomatica: codificazione e sviluppo progressivo del Diritto Internazionale*, in *Rivista della Cooperazione giuridica internazionale*, Vol. 28, 2008, pp. 54-83.

un sempre maggiore utilizzo innanzi alla Corte Internazionale di Giustizia al fine di difendere i diritti umani fondamentali del singolo, il che costituirebbe uno *step forward towards the international subjectivity of the individual, as well as a new manifestation of the exercise of rights by the individual*⁸⁹; c'è chi, invece, interrogandosi sulla possibile quanto ulteriore evoluzione della posizione del singolo nel diritto internazionale, si fa latore della tesi che lo considererebbe non solo come destinatario di obblighi derivanti dal diritto penale internazionale, ma anche di “*civil international law obligations*”⁹⁰, rifacendosi a quanto espresso dalla CDI nel Progetto di articoli del 2001 sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti. A proposito di tale Progetto, è stato attentamente notato che se avesse voluto considerare, in modo più compiuto, l'individuo leso come effettivo beneficiario della riparazione richiesta dallo Stato agente come conseguenza dell'atto illecito, avrebbe dovuto espressamente chiarire che “*reparation could be sought by the state of nationality only in the interest of individuals in so far as the injury affected those individuals*”⁹¹.

1.2 La nozione giuridica di sicurezza umana

“[La] Pace significa molto più che assenza di guerra...la sicurezza umana non può più essere considerata in termini puramente militari [ma] deve abbracciare sviluppo economico, giustizia sociale, protezione ambientale, democratizzazione, disarmo, rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto”⁹². Così si pronunciava l'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi-Annan sulla tematica della sicurezza, centrando, in modo più che puntuale, il cuore del problema: all'alba del nuovo millennio risultava impossibile legare i problemi scaturenti dalla sicurezza alla nozione “tradizionale” della stessa, cioè unicamente

⁸⁹ L'auspicio è fondato su un passo della sentenza della CIG sul caso *Diallo*, in cui la stessa Corte ha riconosciuto che “the scope ratione materiae of diplomatic protection, originally limited to alleged violations of the minimum standard of treatment of aliens, has subsequently widened to include, inter alia, internationally guaranteed human rights”. Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Case concerning Ahmadou Sadio Diallo*, cit., par. 39. La posizione appena illustrata è espressa anche da C.M. ASSENZA, *Individual as Subject*, cit., p. 46.

⁹⁰ È ciò che promuove A. CLAPHAM, *The Role of the Individual in International Law*, in *European Journal of International Law*, Vol. 21, n. 1, 2010, pp. 25-30. Al fine di corroborare quanto espresso, l'A. cita l'art 58 del richiamato Progetto del 2001, il quale stabilisce che “these articles are without prejudice to any question of the individual responsibility under international law of any person acting on behalf of a State”. Come si legge nel commentario della stessa CDI, la formulazione dell'articolo fa riferimento ad una vaga responsabilità individuale, proprio al fine di non pregiudicare futuri sviluppi della responsabilità civile del singolo ai sensi del diritto internazionale.

⁹¹ V., G. GAJA, *The Position of Individuals in International Law. An ILC Perspective*, in *European Journal of International Law*, Vol. 21, n. 1, 2010, pp. 11-14.

⁹² Cfr. K. ANNAN, *Towards a Culture of Peace*, in F. MAYOR, R.P. DROIT (a cura di), *Letters to Future Generations*, UNESCO, 1999, p. 15.

affidente allo Stato e alla difesa militare dello stesso, ma era invece necessaria una decisa inversione di rotta al fine di comprendere ben altre e più pressanti problematiche.

Nell'approntare una disamina della sicurezza, dapprima focalizzeremo la nostra attenzione sul cambiamento occorso nella nozione della stessa, al fine di identificare le peculiarità che contraddistinguono la visione tradizionale rispetto a quella che viene definita "sicurezza umana"; successivamente, cercheremo di dare conto dell'evoluzione che quest'ultima ha subito in ambito ONU, per poi fornire un quadro sull'effervescente dibattito dottrinale e sulle possibilità concrete di tradurre un concetto certamente evanescente in qualcosa di maggiormente sostanziale.

Come anticipato, la questione della sicurezza ha subito un graduale cambiamento nel modo di intenderla a partire dai primi anni '90, evoluzione che l'ha condotta ad un allontanamento dal paradigma tradizionale e da come esso veniva declinato. In proposito, è stato sostenuto che il concetto stesso di sicurezza fosse indissolubilmente legato allo Stato, sia nel senso che quest'ultimo era il principale fautore della necessità di garantire la sicurezza dei propri confini e, quindi, della propria comunità, sia perché era anche la principale minaccia alla medesima⁹³. Non è un caso, del resto, che, nell'ambito degli studi sulle relazioni internazionali, la scuola di pensiero che ha trovato maggiormente fortuna –almeno fino agli anni '80- sia stata quella Realista, la cui principale caratteristica risiedeva in una lettura hobbesiana delle stesse relazioni internazionali, caratterizzate dal "*bellum omnium contra omnes*" e dal c.d. dilemma della sicurezza⁹⁴.

La nozione tradizionale di sicurezza, pertanto, non conosceva altri soggetti se non gli Stati ed identificava le minacce alla stessa unicamente con le guerre, mosse in virtù della ragion di Stato. Proprio in ciò manifestava tutta la sua inadeguatezza nel gestire e risolvere potenziali fonti di insicurezza nei confronti dell'individuo e delle comunità civili⁹⁵. Dopo il

⁹³ Cfr. K. WALTZ, *The Emerging Structure of International Politics*, in *International Security*, Vol. 18, n. 2, 1993, pp. 44-79.

⁹⁴ Il dilemma della sicurezza offre un'interpretazione delle relazioni internazionali quale gioco a somma zero ed è così riassumibile: lo Stato A, per ragioni di prudenza ed in via preventiva, decide di aumentare la spesa pubblica dedicata al rafforzamento dell'arsenale bellico; lo Stato B, tuttavia, coglie in tale aumento un segnale di preoccupazione. Essendo diffidente a causa della natura anarchica della comunità internazionale, decide, a sua volta, di migliorare la propria capacità offensiva e difensiva, aumentando così le probabilità che sorga un conflitto bellico; ciò, inoltre, sarebbe alla base di quella che è nota come corsa agli armamenti. Nell'ambiente realista, peraltro, sono note anche altre formule che sono state impiegate durante la guerra fredda al fine di mantenere il c.d. equilibrio del terrore. Una di queste era il c.d. MAD (*Mutual Assured Destruction*), volta ad esplicitare il concetto della deterrenza nucleare e della possibile distruzione reciproca delle due super-potenze in caso di attacco nucleare. In argomento, si veda, *ex multis*, F. MAZZEI - R. MARCHETTI - F. PETITO, *Manuale di politica internazionale*, Egea, 2010, pp. 8-11 e 33-38.

⁹⁵ In proposito, M. MCDONALD, *Human Security and the Construction of Security*, in *Global Society*, Vol. 16, n. 3, 2002, p. 277.

crollo del muro di Berlino e la conseguente fine della contrapposizione tra i due blocchi, si assiste ad un cambiamento nel modo di approcciare la problematica della sicurezza. In altri termini, comincia ad emergere la consapevolezza che, con la fine della guerra fredda, le minacce possono sì continuare a provenire dai conflitti interstatali o interni agli stessi, come nel caso di guerre civili, ma anche da altri fattori dai connotati non più squisitamente militari⁹⁶. In tal senso, la prima scuola di pensiero nell'ambito delle relazioni internazionali ad avanzare una simile prospettiva è stata la Scuola di Copenaghen, di cui Buzan ha rappresentato il più eminente esponente⁹⁷.

Il punto di partenza del superamento della visione tradizionale di sicurezza si inserisce, quindi, proprio in tale cornice storica e l'ONU ne è il principale artefice. Già nel 1993, infatti, il Segretario generale⁹⁸ nonché gli Stati membri dell'Assemblea generale⁹⁹ convenivano sulla necessità di proporre un nuovo modello di sicurezza che prendesse in considerazione anche aspetti economici, sociali e ambientali. Il vero momento di svolta si ha però nel 1994, allorquando lo *United Nations Development Programme* (UNDP) redige un rapporto dal titolo *New Dimensions of Human Security*. Tale rapporto racchiude l'essenza della nuova prospettiva di sicurezza che prende il nome di *Human Security*. Ad essa è dedicato il secondo capitolo del *report* che, in modo molto eloquente, annuncia come sia doverosa una “*transition in thinking- from nuclear security to human security*”¹⁰⁰. Essa si snoda attorno a due fondamentali pilastri, nello specifico la “*freedom from fear*” e la “*freedom from want*”¹⁰¹, ai quali si agganciano sette elementi fondamentali, la cui mancanza rende insicura l'esistenza dell'individuo: la sicurezza economica; il cibo; la salute; l'ambiente; la sicurezza personale; la sicurezza della comunità; e, infine, la sicurezza politica¹⁰².

⁹⁶ Si veda, J. F. JONES, *Human Security and Social Development*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 33, n. 1, 2004, p. 95; A. AMOUYEL, *What is Human Security?*, in *Human Security Journal*, n. 1, 2006, p.11.

⁹⁷ Cfr. B. BUZAN, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Whealsheaf Books, 1983.

⁹⁸ Cfr. UNGA, *Provisional Verbatim Record of the 112th Meeting*, A/47/PV.112., 30 settembre 1993.

⁹⁹ Cfr. UNGA, *Summary Record of the 3rd Meeting*, A/C.1/48/SR.3., 2 novembre 1993.

¹⁰⁰ Si veda, UNDP, *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, Oxford University Press, 1994, pag. 22.

¹⁰¹ Tali concetti hanno una ben precisa radice storica e derivano, in particolare, dal famoso discorso delle “quattro libertà” tenuto dal Presidente F. D. Roosevelt innanzi al Congresso nel 1941, in cui, in risposta alle minacce poste dal Vecchio Continente, enunciava la necessità di garantire un mondo in cui fosse possibile godere delle seguenti libertà: “*freedom of speech, freedom of worship, freedom from want and freedom from fear*”. Cfr. F. D. ROOSEVELT, *State of the Union Address. The Four Freedoms*, 6 gennaio 1941.

¹⁰² Cfr. UNDP, *Human Development Report 1994*, cit., pag. 24. All'interno dello stesso rapporto si faceva anche menzione di una Carta Sociale Mondiale che ponesse le basi normative di una nuova filosofia socio-economica orientata al benessere delle persone. Inoltre, al fine di supportare le iniziative correlate alla sicurezza umana, si caldeggiava l'ipotesi dell'istituzione di un Fondo Globale di Sicurezza Umana, gestito da un organo a ciò preposto, ossia un *Economic Security Council* che avrebbe avuto anche il compito di interessarsi di aree

Come si può facilmente notare, le minacce derivano da elementi sociali, culturali, politici e, soprattutto, interni alla stessa comunità statale. È a partire da questo rapporto, quindi, che comincia a circolare con insistenza la c.d. *human security*, termine col quale si vuole rappresentare un forte cambiamento della nozione di sicurezza, non più orientata solamente a garantire la difesa della sicurezza nazionale e della ragion di Stato, ma anche ad assicurare la giusta protezione delle persone dalle insidie di ogni giorno¹⁰³. Chiaramente, un simile concetto evidenzia un certo qual grado di permeabilità degli Stati nei confronti di questi elementi destabilizzanti che sono certamente più “liquidi” di quanto lo fosse la semplice necessità di arrestare, tramite il proprio esercito, eventuali aggressori; il che, al tempo stesso, mette in crisi il ruolo dello stesso Stato come attore capace di assicurare la protezione e la sicurezza del proprio popolo.

Cionondimeno, all’indomani del rapporto dell’UNDP la sicurezza umana è divenuta oggetto di interessanti dibattiti e sviluppi sostanziali. Gli Stati hanno cominciato ad essere particolarmente attenti nei riguardi di tale tematica, e prova ne sia il fatto che nel 1998 è nato, ad opera della Norvegia e del Canada, il *Human Security Network*¹⁰⁴ (HSN), seguito nel 1999, grazie alle pressioni del governo giapponese, dall’istituzione del *UN Trust Fund for Human Security* (UNTFHS)¹⁰⁵. Il fatto che le anzidette iniziative siano state promosse dal Canada e dal Giappone non è assolutamente un caso, giacché sono stati i primi che in qualche modo hanno incluso la sicurezza umana nella loro agenda politica sia interna che estera. In particolar modo, il Canada ha proposto una declinazione del concetto di *human*

tematiche ben precise, quali “global poverty, unemployment, food security, international migration and a new framework for sustainable human development” (pp. 5-11).

¹⁰³ Cfr. R. THAKUR, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, 2006, p. 72. Nel criticare efficacemente il concetto di “sicurezza nazionale”, l’A. asserisce che si tratti di “an artifice of the realists’ imagination, a politically constructed concept, not an objective analytic tool [to better understand the issues relating to security] (cfr. *ibidem* p. 79). Egli, inoltre, identifica alcune aree focali in cui la nozione inclusiva di *human security* potrebbe essere utile ai fini di reindirizzare le politiche nazionali. Esse sono primariamente: la salute, la violenza contro le donne, il coinvolgimento dei bambini nell’ambito dei conflitti armati e il traffico di esseri umani (cfr. *ibidem* p. 84-85).

¹⁰⁴ L’HSN, sorta in seno alla Conferenza Lysoen, si caratterizza anche per la presenza di attori fondamentali nello sviluppo della sicurezza umana, vale a dire le Organizzazioni non-governative; peraltro, accanto ai membri originari, ne sono entrati a far parte anche l’Austria, il Cile, la Grecia, l’Irlanda, la Giordania, il Mali, l’Olanda, la Slovenia, la Svizzera, e la Thailandia. Il suo obiettivo ruota attorno al rafforzamento della sicurezza umana al fine di garantire ad ogni singolo individuo eguali opportunità per realizzarsi appieno. In proposito, cfr. *Chairman’s Summary, Second Ministerial Meeting of the Human Security Network*, Lucerna, Svizzera, 11-12 maggio 2000, reperibile online. Va detto, tuttavia, che le possibilità della HSN di incidere notevolmente a favore dell’affermazione della sicurezza umana sono certamente debilitate dal fatto che i suoi membri sono degli attori internazionali di medio livello. In tal senso, si veda R. E. HOWARD-HASSMANN, *Human Security: Undermining Human Rights?*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, n. 1, 2012, p. 99.

¹⁰⁵ Tale fondo era inizialmente dotato di 170 milioni di dollari e rivolgeva la sua attività nei confronti di alcune aree geografiche ben definite, come il Sud-Est asiatico e l’Africa. In argomento, D. BOSOLD – S. WERTHES, *Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences*, in *Internationale Politik und Gesellschaft [International Politics and Society]*, n.1, 2005, pp. 84-101.

security non molto lata, essendo basata sulla libertà dalle minacce ai diritti, alla sicurezza e alla vita delle persone¹⁰⁶, ovvero principalmente vertente sul pilastro “*freedom from fear*”, a differenza del governo nipponico che è stato maggiormente attento ad una dimensione onnicomprensiva della sicurezza umana, orientata verso tutte le misure che incidono negativamente sullo sviluppo umano e sulla dignità dell’uomo¹⁰⁷, privilegiando, per ciò stesso, l’aspetto “*freedom from want*”.

È interessante notare come dal medesimo governo sia altresì promanata la volontà di creare una Commissione sulla sicurezza umana, organo composto da esperti indipendenti, che effettivamente ha visto la luce nel 2001, alla quale è stato affidato l’incarico di studiare le misure per incoraggiare lo sviluppo della *human security* e debellare sempre più le fonti di insicurezza. Segnatamente, l’organo predetto ha perseguito l’obiettivo di sviluppare il concetto di cui sopra quale strumento utile per la formulazione di politiche statali e proporre un programma d’azione tale da poter superare le minacce più critiche alla sicurezza umana.

Il lavoro della Commissione è sfociato nel rapporto *Human Security Now*, il quale ha offerto un interessante quanto preliminare spunto di riflessione concernente l’equilibrio tra il concetto tradizionale di sicurezza e quello proposto dall’UNDP, laddove si legge che “*human security complements state security, enhances human rights and strengthens human development*”¹⁰⁸. La Commissione, pertanto, ha enunciato un rapporto sinergico tra le due nozioni, nella misura in cui la prima, quella statale, costituisce il necessario presupposto per “sbloccare” la seconda, quella umana¹⁰⁹. Quest’ultima, sempre nelle parole della

¹⁰⁶ Cfr. L. AXWORTHY, *Canada and Human Security: The Need for Leadership*, in *International Journal*, Vol. 52, n. 2, 1997, pp. 183-196. Con riguardo all’evoluzione dell’attuazione della sicurezza umana nell’ambito dell’agenda estera canadese, rinviamo inoltre al contributo di D. BOSOLD - W. VON BREDOW, *Human Security. A radical or rhetorical shift in Canada’s foreign policy?*, in *International Journal*, Vol. 61, n. 4, 2006, pp. 829-844, nonché di P. BERNARD, *Canada and Human Security: From the Axworthy Doctrine to Middle Power Internationalism*, in *American Review of Canadian Studies*, Vol. 36, n. 2, 2006, pp. 233-261. Ciò che se ne desume è che l’approccio ristretto e selettivo alla *human security* intrapreso dal Canada derivi probabilmente dal suo *status* di potenza di medio livello. Ciò, tuttavia, non le ha impedito di cogliere risultati positivi nell’ambito della sicurezza umana, dal momento che lo stesso governo canadese ha notevolmente spinto per ospitare la Conferenza di Ottawa, in seno alla quale è stata adottata la Convenzione di Ottawa sulla proibizione dell’uso, stoccaggio, produzione e vendita delle mine anti-uomo e la loro relativa distruzione, firmata il 3 dicembre 1997 ed entrata in vigore il 1 marzo 1999.

¹⁰⁷ V., *Japanese Ministry of Foreign Affairs, Diplomatic Bluebook*, 1999, sezione 3 del II Capitolo; B. EDSTROM, *Japan’s foreign policy and human security*, in *Japan Forum*, Vol. 15, n. 2, 2003, pp. 209-225; T. NASUKAWA, *Human Security in Japanese Foreign Policy: A Challenge to Peacebuilding*, in *Soka University Peace Research Institute*, pp. 73-85.

¹⁰⁸ Cfr. Commission on Human Security, *Human Security Now : Protecting and Empowering People*, Final Report of the Commission on Human Security, 2003, p. 2.

¹⁰⁹ A ben vedere, il garantire la sicurezza della popolazione in termini tradizionali rappresenta un *prius* logico rispetto alla sicurezza umana e costituisce quindi un requisito base su cui poi costruire quest’ultima. È giusto, pertanto, sottolineare la necessità di mantenere la complementarità tra le due nozioni, malgrado le stesse si

Commissione, deve avere quale bussola orientativa “*to protect the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfilment*”¹¹⁰.

Al fine di promuovere la sicurezza umana a livello globale e far sì che quest’ultima rientri tra gli obiettivi da perseguire a livello locale, nazionale e regionale, la Commissione stessa ha raccomandato inoltre di dar seguito ad alcune ma basilari linee guida, tra cui rientrano la prevenzione dei conflitti e la protezione delle persone coinvolte negli stessi, l’istituzione di fondi da utilizzare in situazioni di *post-conflict*, il garantire *standards* minimi con riguardo alla qualità della vita, all’accesso alle cure mediche e all’istruzione nonché approfondire e diffondere i principi e le pratiche democratiche¹¹¹. Concluso il suo mandato, la Commissione medesima è stata sostituita dall’*Advisory Board on Human Security*, anch’esso organo composto da individui¹¹².

L’eco delle proposte formulate dalla Commissione ha ricevuto poco dopo il sincero plauso e la piena condivisione da parte del Segretario generale Kofi Annan, il quale ha dichiarato che il nuovo millennio recasse con sé la necessità di un nuovo e rinnovato *consensus* sul tema della sicurezza, dal momento che ogni singola minaccia alla sicurezza internazionale era adesso in grado di espandersi facilmente e che “*any event or process that lead[ed] to large-scale death or lessening of life chances and undermine[d] States as the basic unit of the international system [was] a threat to international security*”¹¹³. Ancora più importante, in un successivo rapporto lo stesso Kofi Annan ha profilato un nuovo ambito della sicurezza umana, ovvero la libertà di vivere con dignità (*freedom to live in dignity*)¹¹⁴, introducendo *de facto* un terzo pilastro della sicurezza umana.

Nel mentre, sempre all’interno delle Nazioni Unite, è stata istituita la *Human Security Unit* (HSU), la quale, affiancandosi ai già citati *Advisory Board* e UNTFHS, ha formato –e forma tutt’ora- una rete non indifferente finalizzata tanto al progressivo sviluppo della sicurezza umana quanto alla sua trasformazione in programmi ed azioni concrete. Ma il vero punto di svolta per l’affermazione e il riconoscimento di quest’ultima si è concretato nel *World Summit* del 2005, nel corso del quale l’Assemblea generale delle Nazioni Unite da un

basino su due differenti approcci, la prima *top-down*, mentre la seconda *bottom-up*. In argomento, J. F. JONES, *Human Security*, op. cit., p. 100.

¹¹⁰ Cfr. Commission on Human Security, *Human Security Now*, cit., p. 4

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 130-143.

¹¹² V., P. HOUGH, *Global Steps Towards Human Security*, in *Security and Human Rights*, n.1, 2008, p. 17.

¹¹³ Cfr. UNSG, *Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility*, A/59/565, 2004, p. 25.

¹¹⁴ Cfr. UNGA, *Report of the Secretary-General, In Larger freedom : towards development, security and human rights for all*, A/59/2005, 2005, p. 127.

lato ha sottolineato l'importanza del diritto degli individui di vivere liberi dalla povertà e dalla disperazione e, dall'altro, si è prefissa quale preciso obiettivo quello di definire il concetto di *human security* nel corso di futuri dibattiti¹¹⁵.

A ben vedere, difatti, prima che l'organo più rappresentativo delle NU sia riuscito a definire in modo univoco la nozione della succitata sicurezza umana sono intervenuti sia una serie di discussioni informali al fine di ricercare una formula condivisa¹¹⁶, sia il deciso supporto del Segretario generale Ban Ki-moon che, attraverso due rapporti, ha focalizzato puntualmente l'attenzione sui principi della sicurezza umana, sul rapporto tra quest'ultima e sovranità statale nonché sull'impellente necessità di dar vita a meccanismi di *early warning* congiuntamente a processi decisionali *bottom-up*¹¹⁷.

Solo nel 2012, tramite l'adozione della risoluzione n. 66/290, l'Assemblea generale è finalmente convenuta, per *consensus*, sulla definizione della nozione di sicurezza umana. Sebbene la stessa Assemblea abbia chiarito preliminarmente come tale nozione sia in costante evoluzione, nondimeno è possibile qualificarla come un approccio "*to assist Member States in identifying and addressing widespread and cross-cutting challenges to the survival, livelihood, and dignity of their people*"¹¹⁸. Tale approccio, sottolinea inoltre l'Assemblea, non scalza assolutamente quello tradizionale, bensì lo completa, essendo in grado di fornire risposte orientate ai bisogni degli individui e delle comunità tutte.

Per completare il mosaico degli sviluppi in ambito onusiano, è necessario dare contezza della Dichiarazione sugli obiettivi dello sviluppo sostenibile, adottata nell'ambito dell'Agenda 2030, il cui contenuto è stato notevolmente influenzato dalla sicurezza umana, malgrado la stessa non venga esplicitamente in rilievo. È impossibile, infatti, non rilevare tracce dello spirito della *human security*, nel momento in cui si pone l'accento sulla vitale importanza di pervenire alla realizzazione di 17 obiettivi che dovrebbero rendere il mondo libero dalla fame, dalla povertà, dalla paura, dalla violenza e nel quale si abbia agilmente

¹¹⁵ Cfr. UNGA, 2005 *World Summit Outcome*, A/RES/ 60/1, 24 ottobre 2005, p. 31, par. 143

¹¹⁶ V., M. WAHLISCH, *Human Security*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2006, p. 2.

¹¹⁷ Cfr. UNGA, *Report of the Secretary-General: Human Security*, A/64/701, adottata l'8 marzo 2010, pp. 6-8; UNSG, *Report of the Secretary-General: Follow-Up to General Assembly Resolution 64/291 on Human Security*, A/66/763, deliberata il 5 aprile 2012, p. 7. La risoluzione 64/291 dell'Assemblea generale richiedeva al Segretario generale di redigere, per l'appunto, un rapporto contenente le diverse visioni in cui gli Stati concepivano la sicurezza umana, al fine di derivarne un "common understanding", il quale, nel rapporto qui citato, si componeva di dodici punti che verranno presi in considerazione dalla medesima Assemblea nel fornire una nozione conclusiva di sicurezza umana.

¹¹⁸ Cfr. UNGA, ris. 66/290, A/RES/66/290, adottata il 25 ottobre 2012, p. 1

accesso all'educazione, alla sanità e ad un ambiente sano¹¹⁹. In buona sostanza, ciò che si ribadisce all'interno dell'Agenda 2030 è che un autentico sviluppo sostenibile non può prescindere dall'essere inclusivo e orientato verso gli individui. Intervenendo in materia, l'HSU, dal canto suo, non solo ha esplicitato la *liaison* tra la sicurezza umana e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, ma ha anche chiarito il valore aggiunto di un simile approccio, caratterizzato dall'essere “*people-centred, comprehensive, context-specific and prevention-oriented*”¹²⁰. Gli ultimi sviluppi in materia in ambito ONU non fanno altro che confermare quanto sia avviata la macchina della sicurezza umana, e come quest'ultima, da iniziale cornice normativa, sia stata tradotta in risultati pratici, grazie all'UNDP, all'UNTFHS e al lavoro incessante di alcuni Stati, *in primis* il Giappone¹²¹. Ed è anche di estremo interesse notare come il paradigma della *human security* stia influenzando le delibere dei principali organi delle NU, incluso il Consiglio di sicurezza, le cui risoluzioni c.d. tematiche risentono di questi nuovi concetti, i quali “da vaghi precetti morali o politici [si traducono] in codici normativi di condotta direttamente collegati alla Carta e da perseguire, se del caso, con gli strumenti previsti dal capitolo VII”¹²².

1.2.1: Alcuni spunti dottrinali volti ad una migliore concettualizzazione della *human security*

Come anticipatamente esposto, attorno alla tematica della *human security* s'è sviluppato un vivace quanto eterogeneo dibattito dottrinale che non vede concordi i diversi

¹¹⁹ Cfr. UNGA, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Ris. 70/1, A/RES/70/1, adottata il 21 ottobre 2015, pp. 3-4.

¹²⁰ Cfr. UN Trust Fund for Human Security, *Human Security Handbook*, gennaio 2016, p. 11-13 e p. 17. Al suo interno, tra l'altro, e precisamente all'Annesso n. 2, è possibile prendere visione dei vari programmi che sono stati sviluppati grazie ai fondi dell'UNTFHS. Il *genuine link* che intercorre tra *SDGs* e *human security* è stato successivamente messo in luce anche dal Segretario generale che ha espresso il suo particolare convincimento nei seguenti termini: “Human security supports the Sustainable Development Goals by promoting contextualized and comprehensive solutions that address the root causes of our crises. By considering current and emerging risks and vulnerabilities, human security is an effective tool for prevention”. V., UNGA, *Transforming Our World*, cit.

¹²¹ Tali risultati sono emersi nel corso della Conferenza sui 25 anni dalla “nascita” del concetto di sicurezza umana, conferenza che ha visto la partecipazione Norvegia, Giappone, Thailandia e Sud Africa, unitamente all'UNDP e all'HSU. Sia il Presidente di quest'ultima che l'Amministratore dell'UNDP hanno apertamente mostrato come la “narrativa” della stessa sicurezza umana abbia prodotto risultati tangibili all'interno degli Stati destinatari dei programmi gestiti dall'UNTFHS; inoltre, anche in tale sede, non è mancato il doveroso riconoscimento verso l'imprescindibile supporto che la sicurezza umana deve dare alla realizzazione dei *SDGs*. Cfr. High-level Event, *Human Security at 25: Building on its contributions to achieve the SDGs*, Statement by Mehrnaz Mostafavi, Chief of the Human Security Unit, New York, 28 febbraio 2019; ID, *Keynote Speech: Reflections on the past 25 years since the Human Development Report of 1994 and discuss the contribution the Human Security approach has made to the achievement of the SDGs*, New York, 28 febbraio 2019.

¹²² Cfr. L. BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza*, op. cit., pp. 180-181.

autori neppure sulla sua stessa definizione, né tantomeno sulla sua eventuale utilità sostanziale, cioè dire sulla possibilità che quest'ultima venga utilizzata dagli Stati o dalle Organizzazioni internazionali quale guida o strumento utile per definire le loro politiche.

Seguendo una diversa impostazione, che comunque non risparmia critiche al concetto di sicurezza umana, quest'ultima andrebbe considerata come un “*label*” da poter utilizzare nel campo degli studi sulla sicurezza e nel quale far rientrare ogni tipo di minaccia di natura non prettamente militare levata contro attori non tradizionali, quali società, gruppi ed individui. L'approccio poc'anzi delineato è suggerito da Paris, il quale giunge ad un'interessante teorizzazione sull'utilizzo della sicurezza umana, descritto nella figura che segue.

Figure 1: A Matrix of Security Studies

		What Is the Source of the Security Threat?	
		Military	Military, Nonmilitary, or Both
Security for Whom?	States	<u>Cell 1</u> National security (conventional realist approach to security studies)	<u>Cell 2</u> Redefined security (e.g., environmental and economic security)
	Societies, Groups, and Individuals	<u>Cell 3</u> Intrastate security (e.g., civil war, ethnic conflict, and democide)	<u>Cell 4</u> Human security (e.g., environmental and economic threats to the survival of societies, groups, and individuals)

Come si può notare, il quarto riquadro può ben comprendere problematiche che non sono certamente quelle convenzionalmente accostate alla sicurezza, quali il degrado ambientale, la mancanza di assistenza medica o il livello di urbanizzazione, ma ugualmente produttive di effetti negativi verso le persone¹²³.

¹²³ V., R. PARIS, *Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?*, in *International Security*, Vol. 26, n. 2, 2001, p. 96. In particolare, l'A. muove una critica verso l'eccessiva elasticità del concetto di sicurezza umana. Nell'opinione dell'A., infatti, “the idea of human security is the glue that holds together a jumbled coalition of “middle power” States, development agencies, and NGOs- all of which seek to shift attention and resources away from conventional security issues” (cfr. *ibidem*, p. 88).

Ancora, è stata valutata la possibilità di utilizzare la sicurezza umana nelle operazioni *post-conflict* delle NU, quale metodologia per giungere ad una effettiva ricostruzione che incontri i bisogni e le necessità del popolo locale. A ben vedere, infatti, date le sue caratteristiche, un approccio basato sulla *human security* in un tale contesto significherebbe porre inevitabilmente l'attenzione su problematiche legate al rispetto dei diritti umani, al sostegno umanitario e alla creazione di *standards* minimi di vita, senza contare la possibilità di agire al livello micro, ovverosia locale, al fine di coinvolgere quanti più attori possibili nel processo di ricostruzione. A tal fine, due sono gli elementi fondamentali sui quali si regge il suddetto processo: la protezione (*protection*) e il potenziamento (*empowerment*)¹²⁴.

Similmente, lo studio di Ripley è orientato ad una rivalutazione delle operazioni di *peacebuilding*, nel senso di includervi la dimensione relativa alla tutela e alla promozione dei diritti economici e sociali attraverso l'uso del paradigma della sicurezza umana. Quest'ultima, infatti, offrendo una visione olistica dei diritti umani ed essendo interessata agli aspetti socio-economici delle problematiche dell'insicurezza, può certamente rappresentare lo strumento attraverso il quale superare l'approccio "liberale"¹²⁵ alla promozione dei medesimi diritti e dare finalmente adito alla dovuta attenzione ai c.d. diritti di seconda generazione, troppo a lungo trascurati a causa della loro (presunta) intrinseca differenza di "giustiziabilità" rispetto a quelli civili e politici. Questo nuovo modo di intendere l'agenda del *peacebuilding* prenderebbe il nome di *Human Security Plus*, proprio perché intende rimarcare con forza lo spostamento di prospettiva, non più unicamente rivolta ai diritti civili e politici, ma anche a quelli sociali ed economici, quali elementi essenziali ai fini di una pace più stabile e duratura¹²⁶.

Restando in tema di diritti umani, alcuni autori hanno debitamente incentrato la loro attenzione sul rapporto tra quest'ultimi e la sicurezza umana, interrogandosi sul possibile

¹²⁴ V., Y. HASEGAWA, *Is a Human Security Approach Possible? Compatibility between the Strategies of Protection and Empowerment*, in *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, n. 1, 2007, pp. 1-20. Come spiegato dall'A., l'ambito della protezione abbraccia una serie di azioni volte alla tutela dei soggetti lesi da attori statali e non, come nel caso di violazioni dei diritti umani, a dare la dovuta assistenza ai soggetti che si trovano in una situazione di particolare vulnerabilità. L'elemento dell'*empowerment*, invece, svolge una funzione di supporto, sia materiale che di qualsiasi altra natura, nei confronti della popolazione locale.

¹²⁵ Cfr. A. CAHILL-RIPLEY, *Reclaiming the Peacebuilding Agenda: Economic and Social Rights as Legal Framework for Building Positive Peace – A Human Security Plus Approach to Peacebuilding*, in *Human Rights Law Review*, Vol. 16, n. 2, 2016, pp. 223-246, in particolare p. 226 e p. 229. Per "approccio liberale" al *peacebuilding* s'intende, nella disamina svolta dall'A., un metodo basato "upon a liberal agenda which emphasizes democracy, rule of law, free market economics and institution building [...] it emphasizes justice for international crimes, violations of civil and political rights and the dominance of international-led interventions based on similar liberal principles".

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 234-235.

beneficio che la seconda sarebbe in grado di apportare ai primi. Partendo da una critica al concetto stesso di *human security*, considerato troppo ambiguo e capace di inglobare “qualsiasi bisogno che l’individuo possa avere”¹²⁷, è stata notata un’infelice sovrapposizione tra le due sfere che rischia di pregiudicare il diritto internazionale dei diritti umani. *In primis*, dal punto di vista dello Stato, la sicurezza umana non si esaurisce nel rispetto dei diritti umani, dal momento che una loro violazione rappresenta solamente una delle minacce alla vita del singolo, e finisce quindi col proporre un approccio selettivo alla tutela dei diritti umani nel momento in cui un dato Stato può scegliere con quali diritti si identifica meglio la medesima sicurezza¹²⁸. In aggiunta a ciò, non va sottovalutato il fatto che, come detto, la sicurezza umana si fonda su due pilastri, “*freedom from fear*” e “*freedom from want*”, e s’è già visto come l’agenda politica di uno Stato possa preferire l’uno rispetto all’altro. È un aspetto che non va sottovalutato poiché si corre il rischio di andare contro quelli che sono i caratteri congeniti ai diritti umani, ovverosia la loro indivisibilità, inalienabilità e interdipendenza¹²⁹, già presenti nella Dichiarazione Universale, e successivamente ribaditi nel corso della Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna del 1993¹³⁰.

Un’ulteriore problematica sollevata dall’uso della sicurezza umana nell’ambito dei diritti umani si concreta nel pericolo di travisare quest’ultimi, equiparandoli semplicemente a dei bisogni che devono essere soddisfatti; ma, così facendo, non si tengono in considerazione due componenti fondamentali che distinguono i meri bisogni dai diritti, vale a dire “*rights go beyond physical needs to include a wider vision of human beings and their civil, political, social, economic, and cultural roles [...] and most importantly, rights are accompanied by duties. This is not necessarily the case with needs*”¹³¹.

Date simili premesse, risulta assai agevole pervenire alla conclusione che la sicurezza umana non aggiunga niente di nuovo rispetto al diritto internazionale dei diritti umani né in termini di soggetti tutelati né tantomeno in relazione ai meccanismi atti a far valere il rispetto

¹²⁷ In tal senso si pronuncia R. E. HOWARD-HASSMANN, *Human Security*, op. cit., p. 93.

¹²⁸ Cfr. G. OBERLEITNER, *Porcupines in Love: The Intricate Convergence of Human Rights and Human Security*, in *European Human Rights Law Review*, n. 6, 2005, pp. 588-606.

¹²⁹ In argomento, R. E. HOWARD-HASSMANN, *Human Security*, op. cit., p. 103. Molto interessante come l’A. ponga l’accento sull’elemento del rispetto della dignità di ogni essere umano in quanto tale come filo conduttore dell’intero diritto internazionale dei diritti umani, il che spiegherebbe la superiorità di quest’ultimo rispetto alla *human security*.

¹³⁰ Cfr. *Vienna Declaration and Programme of Action*, A/CONF.157/23, adottata il 25 giugno 1993.

¹³¹ Cfr. R. E. HOWARD-HASSMANN, *Human Security*, op. cit., p. 124.

dei diritti suddetti e rimediare alle loro violazioni¹³². Per cui, invece di promuovere la *human security*, un concetto che indubbiamente attrae per via della sua estrema duttilità, si suggerisce di concentrarsi sulla tutela e la realizzazione dei diritti civili, politici, sociali, culturali ed economici nonché del diritto allo sviluppo¹³³, proprio perché quelle condizioni e quelle minacce che generano insicurezza altro non sono che violazioni dei diritti umani¹³⁴.

1.3 L'evoluzione della prassi dell'art. 41 della Carta ONU: dalle sanzioni contro gli Stati alle *smart sanctions*

Da quanto emerso in corso di trattazione, è possibile rintracciare un comune denominatore, un *fil rouge* che lega il tema dell'evoluzione del diritto internazionale e il cambiamento occorso nella nozione di sicurezza: l'individuo. Come già detto, è difficilmente negabile la nuova posizione che quest'ultimo oggi assume nell'ordinamento internazionale, mentre il fatto che le stesse problematiche legate alla sicurezza abbiano adesso un aspetto più "umano" è certamente degno di nota. Nell'uno come nell'altro caso si è assistito ad un graduale cambiamento di prospettiva, da unicamente *State-centred* a *individual/people-oriented*, o se si preferisce, non più e non solo *ex parte principis* ma anche *ex parte civium*. Simili aspetti ci consentono di introdurre in modo più agevole un ulteriore quanto importante mutamento, verificatosi in seno al Consiglio di sicurezza (o Cds) in relazione ad uno degli strumenti tipici che la Carta ONU gli consente di adoperare per il fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ovvero sia le sanzioni economiche *ex art. 41*, rientranti nelle "misure coercitive non implicanti l'uso della forza".

Prima di entrare nel cuore della questione, appare utile porre l'attenzione, seppur brevemente, sul ruolo delle sanzioni in un ordinamento giuridico quale quello internazionale. Alla luce dei principali caratteri di quest'ultimo, come la natura arbitraria, l'assenza di un'entità superiore agli Stati e, soprattutto, la mancanza di un organo centralizzato che sia

¹³² *Ibidem*, p. 100 e p. 110, in cui l'A. altresì aggiunge che non v'è prova alcuna del fatto che "using the language of human security instead of referring to national law or the international human rights legal regime might improve the situation of victims of human rights abuses". Cionondimeno, lo stesso autore non manca di far notare che siano stati raggiunti alcuni risultati positivi grazie al nuovo paradigma della sicurezza umana, quali la già richiamata Convenzione di Ottawa e l'adozione del Protocollo alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

¹³³ Come chiarito da Y. ROZNAI, *The Insecurity of Human Security*, op. cit., p. 139. L'A. è molto attento nel sottolineare come, in effetti, il diritto internazionale dei diritti umani contenga già la misura stessa della sicurezza umana, e prova ne sia che già a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo si prende in considerazione la sicurezza dell'individuo attraverso la tutela dei suoi diritti (cfr. *ibidem* p. 134).

¹³⁴ Così, C. TOMUSCHAT, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, Oxford University Press, 2003, pp. 55-56.

in grado di accertare *ex officio* la violazione di una norma internazionale, misure come le sanzioni acquisiscono un elevato grado di utilità, giacché svolgono una duplice funzione, una di natura dissuasiva, l'altra avente carattere punitivo. Sapere, difatti, che a fronte di una data violazione si incorre nella concreta possibilità di essere sanzionati può avere valenza di deterrente nei confronti dello Stato; se poi quest'ultimo avrà commesso un illecito, e per ciò stesso sarà sanzionato, il fine punitivo delle sanzioni diviene alquanto palese.

A tal proposito, il pensiero non può che correre verso gli scritti del Kelsen, il quale nel 1950 sosteneva che "*Law is, by its very nature, a coercive order*"¹³⁵, intendendo con ciò un sistema di norme recante modelli di comportamento, ai quali si accompagnano misure coercitive, come appunto le sanzioni, che vanno applicate nel caso in cui si tenga un contegno opposto a quanto prescrivono i modelli di cui sopra. Certamente la posizione del Kelsen risulta oggi un po' estrema¹³⁶, poiché egli, muovendo da una prospettiva coercitiva del sistema giuridico, considerava l'elemento sanzionatorio come qualificante l'essenza stessa di tale sistema; nondimeno nell'esprimere tale tesi coglieva appieno l'importanza che rivestono le sanzioni, soprattutto se promananti da un'Organizzazione internazionale, come l'ONU, che ad oggi vanta una raggiunta legittimazione universale, essendo composta da 193 Stati membri.

Al fine di evitare di incorrere in alcune basilari incomprensioni, ci sembra doveroso chiarire in via preliminare che quando ci riferiamo al termine "sanzione" intendiamo, per lo scopo del nostro lavoro, le misure deliberate a seguito di una decisione o valutazione di un organo a ciò deputato che agisce a nome della comunità internazionale ed in sua difesa, definite in dottrina come "sanzioni *strictu sensu*"¹³⁷. Tre elementi le caratterizzano: a) trattasi, in primo luogo, di misure coercitive di natura morale come anche giuridica (si pensi alla sospensione o alla perdita della qualità di Membro di un'organizzazione internazionale, con conseguente privazione dei benefici che da essa derivano); b) sono prese a detrimento

¹³⁵ Cfr. H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, Stevens & Sons, 1950, p. 706.

¹³⁶ V., in proposito, C. A. MORAND, *La sanctions*, in *Archives de philosophie du droit*, Vol. 35, 1990, pp. 4-8.

¹³⁷ Ci riferiamo in particolare a quanto scritto da G. ABI-SAAB, *De la sanction en droit international. Essai de clarification*, in J. MAKARCZYK (a cura di), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essay in Honour of K. Skubiszewski*, Kluwer Law International, 1996, pp. 62-63. Egli sposa una concezione del sistema giuridico diametralmente opposta rispetto, ad esempio, a quella richiamata del Kelsen. In tale concezione, la sanzione, cioè una misura coercitiva, non ha scopo punitivo ed afflittivo, ma costituisce un mezzo, una garanzia, mediante la quale l'ordinamento giuridico mantiene la sua coerenza, efficacia e, quindi, credibilità.

del destinatario, cioè dire gli causano danno o lo privano di determinati vantaggi; c) derivano dalla decisione di un organo competente¹³⁸.

Ciò va detto perché il diritto internazionale conosce anche quel particolare istituto che è l'autotutela, in cui ricadono le c.d. contromisure, cioè quegli atti posti in essere da uno Stato in risposta ad un illecito internazionale previamente perpetrato da un altro Stato. Simili atti unilaterali, o multilaterali se ad agire è un gruppo di Stati, vengono quindi intrapresi per riequilibrare il rapporto giuridico tra Stato offeso e quello offensore al fine di ottenere la cessazione del comportamento illecito, ricondurre tale rapporto alla situazione *quo ante* laddove sia possibile farlo (si parla in proposito di *restitutio in integrum*) e richiedere la dovuta riparazione a causa dei danni subiti. Essi consistono, esemplificativamente, nel mancato rispetto di una clausola di un trattato e, pertanto, possono essere intesi come “sanzioni” nell’accezione più ampia del termine - e difatti Abi-Saab le definisce “sanzioni *lato sensu*”¹³⁹ - nel senso che mirano *coercitivamente* al rispetto dell’obbligo internazionale, come chiaramente evidenziato anche dalla giurisprudenza della CIG¹⁴⁰. Sarebbe quindi più opportuno tenere distinti i due ambiti ed identificare le sanzioni soltanto con il primo tipo descritto, anche per via delle loro caratteristiche e finalità¹⁴¹. Del resto, anche la Commissione di diritto internazionale si è posta per tale via¹⁴², e la fortuna che ha avuto il termine “contromisure”, adoperato per la prima volta nel 1978 nel caso “*Air Services*

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 70-72. L’ultimo elemento, cioè la necessità che la sanzione promani dalla delibera di un organo competente, mostra, a giudizio dell’autore, un certo grado di istituzionalizzazione del diritto internazionale.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 63. L’A, sostanzialmente, è dell’idea che ogni misura coercitiva intrapresa dallo Stato, sia individualmente che collettivamente, al di fuori di una previa valutazione e successiva decisione di un “organo sociale competente” sia da ascrivere ad atti di *justice privée*, pertanto non inquadrabili all’interno della nozione delle sanzioni *strictu sensu*.

¹⁴⁰ Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *Case concerning GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, I.C.J. Reports, 1997, par. 83-85.

¹⁴¹ Di tale avviso è J. COMBACAU, *Sanctions*, in R. BERNHARDT (a cura di), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Elsevier, 2000, pp. 311-315. Inoltre, si veda A. PELLET – A. MIRON, *Sanctions*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, pp. 2-3; N.D. WHITE – A. ABASS, *Countermeasures and Sanctions*, in M. EVANS, *International Law*, 5th edition, Oxford University Press, 2018, pp. 521-548. Quest’ultimi tengono attentamente separati l’istituto istituito della ritorsione e della rappresaglia, in virtù del fatto che quest’ultima persegue unicamente scopi punitivi nei confronti di un altro Stato, mentre la ritorsione si caratterizza per l’elemento della “reversibilità”, così da non intaccare la futura possibilità di ristabilire la relazione giuridica tra i due Stati. Per quanto riguarda la sanzione, a giudizio degli autori essa si concreta in ogni atto o misura che abbia intenti punitivi e che superi il livello di coercizione richiesto per riportare alla legalità il rapporto tra due Stati. La prassi degli Stati, inoltre, dimostra che essi cercano di dare maggiore legittimazione all’erogazione della sanzione attraverso l’uso delle organizzazioni internazionali. Questo spiegherebbe il perché il termine “sanzione” si identifichi con la misura deliberata da un organo di una Organizzazione internazionale. Sull’auto-tutela si veda anche, nella dottrina classica, D. ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international*, Pédone, 1994; L. B. De CHAZOURNES, *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*, Pédone, 1997.

¹⁴² Cfr. CDI, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 2001, Part Three, Chapter II, artt. 49-54.

*Agreement*¹⁴³, testimonia la necessità del mantenimento di tale distinzione. In definitiva, nelle sanzioni genericamente intese lo Stato agisce *uti singuli*, cioè in difesa di interessi propri e particolari¹⁴⁴, a differenza di quanto avviene nel secondo e più ristretto tipo, in cui l'azione sanzionatoria dello Stato è conseguenza di una delibera di un organo operante, questa volta, *uti universi*.

1.3.1: L'uso della sanzione nel sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite: problematiche e profili evolutivi

Nel sistema delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza, cui spetta la responsabilità principale in ordine al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ai sensi dell'art. 24 par. 1 della Carta¹⁴⁵, detiene il potere di emanare decisioni vincolanti che prescrivono, al loro interno, sanzioni economiche o di altra natura. Tale prerogativa trova nel Cap. VII della Carta stessa il suo fondamento normativo, capitolo che contiene le norme

¹⁴³ Cfr. *Case concerning Air Service Agreement of 27 March 1946 between the United States of America and France*, in Reports of International Arbitral Award, Vol. XVIII, sentenza del 9 dicembre 1978, pp. 417-493. La sentenza del Tribunale Arbitrale contiene una delle prerogative essenziali che ad oggi vengono unanimemente accettate e considerate quali limiti all'espletamento delle contromisure. Il tribunale, infatti, parlava della necessità di mantenere un "livello di equivalenza" (*rectius* proporzionalità) tra l'atto posto in essere come contromisura e il danno subito a seguito della violazione dell'obbligo internazionale. È bene chiarire, peraltro, che le contromisure indicate dal Tribunale si identificano con atti non militari, cioè che non prevedono l'uso della forza per ottenere l'osservanza dell'obbligo giuridico violato.

¹⁴⁴ È pur vero, tuttavia, che nel diritto internazionale esiste la possibilità di agire in auto-tutela collettiva a difesa di interessi ritenuti fondamentali da un gruppo di stati (obblighi *erga omnes partes*) o dell'intera comunità internazionale (obblighi *erga omnes*). Inoltre, come si avrà modo di rilevare, esiste un ulteriore tratto distintivo tra le sanzioni individualmente adottate in contromisura e quelle invece deliberate dal Consiglio di sicurezza. Trattasi della previsione delle c.d. esenzioni umanitarie, le quali, nel primo tipo di sanzioni, non solo non sono generalmente previste, ma non sono altresì imposte dal diritto internazionale generale. Diverso discorso, come vedremo, per quelle del Consiglio, in virtù del fatto che esse tendono ad essere applicate dagli Stati membri (e talvolta anche non membri) delle NU. In argomento, tra i molti, S. FORLATI, *Sanzioni economiche e tutela umanitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 1997, pp. 705-709.

¹⁴⁵ L'art. 24 par. 1 della Carta ONU è redatto nei seguenti termini: "Al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i Membri conferiscono al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che il Consiglio di sicurezza, nell'adempiere i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome".

caratterizzanti il c.d. sistema di sicurezza collettiva¹⁴⁶ e che si apre con l'art. 39¹⁴⁷. In virtù di quest'ultimo, il Consiglio gode di un'ampia, ma non illimitata discrezionalità ai fini dell'identificazione di una "violazione della pace", di una "minaccia alla pace" o un "atto di aggressione"¹⁴⁸. Solo dopo aver compiuto simile operazione preliminare si potranno poi adottare le misure non implicanti l'uso della forza (art. 41) o implicanti l'uso della stessa (art. 42 e ss.). È bene chiarire però che le tre fattispecie poc'anzi citate non hanno, come immaginabile, la medesima portata. Per "violazione della pace", infatti, s'intende il sorgere di un conflitto armato che tuttavia non raggiunge la gravità o l'intensità di un atto di aggressione. Facendo riferimento alla prassi del Cds, si può notare che la nozione in esame non è mai stata adoperata per conflitti intestini ma solo per quelli di natura internazionale¹⁴⁹. Per l'identificazione di un "atto di aggressione", invece, si può rinviare alla Dichiarazione di principi n. 3314 del 1974, adottata dall'Assemblea generale, il cui art. 1 definisce l'aggressione in termini generici, cioè come l'uso della forza esercitata da uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di un altro Stato¹⁵⁰, per poi

¹⁴⁶ La prima forma di sistema di sicurezza collettiva *ante litteram* si è avuta col trattato di Munster del 1648, uno dei tre costituenti la Pace di Westfalia. Detto trattato, infatti, prevedeva che qualora uno Stato avesse violato la pace, aggredendo un altro Stato, quest'ultimo non poteva immediatamente fare ricorso alla forza, ma doveva invece ricercare una composizione amichevole della controversia (art. 123); solo al termine di un periodo tre anni, e sempreché non fosse stata raggiunta alcuna intesa, lo Stato leso poteva rispondere mediante l'uso della forza, in ossequio all'art. 124, mentre sulle altre parti contraenti gravavano due obblighi di diversa natura: da una parte l'obbligo di assisterlo, agendo quindi in legittima difesa collettiva, e dall'altra quello di precludere il passaggio nei propri territori alle forze armate dello Stato aggressore, evitando di prestargli qualsiasi tipo di aiuto. Come si può notare, era un sistema molto progredito per l'epoca, ma che tuttavia restò lettera morta, giacché gli Stati, in quel periodo storico, non erano per nulla pronti ad abbracciare un sistema che potesse in qualche modo limitare il diritto alla guerra. Cfr. A. CASSESE - M. FRUILLI (a cura di), *Diritto Internazionale*, op. cit., p. 39.

¹⁴⁷ L'art. 39 della Carta ONU recita quanto segue: "Il Consiglio di sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazione o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale".

¹⁴⁸ L'elasticità della norma in questione, da cui discende la grande discrezionalità del Consiglio, è confermata dai lavori preparatori inerenti alla sua scrittura, come dimostrato da N. KRISCH, *Article 39*, in B. SIMMA *et al.* (a cura di), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, terza edizione, Oxford University Press, 2012, pp. 1272 ss., in particolare pp. 1274-1276.

¹⁴⁹ È questo il caso della guerra di Corea del 1950 (ris. n. 82, S/RES/82, del 25 giugno 1950), della guerra delle Falkland/Malvinas del 1982 (ris. n. 502, S/RES/502, del 3 aprile 1982), del conflitto Iran-Iraq del 1980 (ris. n. 598, S/RES/598, adottata il 20 luglio 1987) e della guerra del Golfo del 1990 (ris. n. 660, S/RES/660, del 2 agosto 1990). V'è da dire, a onor del vero, che sarebbe stato più corretto, dal punto di vista giuridico, ricomprendere tali episodi all'interno dell'atto di aggressione, perlomeno con riferimento alla guerra di Corea e a quella del Golfo. In proposito, si veda, per tutti, S. MARCHISIO, *L'ONU*, op. cit., pp. 215-216, il quale conclude che il Consiglio abbia raramente fatto ricorso alla nozione di "violazione della pace" o di "atto di aggressione", quest'ultimo addirittura mai accertato in relazione a situazioni riconducibili a risoluzioni adottate *ex Cap. VII (sic!)*.

¹⁵⁰ UNGA, ris. n. 3314 (XXIX), *Definition of Aggression*, adottata il 14 dicembre 1974. Va da sé che tale nozione non va confusa con il crimine di aggressione *individuale* così come definito dalla risoluzione di Kampala del 2010, nell'ambito della Conferenza di revisione dello Statuto della CPI.

elencare una serie di casi specifici che integrano gli estremi dell'aggressione medesima¹⁵¹. La Dichiarazione, tuttavia, in quanto tale non è un atto vincolante ed infatti persegue solo fini esortativi, ovvero di fare da guida al Consiglio nel capire se si è di fronte ad un atto di aggressione, e prova ne sia che lo stesso Consiglio abbia il potere di discostarsi dall'elenco di cui sopra, che quindi assume valenza meramente esemplificativa e non esaustiva, nonché di aggiungere nuove ipotesi a quelle previste¹⁵².

La fattispecie che senza dubbio genera più problematiche è quella di “minaccia alla pace”. Trattasi, come evidente, di una nozione il cui accertamento prescinde dalla presenza di conflitti armati di qualsivoglia tipologia, ha contorni estremamente lati quanto elastici e nella quale, di conseguenza, è possibile farvi rientrare pressoché qualsiasi elemento che, a giudizio discrezionale del Consiglio, possa turbare la pace¹⁵³. La prassi dello stesso organo

¹⁵¹ *Ibidem*, art. 3, il quale specifica che i seguenti atti costituiscono parimenti “aggressione”: a) l’invasione o l’attacco del territorio di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato, o qualsiasi occupazione militare, anche temporanea, derivante da una tale invasione o attacco, o qualsiasi annessione attraverso l’uso della forza del territorio di un altro Stato o di una parte di questo; b) il bombardamento da parte delle forze armate di uno Stato contro il territorio di un altro Stato o l’uso di qualsiasi arma da parte di uno Stato diretto contro il territorio di un altro Stato; c) il blocco dei porti o delle coste di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato; d) un attacco da parte delle forze armate di uno Stato contro le forze armate di terra, di cielo o di mare e l’aviazione civile di un altro Stato; e) l’uso delle forze armate di uno Stato, site nel territorio di un altro Stato per via di un accordo, contrario alle disposizioni di tale accordo o qualsiasi prolungamento della loro presenza in tale territorio oltre i termini dell’accordo; f) l’azione di uno Stato nel permettere che il suo territorio, messo a disposizione di un altro Stato, venga utilizzato per perpetrare un atto di aggressione contro uno Stato terzo; g) l’invio, da parte di uno Stato o in suo nome, di bande o gruppi armati, di forze irregolari o mercenari, i quali compiono atti di forza armata contro un altro Stato di una gravità tale da essere ricondotti agli atti di cui sopra, o il coinvolgimento sostanziale (dello Stato) in atti simili. Quest’ultima previsione racchiude ciò che viene definita come “aggressione indiretta”.

¹⁵² Ciò risulta dal combinato disposto degli artt. 2 e 4, in quanto il primo prevede che il Consiglio, alla luce delle circostanze del caso, possa stabilire che non c’è stata aggressione, mentre il secondo è redatto in modo tale da non pregiudicare i poteri del Consiglio stesso, laddove precisa che “the acts enumerated above are not exhaustive and the Security Council may determine that other acts constitute aggression under the provisions of the Charter”. Sulla definizione di “aggressione” è opportuno fare anche riferimento agli accordi di Kampala concernenti la revisione dello Statuto della CPI, in virtù della quale è stato introdotto l’art. 8 *bis* a tale Statuto. Ai sensi di quest’ultimo, è possibile distinguere il crimine di aggressione individuale, che si identifica nel “planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations”, da quello statale, costituito dall’uso “of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations”.

¹⁵³ Nettamente in questo senso, H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, op. cit., p. 727; R. HIGGINS, *International Law, Rhodesia and the UN*, in *The World Today*, Vol. 23, n. 3, 1967, pp. 94-106, particolarmente pp. 99-101; J. M. SOREL, *L’élargissement de la notion de menace contre la paix*, rapport introductif au colloque *Société française pour le droit international: Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, Colloque de Rennes, Paris, 1995, pp. 3 ss., specialmente p. 29; M. J. MATHESON, *Council Unbound: The Growth of UN Decision Making on Conflict and Postconflict Issues after the Cold War*, United States Institute of Peace, 2006, pp. 6-7; S. MARCHISIO, *L’ONU*, op. cit., pp. 215-218. Tale lettura è stata inoltre confermata dalla Camera d’Appello del Tribunale Penale Internazionale per l’ex Jugoslavia. Cfr. ICTY, *Prosecutor v. Dusko Tadic, Defence Motion for the Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, cit., par. 31-32. Per un’analisi assai particolareggiata sull’art. 39, si rinvia inoltre a R. CADIN, *I presupposti dell’azione del Consiglio di sicurezza*, op. cit., pp. 76 ss., in cui l’A. ricostruisce le diverse interpretazioni teoriche elaborate dalla dottrina con riguardo agli elementi che “innescano” l’art. 39. Inoltre, a

conforta ampiamente tale giudizio, dal momento che, nel corso degli anni, sono via via aumentati i casi di “minaccia alla pace” comprendenti, solo per citarne alcuni, le violazioni gravi dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, la persecuzione di una minoranza, il genocidio del Ruanda del 1994, il collasso delle autorità statali e conseguente anarchia interna, l’impedimento verso processi di pace e riconciliazione, la necessità di ristabilire un ordinamento costituzionale, il terrorismo internazionale, la proliferazione nucleare dell’Iran e della Corea del Nord, l’uso di armi chimiche, la pirateria e, da ultimo, anche il sorgere di pandemie¹⁵⁴. Come si può notare, c’è stata una tendenza in crescendo da

proposito dell’accertamento di una situazione *ex art. 39*, G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council’s «Law-Making»*, op. cit., pp. 630-635, pone in risalto due elementi: a) tale accertamento può certamente coincidere con un illecito internazionale derivante dalla violazione di una disposizione di un trattato o di una norma consuetudinaria; b) tuttavia, l’aver riscontrato un illecito internazionale e averlo posto a fondamento di una delle tre situazioni che innescano l’art. 39, non amplia i poteri del Consiglio, trasformandolo in un organo di “*law-determining*”. In altre parole, “the Council’s pronouncements [...] are understandable as moral, political, and/or practical justifications of the determination made by the council with regard to the relevant Article 39 condition”.

¹⁵⁴ Le violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario sono state accertate in particolare nell’ambito del conflitto nell’ex-Jugoslavia mediante le risoluzioni n. 824, S/RES/824, adottata il 6 maggio 1993, e la già citata 827, istitutiva dell’ICTY; in Kosovo nel 1999 tramite la ris. n. 1199, S/RES/1199, adottata il 23 settembre 1998, e la ben nota ris. n. 1244, S/RES/1244, del 10 giugno 1999, con cui si è dato vita all’UNMIK; per la prassi più recente, si veda la ris. n. 1970, S/RES/1970, del 26 febbraio 2011 nell’ambito della guerra civile libica, e la ris. n. 2085, S/RES/2085, adottata il 20 dicembre 2012 per condannare le azioni dei ribelli e dei terroristi nel nord del Mali; per quanto riguarda la repressione delle minoranze, si veda, ad esempio, la ris. n. 688, S/RES/688, del 5 aprile 1991, deliberata nel quadro della guerra del Golfo, in cui il Consiglio condannava l’uccisione dei civili nelle aree a popolazione curda da parte dell’Iraq; per il genocidio del Ruanda, cfr. riss. n. 918, S/RES/918, del 17 maggio 1994, n. 929, S/RES/929, del 22 giugno 1994, e la già richiamata n. 955, tramite la quale è sorto il ICTR; per quanto concerne il collasso delle istituzioni statali, il caso maggiormente esemplificativo è fornito dalla Somalia, sprofondata in una sanguinosissima guerra civile dal 1991, per la quale si vedano le riss. n. 733, S/RES/733, del 23 gennaio 1992, n. 751, S/RES/751, adottata il 24 aprile 1992, la quale prevedeva, *inter alia*, la creazione di UNOSIM I, n. 794, S/RES/794, del 3 dicembre 1992, con cui il Consiglio condannava gli attacchi contro il contingente pakistano inquadrato nella missione ONU e autorizzava “all necessary means” per creare un ambiente sicuro; l’ostacolo al processo di pace è stato giudicato come “minaccia alla pace” nel caso del conflitto tra Eritrea e Somalia con la ris. n. 1907, S/RES/1907, del 23 dicembre 2009; per il terrorismo internazionale, il Consiglio ha dapprima stabilito che gli Stati che fornivano supporto ad atti terroristici minacciassero la pace, come nel caso della Libia (cfr. ris. n. 748, S/RES/748, adottata il 31 marzo 1992; ris. n. 883, S/RES/883, adottata l’11 novembre 1993) e dell’Afghanistan (cfr. ris. n. 1267, S/RES/1267, adottata il 15 ottobre 1999; ris. n. 1333, S/RES/1333, adottata il 19 dicembre 2000); successivamente, l’ha qualificato come minaccia alla pace in quanto tale con la già esaminata ris. n. 1373; la proliferazione nucleare della Corea del Nord è stata considerata come “minaccia alla pace” con le riss. n. 1695, S/RES/1695, del 15 luglio 2006, n. 1718, S/RES/1718, del 14 ottobre 2006 e, in tempi più recenti dalla n. 2464, S/RES/2464, del 10 aprile 2019, mentre quella iraniana mediante le riss. n. 1747, S/RES/1747, adottata il 24 marzo 2007, la n. 1803, S/RES/1803, adottata il 3 marzo 2008, la n. 1835, S/RES/1835, del 27 settembre 2008 e, di recente, la n. 2224, S/RES/2224, del 9 giugno 2015; attraverso la ris. n. 2118, S/RES/2118, adottata il 27 settembre 2013, il Consiglio ha identificato l’utilizzo di armi chimiche in Siria come “minaccia alla pace”; per quel che riguarda la pirateria, in particolare nelle acque territoriali e al largo delle coste somale, si vedano le riss. n. 1816, S/RES/1816, del 2 giugno 2008, n. 1838, S/RES/1838, del 7 ottobre 2008 e n. 1846, S/RES/1846, del 2 dicembre 2008, tutte invitanti gli Stati cooperanti col Governo Federale Transitorio somalo ad usare “ogni mezzo necessario” per reprimere gli atti di pirateria, seppur in accordo con le disposizioni della Convenzione di Montego Bay del 1982. Infine, la prassi più recente mostra come il Consiglio consideri quale elemento suscettibile di minacciare la pace anche lo sfruttamento illegale delle risorse naturali e il *wildlife poaching*, in quanto fonti economiche utilizzate dai gruppi armati per rimpinguare le proprie risorse, mediante la ris. n. 2134, S/RES/2134, del 28 gennaio 2014; e le situazioni di natura sanitaria, come l’avanzata del virus “Ebola” negli Stati dell’Africa occidentale, in specie Liberia, Guinea, Sierra Leone e Nigeria. La ris. n. 2177,

parte del Consiglio nell'identificazione di minacce interne alla comunità di un singolo Stato, sintomo del fatto che, terminati o comunque scemati i conflitti internazionali, ciò che realmente minaccia la pace e la sicurezza internazionale sono, a giudizio dello stesso organo, situazioni domestiche, come appunto le *gross violations*, il genocidio o la mancanza di un'autorità centrale ben identificabile all'interno di uno Stato e la conseguente debolezza ed instabilità delle istituzioni¹⁵⁵. Ciò permette inoltre di osservare un graduale mutamento nella concezione stessa di pace per come interpretata dal Consiglio: non più e non solo assenza di conflitti bellici di qualsiasi natura (concezione negativa), ma presenza di una serie di elementi socio-economici e politici che, al contrario, rendano difficoltoso il sorgere di tali conflitti (concezione positiva)¹⁵⁶. Da quest'angolatura, pertanto, è facile notare quanto questo nuovo modo di intendere la pace sia molto vicino alla nozione di *human security* analizzata poco sopra, a sua volta indice di una visione olistica del sistema di sicurezza collettiva abbracciata dal Cds¹⁵⁷.

Quanto detto, tuttavia, non significa che il Consiglio non incontri delle limitazioni allorché valuta l'esistenza di una delle fattispecie di cui all'articolo 39, in particolar modo una "minaccia alla pace". A tal proposito, si è soliti distinguere le situazioni caratterizzate dal generico uso della forza, da quelle in cui tale uso non rileva minimamente. Sotto il primo profilo, la discrezionalità del Cds va rapportata al dettato dell'art. 51 della Carta, il quale disciplina la legittima difesa individuale o collettiva¹⁵⁸. In sostanza, laddove

S/RES/2177, del 18 settembre 2014, incoraggia tali Stati a porre in essere misure preventive di contenimento e di informazione pubblica per debellare l'espansione dell'epidemia, mentre richiama gli Stati membri alla fornitura di assistenza di natura tecnico-materiale a favore delle aree maggiormente interessate dal virus. Per un commento accurato di tale risoluzione in dottrina, si veda, *ex multis*, C.M. PONTECORVO, *La gestione internazionale delle emergenze sanitarie globali alla luce del caso Ebola: "quid novi"?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 11, n. 3, 2017, p. 587 ss.; P. ACCONCI, *The Reaction to the Ebola Epidemic within the United Nations Framework: What Next for the World Health Organization?*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, Vol. 18, n. 1, 2014, pp. 418 ss.

¹⁵⁵ In tal senso, C. DOMINICÉ, *Le Conseil de sécurité*, op. cit., p. 190 e pp. 193-194.

¹⁵⁶ Così, *inter alios*, B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., p. 248 e p. 366, i quali mettono ben in risalto il fatto che, sebbene l'art. 39 preferisca un'accezione negativa di "pace", giacché la Carta consente al Consiglio "di reagire ad un conflitto [...] piuttosto che di prendere misure dirette a promuovere condizioni generali atte ad impedire (o quantomeno ridurre le probabilità) di conflitti futuri", oggi è il Consiglio stesso che, in modo oramai indiscutibile, abbraccia una concezione positiva della stessa. Similmente, anche M. KOSKENNIEMI, *The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View*, in *European Journal of International Law*, Vol. 6, n. 3, 1995, pp. 341-342. Secondo R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio*, op. cit., p. 323, la prospettiva positiva di pace era già insita e ben presente all'interno del disegno originario della Carta.

¹⁵⁷ Gli elementi caratterizzanti la *human security* sembrano esplicitamente confluire in recenti risoluzioni del Consiglio che confermano l'interpretazione olistica cui si accennava. In proposito, cfr. UNSC, ris. n. 2171, S/RES/2171, adottata il 21 agosto 2014, in particolare il nono alinea del preambolo, che viene successivamente ripreso e rimarcato fortemente dalla ris. n. 2282, S/RES/2282, del 27 aprile 2016.

¹⁵⁸ L'art. 51 parla di "diritto naturale" all'autotutela, tanto individuale quanto collettiva, nel caso in cui venga sferrato un attacco contro uno Stato membro delle NU. Il medesimo articolo prevede altresì un limite all'azione in legittima difesa, tant'è vero che essa è esercitabile "fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le

l'organo esecutivo delle NU dovesse avere a che fare con un atto di aggressione compiuto tuttavia in risposta ad un attacco già sferrato, non potrà considerare tale atto come idoneo a far sorgere uno dei presupposti su cui si fonda l'azione del Consiglio *ex* capitolo VII. È altresì chiaro che la "legittima difesa" vada intesa rigidamente, cioè alla luce dell'anzidetto art. 51 e in nessun altro modo. Ciò va detto per evitare di avallare talune concezioni, come la legittima difesa preventiva, che tendono a dilatare oltremodo la nozione in esame al fine di giustificare interventi armati, e si porrebbero quindi come limiti all'espletamento delle funzioni del Consiglio. Anzi, siffatte concezioni ricadono all'interno del divieto di uso o di minaccia della forza posto dall'art. 2 par. 4¹⁵⁹ e sono quindi *a fortiori* vietate dalla Carta stessa.

Per quanto concerne invece le situazioni non caratterizzate dalla forza bellica, la questione è più complicata, giacché, astrattamente parlando, ogni episodio endogeno o esogeno ad un dato Stato è suscettibile di minacciare la pace e la sicurezza internazionale. In proposito, alcuni Autori propongono una soluzione vertente su un "sostegno informale" alle valutazioni del Consiglio intorno all'identificazione di una "minaccia alla pace", valutazioni che devono necessariamente incontrare il supporto della generalità degli Stati espressa nella Comunità internazionale, pena l'impossibilità di agire in loro nome ai sensi dell'art. 24 della Carta¹⁶⁰. In altri termini, la discrezionalità del Consiglio incontra il limite dell'esame *caso per caso* della situazione che lo stesso è chiamato a risolvere.

Dopo che il Consiglio accerta l'esistenza di una delle tre circostanze di cui sopra, può procedere alla delibera degli atti tipici del sistema di sicurezza collettiva, ovverosia quelli contenuti nell'art. 40¹⁶¹, nell'art. 41 e negli artt. 42 e ss. Ai fini della nostra trattazione,

misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale". La *ratio* di una simile previsione risiede nella volontà dei redattori della Carta di ricondurre sempre e comunque l'uso della forza nel quadro non solo dell'ONU, ma più specificamente nelle mani del Consiglio di sicurezza, cioè di quell'organo incaricato del mantenimento della pace internazionale nonché l'unico a poter decidere quando e come intervenire mediante l'uso della forza armata. Al tempo stesso, tuttavia, s'è voluto salvaguardare il diritto dello Stato di rispondere, in modo legittimo, ad un attacco armato. Se così non fosse stato, uno Stato, prima di agire in legittima difesa, avrebbe dovuto attendere una delibera del Cds, le cui procedure di voto sono caratterizzate dal veto dei 5 Membri Permanenti.

¹⁵⁹ Il testo dell'art. 2 par. 4 enuncia quanto segue: "I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi altro Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite".

¹⁶⁰ Come osservano B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 264-268. Al fine di poter capire se la valutazione si sposi o meno con il supporto della Comunità internazionale, gli Autori suggeriscono l'utilizzo delle risoluzioni dell'Assemblea generale, cioè quell'organo in cui tutti gli Stati membri siedono ed esprimono i loro convincimenti in ordine ad una determinata questione. Si manifesta quindi l'importanza degli atti del c.d. *soft law*, come appunto tali risoluzioni, poiché possono "indirizzare" l'esame del Consiglio ai fini dell'art. 39.

¹⁶¹ Tale articolo contiene la disciplina normativa delle c.d. misure provvisorie. Come recita lo stesso articolo, si tratta di misure d'urgenza aventi natura e scopo preventivo, in quanto deliberate dal Consiglio al fine di

circoscrivere l'esame alle sole misure non implicanti l'uso della forza (c.d. *short of war*), con l'avvertenza però che quelle che prevedono il ricorso alla forza armata non hanno mai trovato attuazione per come designate dallo stesso Cap. VII, ma sono state espletate mediante la costituzione e il dispiegamento di forze di *peacekeeping* e attraverso l'autorizzazione agli Stati Membri all'uso della forza¹⁶².

Ciò posto, l'art. 41 stabilisce che il Consiglio può decidere quali atti adottare "per dare effetto alle sue decisioni", ed elenca, a tal fine, una serie di misure tra cui la rottura, totale o parziale, delle relazioni commerciali, diplomatiche nonché delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali o di altra natura¹⁶³. L'elencazione non ha scopi esaustivi, ma

evitare l'aggravarsi o il peggiorarsi di una situazione e "prima di fare raccomandazioni o di decidere sulle misure previste all'articolo 39". La provvisorietà, inoltre, si lega al fatto che il Consiglio non debba pregiudicare "i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate". Siffatte misure, secondo autorevole dottrina, possono essere unicamente oggetto di raccomandazione, mentre il loro contenuto, data l'assenza di ogni tipo di elencazione nell'articolo in questione, va ricercato nella prassi del Consiglio, dalla quale si desume che esse consistono in inviti al cessate il fuoco, al ritiro delle truppe, alla liberazione di ostaggi, alla conclusione di accordi di tregua, ma possono anche riguardare la predisposizione di corridoi umanitari. In tal senso, soprattutto per la natura giuridica raccomandatoria delle misure *ex art. 40, v., ex multis*, B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 272-280. *Contra*, tra i molti, J. A. FROWEIN, *Article 40*, in B. SIMMA *et al.* (a cura di), *The Charter of the United Nations*, Oxford University Press, 1994, pp. 620-621; M. ARCARI, *L'articolo 40 della Carta delle Nazioni Unite e le misure provvisorie del Consiglio di sicurezza*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Vol. III, Editoriale Scientifica, 2004, pp. 1469 ss., il quale non solo mette in risalto le difficoltà interpretative e sostanziali che concernono le misure provvisorie, come il fatto che il Consiglio vi abbia fatto ricorso per situazioni che, chiaramente, rientrano nell'ambito del Cap. VI piuttosto che nel VII, ed è più volte venuto meno al rispetto del requisito dell'imparzialità delle misure rispetto alla posizione delle parti, ma sottolinea anche che il Consiglio, in molti casi, ha preteso l'adempimento della sua delibera, dando ad essa un effetto vincolante. Più recentemente, L. BORLINI, *The Security Council and Non-State Domestic Actors: Changes in Non-Forcible Measures between International Lawmaking and Peacebuilding*, in *Virginia Journal of International Law*, Vol. 61, n. 3, 2021, pp. 527-535, per il quale, malgrado non si possa ancora parlare dell'affermazione di una norma consuetudinaria particolare nell'ambito dello stesso articolo, è difficile ignorare la nuova tendenza del Consiglio di rivolgersi perentoriamente ai suoi destinatari, soprattutto individui in formazione collettiva come i gruppi armati, richiedendo a quest'ultimi determinati contegni che, a volte, non trovano neppure fondamento nel diritto internazionale esistente. In questi casi, il Consiglio creerebbe nuovi obblighi giuridici internazionali in capo a tali soggetti, esigendone il rispetto e donando alle misure deliberate ai sensi dell'articolo in esame una veste vincolante.

¹⁶² Attesa la mai avvenuta conclusione degli accordi *ex art. 43 ss.* tra il Consiglio e gli Stati membri in ordine alla costituzione di forze armate da mettere a disposizione dello stesso organo per mantenere o ristabilire la pace, gli artt. 42 e ss. sono caduti in desuetudine e i poteri conferitigli dalla Carta sono stati esercitati in modo differente, come appunto mediante la composizione dei c.d. caschi blu e l'autorizzazione all'uso della forza. In merito, B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 332-358, sostengono che la prima sia da ancorare ad una norma consuetudinaria sorta nell'ambito del Cap. VII ad *integrazione* della Carta, mentre le seconde, ponendosi in una direzione opposta a quella promossa dai redattori dell'atto istitutivo delle NU, i quali vollero accentrare l'uso della forza armata nelle sole mani del Consiglio, abbia come fondamento giuridico una norma sì consuetudinaria all'interno del Cap. VII, ma *in deroga* alla Carta. Diversamente, S. MARCHISIO, *L'ONU*, op. cit., pp. 231-250, sostiene che le autorizzazioni all'uso della forza integrino il dettato dell'art. 42 nella parte in cui parla della possibilità di "intraprendere azioni" a tutela della pace e della sicurezza internazionale; le operazioni di *peace-keeping*, invece, troverebbero, quale appoggio normativo, i poteri generici che l'art. 24 della Carta conferisce al Consiglio di sicurezza e ne sarebbero pertanto una delle sue espressioni.

¹⁶³ Come si può notare dalla lettura del testo dell'art. 41, esso non fa menzione esplicita del termine "sanzione". Tale termine, che ormai è entrato nel linguaggio comune della prassi del Consiglio e che non si trova in nessuna disposizione della Carta ONU, è stato in verità coniato dalla CDI, al fine di identificare quegli atti con cui "un

meramente esemplificativi, ben potendo il medesimo organo ricorrere ad altri atti, purché non contemplino il ricorso all'uso della forza e abbiano un chiaro intento sanzionatorio¹⁶⁴, con ciò intendendosi un atto deliberato avverso uno Stato, senza il suo consenso o contro la sua volontà; di conseguenza, altre misure che il Consiglio ha via via deliberato e che possono rientrare nell'art. 41, vanno desunte dalla prassi del Consiglio stesso. L'art. 41, inoltre, si sottrae del tutto all'ambito applicativo della *domestic jurisdiction*, come limpidamente risulta dalla formulazione dell'ultima parte del par. 7 dell'art. 2 della Carta, poiché sancisce che “questo principio [il dominio riservato] non pregiudica però l'applicazione di *misure coercitive* a norma del Capitolo VII (corsivo nostro)”. L'accento posto sulle “misure coercitive” permette di chiarire che l'eccezione del dominio riservato vale solo per le raccomandazioni *ex art.* 39, mentre per gli atti tipici dello stesso Capitolo tale eccezione non può essere sollevata.

Vale la pena notare che l'art. 41 ha una sua derivazione storica ben precisa, segnatamente nell'art. 16 par. 1 del *Covenant* della Società delle Nazioni (SdN), rispetto al quale la formulazione potrebbe sembrare simile. Tale articolo, infatti, prescriveva che, nel caso in cui uno Stato membro avesse mosso *guerra* contro un altro Stato, in aperto spregio degli artt. 12, 13 e 15 concernenti la risoluzione amichevole delle controversie, *ipso facto* veniva considerato come un attacco diretto a tutti i Membri della SdN, i quali avrebbero potuto rispondere intraprendendo “immediatamente” una serie di azioni punitive, contenute nello stesso articolo 16, comprendenti l'interruzione di “ogni rapporto commerciale e finanziario”, la preclusione di “ogni traffico fra i propri cittadini ed i cittadini dello Stato

organo internazionale”, come il Consiglio di sicurezza, reagisce ad un “atto che ha serie conseguenze per la Comunità internazionale nella sua interezza”, ovverosia ad una delle fattispecie che permettono l'uso di poteri coercitivi del Consiglio stesso *ex Cap.* VII. Cfr. *Third report on State responsibility, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, Special Rapporteur*, Doc. A/CN.4/440 and Add.1, in *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, 1991, parr. 13-15, in particolare par. 15.

¹⁶⁴ Una delle misure più importanti decise *ex art.* 41 e in esso non figuranti è rappresentata dal disconoscimento di atti statali interni. Beninteso, il Consiglio non è dotato del potere di dichiarare nullo un atto amministrativo o legislativo di uno Stato. E infatti, ciò che fa è richiedere *agli Stati*, e quindi ai *loro organi*, di non dare alcuna valenza a determinati atti oggetto della dichiarazione di invalidità. Per la prassi meno recente, si faccia riferimento al disconoscimento di norme e atti emanati dallo Stato israeliano, volti ad alterare lo *status* di Gerusalemme, incluse le espropriazioni di terreni (ris. n. 252, S/RES/252, adottata il 21 maggio 1968, par. 2) oppure, sempre con riferimento ad Israele, l'assenza di validità giuridica delle colonie israeliane nei territori arabi occupati dal 1967 (ris. n. 446, S/RES/446, adottata il 22 marzo 1979, par. 1). Di grande rilievo sono anche le risoluzioni n. 276 (S/RES/276, del 30 gennaio 1970, par. 2), concernente la situazione in Namibia, con la quale il Consiglio valutava come illegale la presenza delle autorità sudafricane nella medesima Namibia, e n. 554 (S/RES/554, adottata il 17 agosto 1984, parr. 1-2), mediante la quale il Consiglio ha addirittura dichiarato come contraria ai principi della Carta e “*null and void*” la Costituzione del Sud Africa del 1983. Per la prassi recente, si veda la ris. n. 2334 del 21 dicembre 2016 (S/RES/2334), in quanto lo stesso Consiglio ha reiterato l'invalidità, nonché la contrarietà al diritto internazionale, dell'atteggiamento israeliano nella misura in cui ha costruito insediamenti nei territori palestinesi occupati dal 1967.

contravventore” e l’interdizione di “ogni rapporto finanziario, commerciale o personale fra i cittadini dello Stato contravventore e i cittadini di qualsiasi altro Stato, sia o non sia Membro della Società”¹⁶⁵. Come si può notare, intercorrono delle evidenti differenze tra il sistema della SdN e quello onusiano. Innanzitutto, l’elemento suscettibile di innescare il meccanismo sanzionatorio si basa unicamente sul ricorso alla forza armata; inoltre, l’avverbio “immediatamente” ha creato non pochi problemi, giacché invece di essere interpretato nel senso di non lasciare discrezionalità agli Stati una volta accertata la violazione, è stato applicato proprio in quest’ultimo senso, probabilmente perché gli Stati erano poco propensi ad accettare un obbligo così coercitivo. Tale discrezionalità peraltro si ravvisava anche all’atto della stessa individuazione della violazione del Patto, dal momento che né il Consiglio né l’Assemblea erano dotati della competenza per farlo. Infine, le misure adottate potevano formare unicamente oggetto di raccomandazione¹⁶⁶.

A fronte di tale disposizione normativa, la prassi inerente alle sanzioni nel periodo della SdN è invero tutt’altro che ricca. A causa delle ben note difficoltà congenite alla stessa Organizzazione, come quelle di natura procedurale correlate all’utilizzo della formula dell’unanimità per l’adozione delle delibere, vi fu un solo caso in cui uno Stato venne colpito da sanzioni, ovverosia l’Italia a causa dell’aggressione perpetrata ai danni dell’Etiopia nell’ottobre del 1935 nella vana ricerca di un “posto al sole”. Su ricorso della medesima Etiopia, il Consiglio della SdN esprimeva la ferma condanna dell’azione italiana congiuntamente alla violazione dell’art. 12 del *Covenant*, e l’Assemblea predisponendo la creazione di un *Co-Ordination Committee*, il quale, dando a sua volta vita al *Committee of Eighteen*, raccomandava una serie di provvedimenti che sarebbero entrati in vigore il 18 novembre dello stesso anno¹⁶⁷: il blocco delle importazioni delle merci italiane e della vendita di materie prime all’Italia, l’embargo sulle armi e l’interruzione del flusso di credito e di prestiti¹⁶⁸. Sembrano, *ictu oculi*, misure dure e rigorose, capaci di bloccare l’iniziativa

¹⁶⁵ Cfr. art. 16, par. 1 del *Covenant* della Società delle Nazioni.

¹⁶⁶ Cfr. J.L. BRIERLY, *The Covenant and the Charter*, in *British Yearbook of International Law*, Vol. 23, 1946, pp. 86-87; L. CAVARE, *Les sanctions dans le Pacte de la S.D.N. et dans la Charte des N.U.*, in *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 21, 1950, pp. 647-674; M. S. DAOUDI - M. S. DAJANI, *Economic Sanctions*, Routledge & Kegan Paul, 1983, pp. 56 ss.; S. MARCHISIO - G. FERRAJOLO - V. JAVICOLI - F. MARCELLI (a cura di), *La Prassi italiana di diritto internazionale - III Serie 1919-1925*, CNR, 1995, pp. 3301 ss.

¹⁶⁷ In argomento, *League of Nations Official Journal, Special Supplement*, n. 146, p.8; E. DI NOLFO, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, Editori Laterza, 2018, pp. 117-119; N. TRANFAGLIA, *Il fascismo e le guerre mondiali (1914-1945)*, UTET, 2019, pp. 309-310.

¹⁶⁸ Cfr. *League of Nations Official Journal, Special Supplement*, n. 147, 1935, pp. 16-27. Secondo lo storico Petacco, la volontà della SdN di sanzionare realmente l’Italia era tutt’altro che ferma. A ben vedere, infatti, dalle suddette sanzioni restarono esclusi due elementi di vitale importanza per il proseguimento dello sforzo

italiana, che però verranno applicate in modo molto eterogeneo dai diversi Stati, senza contare il fatto che nazioni come Germania e Stati Uniti, essendo fuori dal *Covenant*, rimasero libere di non porle in essere. Il che conduceva unicamente verso una sola direzione, quella della revoca delle stesse sanzioni, avvenuta nel luglio 1936 da parte dell'Assemblea della SdN, mentre l'Inghilterra, simbolicamente, ritirava la *Home fleet* dal Mediterraneo, inviata per pattugliare sul rispetto dell'embargo, infliggendo un *vulnus* mortale alla credibilità dell'Organizzazione stessa¹⁶⁹.

Anche con riferimento alle Nazioni Unite, e precisamente al periodo della “prima vita” del Consiglio di sicurezza, troviamo solamente pochi esempi in merito all'erogazione di sanzioni vincolanti. Tale periodo si snodava lungo l'arco temporale della guerra fredda e della contrapposizione tra il blocco americano e sovietico, i cui effetti si riverberavano all'interno del Consiglio stesso, dando vita alla problematica del veto incrociato che lo avrebbe paralizzato fino alla guerra del Golfo del 1990. Per simili motivi, l'adozione di una delibera, sotto forma peraltro di una decisione, era assai difficoltosa, come dimostrato dal fatto che, anche dopo aver qualificato una data situazione in conformità ai dettami dell'art. 39, non si riusciva poi ad andare oltre tale qualificazione¹⁷⁰. Solo dinnanzi al crimine della segregazione razziale derivante dall'*apartheid* tali difficoltà vennero superate e i Membri del Consiglio espressero convincimenti convergenti, confluiti poi in progetti di risoluzioni che prevedevano sanzioni, le quali consistettero in embarghi sulle armi e nell'isolamento totale dello Stato. Di conseguenza, si pensò di influenzare il comportamento di tali Stati sottoponendoli a pressioni di varia natura attraverso quelle misure che non implicassero il ricorso all'uso della forza¹⁷¹.

Gli Stati in questione erano il Sud Africa e la Rhodesia del sud, rispettivamente destinatari della risoluzione n. 418 del 1977, il primo, e delle risoluzioni n. 232 del 1966 e n. 253 del 1968, la seconda. E mentre, come anticipato, la n. 418 poneva in essere un embargo d'armi nei confronti del Sud Africa¹⁷², le risoluzioni che hanno interessato la Rhodesia del sud avevano l'intento di isolarla politicamente quanto economicamente

bellico italiano in Etiopia, vale a dire il carbone e il petrolio. V., A. PETACCO, *Faccetta nera. Storia della conquista dell'impero*, Mondadori, 2005, p. 98.

¹⁶⁹ Cfr. J.H. SPENCER, *The Italian-Ethiopian Dispute and the League of Nations*, in *American Journal of International Law*, Vol. 31, n. 4, 1937, pp. 639-640.

¹⁷⁰ Il che accadde con riferimento alle già citate guerra delle Falkland e Iran-Iraq.

¹⁷¹ In tal senso, G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson*, in *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 42, 2011, p. 677.

¹⁷² Cfr. UNSC, ris. n. 418 (1977), S/RES/418 (1977), adottata il 4 novembre 1977, il cui par. 2 prevedeva l'embargo d'armi e del materiale correlato, come munizioni o equipaggiamento militare.

mediante l'applicazione cumulativa delle misure elencate dall'art. 41¹⁷³, attesa anche l'inefficacia delle sanzioni precedentemente adottate all'infuori delle NU¹⁷⁴. Beninteso, nei casi in esame ci troviamo di fronte a decisioni, ossia atti giuridicamente vincolanti. È un aspetto che va sottolineato con attenzione sotto almeno due profili: da una parte, gli Stati sono obbligati ad applicarle non solo per via della loro natura giuridica ma anche in virtù del dettato contenuto nell'art 25 della Carta, secondo cui gli stessi Stati hanno accettato di eseguire le decisioni del Consiglio *legittimamente decretate*¹⁷⁵; dall'altra, la formulazione dei termini dell'art. 41 è tale da lasciare al medesimo organo la possibilità di raccomandare le misure ivi contenute, come del resto è accaduto proprio durante la guerra fredda, purché siano ricondotte alle condizioni dello stesso articolo, vale a dire abbiano scopo sanzionatorio e non prevedano l'impiego di forze armate¹⁷⁶.

¹⁷³ Cfr. UNSC, ris. n. 232 (1966), S/RES/232 (1966), adottata il 16 dicembre 1966; UNSC, ris. n. 253 (1968), S/RES/253 (1968), adottata il 29 maggio 1968, entrambe fortemente ribadite dalla ris. n. 277, S/RES/277, del 18 marzo 1970. Tramite la prima, il Consiglio di sicurezza, come si legge al par. 2, decideva il blocco delle importazioni e delle esportazioni da e verso la Rhodesia, sia di beni comuni che di armi e altro materiale bellico. La seconda, oltre a ribadire le anzidette restrizioni, richiedeva agli Stati membri di evitare il finanziamento economico, di prevenire l'entrata nei propri territori di ogni persona con passaporto della Rhodesia del Sud e vietava alle compagnie aeree costituite nei loro territori sia di operare nella medesima Rhodesia che di collegarsi con qualsiasi aeromobile o compagnia di tale stato. Sottolineava, infine, il bisogno di abbandonare le rappresentanze consolari e commerciali.

¹⁷⁴ La Rhodesia del Sud, infatti, era stata inizialmente sanzionata dalla Gran Bretagna per via della Dichiarazione Unilaterale d'Indipendenza verso quest'ultima e dell'instaurazione del governo di Ian Smith, il cui pensiero politico era imperniato sul concetto della supremazia bianca. La risposta inglese si concretizzò nel blocco delle importazioni e delle esportazioni da e verso tale Stato, nella sua esclusione dall'aera della sterlina e, infine, nel congelamento dei fondi presenti in Gran Bretagna. Cfr. R. HIGGINS, *International Law*, op. cit., pp. 94 ss.

¹⁷⁵ Il testo dell'art. 25 così dispone: "I Membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza *in conformità alle disposizioni del presente Statuto*" (corsivo nostro). Che il Consiglio abbia il potere di emanare decisioni vincolanti trova anche conferma nella giurisprudenza della CIG, sia in sede contenziosa che consultiva. Sotto il primo profilo, rileva l'ordinanza del 1992 sul caso *Lockerbie*, nella quale si evidenzia come la risoluzione del Consiglio, in specie la già citata 748 contro la Libia, sia produttiva di obblighi giuridici vincolanti (cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie, Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom*, Provisional Measures, Order of 14 April 1992, I.C.J. Reports 1992, pp. 14-15, par. 37-40). In sede consultiva, invece, è doveroso richiamare il parere sulla *conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo*, in cui la Corte, interrogandosi sulla rilevanza giuridica della ris. n. 1244 del 1999, ha innanzitutto chiarito che il Consiglio può deliberare "resolutions imposing obligations under international law", ai sensi degli artt. 24 e 25 e del Cap. VII della Carta e successivamente ha specificato che la risoluzione in questione appartiene proprio a tale tipologia. Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, p. 40, par. 85.

¹⁷⁶ Proprio in virtù dei motivi sopraesposti, il Cds ha preferito talvolta deliberare raccomandazioni, cioè atti molto meno incisivi rispetto alla decisione, ed è quindi normale che vi siano stati più esempi di sole raccomandazioni nel periodo della guerra fredda rispetto a quello della "seconda vita" del Consiglio. I casi che possono essere qui citati sono quello del Portogallo di Salazar per forzarlo a far ottenere l'indipendenza ai popoli dei suoi territori coloniali secondo il principio dell'auto-determinazione (ris. n. 180, S/RES/180, 31 luglio 1963; ris. n. 218, S/RES/218, 23 novembre 1965) e del Sud Africa per le sue politiche segregazioniste (ris. n. 181, S/RES/181, 7 giugno 1963; ris. n. 182, S/RES/182, 4 dicembre 1963; ris. n. 191, S/RES/191, 18 giugno 1964 che tra l'altro condanna apertamente la politica di *apartheid*; ris. n. 282, S/RES/282, 23 luglio 1970; ris. n. 311, S/RES/311, 4 febbraio 1972; ris. n. 569, S/RES/569, 26 luglio 1985). Facendo attenzione alla

Il caso della Rhodesia, peraltro, assume una certa rilevanza alla luce di tre elementi: da una parte, la lettera d) del par. 3 della risoluzione n. 253 prevedeva che il divieto di vendita o fornitura di materie prime e prodotti basilari non dovesse trovare applicazione per sole ragioni mediche, umanitarie o educative. In sostanza, i membri del Consiglio deliberavano, per la prima volta in assoluto, un'esenzione di natura umanitaria all'interno del programma sanzionatorio, esenzione che diverrà, come vedremo, una pratica costante ed uniforme del medesimo organo. Tuttavia – ed è questo il secondo elemento di rilevanza- il regime sanzionatorio nei riguardi della Rhodesia del sud ha avuto effetti negativi nei confronti della popolazione civile, a causa sia della durata dello stesso, che va dal 1966 al 1979, che delle misure previste, la qual cosa non sembra sia stata particolarmente oggetto di dibattiti all'interno del Consiglio stesso¹⁷⁷, soprattutto in termini di proporzionalità tra fine da realizzare e strumento adoperato. È con il caso della Rhodesia, quindi, che comincia l'applicazione di quel percorso sanzionatorio “duro” che prenderà costantemente piede nei primi anni '90¹⁷⁸. Come terzo elemento assolutamente da rimarcare, è doveroso far notare che l'accertamento della “minaccia alla pace” effettuato dal Consiglio nel caso in esame origina da una situazione di grave violazione di norme internazionali poste a tutela dei singoli, come quelle del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, il che suggerisce

formulazione del testo, si nota che sono stati utilizzati termini meno imperativi come “calls upon”/“invite”, e che il Consiglio abbia scientemente evitato ogni riferimento alle fattispecie di cui all'art. 39, a favore di espressioni più deboli come “disturbs the peace”/“trouble gravement la paix”. Per quanto riguarda le misure raccomandate, le risoluzioni qui citate prevedevano solamente un embargo sulle armi e sul materiale bellico.

¹⁷⁷ Più che essere preoccuparsi di simili problematiche, l'attenzione del Consiglio, in realtà, era totalmente attratta dalla necessità di garantire la completa osservanza delle misure imposte, a causa anche del fatto che, Stati di primaria importanza, nonché membri di tale organo, continuavano ad avere rapporti di varia natura con lo Stato sanzionato. Al riguardo, non può non essere citato il caso degli USA che, in virtù del *Byrd Amendment* del 1971, mantennero costanti le importazioni del cromo dalla Rhodesia del sud, senza contare il fatto che il governo di Smith godette per parecchi anni del supporto del Portogallo e del Sud Africa. Al termine del regime sanzionatorio, inoltre, risultò evidente che lo stesso fosse divenuto ampiamente sproporzionato, poiché, a fronte dell'applicazione prolungata, le sue conseguenze, in termini di efficacia, sono state contestate in quanto considerate insufficienti. In altri termini, il regime in questione ha solo prodotto danni alla popolazione e non anche ai veri destinatari dello stesso, ovvero la minoranza suprematista che faceva capo a Ian Smith. Cfr. W. M. REISMAN – D. L. STEVICK, *The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes*, in *European Journal of International Law*, Vol. 9, n. 1, 1998, pp. 98-101.

¹⁷⁸ Peraltro, come opportunamente notato, il caso della Rhodesia suscitò una serie di ampie critiche legate all'inefficacia delle misure sanzionatorie deliberate che, invero, avevano prodotto risultati paradossali, come il c.d. “*rally-around-the-flag*”, ovvero il fenomeno in virtù del quale gli esponenti politici del paese destinatario delle sanzioni riuscirono ad elaborare una narrativa di stampo nazionalista che imponeva la resistenza nei confronti del nemico esterno, all'uopo identificato nelle Nazioni Unite. Ed infatti, nel caso in esame, la fine delle sanzioni fu dovuta ad un importante cambiamento geopolitico, ossia il venire meno del supporto che alcuni Stati, come il Sud Africa, prestavano al regime di Ian Smith. In proposito, v., *ex plurimis*, E. CARISCH – L. RICKARD-MARTIN - S. R. MEISTER, *The Evolution of UN Sanctions, From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights*, Springer, 2017, pp. 52-54 e pp. 173-180.

come, per la prima volta, simili violazioni attraggono l'attenzione del Consiglio in relazione al suo mandato principale di mantenere la pace e la sicurezza internazionale¹⁷⁹.

Terminata simbolicamente la guerra fredda con la caduta del muro di Berlino nel novembre dell'89, si apre una seconda fase o una nuova vita del Consiglio di sicurezza, caratterizzata da un'attività ipertrofica dello stesso, il quale comincia ad intervenire non solo a fronte di crisi o conflitti internazionali, ma anche, e soprattutto, interni. Anzi, è proprio con riferimento a quest'ultimi che il numero delle risoluzioni afferenti al sistema di sicurezza collettiva è cresciuto vertiginosamente¹⁸⁰. All'interno di tale contesto si realizza una duplice evoluzione nella prassi del principale organo esecutivo delle NU, evoluzione che ha coinvolto sia le misure non implicanti l'uso della forza che implicanti tale uso. Partendo da quest'ultime, il Consiglio ha cominciato ad autorizzare l'uso della forza contro uno Stato per fronteggiare crisi internazionali, oppure all'interno di uno Stato. L'autorizzazione all'uso della forza fa per la prima volta la sua comparsa con la ris. n. 678 del 1990, adottata nell'ambito della guerra del Golfo, il cui testo disponeva che gli Stati membri fossero "autorizzati" ad usare "tutte le misure necessarie" per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale; in aggiunta a ciò, si richiedeva ai medesimi Stati di mantenere il Consiglio informato circa le azioni intraprese ai sensi di tale risoluzione¹⁸¹. Ad oggi, la formula

¹⁷⁹ In questo senso, J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanctions de l'ONU: Etude théorique de la coercition non militaire*, Pédone, 1974, pp. 136-138, in cui si aggiunge, in modo puntuale, che tali violazioni hanno interessato il Consiglio in quanto commesse anche da attori non statali. Effettivamente, a quei tempi, la Rhodesia del Sud non era uno Stato indipendente secondo i requisiti classici del diritto internazionale, in quanto facente parte del *Commonwealth* ed era quindi assoggettata alla sovranità del Regno Unito. Simile osservazione viene effettuata anche da R. HIGGINS, *International Law*, op. cit., pp. 99-100; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, op. cit., p. 23.

¹⁸⁰ Si veda lo studio condotto da L. BORLINI – R. KOLB, *Le Conseil de Sécurité des Nations Unies et les entités non étatique*, in *Revue Générale of Droit International Public*, Vol. 125, n. 1, 2021, pp. 25-46.

¹⁸¹ Cfr. UNSC, ris. n. 678, S/RES/678, adottata il 29 novembre 1990. Di solito si prende anche in considerazione l'autorizzazione che il Consiglio diede agli Stati membri di soccorrere la Repubblica di Corea, fornendole assistenza contro l'aggressione della Corea del Nord. Sennonché la risoluzione in questione, vale a dire la n. 83 (S/RES/83, del 27 giugno 1950), si limitava a "raccomandare" l'intervento in supporto allo Stato aggredito e non conteneva la formula "tutte le misure necessarie". Di conseguenza non si trattò di una vera autorizzazione. Per un'analisi sul fenomeno dell'autorizzazione all'uso della forza, si faccia riferimento, *ex multis*, e senza pretese di esaustività, a G. GAJA, *Il Consiglio di sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait: il significato di un'autorizzazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 73, 1990, pp. 696 ss.; U. VILLANI, *Lezioni su l'ONU e la crisi del Golfo*, Cacucci editore, 1991; C. DOMINICE, *La sécurité collective et la crise du Golfe*, in *European Journal of International Law*, Vol. 2, n. 2, 1991, pp. 85 ss.; D. SAROOSHI, *The UN and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Clarendon Press, 1999; F. DOPAGNE, *Le recours à la force armée autorisé par le Conseil de sécurité*, in *Annales de droit de Louvain*, n. 2, 2000, pp. 189 ss.; M. ARCARI, *L'intervention armée contre l'Iraq et la question de l'autorisation du Conseil de sécurité*, in *Annuario di diritto internazionale*, Vol. 19, 2003, pp. 5 ss.; P. PICONE, *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 88, n.1, 2005, pp. 5 ss.; R. DURVARD, *Security Council Authorization for Regional Peace Operations: A Critical Analysis*, in *International Peacekeeping*, Vol. 13, n. 3, 2006, pp. 350 ss.; L. A. SICILIANOS, *Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force*, in *Recueil des cours*, Vol. 339, 2008, pp. 9 ss.; A. TANCREDI, *Di pirati e*

succitata, ovverosia “autorizza a prendere tutte le misure necessarie”, è divenuta di consueto utilizzo allorché il Consiglio vuole consentire l’uso della forza armata agli Stati¹⁸², purché tale autorizzazione sia esplicita, chiarisca limpidamente gli obiettivi della missione e possa essere modificata o, *extrema ratio*, ritirata dal Consiglio stesso¹⁸³.

Per quanto riguarda le misure *short of war*, invece, ciò che cambia è la struttura e la natura delle sanzioni, non più rivolte unicamente contro gli Stati, bensì contro coloro i quali contribuiscono, a giudizio del Consiglio, a creare/esacerbare una situazione di crisi. Nascono le c.d. *smart sanctions*, anche note come sanzioni intelligenti o mirate.

Il cambiamento qualitativo *ratione personae* è stato in qualche modo anticipato dallo stesso Consiglio e si è realizzato definitivamente a seguito di alcune critiche riguardanti l’eccessiva rigidità delle sanzioni decretate nella prima metà degli anni ’90. Sotto il primo

Stati “falliti”: il Consiglio di sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 91, n. 4, 2008, pp. 937 ss.; C. HENDERSON, *International Measures for the protection of Civilians in Libya and Côte d’Ivoire*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, n. 3, 2011, pp. 767 ss.

¹⁸² In tal senso si vedano, a titolo esemplificativo, le riss. n. 794, già citata; la n. 940, S/RES/940, del 31 luglio 1994, con cui il Consiglio autorizzava la costituzione di una forza multilaterale – l’MHF- da porre sotto un comando unificato per ristabilire l’ordine democratico ad Haiti; la n. 1265, S/RES/1265, del 15 giugno 1999, mediante la quale il Consiglio ha autorizzato la costituzione di una forza multilaterale, che sarà l’INTERFET (International Force in East Timor), ai fini, *inter alia*, di ristabilire la pace e fornire supporto umanitario in Timor Est; e la nota n. 1973, S/RES/1973, del febbraio 2011, attraverso la quale il Consiglio ha autorizzato la forza al fine di proteggere “civilians and civilian populated areas”, intervento che, posto formalmente sotto l’ombrello normativo della dottrina della responsabilità di proteggere, si è risolto in una grave violazione del diritto internazionale, tra cui l’uso illecito della forza. In argomento, v. *ex multis*, U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione Universale*, op. cit., pp. 55-69. In dottrina, inoltre, s’è discusso intorno ai termini della ris. n. 2249, S/RES/2249, del 20 novembre 2015, poiché parrebbe autorizzare gli Stati ad usare la forza contro il sedicente Stato islamico del Da’esh (ISIS). Ora, è vero che il Consiglio ha giudicato l’ISIS come minaccia alla pace, definendole precisamente come “globale e senza precedenti”, così come è vero che contiene la formula “tutte le misure necessarie”; del pari, tuttavia, la risoluzione non menziona il Cap. VII, né si esprime con il linguaggio tipico dell’autorizzazione, ma con un più timido “calls upon”. Pertanto, non può dirsi come autorizzante l’uso della forza. Nondimeno, va accuratamente segnalato che anche la formula classica va subendo alcune importanti modifiche. A titolo esemplificativo, è possibile cogliere un’interessante sfumatura nell’autorizzazione all’uso della forza che il Consiglio ha decretato nell’ambito della lotta al contrabbando dei migranti. Mediante la risoluzione n. 2240, S/RES/2240, del 9 ottobre 2015, che rappresenta peraltro una delle più recenti manifestazioni della prassi di autorizzare l’uso della forza anche contro gli individui (in specie i contrabbandieri), gli Stati, in virtù del par. 10, vengono autorizzati a prendere “tutte le misure *commensurate* alle specifiche circostanze”. L’uso della forza, pertanto, viene giuridicamente ancorato al principio di proporzionalità. In dottrina v., *ex multis*, R. CADIN, *Risoluzione 2240 (2015) sul traffico dei migranti nel Mediterraneo: il Consiglio di sicurezza autorizza l’uso...misurato della forza*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 4, 2015, pp. 696-700, il quale rileva come la risoluzione in esame dia vita ad un regime autorizzatorio “complesso ed atipico”, derivante da “un inedito connubio tra diritto internazionale del mare, diritto internazionale dei diritti umani e diritto della sicurezza collettiva”.

¹⁸³ Cfr. Institut de Droit International, *Authorization of the Use of Force by the United Nations*, Rodi, 2011, artt. 1-3. La risoluzione, all’art. 7, stabilisce che, in caso di inattività del Consiglio dettata dalle formule di votazione, toccherebbe all’Assemblea generale, sulla base del precedente “*United for Peace*”, raccomandare le misure necessarie per fronteggiare una data situazione. Ci sembra che una tale eventualità sia destinata a rimanere nell’ambito del teorico, giacché non è mai accaduto, se si eccettua il caso della “*United for Peace*”, che l’Assemblea generale si sia sostituita al Consiglio di sicurezza nel prendere le redini di una crisi che meriterebbe il dispiegamento delle forze armate.

profilo, dalla prassi costante dell'organo in questione emergono alcuni spunti di riflessione importanti, poiché è possibile notare che, nel momento in cui veniva deliberata l'adozione di misure sanzionatorie, si manifestava al contempo la volontà di non varcare un determinato limite umanitario, predisponendo all'uopo deroghe ed eccezioni per quanto riguarda cibo, medicine e altri materiali essenziali per la popolazione civile. In altri termini, siamo di fronte alla nascita di una *norma consuetudinaria particolare* sorta nell'ambito dell'art. 41, il cui contenuto prescrive il rispetto di una *soglia umanitaria invalicabile* (la fornitura di cibo e medicinali alla popolazione), la quale altro non è che uno di quei limiti alla discrezionalità del Consiglio nel poter deliberare ai sensi dello stesso articolo, a conferma della tesi che tale organo non sia *legibus solutus*. Il sorgere di una norma siffatta è certamente di grande rilievo, giacché evidenzia l'impossibilità per il Consiglio di discostarsi da essa, pena l'illegittimità di una delibera eventualmente adottata in contrasto con la stessa consuetudine¹⁸⁴. Peraltro, come osservato in dottrina, siffatto rispetto umanitario, ancora prima che dal comportamento del Consiglio, è prescritto dal diritto internazionale generale e anche dalla Carta ONU, in virtù dell'art. 24 par. 2 in combinato disposto con l'art. 1 par. 3¹⁸⁵.

Ciononostante, il rispetto nei riguardi della salvaguardia della popolazione di un determinato Stato colpito dalle sanzioni non è stato sufficiente per orientare il definitivo cambio di registro a favore delle *smart sanctions*, ma è stato necessario anche il sorgere di un ulteriore elemento, vale a dire le serie conseguenze che le popolazioni medesime soffrivano a causa dell'applicazione cumulativa e continuativa delle misure sanzionatorie. Il caso della guerra del Golfo risulta oltremodo esemplificativo al riguardo. Infatti, la risposta del Consiglio all'invasione irachena del Kuwait è stata di duplice portata, in quanto non ha soltanto autorizzato l'uso della forza armata attraverso il dispiegamento di una coalizione di Stati membri, autorizzazione che invero era superflua giacché si stava agendo in autotutela collettiva¹⁸⁶, ma ha anche posto in essere un embargo sulle armi, fiancheggiato dal

¹⁸⁴ Cfr. B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 303-306.

¹⁸⁵ Gli Stati del Consiglio, invece, e almeno nei primi anni '90, ritenevano che la garanzia di beni essenziali quali cibo e medicine a favore dei civili colpiti dalle sanzioni fosse dettata da un obbligo morale e da una scelta meramente discrezionale, anziché essere dovuta in virtù di un obbligo giuridico. V., S. FORLATI, *Sanzioni economiche*, op. cit., p. 726 e pp. 728-733. A fondamento delle proprie osservazioni, l'A. pone un fatto certamente innegabile, ossia l'attività di promozione dei diritti umani che "ha assunto rilievo via via maggiore" per l'ONU, la quale "ha anzi fortemente contribuito all'esclusione di tali questioni [i diritti umani] dal dominio riservato degli Stati membri". È altresì interessante, nonché pienamente condivisibile, l'individuazione di quel limite umanitario che non può essere sacrificato in nome delle esigenze securitarie. Accanto a cibo e medicine, che sono "sempre necessari per la sopravvivenza umana", vi sono anche altri e generici "essential needs", il cui approvvigionamento, dipendendo da contesto a contesto, va effettuato mediante un'analisi caso per caso.

¹⁸⁶ L'autorizzazione è stata data mediante la già citata ris. 678. L'importanza di aver espressamente autorizzato gli Stati membri all'uso della forza risiede nel fatto che, nella medesima risoluzione, il Consiglio ha richiesto di essere "regularly informed" sui successivi sviluppi, facendo trasparire una chiara volontà di mantenere un

congelamento dei beni stranieri del governo iracheno e dal blocco delle importazioni e delle esportazioni¹⁸⁷.

Come ha dimostrato il rapporto del Segretario generale delle NU sulla situazione umanitaria dell'Iraq del 1991, il periodo bellico, congiuntamente alle sanzioni, aveva generato una situazione a dir poco allarmante a livello umanitario, dato che la popolazione irachena aveva avuto difficile accesso all'acqua potabile a causa della devastazione della rete idrica, come anche alle cure mediche, e stava soffrendo una notevole crisi alimentare per via dell'aumento vertiginoso dei prezzi dei generi di prima necessità, come il pane, con conseguenze negative in termini di mortalità infantile; di conseguenza, si raccomandava la fornitura di equipaggiamento medico, vaccini, forniture di acqua e cibo nonché di materiali utili al rifornimento energetico del paese¹⁸⁸. La situazione oltremodo drammatica della popolazione irachena, aggravata dalle posizioni di rifiuto del governo iracheno verso la gestione sovranazionale dell'assistenza umanitaria, veniva altresì fotografata da un insieme di organizzazioni internazionali, tra le quali l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)¹⁸⁹, e

potere di controllo e di direzione sull'azione degli Stati, in modo tale da poter eventualmente revocare l'autorizzazione suddetta.

¹⁸⁷ Cfr. UNSC, ris. n. 661, S/RES/661, adottata il 6 agosto 1990, mediante la quale veniva deciso un blocco alle importazioni e alle esportazioni delle merci irachene, anche quelle smerciate dal territorio del Kuwait dopo l'invasione; la vendita o il rifornimento di beni quali armi ed equipaggiamento bellico; e richiedeva agli Stati di non concedere al governo iracheno e alle imprese qualsiasi fondo o risorsa finanziaria e commerciale, di fatto decretando il congelamento dei beni; UNSC ris. n. 670, S/RES/670, adottata il 25 settembre 1990, la quale rafforzava il regime sanzionatorio, richiedendo agli Stati tanto di evitare che aerei contenenti carichi dell'Iraq decollassero dal loro territorio, quanto di negare alle navi irachene di entrare nei loro porti se quest'ultime agivano in violazione della ris. 661.

¹⁸⁸ Cfr. UNSC, *Report to the Secretary-General on humanitarian needs in Iraq prepared by a mission led by the Executive Delegate of the Secretary-General for humanitarian assistance in Iraq*, UN Doc. S/22799, redatto il 15 luglio 1991, in cui, *inter alia*, si legge che "it was clear to the mission that the impact of the sanctions had been, and remains, very substantial on the economy and living conditions of its civilian population. The mission was informed that the last reserves of food commodities that are included in the ration basket are in the process of being exhausted". È interessante notare, come del resto avviene all'interno dello stesso rapporto, che i mezzi di prima necessità di cui sopra potevano essere importati giacché le risoluzioni n. 661 e n. 670 contenevano deroghe del tipo "medical and health supplies" oppure "essential civilian needs", sebbene si necessitasse dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza tramite l'apposito Comitato di controllo (parr. 3-4 risoluzione n. 661 e par. 3 risoluzione n. 670). Ciò conferma quanto sopra sostenuto, e cioè che il Consiglio, almeno formalmente, prevede le deroghe ai fini umanitari, ma manca di prendere in dovuta considerazione l'impatto delle sanzioni in un contesto post-bellico, rendendo le suddette deroghe non sufficientemente utili per prevenire sofferenze alla popolazione civile e violazioni dei diritti umani.

¹⁸⁹ Cfr. il rapporto congiunto tra FAO e il Programma alimentare mondiale (WFP), *Special Report FAO/WFP Food Supply and Nutrition Assessment Mission in Iraq*, 3 ottobre 1997, reperibile presso www.fao.org; OMS, *The Health Conditions of the Population in Iraq since the Gulf Crisis*, marzo 1996, disponibile presso www.apps.who.int.

spingeva parte della dottrina a sostenere l'illiceità dell'azione sanzionatrice del Consiglio per via delle evidenti violazioni dei diritti umani ai danni della popolazione civile¹⁹⁰.

L'episodio della guerra del Golfo, peraltro, non fu un caso isolato. A ben vedere, infatti, nei primi anni '90, il Consiglio ha esacerbato il regime sanzionatorio per poter costringere lo Stato "violatore" a ripristinare la situazione *quo ante* in modo più repentino, come avvenuto nell'ambito del *coup d'état* ad Haiti nel 1991, paese inizialmente sanzionato dall'Organizzazione degli Stati Americani (OSA)¹⁹¹ e successivamente sottoposto ad un durissimo embargo delle NU basato sul modello iracheno testé analizzato¹⁹²; oppure nel contesto dello smembramento della Jugoslavia, nei cui confronti è stato dapprima deciso solamente un embargo sulle armi indirizzato alle parte belligeranti, poi estesosi fino a ricomprendere le consuete misure, quali il congelamento dei fondi e delle risorse economiche, il blocco delle importazioni e delle esportazioni nonché il diniego di

¹⁹⁰ Tra questi, soprattutto, E. DE WET, *Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 14, n. 2, 2001, pp. 277-300, in particolare pp. 287-292. Sostenendo l'applicabilità del principio di proporzionalità e del danno collaterale, tipici del diritto internazionale umanitario, nei riguardi del potere sanzionatorio del Consiglio per via della mancanza di discriminazione tra obiettivo delle sanzioni e pregiudizio ai danni degli innocenti, l'A. ritiene che sia oltremodo difficile ricondurre all'interno di tali principi le limitazioni prolungate apportate dalle sanzioni ai diritti umani, *in primis* al diritto cogente alla vita, che non tutela solo dalle privazioni arbitrarie della stessa, ma, come chiarito dal Comitato ONU sui diritti umani mediante il Commento Generale n. 6, anche da altri fattori intimamente collegati ad esso, come la malnutrizione e le epidemie. La constatazione di illiceità, peraltro, deriva anche dall'inadeguatezza delle esenzioni umanitarie che, seppur previste all'interno delle risoluzioni in questione, non si sono mostrate all'altezza di alleviare le condizioni di sofferenza del popolo iracheno. Per delle critiche allo stesso regime sanzionatorio si veda anche il *Report della Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, The Adverse Consequences of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 giugno 2000, il quale giunge alle medesime conclusioni, osservando che fosse "unequivocally illegal under existing international humanitarian law and human rights law" (par. 71).

¹⁹¹ Cfr. OSA, MRE/RES. 1/91, 2 ottobre 1991, che raccomandava agli Stati l'isolamento diplomatico di Haiti, la sospensione dei rapporti economico-finanziari e di ogni programma di aiuto ad eccezione di quelli umanitari, e sollecitava gli Stati a non dare nessun tipo di assistenza militare a tale Stato; MRE/RES. 2/91, 8 ottobre 1991, che imponeva un embargo commerciale e il congelamento dei fondi del governo haitiano; MRE/RES. 3/92, 17 maggio 1992, la quale rafforzava l'embargo attraverso misure come il divieto di usufruire delle strutture portuali degli Stati dell'OSA a quelle navi che avessero agito in violazione del suddetto embargo.

¹⁹² Va accuratamente sottolineato che qui il Consiglio ha posto alla base della sua azione una minaccia "non tradizionale", ovvero una lesione dei principi costituzionali e, più in generale, il mancato rispetto dei principi democratici. Cfr. UNSC, ris. n. 841, S/RES/841, adottata il 16 giugno 1993. L'embargo consisteva nel proibire la vendita o il rifornimento di petrolio o prodotti ad esso ricollegabili, di armi e materiale bellico e contemplava altresì il congelamento dei fondi haitiani detenuti dalle autorità militari o da questi controllati direttamente o indirettamente. Come da prassi, inoltre, il par. 7 conteneva una deroga per sopperire ai bisogni umanitari della popolazione. Queste misure restrittive venivano sospese dal Consiglio attraverso la risoluzione n. 861, S/RES/861, adottata il 27 agosto 1993, salvo poi essere ripristinate a seguito del mancato ritorno alla democrazia, ed ulteriormente irrigidite dalla risoluzione n. 917 S/RES/917, adottata il 6 maggio 1994. Essa conteneva il diniego, rivolto a tutti gli Stati, di far decollare, atterrare o sorvolare il loro territorio da parte di aerei con destinazione Haiti, salvo per il perseguimento di motivi umanitari (par. 2); riaffermava il congelamento dei fondi, vietava agli Stati le importazioni di beni haitiani, così come ogni attività che potesse promuovere il loro *export*, con l'unica eccezione della fornitura di beni di natura sanitaria e cibo (par. 7). Soltanto a seguito del ritorno del Presidente legittimo Jean Aristide, il Consiglio ha posto fine al regime sanzionatorio mediante la risoluzione n. 944, S/RES/944, del 29 settembre 1994.

atterraggio, decollo e sorvolo degli aerei diretti verso la Repubblica Federale di Jugoslavia o da essa provenienti, finanche al divieto di trasbordo di petrolio grezzo e qualsiasi materiale correlato, di carbone, d'acciaio e di altri metalli¹⁹³. È più che mai evidente che, in questi anni, il Consiglio abbia fatto ricorso alle sanzioni quali strumenti attraverso cui assicurare il procedimento di *law enforcement*¹⁹⁴; ed inoltre, non può passare inosservato il fatto che, con riferimento a queste tre situazioni, il Consiglio abbia deliberato sotto forma di decisioni, superando quindi in pochi anni il numero di risoluzioni della stessa natura adottate durante la guerra fredda, a riprova della ritrovata operosità cui si faceva sopra riferimento¹⁹⁵.

L'applicazione di questo regime sanzionatorio particolarmente draconiano ha posto dunque un serio problema in termini di sofferenza inflitta alla popolazione civile e, come visto, quel limite umanitario descritto poc'anzi non ha impedito, o quanto meno alleviato, sofferenze inutili al popolo. I tre casi sopra esaminati, infatti, hanno dimostrato che le misure deliberate sono state eccessivamente sproporzionate e hanno altresì evidenziato la mancanza di un previo esame sui costi umanitari che i civili avrebbero sopportato, in particolare quelle fasce della popolazione ascrivibili alle c.d. categorie vulnerabili¹⁹⁶. E così, rispondendo a

¹⁹³ Per quanto concerne il solo embargo sulle armi, vedasi UNSC, ris. n. 713, S/RES/713, adottata il 25 settembre 1991; per il regime sanzionatorio "tradizionale" si faccia riferimento a UNSC, ris. n. 757, S/RES/757, adottata il 30 maggio 1992, la quale decideva anche la riduzione del personale nelle ambasciate e nei consolati presenti nella Repubblica Federale di Jugoslavia e prevedeva delle eccezioni di natura umanitaria per cibo e medicinali, e a UNSC, ris. n. 820, S/RES/820, adottata il 17 aprile 1993, contenente la conferma delle eccezioni di cui sopra (par. 22), l'autorizzazione agli Stati di poter sequestrare navi, veicoli merci ed aerei presenti nei loro territori, la cui quota di maggioranza era in mano a persone collegate o collegabili alla Repubblica Federale di Jugoslavia e la chiusura ai traffici marittimi commerciali; per il petrolio *et similia* cfr. UNSC, ris. n. 787, S/RES/787, adottata il 16 novembre 1992.

¹⁹⁴ V., *inter alios*, L.P. FORLATI – L.A. SICILIANOS, *Les sanctions économiques en droit international. Economic Sanctions in International Law*, Nijhoff, 2004, p. 15.

¹⁹⁵ Tale iperattività non si identifica solamente nei casi appena esaminati. Segnaliamo pertanto anche i seguenti regimi sanzionatori adottati a seguito di decisioni vincolanti, con l'avvertenza che ci limiteremo tuttavia a quelli deliberati fino al cambio strutturale delle sanzioni in favore di quelle intelligenti. Nel 1992, tramite la citata ris. n. 733, la Somalia è stata colpita da un embargo totale di armi; con le richiamate riss. n. 748 e n. 883 il Consiglio ha deciso di porre in essere un regime sanzionatorio onnicomprensivo avverso la Libia, caratterizzato, tra l'altro, dall'interdizione ai voli destinanti o provenienti da tale paese, alla vendita armi e dal congelamento dei fondi controllati dal governo; la Liberia è stata anch'essa oggetto di un embargo generale sulle armi, ai sensi della ris. n. 788, S/RES/788, del 19 novembre 1992; con l'adozione della ris. n. 864, S/RES/864, del 15 settembre 1993, il Consiglio ha deciso il divieto di vendita e fornitura di armi o qualsiasi materiale bellico nonché di petrolio al partito armato angolano, l'UNITA; nell'ambito del genocidio del Ruanda, il Consiglio, mediante la ris. n. 918, S/RES/918, del 17 maggio 1994, ha richiesto imperativamente agli Stati di evitare e/o di cessare la vendita di armi e ogni materiale correlato verso tale Stato.

¹⁹⁶ In tal senso, W. M. REISMAN – D. L. STEVICK, *The Applicability of International Law*, op. cit., pp. 126-141. I due autori sottolineano l'impellente necessità di sottoporre le sanzioni economiche a quegli *standards* individuabili all'interno del diritto internazionale, segnatamente il principio di proporzionalità e di necessità, in virtù dei quali, una volta valutato che le sanzioni sono necessarie, esse non potranno comunque superare, in termini di danno, quanto richiesto per raggiungere l'obiettivo prefissato; inoltre, prendendo a prestito alcuni regole fondamentali del diritto internazionale umanitario, si pone in risalto il fatto che, nel momento in cui si decidono regimi sanzionatori particolarmente intrusivi, si debba attentamente distinguere tra gli obiettivi militari e quelli civili, e cercare di circoscrivere gli effetti deleteri ai soli colpevoli, in particolar modo verso i *policy-makers* dello Stato sanzionato. Anche S. MARCHISIO, *L'ONU*, op. cit., p. 229, è un convinto

tali criticità emergenti, il Consiglio di sicurezza ha deciso di modificare il paradigma sanzionatorio, declinandolo in senso più “intelligente” al fine di ridurre le suddette conseguenze umanitarie, di aumentare l’efficacia delle sanzioni stesse e di rispondere adeguatamente ad una serie di minacce non convenzionali provenienti da attori non-statali¹⁹⁷. Tale modifica è stata resa possibile sfruttando l’elasticità della nozione di “minaccia alla pace”, nella quale possono rientrare una moltitudine di comportamenti anche ascrivibili alle persone fisiche e giuridiche. La base normativa per l’adozione delle *smart sanctions* risulta pertanto composta dall’ampliamento dei confini giuridici dell’art. 39 e della suddetta nozione ivi contenuta, da cui ne è derivata una successiva dilatazione dello spettro delle situazioni che comportano e giustificano un’azione del Consiglio sulla base del Cap. VII; e dall’evoluzione della prassi intorno all’art. 41, unitamente ad una lettura *estensiva* e, soprattutto, *evolutiva* dei termini già ampi dello stesso¹⁹⁸, necessaria e funzionale per far fronte alle diverse fattispecie, in dinamico cambiamento, che esso deve affrontare nell’espletamento del suo mandato.

La nuova rilevanza dell’individuo nel diritto internazionale ha quindi avuto importanti riflessi in relazione al Consiglio di sicurezza. Esso, infatti, non solo ha cominciato a considerarlo come soggetto da tutelare a fronte di gravi violazioni dei diritti umani, ma anche come oggetto delle sue risoluzioni nell’ambito del sistema di sicurezza collettiva e dei poteri conferitigli dal Cap. VII della Carta. Detto diversamente, l’individuo riveste un ruolo “duale”, duplice, essendo a volte un soggetto da difendere, e altre ancora da contrastare¹⁹⁹.

sostenitore del fatto che l’azione del Consiglio debba essere ricondotta a principi ben definiti dal diritto internazionale, quali appunto quello di necessità e di proporzionalità, ai quali egli aggiunge la temporaneità e la capacità di discriminazione, in virtù del fatto che essi si identificherebbero con quei “principi” di cui all’art. 1 par. 1 della Carta ONU.

¹⁹⁷ Cfr. R. THAKUR, *The United Nations*, op. cit., p. 134-140, in cui si legge a chiare lettere che il modello sanzionatorio “tradizionale” è stato superato dal Cds proprio perché i risultati in termini di efficacia non sono mai stati tanto soddisfacenti. Se a ciò si uniscono le critiche che il Consiglio medesimo ha dovuto sopportare a causa delle conseguenze umanitarie prodotte dalle sue sanzioni, ben si comprende come, in quegli anni, sia stata anche intaccata la legittimità dell’azione onusiana. Si veda anche, tra i molti, M. HEUPEL, *With power comes responsibility: Human rights protection in United Nations sanctions policy*, in *European Journal of International Relations*, Vol. 19, n. 4, 2011, pp. 779-783, la quale riconduce non solo l’istituzione delle sanzioni mirate, ma anche l’inserimento delle clausole umanitarie (funzionali al rispetto del diritto alla vita, al cibo e alla salute) alla combinazione di meccanismi di *shaming* (critica all’azione del Consiglio), *defiance* (non ottemperanza) e *learning* (riforme del intraprese dal Consiglio); P. EDEN, *United Nations Targeted Sanctions, Human Rights and the Office of the Ombudsperson*, in M. HAPPOLD – P. EDEN (a cura di), *Economic Sanctions and International Law*, Hart Publishing, 2016, p. 135.

¹⁹⁸ La lettura evolutiva del contenuto lato dell’art. 41 era stata già proposta dalla Camera d’Appello del tribunale per l’ex Jugoslavia, allorquando, soffermandosi sulla questione della legittimità dell’istituzione di un tribunale siffatto ai sensi del Cap. VII della Carta, chiari che la Carta illustra negativamente le misure che possono essere intraprese *ex art. 41*. In altri termini, la Carta specifica solamente ciò che tali misure non possono e non devono essere, ossia misure implicanti l’uso della forza. Cfr. Cfr. ICTY, *Prosecutor v. Dusko Tadic, Defence Motion for the Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, cit. par. 35

¹⁹⁹ Così, L. BORLINI, *The Security Council*, op. cit., p. 499.

Sotto quest'ultimo aspetto, pertanto, il comportamento degli individui, presi singolarmente (come alcuni Capi di stato) o collettivamente (come i gruppi armati, i movimenti insurrezionali, i pirati, i mercenari, i terroristi, i trafficanti d'armi, di esseri umani e di migranti), è divenuto di interesse per il Consiglio nella misura in cui, a suo giudizio, è suscettibile di portare ad un aggravio di una data situazione e di raggiungere l'intensità di una "minaccia alla pace", essendo questa la nozione esclusivamente adoperata per ricomprendervi tali comportamenti. È alla luce di ciò che si spiegano i cambiamenti avvenuti nei meccanismi con cui il Consiglio ottempera al mandato del mantenimento della pace *ex art. 24* della Carta, in quanto si è reso necessario rivolgersi indirettamente o direttamente verso quegli attori che sono in grado di destabilizzare la pace internazionale in una determinata area. Come colto da alcuni autorevoli commentatori, è proprio in ciò che si manifesta la caratteristica principale del diritto internazionale contemporaneo, ossia nella capacità di rivolgersi non solo verso i soggetti acclarati dello stesso (Stati e Organizzazioni internazionali), ma anche verso gli individui, e ciò a continuo detrimento di quel che resta del *domain réservé*²⁰⁰. L'evoluzione della prassi del Cds dimostra quindi che essa si sia indirizzata verso l'esercizio di poteri *non espressamente* previsti dalla Carta, come il poter incidere sulle situazioni giuridiche soggettive dei singoli, un potere che non era stato certamente previsto ed immaginato dai padri fondatori delle NU e che si è risolto in un considerevole e non trascurabile arricchimento dei poteri dell'organo in questione. Il fondamento di tale competenza, attesa la non reazione degli Stati, è da ricondurre, a nostro parere, ad una consuetudine formatasi a modificazione della Carta²⁰¹.

Il primo esempio di tale cambiamento si ha con la guerra civile esplosa in Angola a partire dal 1975²⁰². Attraverso la risoluzione n. 1127 del 1997, il Consiglio, rivolgendosi a "tutti gli Stati", richiedeva di adottare le misure necessarie al fine di "*to prevent the entry into or transit through their territories*" degli alti ufficiali della *Uniao Nacional para a*

²⁰⁰ In tal senso, B. CONFORTI - M. IOVANE (a cura di), *Diritto internazionale*, op. cit., p. 3. Si veda anche il Rapporto della International Law Commission, *Fragmentation of International Law*, cit., p. 14.

²⁰¹ V., in termini analoghi, A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, op. cit., pp. 24-26.

²⁰² Invero, anche la già richiamata ris. n. 917 del 1994 diretta contro Haiti conteneva *in nuce* il prototipo delle *smart sanctions*, giacché il par. 3 prevedeva che tutti gli Stati vietassero l'ingresso nel loro territorio a tutti gli ufficiali dell'esercito haitiano, inclusa la polizia, e ai loro parenti prossimi, nonché ai principali artefici del colpo di Stato del 1991. Ci sembra più opportuno, tuttavia, ricollegare la nascita delle sanzioni intelligenti più alla ris. n. 1127 che alla n. 917, in quanto la prima aveva come destinatari perspicui i membri dell'UNITA, peraltro puntualmente indicati all'interno di una lista, mentre le misure di cui al par. 3 della ris. 917 si inserivano nel quadro dell'embargo e, più in generale, delle sanzioni contro Haiti. Si rimanda per gli opportuni riferimenti dottrinali, tra i molti, ad A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness*, op. cit., pp. 881-882; E. CARISCH - L. RICKARD-MARTIN - S. R. MEISTER, *The Evolution of UN Sanctions*, op. cit., p. 63 i quali osservano come il caso dell'UNITA abbia costituito "the UN laboratory for a new targeted system of sanctions measures".

Independencia Total de Angola (UNITA) e ai membri adulti delle loro famiglie, i cui nomi erano indicati in un'apposita lista²⁰³. Ecco quindi che si delinea la prima peculiarità delle nuove sanzioni: esse si caratterizzano per la presenza di liste di individui indicati per nome -quelle che verranno conosciute come *blacklists* o liste nere- inseriti mediante la procedura c.d. di *listing*, nei cui confronti gli Stati membri sono tenuti ad applicare le restrizioni decretate. In altre parole, si mira a colpire direttamente l'attore della condotta illegittima, esercitando pressioni di diversa natura, da quelle finanziarie a quelle restrittive di viaggi e di movimento (c.d. *aviation and travel bans*) al fine di indurlo a cessare la condotta suddetta per i fini della preservazione o del ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale²⁰⁴. A tal proposito, ci preme sottolineare fin da subito la differenza tra destinatario formale e sostanziale delle risoluzioni contemplanti sanzioni individuali. Come chiaramente si evince dal dispositivo delle relative risoluzioni, in cui tipicamente si legge che “[il Consiglio] decide che *tutti gli Stati* devono”, seguito poi dall'elencazione delle misure sanzionatorie, quest'ultime sono indirizzate *formalmente* agli Stati, ai quali è demandata la loro concreta attuazione verso i soggetti elencati nella lista nera, i quali, a loro volta, rappresentano i *destinatari sostanziali* della risoluzione. In altri termini, è possibile sostenere che si instaura un rapporto triangolare tra l'organo che delibera, cioè il Consiglio, i soggetti incaricati di attuare gli atti decretati, vale a dire gli Stati, e i destinatari concreti di tali atti, ovvero le persone fisiche e giuridiche inseriti nelle *listes noires*, la cui situazione giuridica verrà modificata in virtù di tale inserimento. L'implementazione a livello domestico rappresenta quindi una dimensione assolutamente necessaria affinché il Cds raggiunga gli individui, e può avvenire con diverse modalità quali l'emanazione di atti legislativi, la predisposizione di determinate fattispecie penalmente perseguibili o la disposizione di misure di natura amministrativa²⁰⁵.

Il consolidamento della prassi in esame è passato attraverso la creazione di organi appositamente incaricati di sorvegliare la concreta attuazione delle sanzioni individuali.

²⁰³ Cfr. UNSC, ris. n. 1127, cit., par. 4 lett. a). Oltre al succitato divieto, tale risoluzione prescriveva anche il ritiro o la sospensione dei documenti di viaggio, comprensivi di passaporti, permessi di soggiorno, dei medesimi individui presenti nella lista annessa.

²⁰⁴ Si veda, tra i molti, D. CORTRIGHT – G. A. LOPEZ, *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman and Littlefield, 2002, p. 2; A. HUDSON, *Not a Great Asset*, op. cit., p. 205; G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions*, op. cit., p. 679; C. PORTELA, *National Implementation of United Nations Sanctions*, op. cit., p. 15.

²⁰⁵ A giudizio di R. THAKUR, *The United Nations*, op. cit., p. 152, l'implementazione domestica delle sanzioni intelligenti è un'operazione tutt'altro che semplice, giacché “[it] requires technical drafting competence for enacting relevant laws, competent surveillance and regulatory mechanisms [...] and law enforcement personnel to monitor and enforce the laws”.

Ricorrendo alle prerogative derivanti dall'art. 29 della Carta²⁰⁶, il Consiglio ha dato vita ai Comitati delle sanzioni, cioè organi sussidiari che, quanto a natura e composizione, riflettono specularmente quella del Consiglio e utilizzano, come pratica per l'adozione di atti, il tanto contestato *consensus*. La presenza di simili Comitati rappresenta, dunque, la seconda caratteristica di questo nuovo modello di sanzioni²⁰⁷. Oltre ai compiti di sorveglianza, tuttavia, essi devono anche gestire il delicato problema delle liste di individui, nel senso che sono competenti alla loro revisione anche per quanto concerne l'eventuale depennamento di una persona dalla lista suddetta, e per questo sono spesso coadiuvati da un *Panel* di esperti indipendenti, la cui prima istituzione si deve proprio al regime delle sanzioni contro l'UNITA. Cominciano qui a delinearsi i contorni di quella problematica che tratteremo in seguito, riguardante il rapporto tra le caratteristiche dell'inserimento nelle liste e la tutela dei diritti umani, materia nella quale è intervenuto il Consiglio stesso anche se, come vedremo, con risultati abbastanza altalenanti²⁰⁸.

S'è detto che le sanzioni intelligenti si differenziano da quelle “*blunt*” per il fatto che si rivolgono direttamente contro colui o coloro i quali agiscono in aperto dispregio di quei valori e di quelle norme che rappresentano, a giudizio esclusivo del Consiglio, una “minaccia alla pace”. Ma in cosa consistono esattamente? Qual è il loro contenuto? In altri termini, si tratta di capire che tipo di cambiamento *ratione materiae* sia occorso nel momento in cui sono sorte le *smart sanctions*. Da un esame attento della prassi del Consiglio è possibile ricavare che esso impone agli Stati obblighi positivi, o *di facere*, che si sostanziano in alcune misure tipizzanti tali sanzioni, le quali spaziano dal congelamento dei conti bancari, dei beni, delle risorse o proprietà, ai divieti di viaggiare e alle limitazioni alla libertà di movimento, le quali si esplicano anche mediante la sospensione dei documenti utili a tal fine, con la conseguente impossibilità di accedere al territorio di quegli Stati che li applicano, passando per le più classiche previsioni di embargo, che però possono interessare anche beni

²⁰⁶ L'art. 29 della Carta ONU così dispone: “Il Consiglio di sicurezza può istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni”. Esso rappresenta una specificazione particolare di quel generale potere di istituire organi sussidiari *ex art. 7 par. 2* della Carta, così formulato: “Such subsidiary organs as may be found necessary may be established in accordance with the present Charter”.

²⁰⁷ I Comitati delle sanzioni sono divenuti uno strumento utile ai fini della sorveglianza in merito all'adempimento delle sanzioni mirate, e con esse il loro numero è certamente aumentato. Tuttavia, è doveroso far notare che detti Comitati erano presenti ben prima che tali sanzioni apparissero in ambito onusiano. Basti fare riferimento ai casi fin qui analizzati per avere prova del fatto che sia con riguardo all'Iraq (Comitato 661) che alla Jugoslavia (Comitato 724) e ad Haiti (Comitato 841) il Consiglio di sicurezza ha deciso l'istituzione di tali organi, aventi funzioni di esaminare i rapporti del Segretario generale sullo *status* di implementazione delle sanzioni, di valutare le informazioni ricevute dagli Stati concernenti violazioni del regime sanzionatorio e conseguentemente informare il Consiglio medesimo. Dei Comitati ci occuperemo a breve in modo più approfondito. Cfr. *infra* Cap. 1.4

²⁰⁸ Cfr. *infra* Cap. II

specifici²⁰⁹; in quest'ultimo caso, la *ratio* è quella di sottrarre elementi accessori per i soggetti “mirati” ai fini della continuazione delle loro attività illecite²¹⁰. Naturalmente ciò

²⁰⁹ Cfr. I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 72, no. 2, 2003, p. 160; E. CARISCH – L. RICKARD-MARTIN - S. R. MEISTER, *The Evolution of UN Sanctions*, op. cit., p. 304, secondo cui “[w]ith the introduction of the asset freeze [concerning UNITA members], the UN sanctions system ha[s] now inaugurated its reforms of targeted sanctions. Forthwith, UN sanctions would include almost as a rule, an arms embargo, supported by a travel ban and assets freeze”. Per quanto concerne la prassi del Consiglio, a parte la ris. n. 1127, già esaminata in quanto apripista del nuovo modello sanzionatorio, possono essere richiamate le seguenti risoluzioni: la n. 1171, S/RES/1171, del 5 giugno 1998 che vietava alla precedente giunta militare in Sierra Leone e ai membri del RUF (*Revolutionary United Front*) di viaggiare; la n. 1333, S/RES/1333, del 19 dicembre 2000, che impone a tutti gli Stati di congelare “without delay” ogni risorsa e bene finanziario di Bin Laden e di ogni persona fisica o giuridica associata a lui o ad Al-Qaida; la n. 1343, S/RES/1343, del 7 marzo 2001, contenente disposizioni in merito all’interdizione ai viaggi nei confronti degli alti esponenti del governo della Liberia e delle sue forze armate, al fine di evitare che questi diano supporto al summenzionato RUF, bloccando *de facto* anche il traffico illecito di diamanti che dalla Sierra Leone fluiva attraverso la Liberia; la n. 1532, S/RES/1532, adottata il 12 marzo 2004, volta a congelare i beni, le proprietà e qualsiasi risorsa controllata o posseduta dall’ex presidente liberiano Charles Taylor, dai membri della sua famiglia e dagli alti ufficiali del suo regime; la n. 1591, S/RES/1591, del 29 marzo 2005, con cui il Consiglio decide che gli Stati debbano prevenire l’ingresso o il transito dei loro territori a quelle persone che ostacolano il processo di pace in Darfur, imponendo altresì il congelamento dei loro beni; la n. 1636, S/RES/1636, del 31 ottobre 2005, riguardante la proibizione di viaggi e il congelamento dei fondi di quegli individui, indicati dal governo libanese, sospettati di essere coinvolti nell’organizzazione, pianificazione ed esecuzione materiale dell’attentato terroristico che ha condotto il presidente Rafiq Hariri e altre 20 persone alla morte, il 14 febbraio 2005; la n. 1907, S/RES/1907, adottata il 23 dicembre 2009, recante, assieme alle restrizioni ai viaggi e all’uso di fondi e risorse finanziarie, un embargo di armi generale nei confronti, *inter alia*, dei membri forze armate dell’Eritrea coinvolte nel conflitto col Gibuti; la già richiamata n. 1970, mediante la quale si decide il congelamento delle risorse finanziarie ed economiche nonché l’interdizione ai viaggi dei membri del governo di Gheddafi, inclusi esponenti dei servizi segreti e di sicurezza, unitamente ad alcuni membri della sua famiglia; la n. 2134, S/RES/2134, del 28 gennaio 2014, ai cui sensi gli Stati sono chiamati a congelare i beni e a precludere l’ingresso all’interno dei loro territori ai principali *leaders* della seconda guerra civile nella Repubblica Centrafricana, tra cui l’ex presidente François Bozizé, accusato tra l’altro di incitamento al genocidio; la n. 2216, S/RES/2216, del 14 aprile 2015, che comporta un embargo d’armi nei confronti dell’ex Presidente yemenita Saleh e di altri oppositori del governo legittimo; la n. 2374, S/RES/2374, del 5 settembre 2017, che impone le misure di congelamento e inibizione ai viaggi ad alcuni esponenti del CMA (*Coordination des Mouvements de l’Azawad*) per gli atti di violenza e il supporto ad atti terroristici avvenuti nel nord-est del Mali; la n. 2418, S/RES/2418, del 31 maggio 2018, volta a sanzionare alcuni membri dell’SPLA (*Sudan People’s Liberation Army*) dell’SPLM-N (*Sudan People’s Liberation Movement-North*) che agiscono in violazione dell’*Agreement on Cessation of Hostilities, Protection of Civilians, and Humanitarian Access* (ACOH), in tal modo esacerbando le ostilità nel Sudan del Sud; la n. 2478, S/RES/2478, del 26 giugno 2019, la quale, da ultimo, rinnova fino al luglio 2020 le misure restrittive ai viaggi e all’utilizzo di qualsiasi risorsa economico-finanziaria, nonché l’embargo d’armi nei confronti dei gruppi armati e delle milizie che agiscono nella Repubblica Democratica del Congo, tra cui l’ADF (*Allied Democratic Forces*).

²¹⁰ Si veda, *ex multis*, C. RAPOPORT, *Les sanctions ciblées dans le droit de l’ONU*, in *Les Sanctions Ciblées au carrefour des droits international et européen*, Table ronde franco-russe avec l’Université d’Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, Grenoble, 10 maggio 2011, p. 5; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, op. cit., p. 54, pp. 58-59, la quale definisce il fenomeno in esame come “sanzioni commerciali selettive”. Il più classico degli esempi che può essere qui richiamato è il regime sanzionatorio disposto contro l’Angola e il Sierra Leone, i cui gruppi armati, soprattutto l’UNITA e il RUF, traevano lauto vantaggio dal commercio illegale di diamanti, noti come “*blood diamonds*”, dai quali ottenevano ingenti somme di denaro, atte a foraggiare le loro azioni militari. Per l’Angola, cfr. ris. n. 1173, S/RES/1173, del 12 giugno 1998, par. 12 lett. b), con cui il Consiglio ingiungeva agli Stati di vietare l’importazione diretta o indiretta di diamanti che non avessero il certificato d’origine del *Government of Unity and National Reconciliation* (GURN); per la Sierra Leone cfr. ris. n. 1306, S/RES/1306, del 5 luglio 2000, parr. 1-5, mediante i quali il Consiglio ordinava agli Stati membri di bloccare l’importazione diretta o indiretta dei “*rough diamonds*” e, rivolgendosi al governo della Sierra Leone, richiedeva a quest’ultimo di assicurare un certificato d’origine per il loro commercio. Tra l’altro, come ampiamente noto, è proprio dall’impellente necessità di arrestare tale flusso illecito di diamanti che ha origine il c.d. processo “Kimberley” (*Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds*),

non implica affatto che il Consiglio, facendo ricorso a questa nuova struttura sanzionatoria, abbia abbandonato del tutto quella “tradizionale”; anzi, va sottolineato il fatto che sovente i due regimi vengono applicati simultaneamente e, quindi, cumulativamente²¹¹. In aggiunta a ciò, e sempre dall’analisi della prassi testé enunciata, si comprende come il Consiglio sia incline a disporre sanzioni mirate alla luce di determinati prerequisiti (c.d. *listing criteria*): a) in un primo momento, vengono sanzionati quegli individui che rivestono una carica pubblica all’interno di un determinato Stato (ad esempio membri dell’esercito o dell’intelligence o di un dato partito politico), compresi legami di tipo familiare con i soggetti primariamente individuati; b) agli inizi degli anni 2000, il Cds inizia a sanzionare individui “privati”, cioè senza che rilevi in alcun modo la loro dimensione pubblica, e dunque senza accertare la compresenza di una responsabilità internazionale dello Stato di nazionalità²¹² (come nel caso dell’affiliazione, del supporto o della partecipazione all’interno delle organizzazioni terroristiche e/o gruppi armati *lato sensu*). In proposito è stata concettualizzata un’interessante distinzione tra “*light individualization*”, che si è avuta nel caso, inizialmente adoperato, di sanzioni con un *link* tra il singolo e lo Stato derivante dallo svolgimento di una qualche carica pubblica, ed “*extreme individualization*”, in cui tale

ovverosia quel particolare regime di certificazione internazionale dei diamanti, che è stato abbracciato da un numero non indifferente di Stati (precisamente 54) che li producono e li smerciano. Cfr. per ulteriori informazioni il sito ufficiale www.kimberleyprocess.com.

²¹¹ Un caso assai esplicativo al riguardo è rappresentato dal regime sanzionatorio della proliferazione nucleare in Iran e Corea del Nord, in quanto entrambi gli Stati sono stati designati quali destinatari di risoluzioni recanti sia le classiche misure appartenenti al modello “tradizionale” che a quello intelligente, cioè rivolte contro persone fisiche come giuridiche. Per l’Iran, si vedano in particolar modo le riss. n. 1737, S/RES/1737, 27 dicembre 2006, che comporta sia un embargo di materiali utili all’arricchimento dell’uranio e ai programmi correlati alla “*heavywater*”, unitamente alla richiesta, rivolta agli Stati, di congelare i beni o qualsiasi risorsa economico-finanziaria delle persone che supportano i programmi di sviluppo nucleare e/o sono in essi coinvolti, illustrandole puntualmente nell’Annesso alla stessa risoluzione; e la n. 1929, S/RES/1929, del 9 giugno 2010, la quale prevede un esplicito divieto per gli Stati di vendere, fornire o trasferire determinati equipaggiamenti bellici come artiglieria di grosso calibro, elicotteri d’assalto *et similia*, e contiene il fermo diniego di fornire assistenza tecnica o di altra natura all’Iran ai fini del perseguimento di programmi nucleari e, come sanzione mirata, contempla il consueto “*entry/transit through ban*”. Per la Corea del Nord, invece, rilevano le riss. n. 1718, già citata, con cui il Consiglio decide che tale Stato debba abbandonare qualsiasi programma nucleare e balistico, da un lato, e che gli Stati non debbano favorire la vendita e il rifornimento di mezzi militari e sistemi missilistici nonché di qualsiasi materiale suscettibile di favorire la costruzione di armi di distruzione di massa, dall’altro; al tempo stesso, sono autorizzati sia a provvedere al congelamento delle risorse economiche e finanziarie delle “persone o entità” coinvolte o che forniscono supporto ai programmi nucleari o agiscono in loro nome, che a precludere il transito o l’entrata nei loro territori; e la n. 2270, S/RES/2270, del 2 marzo 2016, la quale è caratterizzata, *inter alia*, dalle seguenti misure: l’autorizzazione agli Stati di espellere diplomatici, agenti e/o rappresentanti governativi, così come anche i civili, che abbiano nazionalità della Corea del Nord e agiscano per conto o sotto la direzione di individui o persone giuridiche che sono presenti nella *blacklist*, per poi rimpatriarli secondo modalità conformi alla norme internazionali in materia; il divieto alla Corea stessa di vendere o fornire materiali come carbone, ferro, oro, titanio, ecc.; e la richiesta agli Stati di congelare le risorse economiche e finanziarie, presenti nei loro territori, possedute o controllate dagli enti governativi o del Partito dei Lavoratori della Corea.

²¹² Così, *ex plurimis*, S. MARCHISIO, *L’ONU*, op. cit., p. 227; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, op.cit., pp. 42-53.

collegamento non esiste e il singolo viene sanzionato al di là del suo coinvolgimento nella sfera pubblica, ossia in quanto privato cittadino²¹³. Il cambiamento *ratione personae* è stato quindi duplice, perché non solo il Cds si rivolge agli individui, sanzionandoli, ma lo fa a prescindere dalla qualifica che essi ricoprono, non rilevando affatto la circostanza che essi occupino incarichi di Stato o siano semplici cittadini privati. L'evoluzione più recente dei criteri di *listing*, infine, denota la volontà del Consiglio di adottare sanzioni mirate per favorire i processi di *peace-building* in un dato Stato e lo dimostra il fatto che l'ostruzione verso procedimenti di pace e di riconciliazione nazionale diventano i requisiti per le sanzioni suddette (si vedano soprattutto i regimi sanzionatori del Mali, Yemen e Repubblica Centrafricana).

A fronte di tali caratteristiche, è evidente che un simile strumento sia certamente utile nel prevenire e fronteggiare fenomeni sfuggenti e non ben identificabili come il terrorismo e coloro che lo perpetrano e nell'assicurare una risposta certa, rapida e decisa nei riguardi della "minaccia alla pace". In ciò si manifesta, almeno formalmente, la natura cautelare e non punitiva delle sanzioni intelligenti sulla quale avremo modo di soffermarci in seguito²¹⁴. D'altra parte, però, e come facilmente intuibile, le *smart sanctions*, cioè misure nate esplicitamente col chiaro intento di elevare il livello del rispetto dei diritti umani della popolazione civile senza perdere di vista l'efficace soddisfacimento delle esigenze securitarie, finiscono col sollevare problematiche di estrema rilevanza proprio in relazione ai diritti medesimi. Le misure di cui sopra, difatti, hanno carattere restrittivo e, *ipso facto*, entrano in aperto contrasto con il diritto di proprietà, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, ai quali si aggiungono, per effetto di quelle pratiche dei Comitati a cui

²¹³ Cfr. L. VAN DEN HERIK (a cura di), *Research Handbook on Un Sanctions and International Law*, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 5-6. L'*individualization* oggi è percepibile nell'implementazione delle sanzioni, poiché il Cds coinvolge anche il settore privato come quello della finanza e/o della vendita internazionale di diamanti. Cfr. D. DAM-de JON, *UN Natural resources sanctions regimes: incorporating market-based responses to address market-driven problems*, in L. VAN DEN HERIK, *Research Handbook*, op. cit., pp. 147-173

²¹⁴ Cfr. *infra* Cap. II e Cap. IV. Per un primo inquadramento cfr., M. V. D. BROEK, M. HAZELHORST, W. DE ZANGER, *Asset Freezing: Smart Sanction or Criminal Charge?*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 27, n. 72, 2010, pp. 18-27, in cui si fa notare fondamentalmente due cose: da una parte gli autori pongono l'accento sul fine preventivo perseguito dalle sanzioni intelligenti, soprattutto attraverso il congelamento dei beni, tant'è che riconoscono, in relazione al terrorismo, che "the aim of asset freezing [...] is to deny the listed individuals or entities the means to support terrorism, by ensuring that no funds are available to them as long as they remain on the blacklists". Dall'altra, attraverso un'analisi della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Ue nonché della Corte europea dei diritti dell'uomo, giungono alla conclusione che il suddetto congelamento non può essere qualificato come "criminal charge", ma, tutt'al più, come un provvedimento amministrativo. Cionondimeno, come vedremo nel successivo capitolo, benché apparentemente amministrative, la rigidità delle sanzioni intelligenti giunge ad un punto tale da poter essere considerate come misure punitive.

accennavamo poco sopra, quelli di natura civile, come il diritto di essere ascoltato da un tribunale a ciò preposto, al fine di esporre le relative argomentazioni a sostegno della propria difesa, e il diritto di godere di un rimedio effettivo, sebbene sia opportuno riportare una corrente dottrina che considera le sanzioni mirate come elementi della “*economic warfare*”, ossia come strumenti adottabili in tempi di guerra, con tutte le conseguenze giuridiche del caso, vale a dire la limitata applicabilità del diritto internazionale dei diritti umani e la vigenza delle norme dello *ius in bello*²¹⁵.

Tra la fine degli anni novanta e l’inizio del nuovo millennio, periodo nel quale il Consiglio ha già optato di virare verso l’utilizzo delle sanzioni intelligenti, quest’ultimo ha potuto beneficiare di alcune importanti raccomandazioni emerse nell’ambito di una serie di conferenze inter-governative, volte a rendere più eque e trasparenti le sanzioni suddette, nonché a facilitarne la gestione. Le conferenze in questione, avviate su iniziativa rispettivamente della Svizzera, della Germania e della Svezia, sono note come “*Interlaken process*”, “*Bonn-Berlin process*” e “*Stockholm process*”, nel corso delle quali sono state dibattute tematiche di estrema rilevanza che hanno interessato la corretta implementazione delle sanzioni finanziarie onusiane a livello nazionale e la loro rigorosa osservanza da parte delle autorità domestiche competenti²¹⁶, l’individuazione dei nodi focali delle *smart*

²¹⁵ Si veda, in particolare, F. STENHAMMAR, *United Nations Targeted Sanctions, the International Rule of Law and the European Court of Justice’s Judgment in Kadi and al-Barakaat*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 79, n. 1, 2010, pp. 113-140, in particolare p. 122 e p. 129, in cui si sottolinea come “a blacklisted person can thus be said to be equal to an enemy alien in relation to all UN member states”.

²¹⁶ In relazione al tema della corretta ed uniforme esecuzione delle sanzioni del Cds, il *Working group* di Interlaken, ha redatto un “*Model Law*”, il cui art. 1 fa riferimento alla possibilità di adottare una “*primary legislation*” ovvero una disposizione che abilita gli Stati ad adottare misure nazionali per mandare ad effetto ogni decisione del Consiglio ex art. 41 della Carta ONU, come del resto avviene in alcuni ordinamenti nazionali opportunamente richiamati nel testo del *paper*. Per quanto concerne il rispetto delle medesime sanzioni, si suggerisce che gli Stati richiedano alle istituzioni finanziarie di compilare dei *report* contenenti le misure che esse hanno adottato in conformità a quanto disposto dal Cds, sottolineando come “[i]t is common practice in many countries for financial institutions to be legally required to report on any blocked accounts or to seek the permission of the administering agency before taking any action concerning such accounts”. Cfr. *Contribution from the Interlaken Process, Targeted Financial Sanction, 1998-1999*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, pp. 84-86 e p. 98. L’idea di adottare un *Model Law* è stata ripresa e meglio articolata anche nell’ambito del “*Stockholm process*”, punto di arrivo di questo trittico di conferenze, tenutasi nel 2003 e incentrata sul tema della applicazione delle sanzioni mirate. Cfr. *Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions, Making Targeted Sanctions Effective*, Uppsala University, 2003, parr. 225-227. Nel corso di tale *meeting*, i gruppi di lavoro si sono incentrati, come detto, sull’implementazione delle sanzioni mirate, analizzandone diverse sfaccettature che comprendono una migliore attuazione a livello onusiano, proponendo, ad esempio, alcune migliorie per i *Panel* di esperti e per i *Monitoring team* che agiscono a supporto di ogni Comitato delle sanzioni. A tal fine, si raccomanda, ai Comitati medesimi di fornire ai *Panel* “clear and transparent set of principles to assure that investigations and reports meet the highest evidentiary standards” (par. 72) nonché di avviare costanti consultazioni con gli stessi al fine di supportarli nell’opera di identificazione delle eventuali violazioni delle sanzioni (par.82). Ma l’aspetto certamente più interessante e maggiormente approfondito è quello relativo al rapporto tra le misure che caratterizzano le sanzioni mirate, come gli embarghi, le restrizioni finanziarie e l’interdizione dei viaggi e gli atti legislativi e/o di qualsiasi altra natura che gli Stati dovrebbero adottare per attuare correttamente ognuna di queste misure e garantirne la

sanctions, con particolare riguardo alle misure del “*travel and aviation ban*”, come la mancanza di qualsivoglia meccanismo che permetta al diretto interessato di contestare la presenza del suo nome all’interno della lista nera del Cds e/o l’assenza di una periodica revisione dell’impatto delle misure sanzionatorie sulla sfera soggettiva dei singoli, rimarcando quanto sia opportuno continuare a prevedere e concedere le c.d. esenzioni umanitarie anche all’interno di questo nuovo modello sanzionatorio²¹⁷.

1.4 Funzionamento e compiti dei Comitati delle sanzioni istituiti dal Consiglio di sicurezza ONU

Si è già avuto modo di vedere come l’efficacia della sanzione dipenda inevitabilmente dalla sua corretta applicazione, per garantire la quale il Consiglio ha dato vita a degli organi sussidiari di natura politica, noti come Comitati delle sanzioni. Attraverso tali organi, creati o mediante il richiamato art. 29 della Carta o attraverso la disposizione di cui all’art. 28 del regolamento interno del Consiglio²¹⁸, quest’ultimo ha mostrato la volontà di dare alla procedura sanzionatoria un grado di istituzionalizzazione sempre crescente, dal momento che sono costantemente aumentate le competenze ad essi assegnate, dando così maggiore ordine a questa procedura. Prima delle *smart sanctions*, essi avevano il compito primario di sorvegliare sulla precisa attuazione delle sanzioni decise dalla pertinente risoluzione del

dovuta osservanza (parr. 172-207). Similmente, si veda anche *Compendium of the High-level Review of United Nations Sanctions*, UN Doc. A/69/941 - S/2015/432 del giugno 2015, ossia uno studio organizzato dall’Australia, Finlandia, Germania, Grecia e Svezia in cui, *inter alia*, il tema della corretta esecuzione delle sanzioni mirate viene ulteriormente approfondito con riguardo alle diverse misure di cui esse si compongono (pp. 49-56) e vengono avanzate talune raccomandazioni per meglio integrare tale strumento con altre iniziative ad egida ONU, come le missioni di *peace-keeping* (pp. 43-46).

²¹⁷ Cfr. *Results of the Bonn-Berlin Process, Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions*, 2001, p. 59. Al fine di ovviare al problema della rimozione del nome dalla *blacklist*, si raccomanda fortemente di istituire un meccanismo che consenta di inviare una petizione al Segretariato dell’Onu per via dello Stato di cui l’interessato è cittadino (p. 57). Il *Working group* ha altresì focalizzato la sua attenzione su due aspetti supplementari: da una parte, viene fatto notare che il criterio “in business with”, che si ritrova all’interno delle risoluzioni che impongono sanzioni e che viene utilizzato al fine di identificare il *target*, è assai contestabile perché alquanto lato e non chiarito dal Cds, sebbene possa apparire utile in quanto ricomprende svariate attività (p. 53). Dall’altra, e con riguardo sia agli *aviation* che ai *travel ban*, il *Working group* evidenzia la necessità che i diversi comitati delle sanzioni supportino gli Stati e le Organizzazioni internazionali nell’intraprendere quelle misure che facilitano l’attuazione delle sanzioni, raccomandando che ogni comitato fornisca delle linee guida a tal proposito (p. 78). Infine, quanto alla revisione periodica delle sanzioni, emerge la convinzione che essa dovrebbe essere una “standard practice for future resolutions” (p. 62). Per un commento in dottrina si veda, S. ECKERT, *The evolution and effectiveness of UN targeted sanctions*, in L. VAN DEN HERIK, *Research Handbook*, op. cit., pp. 58-61.

²¹⁸ Tale articolo enuncia quanto segue: “Il Consiglio di sicurezza può designare una commissione, un comitato o un relatore per una determinata questione”.

Consiglio, nonché di valutare le richieste, *ex art. 50 della Carta*²¹⁹, di quegli Stati che si dichiaravano particolarmente affetti dalle conseguenze del regime sanzionatorio imposto ad un determinato Stato; alcuni comitati, inoltre, erano dotati del potere di decidere in ordine alla concessione di deroghe per fini umanitari, le quali quindi abbisognavano dell'approvazione tacita o espressa del relativo comitato²²⁰. L'avvento delle sanzioni mirate ha allargato le competenze degli stessi comitati, adesso incaricati sia di compilare le c.d. liste nere, apponendovi i nomi delle persone fisiche e/o giuridiche indicate dagli Stati (svolgendo quindi un compito di identificazione dell'oggetto delle sanzioni) sia di aggiornarle costantemente ed esaminare le richieste di cancellazione dalle suddette liste²²¹. È evidente, quindi, che la creazione di tali organi, nelle intenzioni del Consiglio, servisse a portare a termine un'opera onnicomprensiva di controllo sulla precisa attuazione e ottemperanza alle sue decisioni comportanti sanzioni, così da poter anche evitare che l'effetto di quest'ultime eccedesse l'obiettivo prefissato. In altri termini, l'attività di sorveglianza era anche funzionale alla non estensione delle conseguenze deleterie delle sanzioni alla popolazione civile.

La composizione e la natura dei comitati, come già detto, ricalcano quella del Consiglio stesso: trattasi, infatti, di organi aventi natura squisitamente politica, in cui siedono i rappresentanti di tutti gli Stati membri del Cds²²². Di conseguenza, essi non sono organi composti da individui, bensì da Stati, dal momento che il delegato non siede a titolo individuale come un esperto indipendente, ma, invece, come rappresentante del proprio Stato. Nello specifico, i rappresentanti degli Stati all'interno dei comitati sono scelti tra gli appartenenti al personale diplomatico delle missioni permanenti del relativo Stato. Ecco quindi spiegato il motivo per il quale la natura dei comitati sia eminentemente politica, in

²¹⁹ L'art. 50 della Carta dispone che: "Se il Consiglio di sicurezza intraprende misure preventive contro uno Stato, ogni altro Stato, sia o non sia Membro delle Nazioni Unite, che si trovi di fronte a particolari difficoltà economiche derivanti dall'esecuzione di tali misure, ha diritto di consultare il Consiglio di sicurezza riguardo ad una soluzione di tali difficoltà".

²²⁰ Cfr. F. ALABRUNE, *La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 45, 1999, p. 25; Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, *Targeted Financial Sanctions, Contribution from the Interlaken Process*, 2001, p. 24; S. MARCHISIO, *L'ONU*, op. cit., p. 226.

²²¹ V., C. RAPOPORT, *Les sanctions ciblées*, op. cit., p. 9.

²²² Cfr. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, op. cit., pp. 17-18 e 75-84. La composizione di ogni Comitato viene decisa e chiarita nella risoluzione istitutiva dello stesso Comitato. Da notare che inizialmente non era prevista la partecipazione plenaria dei Membri del Consiglio. Nel primo caso di creazione di un Comitato, ovvero quello 253 concernente le sanzioni contro la Rhodesia del Sud, esso risultò inizialmente composto da soli 7 Stati (Stati Uniti, Francia, Regno Unito, URSS, India, Algeria e Paraguay). Fu comunque un'esperienza estremamente breve, giacché nell'ambito delle medesime sanzioni venne deciso l'allargamento del Comitato a tutti i Membri del Consiglio.

quanto le delibere da esso intraprese sono frutto di discussioni in cui ogni membro porta avanti gli obiettivi e le posizioni peculiari del proprio Stato.

L'istituzionalizzazione della procedura sanzionatoria cui si è fatto poc' anzi riferimento passa anche attraverso il fatto che i comitati si caratterizzano per la presenza di un Presidente e due Vice-Presidenti. A tal proposito, lo Stato che detiene la presidenza è rappresentato dal proprio ambasciatore, mentre per ricoprire il ruolo di vice-Presidente viene scelto un diplomatico di grado inferiore²²³. È chiaro che la designazione dei suddetti ruoli è una questione certamente delicata, poiché è necessario fare attenzione alle relazioni *tout court* che intercorrono tra gli Stati. Può ben accadere, difatti, che esistano dei legami politici o economici o di qualsiasi altra natura tra lo Stato designato per ricoprire la carica di Presidente del comitato e quello oggetto delle sanzioni; per tali motivi, la scelta ricade quasi sempre sui membri non permanenti del Consiglio.

Quanto alle sedute, non esiste un numero minimo che deve essere soddisfatto annualmente, ma dipendono essenzialmente da quanto sia attivo un comitato, e sono quindi variabili l'uno rispetto ad un altro. Le riunioni avvengono a porte chiuse, salvo indicazione contraria, e si suddividono in due categorie: quelle ufficiali, di cui si ha testimonianza e sono reperibili presso il *Journal of the United Nations*, e quelle non ufficiali che, al contrario, non sono minimamente consultabili, creando, in termini di trasparenza, notevoli difficoltà che incidono non poco sulla comprensione dei lavori dei comitati, giacché il cuore pulsante della loro attività può consistere proprio in tali riunioni²²⁴. Ogni comitato, altresì, attraverso l'adozione delle proprie direttive, ovvero quegli atti che ne regolano l'attività, può esercitare il diritto di invitare o autorizzare i rappresentanti dei paesi non membri del comitato, di organizzazioni governative e non, a partecipare alle sue sedute al fine di fornire chiarimenti o informazioni concernenti, ad esempio, presunte violazioni delle sanzioni²²⁵. Tale

²²³ Cfr. F. MAGNUSSON, *Targeted Sanctions and Accountability of the United Nations' Security Council, A paper concluding a course on The Accountability of International Organizations*, University of Vienna, 2008, pp. 8-11.

²²⁴ Sulla poca trasparenza dei lavori dei Comitati si veda J. M. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2007, pp. 202-204.

²²⁵ Si vedano, a titolo esemplificativo, le direttive del Comitato 1533 sulla Repubblica Democratica del Congo, reperibili al sito <http://www.un.org/sc/committees/1533/guidelines.shtml>, in particolare la lettera c) del par. 3 nella parte in cui chiarisce che "the Committee may invite, subject to consensual decision, non-members of the Committee, including other UN Member States, the Secretariat, regional and international organizations, NGOs and individual experts, to participate in its meetings and informal consultations for the purpose of providing information or explanations relating to any violations or alleged violations of the sanctions".

possibilità rispecchia molto da vicino le prerogative che detiene il Consiglio di sicurezza ai sensi degli artt. 31 e 32 della Carta²²⁶ e dell'art. 39 del suo regolamento interno²²⁷.

Come già anticipato, un aspetto di certo controverso, e difatti molto contestato nei lavori dei Comitati, è quello relativo alla procedura di adozione delle delibere. È noto infatti che le direttive di tali organi prescrivono che essi adopereranno la pratica del *consensus*, mediante la quale una determinata proposta viene presentata da parte del Presidente del comitato agli Stati Membri di cui esso si compone, i quali dispongono di un determinato periodo di tempo per manifestare le proprie obiezioni nei confronti della proposta in questione o nella forma di una contestazione motivata o proponendo un emendamento ovvero richiedendo che sia temporaneamente sospesa²²⁸; se tale periodo decorre inutilmente, cioè senza che nessuno Stato si sia opposto alla proposta suddetta, quest'ultima viene allora adottata. Ciò che si può facilmente dedurre dall'utilizzo di tale pratica è che sia quasi completamente assente lo spazio per un dibattito, il che lascia sinceramente perplessi date le questioni di estrema rilevanza che vengono trattate dai comitati. Peraltro, a ciò si aggiunge il fatto che non c'è un organo che controlla la legittimità delle decisioni dei comitati né è previsto un meccanismo di appello. L'unico organo che può "contestare" una determinata delibera è il Consiglio stesso; tuttavia, dal momento che i comitati riflettono la composizione di quest'ultimo organo, la volontà espressa in seno al comitato difficilmente differisce da quella del Consiglio e, di conseguenza, è scarsamente ipotizzabile una rivalutazione delle decisioni dei comitati.

²²⁶ L'art. 31 stabilisce che: "Ogni Membro delle Nazioni Unite che non sia Membro del Consiglio di sicurezza può partecipare, senza diritto di voto, alla discussione di qualsiasi questione sottoposta al Consiglio di sicurezza, ogniqualvolta quest'ultimo ritenga che gli interessi di tale Membro siano particolarmente coinvolti". In base all'art. 32, "[o]gni Membro delle Nazioni Unite che non sia Membro del Consiglio di sicurezza od ogni Stato che non sia Membro delle Nazioni Unite, qualora sia parte in una controversia in esame avanti al Consiglio di sicurezza, sarà invitato a partecipare, senza diritto di voto, alla discussione relativa alla controversia. Il Consiglio di sicurezza stabilisce le condizioni che ritiene opportune per la partecipazione di uno Stato che non sia Membro delle Nazioni Unite".

²²⁷ Art. 39. reg. int.: "Il Consiglio di sicurezza può invitare qualsiasi persona [fisica] che considera idonea a fornire informazioni o a dare assistenza nell'esame di questioni di sua competenza".

²²⁸ È quanto dispongono le direttive del Comitato 1533 sulla Somalia, consultabili al sito www.un.org/securitycouncil/sanctions/1533/guidelines, le quali specificano anche la procedura della "sospensione" di una questione ("pending matter") su richiesta di uno Stato, dettata dalla volontà di ottenere più tempo per esaminarla. In questi casi, la questione non può rimanere pendente per più di 6 mesi, terminati i quali essa sarà considerata adottata, a meno che il membro del Comitato che ha richiesto il periodo di tempo aggiuntivo dichiari la sua manifesta contrarietà alla proposta oggetto della discussione; oppure è lo stesso Comitato che, constatata l'esistenza di "extraordinary circumstances", concede allo Stato un ulteriore mese per prendere una decisione. Scaduto anche tale mese, si profilano solo due strade: o la proposta viene accettata, oppure viene rigettata a causa del rifiuto dello Stato in questione.

Ogni comitato, infine, resta in vigore fintantoché vige anche il relativo regime sanzionatorio; se quest'ultimo dovesse cessare, allora si estinguerebbe anche l'organo sussidiario.

1.4.1: Il ruolo di sorveglianza mediante i rapporti statali

Venendo adesso all'espletamento delle loro funzioni, la mansione principale che il Consiglio richiede di svolgere ai comitati si concreta nella supervisione sulla corretta applicazione delle sanzioni decise. Tale competenza si snoda in differenti compiti, primo tra tutti quello di valutare le misure attuative delle suddette sanzioni poste in essere dagli Stati, il che di norma avviene mediante l'esame delle informazioni inviate da quest'ultimi al comitato, oppure attraverso la compilazione di un rapporto che viene inoltrato sempre al medesimo organo, rapporto che purtroppo quasi mai risulta dettagliato, ma, al contrario, contiene solo poche informazioni scritte in modo vago. Ciò ha una sua spiegazione derivante dal fatto che l'attività degli organi sussidiari in questione è volta ad assistere gli Stati nell'implementazione delle misure sanzionatorie, e non ha quindi natura giurisdizionale.

Cosa accade nel momento in cui un comitato dovesse venire a conoscenza di una presunta violazione delle sanzioni da parte di uno Stato? Dal testo delle risoluzioni che predispongono di volta in volta un comitato, è possibile evincere che le uniche azioni che quest'ultimi possono intraprendere si sostanziano nell'esaminare le relative informazioni riferitegli e fare raccomandazioni al Consiglio cosicché si possano prendere le relative contromisure²²⁹ e, laddove sia possibile, identificare le persone fisiche e giuridiche responsabili²³⁰. A questo punto, purtroppo, va detto che i comitati non dispongono di propri mezzi mediante i quali indagare sul comportamento degli Stati e carpire quelle informazioni utili alla conoscenza di un eventuale violazione del regime sanzionatorio. Le uniche notizie in loro possesso sono quelle provenienti dagli Stati, e ciò mostra ed evidenzia la difficoltà di tali organi nel fronteggiare efficacemente l'inottemperanza di uno o più Stati. A ben vedere, infatti, una volta ricevute le segnalazioni circa una presunta violazione, il comitato chiede chiarimenti al governo dello Stato interessato, il quale dispone di un periodo di tempo limitato per darvi seguito; se esso non fornisce nessun tipo di delucidazione in merito, allora

²²⁹ Per la prassi relativa ai comitati istituiti negli anni '90, si consideri, a scopo esemplificativo, il testo delle risoluzioni n. 724 del 1991 (par. 5, lettera B), n. 917 del 1994 (par. 14 lettere C e D), n. 918 del 1994 (par. 14 lettere B e C)

²³⁰ Per la medesima prassi, si faccia riferimento, sempre a titolo esemplificativo, al dispositivo delle risoluzioni n. 841 del 1993 (par. 10 lettera E), n. 1132 del 1997 (par. 10 lettera C), n. 1267 del 1999 (par. 6 lettera D).

il comitato può decidere di rendere manifesto il nome del medesimo governo²³¹. In altri termini, la sola e massima sanzione esercitabile dall'organo sussidiario consiste nella pubblicità del nome dello Stato presumibilmente colpevole di aver agito non in modo conforme rispetto ai dettami del Consiglio.

1.4.2: La concessione delle deroghe umanitarie e/o di altra natura

Un altro aspetto che rientra nel compito generico di valutare l'attuazione delle sanzioni, e ne rappresenta quindi un suo corollario, è invece correlato alle autorizzazioni delle deroghe alle medesime sanzioni. I comitati, difatti, vengono incaricati dal Consiglio, o mediante la stessa risoluzione che li istituisce oppure attraverso l'adozione di una delibera successiva, di valutare se sia o meno il caso di concedere alcune esenzioni, le quali possono essere giustificate per motivi primariamente di carattere umanitario, ma anche religioso, diplomatico e giudiziario. La procedura seguita per tali autorizzazioni differisce di comitato in comitato e dipende fondamentalmente da quanto stabiliscono le singole direttive. Quella cui i comitati sono comunemente più avvezzi è l'approvazione tacita o *consensus*²³², il che sta a significare che è necessaria l'autorizzazione preventiva del comitato prima che una deroga venga approvata; può anche capitare, tuttavia, che essa venga decisa mediante proposta di uno Stato con la semplice notifica, ancorché obbligatoria, allo stesso comitato. Può accadere, ma molto di rado, che quest'ultimo non debba essere neppure informato e la deroga risulta quindi decisa unilateralmente da uno o più Stati²³³.

Per ovvie motivazioni, le deroghe più comuni, nonché quelle di maggior rilievo, date le conseguenze esiziali che possono ben occorrere alla popolazione civile di un determinato Stato, sono quelle di natura umanitaria. Il Consiglio, come visto, allorquando predispone una o più sanzioni, come il blocco delle esportazioni e delle importazioni, specifica che alcuni beni o materiali non rientrano nel loro campo d'applicazione. Ciò accade con tutti quei beni e prodotti che servono per scopi umanitari, essendo volti a soddisfare i bisogni della

²³¹ Cfr. F. ALABRUNE, *La pratique des comités*, op. cit., p. 239.

²³² La conclusione cui giungiamo deriva da una comparazione tra le direttive dei comitati ancora in vigore. Esse, infatti, stabiliscono che la procedura di adozione di una delibera, ivi compresa quindi quella a favore o meno della concessione della deroga, avviene proprio mediante *consensus*, precisando altresì che, qualora quest'ultimo non venga raggiunto, verranno effettuate ulteriori consultazioni. Se anche dopo tali consultazioni non è stato raggiunto un accordo, il Consiglio può (e non deve) essere investito della questione.

²³³ È questo il caso della risoluzione n. 661 contro l'Iraq, la quale prevedeva, al par. 3 lettera c), che cibo e medicinali potessero essere forniti al medesimo stato senza notifica al comitato. Vale la pena sottolineare che tale pratica è andata scomparendo, essendo stata gradualmente soppiantata dalla procedura dell'approvazione tacita, la quale risulta, ad oggi, quella "standard".

popolazione civile, e dunque i medicinali e altri prodotti sanitari, le derrate alimentari, l'acqua e qualsiasi genere di prima necessità; ma anche determinati prodotti che in quanto tali non hanno natura umanitaria possono essere esclusi sempre per i suddetti motivi, come nel caso, ad esempio, dell'embargo di petrolio deciso contro Haiti, dal quale restava esente la vendita di un determinato quantitativo di barili di petrolio e di altri prodotti ad esso legati, funzionali al soddisfacimento di "bisogni essenziali di ordine umanitario"²³⁴. Giova sottolineare, a questo punto, un aspetto interessante che concerne le esenzioni in esame. Non solo sono state sempre più frequentemente previste dalle rispettive risoluzioni del Consiglio, con la conseguenza, già analizzata, di rappresentare uno dei limiti all'azione del medesimo organo nell'ambito del mantenimento della pace internazionale, ma sono state addirittura oggetto di successivo ampliamento. Difatti, a partire dal caso dell'ex-Jugoslavia, si è assistito ad un allargamento dello spettro di beni genericamente indicati come "*humanitarian needs*", andando ad influire sulla nozione stessa di tali bisogni, adesso "più ampia rispetto a quella accolta dalle precedenti risoluzioni"²³⁵.

Per quanto riguarda la richiesta relativa alla deroga umanitaria, sono le direttive adottate dai comitati che specificano le diverse modalità e le informazioni che devono essere presentate all'atto di effettuare la richiesta suddetta. In genere tali atti richiedono il nome dello Stato o di qualsiasi altro attore da cui proviene la domanda, la tipologia di bene o prodotto che si intende inviare allo Stato colpito dalle sanzioni, la loro quantità, la motivazione umanitaria, il mezzo impiegato per farli giungere a destinazione e il metodo di pagamento²³⁶. Una volta ricevute tutte queste informazioni, il relativo comitato è posto nelle condizioni di poter decidere se dare o meno seguito alla richiesta.

La concessione delle deroghe, come prevedibile, è una questione estremamente delicata, che andrebbe trattata con uniformità di criterio e con la dovuta celerità; purtroppo, però, non sempre questi due elementi vengono soddisfatti, creando non poche difficoltà ed

²³⁴ Cfr. par. 7 della risoluzione n. 841 del 1993. La procedura che il Comitato doveva seguire allorché avesse deciso di autorizzare tali deroghe era quella dell'approvazione tacita, a seguito di un esame "caso per caso" della singola situazione.

²³⁵ Cfr. S. FORLATI, *Sanzioni economiche*, op. cit., p. 721 e 724-725, ove si accenna ad un ulteriore esempio, tra l'altro coevo a quello poc'anzi citato, ovverosia il caso di Haiti. La risoluzione che ha dato il via all'evoluzione di cui sopra è la n. 760, S/RES/760, adottata il 18 giugno 1992, par. 1.

²³⁶ Naturalmente tali informazioni non sono richieste solamente nel caso di esenzioni umanitarie. Anzi, da quando il Consiglio ha dato vita alle sanzioni mirate, i comitati richiedono di essere puntualmente ragguagliati sul tipo di materiale, oggetto della richiesta di deroga. Ad esempio, le direttive del Comitato 1970 sulla Libia, consultabili sul sito <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1970/guidelines>, con riguardo alle esenzioni dal congelamento dei fondi, specificano, al par. 10, che lo Stato o gli Stati sono tenuti a fornire, *inter alia*, il nome e l'indirizzo della banca, il proprietario del conto corrente, il numero di quest'ultimo e il motivo che giustificerebbe la deroga.

esponendo i comitati a pesanti e prevedibili critiche. Gli Stati, infatti, sono chiamati ad interpretare le formule racchiuse nel testo della risoluzione che prevede la possibilità di deroghe, formule che sono invero caratterizzate dall'essere poco dettagliate, per non dire laconiche, dal momento che si fa riferimento a generici "bisogni umanitari essenziali". Di conseguenza, la valutazione intorno a ciò che è o non è "bisogno umanitario essenziale" riposa sulla discrezionalità del comitato, organo politico, i cui giudizi sono fortemente influenzati dalle posizioni che i singoli Stati hanno nei confronti dello Stato destinatario delle sanzioni²³⁷. Ciò si traduce sia in una mancanza di uniformità nell'interpretare le formule anzidette che nella lentezza della procedura per il rilascio della deroga, poiché è necessario superare le varie divergenze interne al comitato²³⁸. Pertanto, anche la concessione delle deroghe umanitarie risulta essere una pratica fortemente politicizzata.

Dall'applicazione delle sanzioni restano anche esclusi i beni e i prodotti a uso esclusivo delle missioni diplomatiche, delle ambasciate e dei membri del personale diplomatico. Di conseguenza, se la sanzione consiste nel blocco delle importazioni di uno Stato, tale blocco non ricomprende tutti i beni correlati alle suddette missioni. In tal caso si parla di deroghe aventi natura diplomatica²³⁹. Le esenzioni possono altresì essere motivate dalla necessità di permettere ad un individuo di adempiere al proprio credo religioso²⁴⁰, oppure riguardano oggetti della medesima natura che, in quanto tali, sfuggono al regime sanzionatorio. Per quanto concerne invece le deroghe di natura giudiziaria, esse vengono rilasciate per far sì che la persona fisica o giuridica, oggetto della relativa sanzione, possa comparire innanzi ad un tribunale nell'ambito di un processo²⁴¹.

²³⁷ Cfr. M. KOSKENNIEMI, *The Police in the Temple*, op. cit., p. 345.

²³⁸ Cfr. J. M. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, op. cit., pp. 207-209. Su quest'aspetto era intervenuta fin da subito l'Assemblea generale, sottolineando, e al tempo stesso auspicando, che le richieste di beni e prodotti a carattere umanitario dovessero essere trattate rapidamente e che nel caso in cui le stesse fossero state "messe in attesa" lo si dovesse urgentemente comunicare a chi aveva richiesto l'aiuto umanitario. Cfr. UNGA, ris. 51/242, *Supplement to an Agenda for Peace*, adottata il 15 settembre 1997, Annesso II "Questione delle sanzioni imposte dalle Nazioni Unite".

²³⁹ In tal senso, si faccia riferimento al rapporto del Comitato 661 sull'Iraq del 1998, nella parte in cui chiarisce che le misure sanzionatorie imposte dal Consiglio non si applicano alle missioni diplomatiche in Iraq (cfr. UN Doc. S/1998/1239, del 31 dicembre 1998, in particolare i paragrafi 67-68). Lo stesso dicasi per il rapporto finale del Comitato 724 sull'ex-Jugoslavia (cfr. UN Doc. S/1996/946, par. 43).

²⁴⁰ Si veda, a titolo esemplificativo, la ris. n. 1333, cit., il cui par. 11 autorizzava il Comitato 1267 a prendere in considerazione le domande di deroga alle sanzioni al fine di permettere al richiedente di prendere parte al c.d. *Hajj*, ovvero il pellegrinaggio sacro alla Moschea della Mecca. Tra l'altro, vale la pena sottolineare il fatto che le direttive del Comitato 1267 permettevano di presentare domanda di deroga anche ad entità non statali. Chiaramente, il riferimento è implicitamente rivolto verso i Talebani, probabilmente per venire incontro al fatto che la maggior parte di tali domande promanava proprio da tale gruppo, il quale, non essendo rappresentante dello stato afgano in seno all'ONU, non avrebbe avuto altrimenti modo di relazionarsi con il Comitato.

²⁴¹ A tal proposito, un caso esemplificativo e, come vedremo, piuttosto controverso, è rappresentato dalla risoluzione n. 1390, S/RES/1390, adottata il 28 gennaio 2002, il cui par. 2, lett. b), dopo aver stabilito che gli Stati sono tenuti ad impedire l'ingresso nel loro territorio ai soggetti associati al regime dei Talebani e/o ad Al-

1.4.3: Le richieste di assistenza *ex art. 50* della Carta ONU

Per via della rigidità di cui alcune sanzioni sono foriere, i comitati sono stati altresì incaricati di svolgere un ulteriore compito, ovverosia quello di valutare le richieste di assistenza che giungono da parte degli Stati in virtù dell'art. 50 della Carta. La *ratio* dell'aver previsto un simile articolo si coglie nel fatto che l'applicazione delle misure sanzionatorie può comportare un impegno sproporzionato da parte degli Stati confinanti che, magari, sono dei *partners* commerciali dello Stato sanzionato, ed è pertanto logico che gli stessi possano portare all'attenzione del Consiglio siffatte problematiche. Va detto, tuttavia, che la disposizione in esame non contiene nessun obbligo di aiutare sostanzialmente tali Stati, ma offre a quest'ultimi il diritto di poter comunicare con il suddetto organo affinché trovi delle soluzioni²⁴². Sebbene l'articolo in questione preveda formalmente il diritto di rivolgersi al Consiglio per ottenere una soluzione ad una situazione di difficoltà nascente dall'applicazione delle sanzioni, nella sostanza il medesimo organo ha preferito delegare tale funzione ai suoi organi sussidiari nell'ambito di quella generale funzione di far rispettare correttamente il regime sanzionatorio. Riferendoci ai tre casi che abbiamo in precedenza analizzato, cioè Iraq, ex-Jugoslavia e Haiti, emerge il fatto che tutti e tre i comitati siano stati incaricati di portare a termine tale compito mediante una risoluzione successiva a quella che li ha istituiti: nel caso dell'Iraq, il comitato 661 ha ricevuto tale mansione con la risoluzione n. 669, quello per l'ex-Jugoslavia, il comitato 724, dalla risoluzione n. 757 e il comitato 841, quello su Haiti, dalla risoluzione n. 917; quest'ultimo tuttavia ha svolto un'attività davvero lieve in tale ambito, se confrontata con quella degli altri due²⁴³.

Qaeda, chiarisce al tempo stesso che tale sanzione non trova applicazione se “[l’ingresso] è necessario per il proseguimento di un procedimento giudiziario”. Sulla portata di tale eccezione ha avuto modo di pronunciarsi la Corte EDU nel caso *Nada*, il quale verrà analizzato nel prosieguo della trattazione (cfr. *infra* Cap. IV).

²⁴² V., S. MARCHISIO, *L'ONU*, op. cit., p. 228-229, il quale nota sottolinea due elementi: a) l'intervento del Consiglio a seguito dell'attivazione dell'art. 50 si è sostanziato in raccomandazioni rivolte a diversi soggetti, come Stati ed Organizzazioni, affinché fornissero assistenza agli Stati in difficoltà, oppure ha disposto delle deroghe al regime sanzionatorio; b) la prassi dell'art. 50 risale alle sanzioni contro la Rhodesia degli anni '60, allorquando alcuni stati confinanti, tra cui Zambia e Mozambico, richiesero di essere assistiti a causa delle difficoltà economiche che stavano riscontrando. Si rinvia inoltre a M. DOXEY, *The Impact of Economic Sanctions: Evidence*, in *House of Lords, Select Committee on Economic Affairs, Compliance Issues Associated with Targeted Economic Sanctions*, vol. II, 2007, pp. 138-141, in particolare p. 140.

²⁴³ Il Comitato 661, infatti, proprio nell'immediatezza dell'attuazione dell'embargo, è stato autorizzato dal Consiglio a trattare le domande di assistenza *ex art. 50* della Carta e a fare raccomandazioni al riguardo. Tali domande provenivano da 21 Stati i quali si lamentavano per essere stati danneggiati dall'applicazione delle sanzioni con l'Iraq. Il Comitato dapprima ha formulato le raccomandazioni richieste, in particolare, avendo riconosciuto la crescente difficoltà derivante dalla rottura dei rapporti economico-commerciali con l'Iraq, ma anche con il Kuwait per via dell'occupazione irachena, ha invitato sia gli Stati che fossero nelle condizioni di farlo che le Istituzioni Specializzate delle NU a fornire assistenza tecnico-finanziaria nonché materiale ai Paesi

1.4.4: La compilazione e l'aggiornamento delle c.d. liste nere

Infine, la nascita del nuovo modello sanzionatorio imperniato sulle sanzioni intelligenti, o mirate, ha affidato ai Comitati anche il compito di identificare le persone fisiche e/o le entità giuridiche che devono essere sanzionate, il che avviene mediante la predisposizione di un'apposita lista, la c.d. *blacklist*, sulla quale vengono apposti i nomi che vengono portati all'attenzione del Comitato da parte degli Stati. Di conseguenza, l'iscrizione avviene su proposta di uno Stato e attraverso le informazioni che lo stesso fornisce all'organo sussidiario, il quale, come in genere stabilito dalle proprie direttive, ricerca costantemente la cooperazione statale²⁴⁴. I comitati, altresì, sono soliti adottare delle linee guida volte a disciplinare in modo più attento e puntuale tanto la procedura di inserimento nelle liste (*listing*) quanto quella concernente il deprezzamento dalla stessa (*de-listing*). Esse, infatti, specificano la modalità procedurale per l'inserimento nelle liste, le fattispecie che rendono un soggetto idoneo ad essere in esse iscritto, come anche le informazioni che devono essere presentate dallo Stato al comitato all'atto della proposta di inserire il nome di un soggetto nella *blacklist*. L'intera materia ha subito delle notevoli modifiche con le risoluzioni del Cds n. 1730 e n. 1735 del 2006, istitutive, *inter alia*, di un *Focal point* al quale rivolgersi per richiedere la cancellazione del proprio nome dalla lista, e con la risoluzione n. 1904 del 2009 che ha creato l'Ufficio dell'*Ombudsperson*, organo indipendente composto da individui, il quale ha competenza per raccomandare l'eliminazione del nome di un soggetto dalla lista nera. Tutte queste risoluzioni si inseriscono nel quadro dei tentativi del Consiglio di sicurezza di rispondere e superare le numerose quanto persistenti critiche che caratterizzano il sistema onusiano in materia di *smart sanctions*; la loro incisività, seppur limitata, nonché

in questione (Cfr. UN Doc. S/22021, ove si trova anche l'elencazione degli Stati interessati ad ottenere assistenza dal Cds). Tali raccomandazioni sono state raccolte dal Consiglio di sicurezza e inviate al Segretario Generale che ha fatto appello agli Stati e alle istituzioni finanziarie, come raccomandato. Non avendo ricevuto l'aiuto e l'assistenza tanto sperata, gli Stati hanno inviato un Memorandum al Consiglio, in cui hanno manifestato l'inadeguatezza dello sforzo degli organi delle NU nel cercare di risolvere la loro situazione quantomeno problematica (Cfr. UN Doc. S/22382). La medesima procedura è stata seguita dal comitato per l'ex-Jugoslavia. Anche in questo caso, tuttavia, l'intervento degli organi Onu non è andato oltre il semplice invito agli Stati, agli Istituti finanziari e alle Banche Regionali affinché fornissero supporto agli Stati che dichiaravano di aver subito un pregiudizio economico a seguito delle sanzioni decise contro la Repubblica di Jugoslavia (Serbia e Montenegro). Cfr. UN Doc. S/1996/946, par. 9.

²⁴⁴ È possibile notare questo aspetto già all'interno del primo comitato che si è occupato di redigere una lista di obiettivi mirati, ovvero sia quello contro l'Angola e i membri dell'UNITA. Come ricordato, la ris. n. 1127 del Consiglio ha richiesto agli Stati di impedire l'ingresso o il transito attraverso i loro territori ai membri dell'UNITA, ivi compresi i membri adulti delle loro famiglie, incaricando al tempo stesso il Comitato di redigere una lista a tal fine. Le direttive in merito hanno disposto che il "comitato solleciterà la collaborazione degli Stati affinché quest'ultimi forniscano le informazioni relative ai membri dell'UNITA e delle loro famiglie al fine di stabilire una lista". Cfr. F. ALABRUNE, *La pratique des comités*, op. cit., p. 273.

le “zone grigie” lasciate ancora scoperte dall’attività riformatrice del medesimo Consiglio, verranno trattate approfonditamente nel prossimo capitolo.

1.5 Cenni sui regimi sanzionatori deliberati dal Consiglio di sicurezza ONU ancora in vigore

I principali caratteri dei Comitati delle sanzioni che sono stati tratteggiati poc’anzi sono rimasti sostanzialmente invariati anche con riguardo ai comitati attualmente in vigore. Una novità certamente degna di nota risiede nel fatto che, per poter svolgere appieno ed in modo più efficiente il proprio mandato e ovviare alla mancanza di poteri investigativi diretti, ogni comitato si può avvalere del supporto di altri organi, come le Commissioni d’inchiesta²⁴⁵ o i *Panel* di esperti. L’istituzione di quest’ultimi, in particolare, rappresenta una pratica oramai assai frequente, date le preziose attività di assistenza che essi svolgono, tra cui l’avvio di indagini aventi ad oggetto il rispetto delle misure imposte dal Consiglio, il proporre raccomandazioni sia per rispondere alle violazioni delle sanzioni che per facilitarne l’implementazione, il supporto al comitato nel mantenere costantemente aggiornata la lista di soggetti che soddisfano i requisiti per essere quivi inseriti; infine, alcuni *Panel* sono tenuti ad inviare un rapporto conclusivo al comitato, il quale provvederà a portarlo anche all’attenzione del Consiglio. Gli esperti di cui si compongono i vari *Panel* sono nominati dal Segretario generale, previa consultazione con il Presidente del relativo comitato.

Un altro ambito in cui si registrano lievi cambiamenti nella prassi degli organi in questione riguarda il *modus operandi* degli Stati nel redigere il rapporto che devono inviare al Comitato, nel quale vengono specificate le misure atte a dare seguito alle sanzioni. Tali rapporti²⁴⁶, da inizialmente vaghi e concisi, sono divenuti maggiormente dettagliati, anche se non si tratta di una tendenza ben consolidata ed uniforme, in quanto alcuni Stati, invero

²⁴⁵ Per quanto concerne le Commissioni d’Inchiesta, un primo esempio è fornito dalla Commissione formata nel nell’ambito del genocidio in Ruanda ai sensi della risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1013 del 1995. Il mandato e la composizione della Commissione denotano alcune differenze fondamentali rispetto ai comitati. Sotto il primo profilo, la sua attività è molto meno generica essendo rivolta allo svolgimento di indagini circa la vendita o la fornitura d’armi alle forze governative di tale paese, contravvenendo alle pertinenti risoluzioni del Consiglio medesimo; all’identificazione delle “parti” che non si attengono alle suddette risoluzioni e all’elaborazione di raccomandazioni atte ad arginare il flusso d’armi. Sotto il secondo profilo, la risoluzione incarica il Segretario generale di nominare dai 5 ai 10 “esperti indipendenti” di diversa natura e competenze. Cfr. UNSC, ris. n. 1013, S/RES/1013, adottata il 7 settembre 1995.

²⁴⁶ I rapporti sono consultabili presso la sezione “*Implementation Reports*” all’interno del sito internet di ogni comitato. La maggiore completezza di informazioni contenute nei rapporti si evince anche dalla loro lunghezza, mediamente di 6-7 pagine, in cui sono illustrate le caratteristiche delle legislazioni interne, come esse garantiscono la corretta e precisa attuazione delle sanzioni, nonché le misure punitive di diritto interno che vengono previste nei confronti di chi agisce in modo non conforme alle risoluzioni del Consiglio.

la maggior parte, propongono ancora rapporti molto poco dettagliati²⁴⁷. I regimi sanzionatori, e i relativi Comitati ancora in vigore sono attualmente 14, di cui il più recente è quello del Mali, datato 2017. Di seguito alcune informazioni basilari.

- *Comitato 751*, concernente la Somalia, il quale gode anche della partecipazione di un *Panel* di 6 esperti, il cui mandato operativo è stato prorogato fino al 15 dicembre 2021²⁴⁸. Attualmente è presieduto dall'Irlanda e, in qualità di vice-Presidenti, dal Vietnam e dalla Tunisia.

- *Comitato 1518* nei riguardi dell'Iraq, la cui istituzione supera il precedente Comitato 661. Gestisce la Lista di individui ed entità giuridiche stilata ai sensi della ris. 1483. L'Estonia ne detiene la Presidenza ed è affiancata da un solo vice-Presidente, la Norvegia.

- *Comitato 1533*, istituito per gestire e sorvegliare le sanzioni avverso la Repubblica Democratica del Congo. Anche in tal caso, il comitato si avvale della collaborazione e dell'assistenza di un Gruppo di 6 esperti, il cui mandato è stato rinnovato fino ad agosto 2022²⁴⁹, al fine di meglio portare a compimento le sue funzioni. L'ambasciatore del Niger esercita la funzione di Presidente del comitato, coadiuvato dalle delegazioni dell'Estonia e di Saint Vincent e Grenadine.

- *Comitato 1591*, riguardante le sanzioni nei confronti del Sudan. Esso è coadiuvato da un *Panel* di 5 esperti, i cui rapporti vengono attentamente valutati dal comitato stesso. Lo svolgimento della sua azione di supporto è stato prolungato fino al 12 marzo 2022²⁵⁰. Il rappresentante estone lo presiede, mentre quelli dell'Irlanda e del Vietnam svolgono la funzione di vice-Presidenti.

- *Comitato 1636*, competente ad aggiornare la lista degli individui sospettati di essere coinvolti nell'attentato del 14 febbraio 2005 che causò la morte del Premier libanese Hariri nonché di altre 22 persone. I nominativi vengono forniti sia dal governo libanese che, inizialmente, dalla Commissione Internazionale Indipendente d'Investigazione, istituita dal

²⁴⁷ Il che si evince dall'analisi dei rapporti inoltrati ai diversi comitati. Per quanto riguarda il Comitato sulla Libia, i rapporti dettagliati provengono solo da Germania, Lussemburgo, Spagna, Tunisia, USA, UK, Canada, Algeria; il Comitato sulla Guinea ha ricevuto rapporti di tale natura solo da Polonia e Lussemburgo; quello sulla Repubblica centroafricana, solamente dalla Polonia, dalla Russia, dal Regno Unito, dagli Stati Uniti d'America, dall'Austria, da Cipro e dal Lussemburgo; in relazione al Comitato sullo Yemen, Australia, Cipro, Polonia, Regno Unito rappresentano gli unici Stati ad aver preparato un rapporto più dettagliato, mentre con riguardo al Comitato sul Sud Sudan, solo la Bolivia e il Cile hanno fornito informazioni maggiormente puntuali nei loro rapporti.

²⁴⁸ Cfr. UNSC, ris. n. 2551, S/RES/2551, adottata il 12 novembre 2020.

²⁴⁹ Cfr. UNSC, ris. n. 2582, S/RES/2582, adottata il 29 giugno 2021.

²⁵⁰ Cfr. UNSC, ris. n. 2562, S/RES/2562, adottata l'11 febbraio 2021, par. 2.

Consiglio di sicurezza nel 2005 col compito di assistere suddetto governo nell'individuazione dei sospetti, la quale, avendo cessato le sue funzioni nel 2009, è stata rilevata dal Tribunale Speciale sul Libano, istituito nel 2007 ed entrato effettivamente in funzione il 1 marzo 2009. Il Comitato, come si legge nel testo della risoluzione 1636, resterà in vigore fintantoché “non siano state concluse le indagini e i procedimenti giudiziari relativi a tale attentato”. È presieduto dal Vietnam, cui si affiancano la Norvegia e l'Estonia nei ruoli di vice-Presidenti.

- *Comitato 1718*, competente a sorvegliare sul regime sanzionatorio riguardante la Corea del Nord, ed assistito da un Gruppo di 8 esperti con sede a New York, la cui attività è stata prorogata fino al 30 aprile 2022²⁵¹. La Norvegia ne presiede i lavori, coadiuvata dalle delegazioni dell'Estonia e della Tunisia come vice-Presidenti.

- *Comitato 1970*, concernente le sanzioni libiche. Anch'esso è supportato da un *Panel* di 6 esperti, che resterà in vigore almeno fino al 15 agosto 2022²⁵². Quanto alla Presidenza, essa è occupata dall'India, ed il rappresentante dell'Irlanda detiene l'unica vice-presidenza.

- *Comitato 2048*, istituito dal Consiglio nell'ambito delle sanzioni rivolte contro la Guinea-Bissau. La Tunisia, in quanto Presidente, coordina i lavori ed è assistita da un solo vice-Presidente, il Kenya.

- *Comitato 2127*, la cui funzione è quella di controllare il rispetto delle sanzioni decise contro la Repubblica Centrafricana. Il Segretario generale è stato incaricato dal Consiglio di sicurezza di formare un *Panel* che potesse svolgere le consuete funzioni di supporto al comitato stesso. Il *Panel*, composto da 5 esperti, è attualmente in funzione fino al 31 agosto 2022²⁵³. La presidenza è detenuta dal Niger, con un solo vice-Presidente rappresentato dal Vietnam.

- *Comitato 2140*, sorto nel quadro delle misure deliberate contro lo Yemen, aventi sia natura “tradizionale”, come l'embargo d'armi, che mirata, essendo stato deciso sia il congelamento dei fondi che l'interdizione ai viaggi di coloro i quali minacciano la pace e la sicurezza di tale Stato. Esse, unitamente al mandato del Gruppo di 5 esperti, sono state rinnovate ed estese fino al 28 febbraio 2022²⁵⁴. Il comitato è presieduto dal rappresentante

²⁵¹ Cfr. UNSC, ris. n. 2569, S/RES/2569, adottata il 26 marzo 2021, par. 1.

²⁵² Cfr. UNSC, ris. n. 2571, S/RES/2571, adottata il 16 aprile 2021 par. 12.

²⁵³ Cfr. UNSC, ris. n. 2588, S/RES/2588, adottata il 29 luglio 2021, la quale ha anche stabilito che tutte le sanzioni resteranno in vigore almeno fino al 31 luglio 2022.

²⁵⁴ Cfr. UNSC, ris. n. 2564, S/RES/2564, adottata il 25 febbraio 2021. Il mandato del *Panel* è stato prorogato fino al 28 marzo 2022.

di Saint Vincent e Grenadine, cui si affianca, come vice-presidente, la delegazione dell'Estonia.

- *Comitato 2206*, in vigore dal 2015 per esercitare la dovuta supervisione sulle sanzioni contro il Sudan del Sud. Mediante la ris. n. 2577 del 2021, tali sanzioni sono state rinnovate fino al 31 maggio 2022, così come il mandato del *Panel* di 5 esperti, le cui funzioni sono state prorogate fino al 1 luglio 2022²⁵⁵. È presieduto dal Vietnam, mentre l'Irlanda e il Messico occupano le due vice-Presidenze.

- *Comitato 2374*, riguardante la situazione in Mali. Tale comitato rendiconta la propria attività al Consiglio mediante una via inusitata, ovvero attraverso una relazione, presentata oralmente dal Presidente del comitato, almeno una volta all'anno, anche se è stata incoraggiata una maggiore frequenza. La medesima risoluzione ha dato vita al *Panel* di 4 esperti, prorogato fino al 30 settembre 2022²⁵⁶. Il ruolo di Presidente e di vice-Presidente sono rispettivamente esercitati dal Messico e dal Kenya.

Infine una menzione a parte merita il regime sanzionatorio previsto per il terrorismo internazionale. Il primo comitato che ha avuto a che fare con tale problematica è stato, come noto, quello n. 1267, sorto nel 1999 e riguardante la sorveglianza sulle misure disposte dalla medesima risoluzione contro i Talebani, nella fattispecie un embargo aereo e il congelamento dei fondi e dei beni posseduti e/o controllati da quest'ultimi. A partire dal 1999 tale comitato ha ricevuto via via sempre più funzioni da svolgere, come ad esempio la costituzione e l'aggiornamento della *Consolidated List*²⁵⁷, fino a quando nel 2011, mediante le risoluzioni n. 1988 e n. 1989, il Consiglio ha deciso per una sua separazione, funzionale ad una migliore gestione della problematica terroristica. In virtù della seconda risoluzione, infatti, il comitato è stato incaricato solamente della gestione della Lista riguardante gli affiliati all'organizzazione terroristica Al-Qaeda, che formano oggetto della sezione C e D della suddetta *Consolidated List*, disponendo che il regime dei Talebani sia invece supervisionato da un altro comitato, quello n. 1988²⁵⁸. La risoluzione, inoltre, provvede

²⁵⁵ Cfr. UNSC, ris. n. 2577, S/RES/2577, adottata il 28 maggio 2021.

²⁵⁶ Cfr. UNSC, ris. n. 2590, S/RES/2590, adottata il 30 agosto 2021.

²⁵⁷ La lista contiene tutti i soggetti, sia persone fisiche che giuridiche, che sono divenuti oggetto di sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza. Di conseguenza, rappresenta un sommario, redatto in ordine alfabetico, al cui interno sono presenti tutti i destinatari di ogni singolo regime sanzionatorio. L'ultimo aggiornamento della lista, avvenuto il 23 novembre 2021, contiene 716 individui e 256 "entità", termine onnicomprensivo in cui ricadono le persone giuridiche.

²⁵⁸ Cfr. UNSC, ris. n. 1989, S/RES/1989, adottata il 17 giugno 2011, parr. 1-2. In dottrina, si veda, *ex plurimis*, D. TLADI – G. TAYLOR, *On the Al Qaida/Taliban Sanctions Regime: Due Process and Sunset*, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 10, 2011, pp. 771-789, pp. 782-786.

anche a rinnovare le misure sanzionatorie, prevedendo che gli Stati debbano porre in essere un embargo sulle armi nei confronti degli individui, dei gruppi e delle entità associate ad Al-Qaeda, così come dovranno congelarne i fondi e prevenirne l'ingresso e il transito attraverso i loro territori.

L'ulteriore espansione di tale regime si è avuta con l'approvazione, all'unanimità, della risoluzione n. 2253 del 2015, la quale rileva *in primis* per la seguente motivazione: il Comitato Al-Qaeda diviene competente ad includere nella sua *blacklist* anche tutti i soggetti, persone fisiche come giuridiche, affiliate o appartenenti al sedicente Stato Islamico del Levante, noto come Da'esh o ISIS, divenendo, *de facto*, il *ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions Committee*, con susseguente trasformazione della *Al Qaeda Sanctions List* in *ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions List*²⁵⁹. Di conseguenza, il dispositivo della risoluzione in esame estende le misure applicabili in virtù della risoluzione n. 1989 anche a questi nuovi soggetti. Per l'anno corrente, ovvero il 2021, il comitato viene presieduto dalla Norvegia, assistita dalla Russia e da Saint Vincent e Grenadine. Il medesimo regime ha da ultimo ricevuto competenza ad affrontare le sfide poste dai c.d. *foreign fighters*²⁶⁰. Al fine di arginare le minacce che essi pongono alla pace e alla sicurezza internazionale, il Consiglio ha richiesto, *inter alia*, agli Stati di intensificare i controlli ai confini e di fare attenzione sia al rilascio che all'uso fraudolento dei documenti di viaggio così da agire in via preventiva rispetto alla mobilità dei *foreign fighters*²⁶¹.

Passando all'altro comitato relativo al terrorismo, la risoluzione n. 1988, come detto, ha contribuito alla separazione delle sanzioni contro Al-Qaeda e i Talebani, stabilendo che d'ora in avanti il Comitato 1988 si occuperà degli individui, gruppi ed entità già identificati come Talebani alla data d'adozione della stessa risoluzione, i quali si trovano appositamente elencati nelle sezioni A e B della *Consolidated List*, oltretutto dell'aggiunta di quei nomi delle

²⁵⁹ Cfr. UNSC, ris. n. 2253, cit., par. 1 risoluzione. E a proposito dell'implementazione delle misure sanzionatorie, il Consiglio, mediante tale risoluzione, è costretto a sottolineare, suo malgrado, la scarsa collaborazione degli Stati, soprattutto in termini di informazioni che essi dovrebbero portare a conoscenza del Comitato, ma che invece non fanno o lo fanno in modo sporadico (par. 15). Va detto, inoltre, che ancora più recentemente tale Comitato si occupa anche della problematica relativa ai c.d. *foreign fighters*, ai quali il Cds ha dedicato un'apposita risoluzione con cui richiede agli Stati la più ampia collaborazione giudiziaria e impone una serie di obblighi che devono trovare attuazione nei singoli ordinamenti statali. Cfr. UNSC, ris. n. 2396, S/RES/2396, adottata il 21 dicembre 2017.

²⁶⁰ Il preambolo della risoluzione 2178, adottata dal Consiglio nel 2014, definisce gli appartenenti a tale categoria come "individui che viaggiano verso uno Stato diverso da quello di cittadinanza o di residenza al fine di perpetrare, pianificare, preparare o partecipare ad attività terroristiche, oppure [al fine di] ricevere o fornire addestramento terroristico". Cfr. UNSC, ris. 2178, S/RES/2178, adottata il 24 settembre 2014.

²⁶¹ Cfr. UNSC, ris. n. 2396, S/RES/2396, adottata il 21 dicembre 2017, par. 2. Si veda inoltre UNSC, ris. n. 2462, S/RES/2462/, adottata il 28 marzo 2019, parr. 19-28.

persone fisiche e giuridiche associate ad essi e che costituiscono una seria minaccia alla pace e alla stabilità dello Stato afgano²⁶². Il comitato, altresì, è chiamato al controllo sull'implementazione delle misure sanzionatorie decise dal par. 1 della medesima risoluzione, consistenti nel tipico congelamento dei fondi e di qualsiasi risorsa economica, in un embargo di armi e nel blocco dei viaggi dei soggetti presenti nella *blacklist*. Attualmente, tale comitato è presieduto dall'India, che viene affiancata dagli stessi vice Presidenti del Comitato sull'ISIS e Al-Qaeda.

Entrambi i comitati, infine, si avvalgono della preziosa assistenza del *Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* (anche noto solamente come *Monitoring Team*), il quale era stato istituito dalla risoluzione n. 1526 del 2004 col compito principale di raccogliere informazioni e inviare al comitato "rapporti indipendenti", contenenti anche raccomandazioni aventi ad oggetto il come rendere maggiormente efficace l'applicazione delle sanzioni²⁶³. Esso consiste in un gruppo di 10 esperti indipendenti nominati dal Segretario generale sulla base di determinate qualità e competenze, tra cui avere la necessaria preparazione in settori chiave come il finanziamento del terrorismo, i controlli ai confini e le attività di "*counter terrorism*". Le sue funzioni sono state progressivamente allargate fino a ricomprendere, *inter alia*, la predisposizione di rapporti *ad hoc* su determinate tematiche quali il traffico di esseri umani e come esso venga sfruttato dall'ISIS²⁶⁴. Il suo mandato operativo è stato da ultimo rinnovato fino al dicembre 2021²⁶⁵.

²⁶² Cfr. UNSC, ris. n. 1988, S/RES/1988, adottata il 17 giugno 2011, par. 1. Questo comitato, quindi, ritorna ad essere esclusivamente e geograficamente interessato dal solo Afghanistan (c.d. comitato *country-specific*).

²⁶³ Cfr. UNSC, ris. n. 1526, S/RES/1526, adottata il 30 gennaio 2004, parr. 6-8.

²⁶⁴ Cfr. UNSC, ris. n. 2368, cit., parr. 97-99. Al fine di facilitare la circolazione delle informazioni, funzionale ad un'azione più efficace di contrasto al terrorismo, la risoluzione autorizza il *Monitoring Team* ad entrare "confidenzialmente" in contatto coi servizi segreti degli Stati Membri.

²⁶⁵ *Ibidem*, par. 94.

Capitolo II Strumenti onusiani di tutela dei diritti del soggetto colpito da sanzioni mirate

2.1 Considerazioni ermeneutiche sulla natura giuridica delle liste nere e delle sanzioni intelligenti del Consiglio di sicurezza

Nel decidere il cambiamento in favore delle sanzioni mirate, il Consiglio di sicurezza ha di certo mostrato di essersi maggiormente focalizzato su un duplice intento, ossia sul miglioramento dell'efficacia dello strumento della sanzione e sulla possibilità di farvi ricorso in luogo di quelle "tradizionali" per indirizzarsi direttamente verso coloro i quali agiscono contrariamente ai principi della Carta ONU, senza tuttavia prestare la dovuta attenzione all'altra faccia della medaglia, ovvero la tutela dei diritti fondamentali degli individui. In altri termini, "[e]n décidant de recourir aux sanctions ciblées, le Conseil de sécurité vise des personnes privées tout en continuant à ne traiter qu'avec les Etats"¹. Le problematiche sorte a seguito dell'uso del nuovo modello sanzionatorio², legate soprattutto all'assenza di mezzi idonei a far sì che il soggetto iscritto nelle liste nere fosse messo a conoscenza di tale iscrizione e avesse quindi tempo e modo di predisporre un'adeguata difesa dei propri diritti, hanno spinto il Consiglio ad avviare un'azione riformatrice che potesse raggiungere almeno due obiettivi: limitare il potere discrezionale degli Stati nel proporre l'iscrizione di un individuo in una lista, da una parte, e dare maggiore coerenza all'intera procedura di *listing* e *de-listing*, dall'altra, coerenza che necessariamente passa anche attraverso il garantire quegli *standards* presenti nel diritto internazionale vigente in materia di equo processo³. I

¹ Cfr. C. RAPOPORT, *Les sanctions ciblées*, op. cit., p. 8. *Contra* F. STENHAMMAR, *United Nations Targeted Sanctions*, op. cit., pp. 128-131, secondo cui la continuità tra le sanzioni individuali e le sanzioni contro gli Stati è assicurata dal fatto che entrambi sono strumenti della "economic warfare", la cui applicazione è disciplinata dal diritto internazionale umanitario che permette limitazioni a quei diritti umani che sono suscettibili di essere violati dalle sanzioni intelligenti, facendo venire meno le critiche in merito alla compatibilità di tali sanzioni con i diritti suddetti.

² L'evoluzione che ha caratterizzato tale modello sanzionatorio, anche da un punto di vista numerico, ha fatto sì che esso sia passato dall'essere uno strumento secondario con cui influenzare *lato sensu* il comportamento giuridico di un determinato soggetto, al rappresentare, invece, un mezzo prediletto ed autonomo per raggiungere il medesimo obiettivo. Tale evoluzione può essere valutata, *inter alia*, alla luce del cambiamento subito nell'uso della pratica del congelamento dei fondi, la quale, prima dell'avvento delle sanzioni mirate, rappresentava solo un corollario del regime sanzionatorio, decretato sia da uno Stato unilateralmente che da un'organizzazione internazionale come le NU, mentre adesso, complice il sorgere di minacce non più geograficamente individuabili, come il terrorismo internazionale, ha assunto un ruolo cardine e indipendente. Cfr. P. FITZGERALD, *The Impact of Economic Sanctions: Evidence*, in House of Lords, Select Committee on Economic Affairs, cit., p. 149-158. Le sanzioni individuali, inoltre, hanno conosciuto un momento chiave in ordine alla loro definitiva affermazione internazionale, segnatamente con la lotta al terrorismo internazionale e alla proliferazione nucleare, come osservato da A. CIAMPI, *Individual Remedies against Security Council Targeted Sanctions*, in *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 17, 2008, p. 55.

³ Il riferimento non può che andare verso uno dei capisaldi della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, ovvero l'art. 6, il quale contiene delle preziosissime garanzie

risultati raggiunti hanno senza dubbio migliorato l'intera materia, soprattutto per quanto concerne la possibilità che il singolo individuo formuli una richiesta per il depennamento da una *blacklist*, ma è pur vero che si tratta di un miglioramento in termini relativi, e non assoluti, giacché persistono delle innegabili quanto sostanziali carenze, che diventano estremamente palesi alla luce della normativa internazionale attualmente in vigore.

Prima di approfondire siffatte problematiche, ci sembra utile interrogarci sulla natura giuridica delle liste. In altri termini, qual è la natura dell'atto mediante il quale si iscrivono i soggetti fisici e giuridici nelle liste del Consiglio di sicurezza? In proposito è stata avanzata un'interessante teoria in dottrina, secondo la quale le liste rappresenterebbero un tipo di *sanzione amministrativa internazionale*. Attraverso un'analisi comparata con gli atti amministrativi del diritto domestico, è possibile trarre la conclusione che tra quest'ultimi e le suddette liste intercorrano non poche similitudini. In primo luogo, esse derivano dall'espressione di una sola volontà, segnatamente quella del Consiglio, ed hanno quale obiettivo quello di alterare la sfera giuridica sia dei loro destinatari sostanziali che degli Stati "*sans que le consentement des intéressés eût été requis*"; ma soprattutto, al pari dell'atto amministrativo interno, le liste diventano immediatamente esecutive, essendo ritenute, in via di presunzione, conformi al diritto⁴. Da escludere, invece, l'ipotesi che le liste siano delle

procedurali e sostanziali volte a garantire che un processo si svolga in modo equo. In particolare, esso stabilisce che: "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. 2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. 3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza. L'importanza preminente di tale diritto si evince inoltre dalla sua presenza nei principali atti, regionali quanto universali, a tutela dei diritti umani. Esso, infatti, prima ancora di essere sancito dalla CEDU, venne previsto dall'art. 10 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e agli artt. 18 e 26 della Dichiarazione Americana dei Diritti e dei Doveri dell'Uomo; successivamente è stato tutelato dall'art. 14 del Patto ONU sui diritti civili e politici, dall'art. 8 della Convenzione Americana dei diritti umani, dall'art. 7 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e dall'art. 13 della Carta Araba Revisionata sui diritti umani.

⁴ In tal senso si pronuncia A. MIRON, *Les "sanctions ciblées" du Conseil de sécurité des Nations unies – Réflexions sur la qualification juridique des listes du Conseil de sécurité*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n. 529, 2009, pp. 355-366. Come opportunamente richiamato dall'A., il fatto che la lista, al pari dell'atto amministrativo, sia da presumersi valido sotto il profilo giuridico è stato anche confermato

misure di natura penale⁵, e ciò per almeno due ordini di motivazioni: da una parte, facendo riferimento al criterio organico, cioè al criterio incentrato sull'organo da cui promana la decisione, è agevole sostenere che, perché si parli di una sanzione penale, questa debba discendere da un giudice; e non essendo un organo giurisdizionale, bensì politico, il Consiglio di sicurezza non ha competenza in materia. D'altra parte, ciò trova conferma sia in alcune dichiarazioni degli organi delle Nazioni Unite⁶ che nella prassi dello stesso Consiglio, il quale, ad oggi, non ha mai deliberato l'arresto o la detenzione di un individuo o qualsiasi misura in qualche modo privativa della libertà del singolo, o perlomeno direttamente⁷. Se è vero che, almeno formalmente, le liste nere non sono misure penali e hanno, o almeno dovrebbero avere, il carattere della provvisorietà, parimenti è necessario sottolineare che esse possono raggiungere una gravità e un'incisività molto vicina a quest'ultime per via dell'eccessiva durata della presenza di un individuo in una lista, della pubblicità che essa riceve e dell'assenza di rimedi realmente percorribili in seno alle NU⁸,

dalla CIG nell'ambito dell'opinione consultiva sulla presenza del Sud Africa in Namibia, in cui la stessa Corte ha chiarito come "A resolution of a properly constituted organ of the United Nations which is passed in accordance with that organ's rules of procedure [...] must be presumed to have been validly adopted." (cfr. CIG, *Legal Consequences for States*, cit., p. 22, par. 20). Si veda anche N. KINCHIN, *Administrative Justice in the UN*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 177, secondo cui la decisione di "listare" un individuo è una "administrative decision because [...] involves an exercise of formal power that impacts the rights and obligations of that individual".

⁵ Sul carattere amministrativo e non penale dell'iscrizione all'interno delle liste nere insiste anche M. GESTRI, *Quali rimedi per gli individui colpiti da sanzioni anti-terrorismo?*, in *Lecciones sobre justicia internacional*, 2009, pp. 79-107, in particolare p. 83, allorché l'A. pone l'accento sulla posizione presa in materia dalla giurisprudenza italiana, soprattutto quella della Suprema Corte di Cassazione, la quale ha evidenziato che la presenza di un individuo o una persona giuridica nella lista nera non vale, nei procedimenti penali, quale elemento probatorio in favore dell'affiliazione al terrorismo internazionale. Cfr. *Corte di Cassazione (Sez. I penale)*, sentenza n. 1072, del 11 ottobre 2006 -17 gennaio 2007, punto 5.1. L'argomento in esame è stato approfondito anche da I. INGRAVALLO, *L'attuazione delle "liste" anti-terrorismo e la loro rilevanza nel processo penale*, in *Diritti umani e Diritto Internazionale*, n. 3, 2008, pp. 561-580, il quale analizza altresì i meccanismi di *black-listing* con riferimento al contesto giuridico italiano.

⁶ Ciò è stato recisamente chiarito dal "Monitoring Team" che, in uno dei suoi rapporti, ha infatti apertamente sottolineato che non si tratta di una lista di natura penale ("the List is not a criminal list"), giacché, in primo luogo, non è necessario che sia intervenuta una condanna perché un individuo sia ivi inserito ("United Nations sanctions programmes have not required their targets to have been convicted by a court of law"), ma, a tal fine, è richiesta solo la valutazione del Consiglio ai sensi e in conformità al Cap. VII; in secondo luogo, le misure che caratterizzano il regime delle sanzioni hanno natura più amministrativa che penale, dal momento che non prevedono incarcerazioni, arresti o atti similari, bensì il divieto di viaggi esteri, il congelamento dei fondi e risorse economico-finanziarie. Cfr. *Third report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities*, UN Doc. S/2005/572, 9 settembre 2005, par. 39-41.

⁷ Difatti, può ben accadere che, mediante e a causa della sanzione decretata dal Consiglio, come nel caso del divieto di viaggiare, la libertà di un individuo possa essere oltremodo compressa fino a tradursi in una misura che lede il diritto alla libertà e alla sicurezza. Come vedremo, una simile problematica si è manifestata dinnanzi al Giudice di Strasburgo nel caso *Nada c. Svizzera*, per il quale cfr. *infra* Cap. IV.

⁸ V., A. MIRON, *Les "sanctions ciblées"*, op. cit., p. 360. La medesima considerazione è stata effettuata dallo *Special Rapporteur* per i diritti umani nella lotta al terrorismo, il quale ha qualificato la pratica del congelamento indefinito dei beni come "criminal punishment" (cfr. UNGA, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc. A/63/223, 6 agosto 2008, par. 16). Per altre critiche interne alle NU, si veda anche il rapporto dell'Alto

al punto tale che alcuni organi giurisdizionali nazionali hanno considerato i soggetti iscritti nelle *blacklists* come “*effectively prisoners of the State*”⁹ oppure come una circostanza simile a quella della celebre opera di Kafka, “*The Trial*”, in cui “*Josef K [...] awakens one morning and, for reasons never revealed [...], is arrested and prosecuted for an unspecified crime*”¹⁰. A maggior ragione, quindi, i principi procedurali inerenti all’equo processo dovrebbero trovare attuazione nei confronti delle *smart sanctions*. Del resto, tutti questi elementi sono stati puntualmente riscontrati dalla giurisprudenza di due Corti regionali di fondamentale importanza, segnatamente la Corte di giustizia dell’Ue e la Corte EDU, a riprova ulteriore del fatto che le riforme messe a punto dal Consiglio non sono state repute sufficienti per eliminare le tante criticità che attengono alla struttura delle sanzioni suddette.

Che dire, a questo punto, della natura di tali sanzioni? Perseguono fini di prevenzione, oppure di repressione? Posto che lo stesso Consiglio abbia chiarito, *apertis verbis*, la natura non penale, bensì preventiva delle sanzioni¹¹ e che abbia ribadito che il loro fine si indirizza al “mantenimento e restaurazione della pace e della sicurezza internazionale”¹², la risposta, a nostro parere, non può che dipendere da un’analisi caso per caso. Certo è che, ad esempio nel campo della lotta al terrorismo internazionale, dopo la predisposizione di una disciplina generale e astratta con l’adozione della risoluzione n. 1373, capace di vincolare gli Stati Membri dell’ONU *sine die*, e in assenza di casi concreti cui far fronte, le sanzioni intelligenti assumono carattere preventivo, giacché mirano ad impedire che il terrorista, o presunto tale, possa disporre dei propri fondi o di quelli da lui indirettamente controllati ai fini della preparazione, dell’organizzazione o della perpetrazione di un attentato¹³; lo stesso dicasi per

Commissario per i diritti umani, UN Doc. A/HRC/8/13, 2008, parr. 47 e 50. Dello stesso avviso sono anche I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions*, Report to the Council of Europe, 2006, p. 17, laddove alle sanzioni si attribuisce la natura di “quasi-criminal [measure]”; ID., *Respecting Human Rights and Fundamental Freedom and EU/UN Sanctions: State of Play*, Study Commissioned by European Parliament's Subcommittee on Human Rights, 2008, p. 38; S. ECKERT – T. BIERSTEKER, *Due Process and Targeted Sanctions: An Update of the “Watson Report”*, *Watson Institute for International Studies*, 2012, pp. 7 e 27-29, i quali riscontrano la natura “open-ended” delle sanzioni intelligenti.

⁹ Cfr. Corte Suprema del Regno Unito, *Her Majesty's Treasury v. Mohammed Jabar Ahmed and others (FC)*, sentenza del 27 gennaio 2010, par. 60.

¹⁰ Cfr. Corte federale canadese, *Abdelrazik v. Canada (Minister of Foreign Affairs)*, 2009 FC 580 [2010], par. 53.

¹¹ Si veda, a titolo esemplificativo, la ris. n. 2253, cit., parr. 44 e 58, da ultimo reiterati dalla ris. n. 2368, cit., par. 64. In particolare, il Consiglio ribadisce con forza che le sanzioni sono misure preventive e non punitive e che “[they] are not reliant upon criminal standars”. Anche il *Monitoring Team* insiste molto sulla natura preventiva che permea la struttura delle sanzioni intelligenti, come si evince dal *Report* poco sopra menzionato, laddove precisa che “[l’iscrizione nella] *Consolidated List* è volta a prevenire atti terroristici” e che le sanzioni sono concepite quali misure “preventive così come deterrenti”. Cfr. *Third report of the Analytical Support*, cit., parr. 37 e 42.

¹² Come viene ribadito da ultimo nel diciassettesimo alinea del preambolo della ris. n. 2462, cit.

¹³ V., M. V. D. BROEK, M. HAZELHORST, W. DE ZANGER, *Asset Freezing*, op. cit., p. 20.

la sanzione consistente nel divieto di viaggiare all'estero: essa persegue lo scopo di evitare che la persona in questione si rechi in un dato paese per porre in essere un vile atto terroristico. Facendo sempre riferimento, a titolo esemplificativo, alla sanzione consistente nel congelamento dei beni, ciò che si nota è che non viene disposta la loro definitiva confisca, ma una temporanea impossibilità di utilizzarli, temporaneità che, come abbiamo già sostenuto, dovrebbe essere collegata alla provvisorietà del provvedimento in esame, cosa che purtroppo non avviene. Il carattere preventivo di simili misure è stato altresì sottolineato dalla giurisprudenza europea, in specie dall'allora *Court of First Instance* (oggi Tribunale dell'Ue) nel giudizio reso sul caso *El Morabit*, in cui il congelamento dei beni viene definito come "misura precauzionale avente fine preventivo" deliberata nell'ambito di un "procedimento amministrativo"¹⁴. In aggiunta a ciò, anche la posizione della Corte EDU permette di dipanare ogni dubbio circa la loro natura amministrativa e formalmente preventiva. La nozione di "accusa penale" di cui al par. 1 dell'art. 6 CEDU, infatti, è stata interpretata dalla Corte medesima come "la notifica data ad un individuo da parte dell'autorità competente di aver commesso un illecito penale"¹⁵. In tal senso, vale la pena rimarcare il fatto che l'individuo che viene "listato" non riceve nessuna notifica riguardante la sua iscrizione in una delle liste nere, e, come chiarito poc'anzi, l'aver commesso un eventuale reato ed essere stato processato non rappresenta un requisito necessario in ordine alla proposta d'iscrizione nelle stesse liste. Di conseguenza, siamo di fronte ad una sanzione amministrativa, preventiva e, almeno teoricamente, temporanea.

Se quest'ultima, invece, mira a reagire ad un fatto concreto, allora è possibile sostenere che essa abbia anche natura repressiva, come accade nel caso dei gruppi armati che agiscono all'interno di uno Stato, magari nell'ambito di una guerra civile. Spesso, infatti, non avendo rispettato i termini e i dettami di una data risoluzione che impone il rispetto del cessate il fuoco, unitamente alla richiesta di non intaccare il procedimento di pace¹⁶, oppure a seguito

¹⁴ Cfr. Tribunale di primo grado della CE, *case El Morabit v. Council*, cause riunite T-37/07 and T-323/07 ECR I-0000, sentenza del 2 settembre 2009, par. 43-44. La pronuncia della Corte è quindi coerente con quanto statuito in ambito onusiano, in cui si è sempre sottolineato come, essendo il congelamento dei beni una misura di carattere amministrativa, può ben essere erogata prescindendo dalla presenza di una condanna; anzi, la natura penale di tali provvedimenti viene negata proprio dall'assenza del compimento di un illecito penale. Cfr. *Third report of the Analytical Support*, cit., par. 39-41.

¹⁵ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Case Eckle v. Germany*, ricorso n. 8130/78, sentenza del 15 luglio 1982, para. 73. Peraltro, dalla giurisprudenza della medesima corte si evince che, almeno con riferimento alla materia della lotta al terrorismo internazionale, le misure sanzionatorie, come appunto l'inserimento in una lista nera, non sono minimamente qualificate come "illecito penale"; inoltre, la Corte non ha dato tale qualifica neppure ad un provvedimento più incisivo del congelamento dei beni, ovvero la loro confisca. Cfr. M. V. D. BRÖEK, M. HAZELHORST, W. DE ZANGER, *Asset Freezing*, op. cit., p. 23 e 27.

¹⁶ Per la prassi meno recente, si vedano, *inter alia*, le risoluzioni sull'Afghanistan e sulla fazione dei Talebani, in particolar modo la già citata ris. n. 1267 del 1999, la quale ha sottoposto la suddetta fazione al congelamento

di un comportamento che si è concretato nella grave e manifesta violazione di norme di diritto internazionale, prime su tutte quelle a tutela dei diritti umani e quelle del diritto internazionale umanitario¹⁷, tali gruppi diventano destinatari delle tipiche misure caratterizzanti le sanzioni intelligenti, come il congelamento dei beni, l'interdizione dai viaggi e un preciso embargo d'armi.

Capire la natura delle sanzioni diventa essenziale anche alla luce di un ulteriore elemento, cioè il tipo di prova richiesto perché un soggetto sia inserito nella lista nera ed essere successivamente sanzionato. Com'è stato notato, qualificare tali misure come "penali" richiederebbe uno *standard* probatorio elevato che vada oltre il "dubbio ragionevole", mentre quelle amministrative domandano livelli più bassi¹⁸. Se si fa soprattutto riferimento al regime del terrorismo internazionale, ciò che si nota è l'estrema facilità con cui gli Stati riescono a far approvare le loro proposte di inserimento, poiché è bastevole un semplice sospetto per fondare tali proposte, il che ci fornisce un ulteriore elemento a favore della natura amministrativa delle sanzioni intelligenti.

Infine, non vanno per nulla sottaciute le implicazioni sulla sfera privata dell'individuo o della società "listata", soprattutto in termini di lesione della reputazione¹⁹. L'inserimento in una lista nera del Consiglio, infatti, è foriero di una dimensione diffamatoria per via della

dei beni a seguito delle continue minacce poste alla stabilità del paese e, di conseguenza, per gli ostacoli al processo di pacificazione; oppure le risoluzioni su conflitto in Darfur, in specie la n. 1591, cit., con cui il Consiglio ha deciso che gli Stati debbano prevenire l'ingresso o il transito dei loro territori a quelle persone che ostacolano il processo di pace, imponendo altresì il congelamento dei loro beni. Per la prassi più recente, a titolo esemplificativo, è possibile fare riferimento alla ris. n. 2418, cit., volta a sanzionare gruppi armati come dell'SPLA (*Sudan People's Liberation Army*) dell'SPLM-N (*Sudan People's Liberation Movement-North*) che agiscono in violazione dell'*Agreement on Cessation of Hostilities, Protection of Civilians, and Humanitarian Access* (ACOH), in tal modo esacerbando le ostilità nel Sudan del Sud; alla n. 2456, S/RES/2456, adottata il 26 febbraio 2019, la quale impone le ben note misure di congelamento dei fondi e divieti di viaggi verso quei gruppi in Yemen che agiscono non in linea con il *National Dialogue Conference*, con particolare riguardo ai membri affiliati al c.d. AQAP (*Al Qaeda in the Arabian Peninsula*).

¹⁷ Cfr., a titolo esemplificativo, la già richiamata ris. n. 1591 del 2005, cit., il cui par. 3 lett. c) ha sanzionato i gruppi armati che hanno commesso atrocità tali da costituire una flagrante violazione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, primi tra tutti i *leaders* e gli appartenenti alle milizie denominate "Janjaweed"; al par. 22 della ris. n. 1970, cit., il quale contiene i criteri per il *listing*, tra cui figura l'essere coinvolti direttamente o indirettamente nelle atrocità commesse ai danni della popolazione civile, concretatesi in gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani; al par. 8 della ris. n. 2374 del 2017, cit., concernente la situazione in Mali, il quale, tra le fattispecie che giustificano l'iscrizione nella lista del relativo Comitato, alla lettera f) menziona la pianificazione e la perpetrazione di atti che si concretano in abusi o violazioni diffuse dei diritti umani.

¹⁸ In tal senso, L. VAN DEN HERIK, *The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better Protection of the Individual*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 20, n. 4, 2007, pp. 797-807, in particolare p. 806.

¹⁹ In proposito, I. CAMERON, *Respecting Human Rights*, op. cit. p. 22, osserva giustamente che il mutamento che le sanzioni intelligenti mirano a causare nella condotta del soggetto è invero molteplice, poiché non solo si colpisce la dimensione finanziaria, ma anche personale in termini sia di lesione dell'onore che di sconvolgimento della vita familiare.

possibilità di prenderne visione in qualsiasi momento, data la pubblica esposizione nei relativi siti internet dei Comitati e, nel caso del terrorismo, tale dimensione risulta aggravata a causa della (presunta) affiliazione ad organizzazioni come Al-Qaeda o al sedicente Stato Islamico; tra l'altro, qualora la presenza del singolo o della persona giuridica nella *blacklist* risulti erronea – dando vita alla delicata questione del *wrongfully listing*– la natura diffamatoria della sanzione diviene ancora più manifesta e potrebbe essere accostata alla prassi del Consiglio di sicurezza nota come “*naming and shaming*”²⁰. A riguardo, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha mostrato di assumere inizialmente una posizione di timida apertura verso tali problemi, soprattutto nei confronti della possibilità di considerare l'iscrizione in una lista nera come un attentato alla reputazione del singolo, la quale trova tutela, tra l'altro, in quell'ampia gamma di fattispecie che sono previste all'art. 8 della CEDU, ovvero sia il diritto al rispetto della vita privata e familiare²¹.

Che la questione della possibile lesione della reputazione, sopportata dal soggetto “listato”, sia tutt'altro che secondaria lo dimostra anche la pronuncia del Comitato ONU dei diritti umani nel caso *Sayadi*. A differenza di quanto avvenuto nell'ambito giurisprudenziale della Corte EDU, il Comitato ha concluso che il governo belga, a causa dell'erronea iscrizione dei due ricorrenti, membri della *Fondation Secours International* (la branca europea della *Global Relief Foundation*), nella Lista del Comitato 1267, avesse violato il Patto ONU sui diritti civili e politici, segnatamente l'art. 17 che tutela l'individuo dalle ingiustificate offese contro l'onore e la reputazione. Tale conclusione è stata maturata

²⁰ Mediante l'adozione della risoluzione tematica n. 1460, S/RES/1460, del 30 gennaio 2003, avente ad oggetto “children and armed conflict”, il Consiglio di sicurezza ha istruito il Segretario generale a fare rapporto sulle azioni, condotte dalle parti in un conflitto armato, in contrasto con le norme internazionali contro il reclutamento dei bambini, divenuto crimine internazionalmente perseguibile ai sensi dello Statuto della CPI. I nominativi di tali parti sono stati appositamente elencati in una lista stilata dal Segretario stesso ai sensi del par. 16 della ris. n. 1379, S/RES/1379 del 20 novembre 2001. In conseguenza di ciò, esse sono state esposte ad un rimprovero sociale e morale, in grado di ledere la loro reputazione, similmente a quanto accade nel caso delle *smart sanctions*. Per un'analisi certamente più esaustiva, si rinvia, *ex plurimis*, a L. BORLINI, *Il Consiglio di Sicurezza*, op. cit. pp. 190-192.

²¹ Il riferimento non può che andare verso il caso *Zollmann c. Regno Unito*, in cui la Corte ha dovuto affrontare, tra l'altro, la questione della lesione della reputazione, sottoposta da due coniugi belgi, i quali erano stati accusati pubblicamente dal Ministro inglese dell'Ufficio del Commonwealth per l'Africa di contrabbandare diamanti ai fini di supporto al partito armato congolese, l'UNITA, in violazione della relativa risoluzione del Consiglio di sicurezza. Il ricorso è stato dichiarato inammissibile per via della presenza delle immunità parlamentari sancite all'art. 9 del *Bill of Rights*, di cui godeva all'epoca il Ministro. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Case Zollmann v. United Kingdom*, ricorso n. 62902/00, decisione di ammissibilità, 27 novembre 2003. Eppure, va detto che la Corte non si esime, quando le circostanze di caso lo permettono, di valutare se c'è stata un'indebita lesione dell'onore, come avremo modo di vedere nel caso *Nada*; pertanto non è irragionevole sostenere che, se non vi fossero state le immunità a coprire “le parole espresse in sede parlamentare”, il Giudice di Strasburgo avrebbe quanto meno potuto dichiarare il ricorso ammissibile. A livello regionale, il diritto alla tutela della propria reputazione viene sancito dall'art. 11 par. 1 della Convenzione americana e dall'art. 4 della Carta africana.

tenendo a mente una serie di fattori quali la pubblicità della Lista sul sito internet del comitato, un numero non trascurabile di articoli di giornale in cui i ricorrenti venivano accusati di associazione al terrorismo e, infine, la presenza di dettagli personali ancora di pubblico dominio che il governo belga non aveva provveduto a rimuovere con la dovuta celerità²². La pronuncia, per quanto assuma *ictu oculi* una sua importanza legata all'aver valutato la presenza erronea in una lista come un *vulnus* della reputazione dei ricorrenti, ha lasciato tuttavia irrisolti alcuni dei problemi su cui ci concentreremo in seguito, primo tra tutti il rapporto tra l'art. 103 della Carta ONU e gli obblighi nascenti da qualsiasi altro trattato, ivi compresi quelli a tutela dei diritti umani, tra cui il Patto ONU in questione²³. Come fatto notare attentamente da alcuni commentatori, vi sono dei passaggi dell'argomentazione proposta dal Comitato che lasciano alquanto perplessi, nella misura in cui il medesimo organo non ha minimamente preso in considerazione il suddetto rapporto, semplicemente ignorando la presenza dell'art. 103 e, di conseguenza, non dando nessuna spiegazione giuridicamente valida in merito alla prevalenza delle disposizioni del Patto²⁴, giungendo semplicemente alla conclusione che “*even though the State party is not competent to remove the authors' names from the United Nations [...] it is responsible for the presence of the authors' names on those lists*”²⁵; conseguentemente, il medesimo Stato non può

²² Cfr. Comitato ONU sui diritti umani, *Case of Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, UN Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006, comunicazione n. 1472/2006, Osservazioni adottate il 22 ottobre 2008, par. 10.12-10.13. Il Comitato, quindi, sembra suggerire che l'iscrizione si sia risolta in un'offesa alla reputazione dei ricorrenti, in quanto avvenuta senza un'adeguata base fattuale.

²³ E difatti l'argomento giuridico su cui si fondava principalmente la posizione del governo belga era proprio imperniato sul conflitto tra le disposizioni del Patto e gli obblighi nascenti dall'implementazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza, la quale, in virtù dell'art. 103, poteva “accantonare” le disposizioni suddette. Peraltro, accanto all'articolo suddetto, ve ne era anche un altro in grado di non intaccare gli obblighi scaturenti dall'applicazione della risoluzione del Consiglio, ovvero l'art. 46 del Patto stesso, il quale dispone che “nessuna disposizione del presente Patto può essere interpretata in senso lesivo delle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite e degli statuti degli istituti specializzati che definiscono le funzioni rispettive dei vari organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati riguardo alle questioni trattate nel presente Patto (corsivo nostro)”. Cfr. Comitato ONU sui diritti umani, *Case of Nabil Sayadi*, cit., par. 4.6 e 8.1.

²⁴ In tal senso, *inter alios*, M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium: A Missed Opportunity*, in *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 1, n. 3, 2009, pp. 519-538, in particolare pp. 524-525; G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions*, op. cit., pp. 692-693; J. F. FLAUSS, *Les “listes noires” de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, Vol. 21, n. 82, 2010, pp. 371-382, in particolare pp. 376-377 sull'inoperatività dell'art. 46 del Patto e dell'art. 103 della Carta; J. I. GARVEY, *Targeted Sanctions: Resolving the International Due Process Dilemma*, in *Texas International Law Journal*, Vol. 50, n. 4, 2016, p. 558; J. GENSER – K. BARTH, *When Due Process Concerns Become Dangerous: The Security Council's 1267 Regime and the Need for Reform*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 33, n. 1, 2010, pp. 17-18. Per una diversa impostazione dell'analisi del caso, si rimanda al commento di A. GIANELLI, *La tutela dei diritti dell'uomo nella lotta al terrorismo tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, in L. C. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali*, XV Convegno SIDI, 2010, pp. 73-75, per la quale la pronuncia “è importante perché indica che è già il diritto internazionale a non esimere gli Stati dal dare esecuzione agli obblighi pattizi di tutela dei diritti umani”.

²⁵ Cfr. Comitato ONU sui diritti umani, *Case of Nabil Sayadi*, cit., par. 10.7.

violare le disposizioni del Patto, anche se tale violazione dovesse derivare da misure che implementano le risoluzioni vincolanti del Consiglio *ex* Cap. VII della Carta ONU, circostanza che non impedisce al Comitato, nella sua veste di “garante” dei diritti sanciti nel Patto, di effettuare un sindacato sulle limitazioni ai diritti in questione. Ciò che sorprende è che, anche così argomentando, non si capisce come non sia stata chiamata in causa l’applicazione dell’art. 103, dal momento che la possibilità di proporre un nome nella Lista 1267 è prevista, e anzi richiesta, nella risoluzione *vincolante* del Consiglio, e pertanto rientrante a pieno titolo nell’applicazione dell’articolo suddetto²⁶. Il Comitato, invece, avrebbe potuto adottare tre diversi approcci che, per quanto certamente forieri di intrinseche difficoltà, avrebbero quantomeno contribuito al dibattito che, in quel periodo, stava cominciando ferventemente a nascere, grazie anche a pronunce cardine come quella resa nel caso *Kadi II* dalla Corte di giustizia dell’Ue. Esso, segnatamente, poteva: 1) far prevalere meramente gli obblighi scaturenti dalla Carta su quelli derivanti dal Patto, dando quindi applicazione all’art. 103 della Carta; 2) cercare di evitare, o almeno attenuare, il conflitto normativo ricorrendo ad un’interpretazione armonica basata su una presunzione di conformità tra le risoluzioni del Consiglio e la tutela dei diritti umani²⁷; 3) esercitare un sindacato sulla risoluzione per valutare se la stessa non fosse in conflitto con le norme imperative di diritto internazionale (*ius cogens*), oppure con le disposizioni della stessa Carta e, quindi, *ultra vires*²⁸. La pronuncia, infine, conferma quanto sopra esposto in merito alla

²⁶ Un altro passaggio di primaria importanza che il Comitato non argomenta, o per meglio dire argomenta male, è quello relativo al potere di proporre l’inserimento in una lista nera, senza che si attenda la fine delle indagini a carico del ricorrente. A tal riguardo, abbiamo già visto come una delle peculiarità del regime delle sanzioni mirate risiede nella possibilità di iscrivere un soggetto in assenza di una sentenza, di un procedimento giudiziario, o di un’indagine a carico dell’interessato, o, se questi sono presenti, senza attendere la loro conclusione. Per cui, quando il Comitato sottolinea che “the State party argues that it was obliged to transmit the authors’ names to the Sanctions Committee [...] the Committee notes that it did so on 19 November 2002, without waiting for the outcome of the criminal investigation initiated at the request of the Public Prosecutor’s Office” sembra disconoscere tale peculiarità. Cfr. Comitato ONU sui diritti umani, *Case of Nabil Sayadi*, cit., 10.13.

²⁷ A ben vedere, facendo riferimento alla Carta, è possibile tracciare tale presunzione; e non è affatto un caso che, come vedremo, la Corte EDU sia giunta ad espletarla nel caso *Al-Jedda*. Infatti, l’art. 24 par. 2 richiede al Consiglio di agire “in conformità ai principi e ai fini delle NU”, e, tra essi, in virtù dell’art. 1 par. 3, figura anche il “promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani”, senza contare anche la presenza del par. 3 dell’art. 55, ai cui sensi le NU si adoperano per promuovere “il rispetto e l’osservanza universale dei diritti dell’uomo”. Di conseguenza, e almeno in linea di principio, anche le risoluzioni che impongono sanzioni intelligenti sono da considerarsi *astrattamente* conformi ai diritti umani, altrimenti sarebbero *ultra vires* in quanto confliggenti con la Carta stessa. E va debitamente sottolineato che tale presunzione di conformità è stata sostenuta dal membro del Comitato ONU Ridley nella sua opinione concorrente resa proprio nel caso Sayadi. Cfr. per una trattazione più dettagliata si rimanda a *infra* Cap. III e IV.

²⁸ V., M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee’s Views in Sayadi*, op. cit., pp. 533-536. L’A. sottolinea chiaramente che tale *modus operandi* sarebbe stato certamente più costruttivo e avrebbe permesso al Comitato di entrare nel merito del dibattito, fornendo anche un’argomentazione più solida nel caso di specie, rispetto a quella adoperata per addivenire alle sue conclusioni.

natura delle sanzioni intelligenti. Al riguardo, il Comitato ha voluto chiarire con forza che il regime in esame non è relativo a nessun “*criminal charge*”, sebbene lo stesso possa essere particolarmente afflittivo nei riguardi dei soggetti “listati”, e che pertanto non si possa dubitare della loro natura amministrativa²⁹.

2.2 Procedure di *listing* e *de-listing* prima delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza n. 1730 e n. 1735 (2006)

La procedura di iscrizione nelle liste nere onusiane prevede due momenti fondamentali: l’adozione di un atto a portata generale, rappresentato dalla risoluzione nella quale il Consiglio determina che una specifica situazione rientra nelle fattispecie di cui all’art. 39 della Carta e chiarisce il tipo di sanzioni che gli Stati sono chiamati ad attuare; successivamente, al medesimo atto generale se ne affianca uno di natura particolare, vale a dire l’iscrizione della persona fisica e/o giuridica nella lista del Comitato. Seguendo tale impostazione, risulta evidente che l’inserimento in una *blacklist* avviene mediante un rapporto sinergico tra il Consiglio e il relativo Comitato sanzionatorio, al quale è demandata la competenza di predisporre tale lista. Ciononostante, può anche accadere che la risoluzione stessa contenga sia le sanzioni che i destinatari delle stesse, inserendoli in un annesso³⁰. In tal caso, si parla di “*automatic listing*”³¹ e il comitato competente non deve far altro che prendere atto della delibera del Consiglio e sorvegliare sul rispetto e sull’esecuzione delle sanzioni.

In concreto, l’iscrizione di un soggetto all’interno di una lista avviene mediante proposta di uno Stato, il quale, il più delle volte, si basa su informazioni non divulgabili, ritenute così sensibili da non poter essere condivise adducendo motivazioni di tutela della sicurezza nazionale, in quanto appartengono ai servizi di *intelligence* e/o diplomatici dello Stato medesimo³². Prima che intervenissero le risoluzioni n. 1730 e n. 1735, le quali, come

²⁹ Cfr. Comitato ONU sui diritti umani, *Case of Nabil Sayadi*, cit., 10.11. Similmente, J. F. FLAUSS, *Les “listes noires” de l’O.N.U.*, op. cit., p. 380.

³⁰ Si vedano, a titolo esemplificativo, le risoluzioni n. 1970, cit., Annesso I e II; n. 1973, cit., Annesso I e II; n. 2216, S/RES/2216, adottata il 14 aprile 2015, Annesso I; n. 2418, S/RES/2418, adottata il 31 maggio 2018, Annesso I; n. 2428, S/RES/2428, adottata il 13 luglio 2018, Annesso I; e n. 2368, cit., Annesso III.

³¹ L’espressione si deve a M. BOTHE, *Security Council’s Targeted Sanctions against Presumed Terrorists. The Need to Comply with Human Rights Standard*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 6, n. 3, 2008, pp. 541-555, in particolare p. 545. Quando, invece, il Consiglio predispone delle “categorie”, e lascia agli Stati il compito di proporre l’inserimento di quei soggetti che rispondono a tale categoria, l’A. parla di “*autonomous listing*”.

³² Si veda J. I. GARVEY, *Targeted Sanctions*, op. cit., p. 556.

vedremo, hanno quantomeno uniformato la procedura di *de-listing* e apportato alcune modifiche a quella del *listing*, quest'ultima si svolgeva nella più totale discrezionalità, giacché lo Stato proponente non era invitato né tantomeno obbligato a portare a conoscenza del comitato i motivi per i quali quel determinato soggetto dovesse essere iscritto in una delle liste del Consiglio. Il comitato, a sua volta, prendeva in considerazione la proposta e, attraverso la contestata procedura del *consensus*, deliberava in materia³³. Risulta evidente che l'intero *iter* procedurale si svolgeva senza dibattito, sia per via della modalità di delibera che per motivi sostanziali, cioè l'assenza di informazioni sulle quali gli Stati membri del comitato potessero esaminare la proposta. Di conseguenza, quest'ultimo non disponeva dei mezzi necessari a valutare l'appropriatezza della misura e non sapeva i motivi per i quali lo Stato avesse proposto l'iscrizione. In altri termini, non era possibile esaminare la proposta nel merito.

Ciò dava vita ad almeno tre problematiche, tutte egualmente rilevanti e non di poco conto: a) il comitato poteva essere facilmente strumentalizzato e divenire un foro a disposizione dello Stato proponente (*in primis* gli Stati Uniti d'America, dato l'elevato numero di proposte³⁴), nella misura in cui esso era ben consapevole che la sua proposta sarebbe stata accolta, anche a causa del fatto che bastava un minimo sospetto perché un determinato soggetto potesse essere iscritto in una lista nera, non essendo richiesta la presenza di un procedimento giudiziario nazionale di natura civile o penale, pendente o concluso, nei riguardi della persona fisica o giuridica; 2) vi era il rischio concreto di non identificare correttamente il soggetto di cui si richiedeva l'iscrizione nella lista, dando vita alla problematica del c.d. "*wrongfully listing*", ovvero di quegli individui o entità giuridiche

³³ In proposito v., tra i molti, I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions*, op. cit., p. 166, il quale nota che il *consensus* dà vita ad una procedura in virtù della quale "once a name is on a list, any Security Council member can block its removal". Per quanto concerne la tempistica valevole per la valutazione della proposta portata avanti da uno Stato, essa cambia da Comitato a Comitato ed è stabilita nelle loro direttive. Essa, inoltre, ha subito una notevole evoluzione. Si prenda, a titolo esemplificativo, il Comitato 1267 (ora 2253), il cui tempo d'esame era originariamente fissato a sole 48 ore, il che, intuitivamente, lasciava intendere che la proposta stessa venisse scarsamente dibattuta e quasi immediatamente accolta. Apertasi la prima stagione riformatrice del Consiglio, tale tempistica è stata portata a 5 giorni e, oggi, è fissata a 10, terminati i quali senza che nessun membro del Comitato abbia espresso obiezioni in merito, la proposta viene approvata (cfr. *Guidelines of the Committee for the conduct of its work*, par. 6 lett. n). Com'è facilmente immaginabile, tale periodo di 10 giorni non si ritrova presso le direttive di tutti i Comitati. L'unico che prevede il medesimo lasso di tempo è quello del Mali, in virtù dell'art. 6 lett. b) delle proprie direttive. Gli altri, come, a titolo esemplificativo, quello sulla Repubblica Democratica del Congo, sulla Libia, sullo Yemen e sul Sud Sudan, hanno stabilito un tempo di esame dimezzato a soli cinque giorni. Cfr. per il Congo la lett. b) del par. 5 delle direttive; per la Libia, la lett. B) del par. delle direttive; per lo Yemen, la lett. b) del par. 5 delle direttive; per il Sud Sudan, la lett. b) del par. 6 delle direttive.

³⁴ Cfr. E. ROSAND, *The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions*, in *American Journal of International Law*, Vol. 98, n. 4, 2004, pp. 745.

che si trovano erroneamente nelle *blacklists*, magari a causa di un semplice caso di omonimia³⁵; 3) il soggetto inserito non era minimamente informato, né tantomeno poteva venire a conoscenza, delle motivazioni alla base di tale provvedimento, giacché non era ancora contemplato l'obbligo di notifica al destinatario della misura, ossia la persona fisica o giuridica. In poche parole, originariamente, mancava un controllo giurisdizionale preventivo o successivo all'iscrizione nella lista del Consiglio, atto a verificare la veridicità delle informazioni e a constatare, ad esempio, una reale affiliazione e/o coinvolgimento del singolo in atti o gruppi terroristici.

Per quanto riguarda invece la modalità attraverso cui era possibile cancellare un nome da una lista nera, essa non poteva che passare *unicamente* attraverso una richiesta in tal senso da parte del soggetto interessato, che tuttavia doveva essere necessariamente filtrata dallo Stato di cittadinanza o di residenza, il quale doveva provvedere ad inoltrarla al comitato competente che, in ultima istanza, decideva circa l'accoglimento o la bocciatura della petizione secondo le proprie modalità di approvazione di una delibera (cioè il *consensus*) e senza alcun obbligo di motivare la propria posizione³⁶. Detto diversamente, all'individuo o a una società era preclusa qualsiasi via di ricorso interna alla NU che fosse percorribile direttamente dagli stessi, ma erano invece tenuti a esortare lo Stato affinché portasse l'istanza di rimozione presso il relativo comitato, cosa che non sempre poteva avvenire, in quanto era lo stesso Stato che, a sua discrezione, valutava se inviare o meno tale istanza. Inoltre, poteva accadere che lo Stato designante si mostrasse poco incline alla collaborazione e alla condivisione di informazioni e manteneva, pertanto, il potere di ostacolare la richiesta di *de-listing*, che finiva per divenire un "meccanismo puramente politico", all'interno del quale il privato, i cui diritti venivano in rilievo, non aveva alcun potere di intervento³⁷. Queste,

³⁵ È assolutamente essenziale, per un regime come quello delle sanzioni mirate che mira a prevenire l'avverarsi di determinate minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, dotarsi di informazioni certe, ufficiali e affidabili in merito alla procedura di *blacklisting*. E ciò, non solo per evitare la problematica esecrabile del *wrongfully listing*, ma anche per aumentare efficienza di tali sanzioni, indirizzandole verso il reale obiettivo. V., P. FITZGERALD, *The impact of Economic Sanctions*, op. cit., pp. 151-152.

³⁶ Si veda, *inter alios*, A. HUDSON, *Not a Great Asset*, op. cit., p. 208; P. GUTHERIE, *Security Council Sanctions*, op. cit., pp. 513-514; P. GARGIULO, *Nazioni Unite, lotta globale al terrorismo e tutela dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 1, n. 3, 2007, pp. 600-607, in specie p. 606-607; M. HAPPOLD, *Targeted Sanctions and Human Rights*, in M. HAPPOLD – P. EDEN, *Economic Sanctions and International Law*, Hart Publishing, 2016, p. 106.

³⁷ Cfr. I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 6. L'A. rimarca con forza l'impatto negativo della procedura di delibera del comitato, cioè il *consensus*, giacché permette ad ogni membro di tale organo, e non soltanto ai 5 Membri permanenti, di esercitare il diritto di veto. V. anche C. RAPOPORT, *Les sanctions ciblées*, op. cit., pp. 11-12.

dunque, erano le procedure che inizialmente caratterizzavano ciò che in dottrina è stato definito come “*the Law of the List*”³⁸.

Facendo riferimento al diritto internazionale dei diritti umani, e in particolare al già citato art. 6 della CEDU (equo processo)³⁹, le carenze onusiane sono oltremodo palesi. Innanzitutto, manca quel “tribunale indipendente e imparziale” che dovrebbe pronunciarsi sul merito della questione, per il semplice fatto che i Comitati istituiti dal Consiglio sono quanto di più lontano ci sia dall’indipendenza e dall’imparzialità, essendo organi sussidiari squisitamente politici, composti da Stati, e in cui lo Stato che ha proposto l’iscrizione, essendo Membro del medesimo organo, può anche coincidere con quello che dovrà esaminare la domanda di cancellazione dalla lista, in spregio ad uno dei principi cardine del diritto processuale *nemo debet esse iudex in propria causa*. Inoltre, le garanzie sostanziali di cui al par. 3 dello stesso articolo sono ignorate, poiché l’interessato, persona fisica o giuridica che sia, non viene assolutamente informato “nel più breve tempo possibile [...] della natura e dei motivi dell’accusa formulata a suo carico” e, di conseguenza, non gli viene assicurato il tempo necessario a predisporre la sua difesa. Ma soprattutto, non essendo contemplata la possibilità che l’individuo possa comparire innanzi ai Membri del Comitato, egli è impossibilitato a “difendersi personalmente” e a portare avanti quelle argomentazioni che reputa essenziali per contestare il provvedimento di inserimento in una lista nera; una manchevolezza che risulta quanto più aggravata dal fatto che, come noto, il singolo non può adire la CIG, né si potrebbe ricorrere alla disposizione di cui all’art. 39 del reg. int. del Consiglio, poiché, sebbene si occupi della possibilità che persone fisiche possano comparire innanzi ad esso, subordina tale eventualità ad una delibera dello stesso organo e, soprattutto, parla di un invito ai fini di fornire assistenza e/o informazioni⁴⁰. Per restare in ambito CEDU, il sistema ONU, così come originariamente strutturato in materia di *smart sanctions*, si

³⁸ Cfr. G. SULLIVAN, *The Law of the List*, Cambridge University Press, 2020, pp. 23-33. L’A utilizza tale espressione per descrivere il funzionamento del Comitato sanzionatorio su Al-Qaeda & ISIS, definito quale forma di “global security Law”, la quale si poggia su una serie di pratiche e tecniche di “governmentality” (con chiara allusione agli studi del sociologo Foucault) tra cui figurano: a) le procedure con cui i giudici trattano e hanno accesso alle informazioni confidenziali; b) tecniche di tracciamento come quelle richieste dall’aviazione civile internazionale, in particolare le API (advance passengers information); c) appositi meccanismi con cui si tende a conciliare la rule of law con la lotta al terrorismo (il riferimento in questo caso è all’*Ombudperson*); d) la presenza dei gruppi di esperti in seno al Comitato, come il *Monitoring Team*.

³⁹ Lo stesso discorso vale anche se si prende quale riferimento normativo l’art. 14 Patto ONU sui diritti civili e politici, l’art. 8 della Convenzione interamericana e l’art. 7 della Carta di Banjul, tutti egualmente dedicati alla consacrazione del diritto all’equo processo.

⁴⁰ L’articolo in questione così dispone: “Le Conseil de sécurité peut inviter des membres du Secrétariat ou toute personne qu’il considère qualifiée à cet égard à lui fournir des informations ou à lui donner leur assistance dans l’examen des questions relevant de sa compétence”.

mostra poco conforme anche a quanto richiesto dall'art. 13, ovvero il diritto ad avere un ricorso effettivo.

Un chiaro esempio di tale situazione è dato dalla risoluzione n. 1526 (2004) del Cds, la quale, con riferimento alla necessità di allegare le informazioni più utili per dimostrare la fondatezza della proposta d'iscrizione, enunciava un semplice “invito” a che gli Stati si comportassero in tal senso⁴¹; gli stessi Stati, peraltro, venivano “fortemente incoraggiati” dal Consiglio di sicurezza a portare a conoscenza della persona fisica come anche giuridica le misure sanzionatorie intraprese contro di essi⁴².

Un primo passo in avanti verso una migliore gestione della procedura di *listing* si ha con la risoluzione n. 1617 del 2005⁴³. Per il tramite di quest'ultima, il Consiglio innanzitutto chiarisce le fattispecie che giustificano l'inclusione nella lista nera in qualità di “associati” ad Al-Qaeda e/o ai Talebani⁴⁴. Essa, inoltre, stabilisce che gli Stati “forniranno” una dichiarazione scritta al relativo comitato, in specie quello n. 1267, contenente quante più informazioni possibili, al fine di permettere a quest'ultimo di entrare nel merito della proposta di inserimento. Per quanto possa sembrare un indubbio miglioramento relativamente all'obbligo di motivazione della suddetta proposta, v'è un aspetto che non va sottaciuto: gli Stati non sono obbligati ad inviare al comitato tutte le informazioni in loro possesso, poiché restano liberi di scegliere quali portare alla conoscenza del pubblico e quali, invece, tenere ancora segrete. Di conseguenza, la discrezionalità statale è stata scalfita solo in minima parte. Tra l'altro, una volta che il Comitato ha ricevuto tali informazioni, esse non diventano immediatamente di dominio pubblico, ovvero non sono disponibili a tutti gli Stati e questi ne potranno prendere visione solo dopo che il Comitato stesso abbia deciso “*on a case by case basis*” e previo assenso dello Stato da cui provengono le medesime informazioni⁴⁵.

⁴¹ Cfr. UNSC, ris. n. 1526, S/RES/1526, adottata il 30 gennaio 2004, par. 17.

⁴² *Ibidem*, par. 18

⁴³ Cfr. UNSC, ris. n. 1617, S/RES/1617, adottata il 29 luglio 2005.

⁴⁴ In particolare, gli individui, gruppi di individui e società sono considerati “associati” se “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; – supplying, selling or transferring arms and related materiel to; – recruiting for; or – otherwise supporting acts or activities of Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban, or any cell, affiliate, splinter group”. È evidente che si tratti di un'identificazione abbastanza lata ed opaca, tale da lasciare al Consiglio, come anche al Comitato, un'ampia discrezionalità in ordine alla loro identificazione. Cfr. *Ibidem*, par. 2. V., in senso critico, M. BULTERMAN, *Fundamental Rights and United Nations Financial Sanctions Regime: The Kadi and Yusuf Judgment of the Court of First Instance of the European Communities*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 19, n. 3, 2006, pp. 753-772, pp. 755-756.

⁴⁵ Cfr. UNSC, ris. n. 1617, cit., parr. 4-6.

Ancora più irrisoria, inoltre, appare la riforma di quel particolare aspetto rappresentato dall'obbligo di notificare al soggetto interessato la sua presenza in una lista nera. Sotto questo punto di vista, la risoluzione in esame non fa altro che invitare gli Stati ad informare, "to the extent possible", quegli individui e quelle persone giuridiche che si trovano nella *Consolidated List* delle misure che sono state decretate nei loro riguardi. Pertanto, non solo non è stata prevista l'obbligatorietà di tale informazione, ma essa è stata ampiamente circoscritta tramite la formula succitata. Peraltro, l'eventuale avviso avviene solamente *ex post*, non essendo minimamente previsto quello *ex ante*, così come non è contemplata una qualche udienza, pubblica o privata che sia, prima che si proceda all'iscrizione⁴⁶. Ciò, seppur comprensibilmente giustificabile per ovvie motivazioni di prevenzione, volte ad evitare che, nel caso di un terrorista, o presunto tale, questi possa prendere alcuni accorgimenti per sfuggire alle sanzioni mirate, nondimeno si concreta in una evidente carenza. In altri termini, l'iscrizione viene garantita in tempi molto più brevi, probabilmente a causa della volontà di garantire un'efficacia maggiore delle sanzioni. La *ratio* di un simile *modus operandi*, pertanto, va direttamente collegata alla necessità di prevenire che un individuo o una società possano utilizzare i fondi o viaggiare liberamente da uno Stato all'altro, o continuare a ricevere e/o vendere armi, in violazioni di eventuali embarghi.

Infine, appare doveroso rimarcare l'assenza di qualsiasi riferimento ad un elemento di primaria importanza, quale è quello della revisione delle liste. A tal proposito, v'è da dire che la necessità di una continua revisione si collega ad uno degli elementi che caratterizzano, o almeno dovrebbero farlo, le sanzioni mirate: la provvisorietà. Infatti, la presenza di un individuo o una persona giuridica in una lista nera, con la relativa applicazione delle misure sanzionatorie, trova giustificazione fintantoché lo stesso soggetto continua a soddisfare i requisiti che lo rendono idoneo al *listing*. Ne deriva che, anche in virtù del fatto che tale regime può essere particolarmente lesivo dei diritti umani, una corretta e soprattutto periodica revisione delle liste sarebbe più che opportuna, anche per valutare se un determinato individuo non sia deceduto o una società non si sia estinta, ed evitare quindi la permanenza indebitamente prolungata del soggetto al loro interno⁴⁷.

⁴⁶ In tal senso, L. VAN DEN HERIK, *The Security Council's Targeted Sanctions*, op. cit., p. 799.

⁴⁷ Come vedremo, la durata eccessiva all'interno di una lista nera può essere problematica in relazione al godimento dei diritti umani che vengono in rilievo con riguardo alle sanzioni individuali. Si prenda, a titolo esemplificativo, il diritto di proprietà, un diritto certamente non assoluto, che anzi ammette parecchie limitazioni per via della sua stessa formulazione. La Corte EDU ha chiarito che la misura del congelamento dei beni non possa, in quanto tale, essere equiparata ad una indebita privazione della proprietà; tuttavia, una lunga permanenza all'interno delle liste può rescindere il legame di proporzionalità tra l'intrusione nel diritto

2.3 Dall'istituzione del *Focal point*...

Le continue osservazioni critiche formulate non soltanto dalla dottrina italiana e straniera⁴⁸, ma anche dagli Stati⁴⁹ e, soprattutto in seno alle NU, dal *Panel* di Alto Livello istituito dal Segretario Generale⁵⁰ nonché dalla stessa Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁵¹, hanno indotto il Consiglio ad abbandonare il suo atteggiamento di chiusura verso

del singolo e il fine da perseguire, il che può condurre ad un accertamento della violazione del diritto in questione. Cfr. I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 16.

⁴⁸ In argomento, tra i molti e senza pretese di esaustività, A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, op.cit., pp. 85-135; E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment? The UN Security Council and the Rule of Law*, in *International Organizations Law Review*, Vol. 3, n. 2, 2006, pp. 189-224; M. ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste dei Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 90, n. 3., 2007, pp. 657-680, in particolare pp. 661 ss.; A. CIAMPI, *Individual Remedies*, op. cit., p. 55 ss.; L. VAN DEN HERIK, *The Security Council's Targeted Sanctions*, op. cit., p. 797 ss; M. GESTRI, *Legal Remedies against Security Council Targeted Sanctions. De Lege Lata and De Lege Ferenda_Options For Enhancing The Protection Of The Individual*, in *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 17, 2008, p. 25 ss.; F. SHAYGAN, *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de Sécurité avec les droits de l'Homme et le droit international humanitaire*, Bruylant, 2008; T. STEIN, *Protecting Human Rights vis-à-vis Targeted UN Security Council Sanctions*, in A. CONSTANTINIDES – N. ZAIKOS (a cura di), *The Diversity of International Law: Essays in Honour of Professor Kalliopi K. Koufa*, Nijhoff, 2009, p. 207 ss.; G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanction*, op. cit., pp. 682-689 e 737-743; F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Cedam, 2010; B. FASSBENDER (a cura di), *Securing Human Rights? Achievements and challenges of the UN Security Council*, Oxford University Press, 2011. Per il tema della responsabilità internazionale delle NU che potrebbe eventualmente sorgere a seguito di atti (sanzioni) illecite del Cds, v. *ex multis* A. TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council: Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford University Press, 2011.

⁴⁹ Cfr. *Second Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team Appointed Pursuant to Resolution 1526 (2004) Concerning Al-Qaida and the Taliban and Associated Individuals and Entities*, UN Doc. S/2005/83, 15 febbraio 2005, par. 53, in cui si legge che gli Stati hanno rilevato alcune carenze che pregiudicano i diritti dei singoli, tra cui la totale assenza di una qualche forma di comunicazione delle misure intraprese nei loro riguardi e la durata potenzialmente illimitata dell'iscrizione nella lista nera. Similmente, all'interno della *Letter from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council*, S/2005/761, *Annex I*, 6 dicembre 2005, par. 37, un nutrito numero di Stati ha espresso la loro sincera preoccupazione sia in merito alle procedure di *listing* e *de-listing*, repute troppo poco trasparenti, che con riguardo alla mancanza di collaborazione interstatale, nella misura in cui alcuni di essi si rifiutano di condividere tutte le informazioni riguardanti i soggetti iscritti nelle Liste, per via delle motivazioni sopraesposte. Inoltre, all'interno del *Third report of the Analytical Support*, cit., par. 54, si pone in risalto un dato di enorme importanza, ovvero la crescente riluttanza degli Stati a sottoporre i nominativi per l'iscrizione all'interno della *Consolidated List* adducendo, quale motivazione, la mancanza di un "robust de-listing mechanism". Alcune posizioni critiche sono emerse anche all'interno dei dibattiti tenutisi durante lo "Stockholm process" nei riguardi soprattutto dell'opportunità di soddisfare gli elementi cardine del *due process* sia nella procedura di *listing* che di *delisting*. Cfr. *Results from the Stockholm Process*, op. cit., par. 37, parr. 284-286 e parr. 319-321.

⁵⁰ Cfr. UNSG, *A More Secure World*, cit., par. 182, nella parte in cui si spingono i comitati delle sanzioni a predisporre adeguate procedure che permettano un esame di quei casi di individui o persone giuridiche che lamentano un'erronea iscrizione o permanenza nelle liste nere.

⁵¹ Cfr. UNGA, *World Summit Outcome*, cit. Nel documento, al par. 109, si legge *apertis verbis* che il Consiglio di sicurezza, unitamente al Segretario Generale, debba agire al fine "to ensure that fair and clear procedures exist for placing individuals and entities on sanctions lists and for removing them, as well as for granting humanitarian exemptions" (corsivo aggiunto).

tali critiche e a considerare come opportuna l'istituzione di una procedura maggiormente orientata alla trasparenza nonché al rispetto dei diritti dell'uomo, in particolare di quel diritto centrale che è l'equo processo, con tutte le garanzie di cui esso è foriero. Del resto, sempre all'interno delle stesse NU, oltre all'Assemblea generale, anche altre autorevoli fonti hanno duramente messo in risalto i caratteri delle sanzioni intelligenti poco rispondenti alla tutela dei diritti umani fondamentali, primo tra tutti il “*Fassbender Report*”, uno studio commissionato dalle stesse NU al Prof. Fassbender, segnatamente dall'Ufficio per gli affari legali, per rispondere al seguente quesito: date le norme esistenti sul piano internazionale, soprattutto quelle concernenti la tutela dei diritti umani, è possibile sostenere che il Consiglio di sicurezza, allorquando utilizzi i poteri che gli derivano dal Cap. VII, sia giuridicamente vincolato a garantire il loro rispetto? Tale Rapporto ha evidenziato come il regime sanzionatorio 1267 –ma l'argomentazione può essere estesa *mutatis mutandis* anche agli altri regimi- si presenti apertamente in conflitto con i principi del diritto internazionale dei diritti umani, per il fatto che i soggetti vengono inseriti nella lista nera senza una solida base legale, non possono accedere alle informazioni a fondamento di tale iscrizione, non hanno *locus standi* innanzi al Comitato o al Consiglio e non godono della presenza di un rimedio effettivo; il tutto si risolve in un “diniego di rimedi giuridici” che rende il sistema delle sanzioni “insostenibile alla luce dei principi del diritto internazionale dei diritti umani”⁵². Pertanto, e tenuta in debita considerazione la nuova prassi del Consiglio consistente nel rivolgersi agli individui mediante sanzioni, il Rapporto ha auspicato l'elaborazione di procedure idonee per permettere agli stessi di contestare l'aggiunta del loro nome all'interno della lista, procedure che possono spaziare da un Ufficio dell'*Ombudsperson* a una commissione d'inchiesta, passando per l'istituzione di un Comitato simile a quello presente in seno al Patto ONU sui diritti civili e politici⁵³. Risulta impossibile, quindi, comprendere la volontà del Consiglio di procedere ad una riforma delle sanzioni mirate se non la si

⁵² Cfr. B. FASSBENDER, *Targeted Sanction and Due Process: The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter*, Study Commissioned by U.N. Office of Legal Affairs, reperibile online, marzo 2006, pp. 4-5. Il rapporto mette in luce una “*legittima aspettativa*” riguardante il fatto che il Consiglio di sicurezza, quando pone in essere atti capaci di incidere sui diritti dei privati, si conformi agli *standards* del giusto processo, e ciò alla luce dello sviluppo del diritto dei diritti umani e degli atti preposti alla loro tutela, tra cui primariamente la stessa Carta delle NU. Accanto a ciò, il rapporto non manca di esplorare diverse tematiche giuridiche, come quella vertente sulla possibilità di assoggettare il Consiglio al rispetto dei diritti dell'equo processo in quanto organo delle NU, e quindi di un'organizzazione internazionale, la quale, essendo soggetto di diritto internazionale, è vincolata al rispetto delle norme consuetudinarie, finendo pertanto per rispondere positivamente al quesito principale che abbiamo illustrato poco sopra.

⁵³ *Ibidem*, par. 12.9. Il testo suggerisce inoltre alcuni riferimenti in merito all'effettività del rimedio da stabilirsi, tra cui la speditezza della procedura, l'accessibilità della stessa, la possibilità di adottare misure provvisorie e poteri necessari a garantire il rispetto della decisione assunta.

affianca alle pregresse iniziative in tal senso promosse all'interno del sistema ONU, nel cui ambito l'Assemblea generale ha anche adottato nel 2006 la *Global Counter-Terrorism Strategy*, un documento che contiene “un approccio comune, strategico ed operativo, per contrastare il fenomeno del terrorismo”⁵⁴. La struttura procedurale attinente alle *smart sanctions* ha dunque subito una prima riforma che si concreta in due risoluzioni, la n. 1730 e la n. 1735, le quali hanno apportato interessanti, seppur troppo limitate, modifiche alla procedura di *de-listing*, la prima, e a quella di *listing*, la seconda.

Com'è noto, la n. 1730 ha istituito un meccanismo che può essere attivato da chi desidera essere cancellato da una *blacklist* del Consiglio: trattasi del c.d. *Focal point*, la cui creazione si deve in buona parte alle pressioni della Francia e degli Stati Uniti. Esso rappresenta una soluzione adoperabile *direttamente* da colui il quale vuole attivare la procedura di disinserimento dalla lista nera. In tal senso, tuttavia, non bisogna giungere ad un'affrettata conclusione e considerarlo come una comunicazione individuale al pari di quella disciplinata dai ben noti Protocolli facoltativi ai Patti onusiani sui diritti umani di prima e seconda generazione; né tantomeno risulta essere equiparabile ad un ricorso individuale di natura assimilabile a quella in ambito CEDU. Il *Focal point*, infatti, svolge solo una funzione di segretariato, giacché il suo compito non va oltre quello di portare a conoscenza del relativo comitato, e più precisamente dello Stato di residenza/cittadinanza, la domanda di cancellazione avanzata dal richiedente. Sotto questo punto di vista, la sua azione è strettamente limitata, non potendo raccomandare l'eventuale richiesta di depennamento, né ha, come prevedibile, poteri decisionali in merito, per cui non può minimamente essere definito come “rimedio effettivo” su cui l'individuo o la società giuridica possono contare⁵⁵.

Vale la pena notare che, come si evince dal quinto alinea del preambolo, il Consiglio ha voluto precisare che, nel predisporre tale “punto focale”, è stato mosso dalla necessità di assicurare delle metodologie “eque e giuste” nell'iscrizione e nell'eventuale cancellazione dalle *blacklists* tanto agli individui quanto alle persone giuridiche interessate. In sostanza,

⁵⁴ Cfr. P. GARGIULO, *Nazioni Unite*, op. cit., p. 600. Tale Strategia, enunciata dalla risoluzione dell'Assemblea generale n. 60/288, A/RES/60/288, 20 settembre 2006, si snoda lungo quattro pilastri fondamentali, di cui l'ultimo è di particolare interesse perché fa riferimento alla necessità di porre in essere una lotta al terrorismo che si rispettosamente dei diritti umani. In tal senso, il documento richiama gli Stati al rispetto dei loro obblighi internazionali in materia e li esorta non solo all'applicazione del c.d. “*core treaties*” ma anche all'accettazione della competenza dei pertinenti organi di controllo predisposti da questi trattati. Ciò al fine di avere, a livello domestico, un sistema di giustizia che si in armonia con lo Stato di diritto.

⁵⁵ V., A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, op. cit., pp. 119-122; M. BOTHE, *Security Council's Targeted Sanctions*, op. cit., p. 547.

chi volesse ottenere la rimozione del proprio nome, può rivolgersi direttamente al *Focal point*, istituito in seno al Segretariato delle NU⁵⁶, oppure, in alternativa, allo Stato di residenza o di cittadinanza, affinché inoltri domanda in tal senso. Tenendo a mente le principali caratteristiche della procedura di cancellazione delineate nel precedente paragrafo, è appena il caso di sottolineare che la risoluzione, mediante una nota a piè di pagina, ha chiarito che uno Stato possa decidere che il *Focal point* rappresenti l'unica via percorribile per chi sia interessato a contestare l'inserimento in una lista nera, eliminando quindi definitivamente il canale governativo⁵⁷.

L'*iter* procedurale si svolge nei seguenti termini. Dopo aver ricevuto la domanda di *de-listing*, e dopo aver verificato che si tratti di una nuova richiesta⁵⁸, il *Focal point* informa il richiedente dell'avvio della procedura. Essa si caratterizza per un iniziale rapporto sinergico tra lo Stato che ha originariamente fornito informazioni utili all'inserimento nella lista e quello (o quelli) di residenza o di cittadinanza, rapporto consistente in uno scambio di consultazioni volto anche a capire se uno di tali Stati intende proporre la cancellazione. Se emerge tale intenzione, è necessario informare il Presidente del relativo comitato delle sanzioni, il quale, prendendone atto, iscrive all'ordine del giorno del comitato stesso la discussione sull'eventuale rimozione.

Se, in seno a quest'ultimo, uno di quei governi che si sono previamente consultati si oppone, si apre una seconda fase, in cui ogni membro che è in possesso di informazioni a favore del *de-listing* è "invitato" a dividerle con i governi che hanno inizialmente esaminato e discusso la domanda. Nel caso in cui trascorrono tre mesi – definiti di "ritardo ragionevole" – senza che gli Stati suddetti abbiano fatto osservazioni o non abbiano avvisato il Presidente del fatto che stanno effettivamente analizzando la richiesta, il *Focal point* mette i membri del Comitato a conoscenza di ciò e il dossier del richiedente viene fatto circolare tra quest'ultimi. Giunti a tale fase, ogni Stato membro del Comitato può raccomandare l'eliminazione del nome dell'interessato, *previa necessaria consultazione* con lo Stato che

⁵⁶ Cfr. UNSC, ris. n. 1730, S/RES/1730, adottata il 19 dicembre 2006, par. 1. Nello specifico, è il Segretario generale che deve istituire il *Focal point* all'interno del segretariato, come direttamente chiestogli dal Consiglio di Sicurezza.

⁵⁷ Secondo M. ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela*, op. cit., p. 663, tale clausola, inserita nelle intenzioni del Consiglio per apportare un maggiore grado di tutela, finisce per ottenere il risultato opposto. Difatti, qualora il governo decidesse di avvalersi di tale clausola, all'individuo non resterebbe che far pervenire la propria domanda di cancellazione al solo *Focal point*, eliminando la possibilità che il medesimo individuo possa "introdurre ricorsi giurisdizionali di diritto interno contro eventuali rifiuti abusivi dello Stato di cittadinanza o residenza di sottoporre il caso al riesame del comitato delle sanzioni".

⁵⁸ Se si tratta di una domanda reiterata che non contiene alcun elemento o informazione nuova o supplementare rispetto alla richiesta originale, il *Focal point* può rigettarla d'ufficio, cioè senza attendere che si pronunci il relativo comitato.

originariamente ne aveva proposto l'iscrizione e, a tal fine, è tenuto a informare il Presidente e a trasmettergli le proprie motivazioni. Se trascorre inutilmente un mese, ovvero non giunge nessuna proposta a favore, la domanda del richiedente viene considerata respinta e la procedura si conclude. In altre parole, vige un *consensus* a sfavore della domanda di *de-listing*, poiché solo una raccomandazione a favore è in grado di condurre a buon esito la rimozione dalla *blacklist*, mentre il silenzio dei membri del comitato verrà interpretato come un rifiuto di dare seguito a tale rimozione.

Il *Focal point*, inoltre, ai sensi della medesima risoluzione, svolge anche la funzione di informare il richiedente circa l'esito finale della procedura. Nel caso in cui quest'ultima sia terminata negativamente, ovvero il nome del soggetto interessato permane nella lista nera, non è stato previsto alcun obbligo di motivare nel merito il respingimento della richiesta e ciò, si badi bene, non soltanto con riferimento allo stesso *Focal point*, ma anche per quanto riguarda il comitato, il quale, quindi, non dovrà neppure spiegare al richiedente il perché del rigetto della sua proposta di cancellazione⁵⁹.

Come già preannunciato, l'azione del Consiglio si è snodata altresì lungo l'approvazione della risoluzione n. 1735 che completa le riforme onusiane approntate in questi anni dal massimo organo esecutivo delle NU. Prendendo le mosse dall'aspetto che ci sembra essere il più rilevante, il paragrafo 10 ha previsto finalmente un obbligo di notifica nei confronti dello Stato di residenza o di cittadinanza del destinatario delle sanzioni. A tal riguardo, si specifica che il Segretariato del Comitato (1267) debba svolgere una funzione di raccordo con le Missioni Permanenti degli Stati suddetti, le quali, a loro volta, avviseranno i rispettivi governi. Da un punto di vista temporale, la notifica deve inderogabilmente avvenire dopo la pubblicazione del nome nella lista ma entro due settimane decorrenti da quando il soggetto viene iscritto *de facto* nella stessa. Se ciò può essere salutato positivamente *prima facie*, non altrettanto può dirsi in relazione all'obbligo di notifica nei riguardi dei soggetti direttamente interessati. In proposito, la risoluzione non contiene nessun obbligo, ma si limita ad enunciare un "invito" agli Stati affinché, mediante "*reasonable steps*", gli individui o le persone giuridiche siano informati sia della loro presenza in una delle liste nere che delle sanzioni mirate di cui sono destinatari⁶⁰. In poche parole, il

⁵⁹ Come osservato da G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions*, op. cit., p. 685; J.I. GARVEY, *Targeted Sanctions*, op. cit., p. 561.

⁶⁰ Cfr. UNSC, ris. n. 1735, S/RES/1735, adottata il 22 dicembre 2006, parr. 10-11. La risoluzione, avendo ad oggetto le minacce poste dal terrorismo alla pace e alla sicurezza internazionale, si rivolge al comitato competente, cioè l'allora 1267.

Consiglio ha fatto un passo avanti e due indietro, non allargando l'obbligo di comunicazione anche nei riguardi di tali soggetti.

La risoluzione, inoltre, sembra perseguire fini di coerenza per quanto attiene al *modus operandi* della procedura di *listing*, giacché predispone un modulo prestabilito (*cover sheet*), allegato alla stessa risoluzione come "Annesso I", cui gli Stati possono fare riferimento all'atto della proposta di inserimento nella lista e al cui interno devono figurare determinate informazioni tra le quali il nome e il cognome dell'individuo, quelli del padre e della madre, eventuali nomi fittizi o soprannomi, la nazionalità, l'appartenenza etnico-religiosa, l'occupazione, data e luogo di nascita, l'indirizzo attuale e quello passato, nonché l'eventuale possesso o controllo di aziende o società; per le persone giuridiche è richiesta soprattutto la sede legale, l'indirizzo e la città in cui opera. L'utilizzo di tale modello, tuttavia, non è giuridicamente obbligatorio, ma rimane a discrezionalità dello Stato.

Per quanto riguarda l'obbligo di motivare quanto più dettagliatamente possibile l'iscrizione in una lista nera, non si fa altro che rimandare a quanto prescritto dalle risoluzioni poc'anzi esaminate, ovverosia la n. 1527 e la n. 1617, le quali fanno riferimento alla produzione di uno "*statement*" contenente la documentazione atta a comprovare che il soggetto in questione soddisfi i criteri per essere inserito in una lista del Consiglio. Peraltro, neppure in tal caso si prevede che il suddetto *statement* possa circolare pubblicamente nella sua interezza, tant'è vero che lo Stato proponente è chiamato a "*identify those parts of the statement of case which may be publicly released for the purposes of notifying the listed individual or entity, and those parts which may be released upon request to interested States*"⁶¹. In sostanza, il rapporto è estremamente confidenziale e sarà lo stesso Stato che eventualmente deciderà quali informazioni in esso contenute potranno essere pubblicamente divulgate. Tale problematica è la conseguenza diretta del fatto che, come già detto, i diversi Stati che richiedono l'iscrizione di un soggetto nella *Consolidated List* si basano in larga parte sui rapporti forniti dai rispettivi servizi di *intelligence* che, in quanto tali, sono considerati come non pubblicabili, quantomeno non interamente.

Da ultimo, nella sezione dedicata al *delisting*, il Consiglio affronta per la prima volta la questione del *wrongfully listing*, e lo annovera come una delle motivazioni che il comitato competente può prendere in considerazione ai fini di giustificare il depennamento di un soggetto fisico o giuridico dalla lista nera⁶²; anche in tal caso, tuttavia, ci preme sottolineare

⁶¹ *Ibidem*, par. 6.

⁶² *Ibidem*, par. 14.

la parzialità dell'intervento del Consiglio, in quanto non è stato previsto alcun risarcimento del danno a favore di chi è stato erroneamente iscritto nella predetta lista, né egli/esso è stato espressamente autorizzato ad adire il *Focal point*, adducendo come causa alla base della domanda di *de-listing* la presenza erronea nella lista suddetta.

Avendo esaminato il quadro complessivo delle risoluzioni, siamo dell'opinione che, a fronte delle poche migliorie intervenute a seguito della loro adozione⁶³, in specie la predisposizione di un canale giuridico messo a *diretta* disposizione del singolo o della persona giuridica per contestare la sua presenza in una lista nera e la certezza che tutte le petizioni di cancellazione vengano portate all'esame del comitato a differenza di quanto avveniva prima⁶⁴, persistono delle lampanti criticità che inficiano sensibilmente sia la procedura di iscrizione che di cancellazione dalla medesima lista. Per quanto attiene alla prima, la discrezionalità statale in merito all'obbligo di motivare l'inserimento risulta ancora alquanto elevata, non essendo neppure obbligato ad utilizzare il modello prestabilito fornito dal Consiglio; ma soprattutto, non è stata contemplata la notifica obbligatoria al diretto interessato che, da un momento all'altro, e senza sapere i motivi, non solo si ritrova in una lista nera pubblicamente consultabile, ma si vedrà anche impossibilitato a viaggiare e ad attraversare i confini degli Stati che stanno applicando il regime sanzionatorio, oppure a non poter più utilizzare i propri conti bancari in virtù delle tipiche misure di congelamento che caratterizzano le sanzioni mirate⁶⁵. E non può passare inosservato il fatto che tutte le modifiche contenute nella risoluzione n. 1735 abbiano un ambito di applicazione davvero limitato, giacché interessano solamente il regime sanzionatorio relativo ad Al-Qaeda e ai Talebani.

⁶³ Migliorie che sono state salutate positivamente dagli Stati nel momento in cui si è deciso di istituire un organo, quale il *Focal point*, in grado di ricevere le domande di rimozione dalla lista nera direttamente dai soggetti iscritti nella medesima. Al riguardo, è possibile fare riferimento alle dichiarazioni degli Stati all'atto della votazione concernente, per l'appunto, la risoluzione n. 1730. Cfr. UN Doc. S/PV.5599, in particolare l'intervento del delegato francese, il quale non ha celato la sua approvazione verso una procedura che "enables individuals and entities that have been listed to present their petitions for delisting directly to a focal point created to that end within the Secretariat" sottolineando con compiacimento come "the new mechanism will make the procedure more accessible, clearer and standardized. It will also ensure that all submissions will be considered by the sanctions committees within a reasonable delay. It therefore represents considerable progress in terms of equity and transparency".

⁶⁴ V., K. PROST, *Security Council Sanctions and Fair Process*, in L. VAN DEN HERIK, *Research Handbook*, op. cit., p. 219; N. KINCHIN, *Administrative Justice in the UN*, op. cit., p. 186.

⁶⁵ Si palesa quindi la differenza con il congelamento dei beni quale misura nazionale, poiché essa è provvisoria, viene pronunciata nell'ambito di un "judicial determinaton" ed è soprattutto suscettibile di ricevere appello presso un organo giurisdizionale imparziale e indipendente, laddove a livello onusiano il *freezing* è alternativo al "judicial determination". Cfr. I. CAMERON, *Respecting Human Rights*, op. cit., p. 20; ID., *The European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 8.

Quanto alla seconda, gli aspetti problematici sono ancora maggiori. Se è vero, infatti, che l'individuo possa direttamente attivare la procedura di *de-listing*, senza attendere l'eventuale avallo statale ma rivolgendosi al *focal point*, che però svolge solo una funzione di segretariato non essendo neppure un organo "quasi-giurisdizionale"⁶⁶, del pari è però vero che egli non ha alcun *locus standi* in seno al comitato e, pertanto, gli risulta impossibile agire attivamente a tutela dei propri diritti, facendo valere le proprie ragioni atte a corroborare la richiesta di cancellazione⁶⁷. Ancora, la procedura predisposta dalla risoluzione n. 1730 risulta essere "la quintessenza di una procedura politica"⁶⁸ ed è essenzialmente diplomatica, come opportunamente rilevato dal Giudice di Lussemburgo nell'ambito del caso *Kadi*⁶⁹, e di conseguenza non soddisfa i principi fondamentali che dovrebbero governare una procedura giudiziaria, tra cui il requisito che la causa venga esaminata da "un tribunale indipendente e imparziale". Anche l'aver previsto che un membro qualsiasi del comitato possa raccomandare il deperimento solo dopo aver ottenuto il preliminare assenso dello Stato che inizialmente aveva proposto l'iscrizione nella lista risulta problematico. Quest'ultimo Stato, difatti, molto probabilmente assumerà un atteggiamento renitente, determinato dalla convinzione di aver proposto l'iscrizione dell'individuo o della persona giuridica per valide ragioni, e sarà conseguentemente poco incline a rivedere la propria posizione al riguardo. Da questo punto di vista, pertanto, è facile concludere che il Consiglio non abbia a pieno compreso le esigenze riformatrici provenienti dall'interno e al di fuori delle Nazioni Unite, e abbia scelto di adottare soluzioni che non ledessero la sua autonomia e la sua discrezionalità in materia⁷⁰.

⁶⁶ Difatti, il suo unico compito, nonché reale passo in avanti nella procedura di cancellazione dalle liste, è quello di "centraliser les demandes de radiation pour l'ensemble des comités de sanctions désignés et à informer les requérants de l'issue de leur demande". Cfr. C. RAPOPORT, *Les sanctions ciblées*, op. cit., p. 16.

⁶⁷ Cfr., M. ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela*, op. cit., pp. 662-663, il quale definisce "più formali che sostanziali" le reali opportunità offerte al singolo di ottenere accesso all'*iter* di cancellazione. Più in generale, secondo l'A., le riforme del Consiglio, poste in relazione al principale obiettivo che intendevano perseguire (la tutela dei diritti dei soggetti iscritti), hanno mostrato di essere caratterizzate da "un approccio parziale, viziato dalla mancanza di una visione organica del problema" (*Ibidem*, p. 669).

⁶⁸ L'espressione è di A. CIAMPI, *Individual Remedies*, op. cit., p. 58, la quale altresì osserva che, a fronte della natura fondamentalmente politica della procedura, "[the] chances of success will mostly, if not entirely, depend on the strength and political weight of the government sponsoring the petition and/or the attitude of the designating State (very often a permanent member of the Security Council)". (cfr. *ibidem*, p. 75).

⁶⁹ Cfr. Corte di Giustizia dell'Ue, *Case of Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, sentenza del 3 settembre 2008, par. 323.

⁷⁰ Di ciò ne è prova il fatto che, a fronte della istituzione del *focal point*, non sono diminuiti, ma anzi sono aumentati i ricorsi presso tribunali nazionali e regionali, promossi da individui o persone giuridiche che tentano di impugnare le misure di congelamento dei beni. Cfr. *Sixth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, UN. Doc. S/2007/132, 8 marzo 2007, par. 36, in cui innanzitutto viene fatto notare come "the number of cases has escalated over recent years", e procede poi ad elencarli all'interno dell'Annesso I, notando che la maggior parte di essi origina all'interno dell'Ue, ai quali si aggiungono due procedimenti presso

Infine, ci preme rimarcare anche due ulteriori aspetti. Da una parte, non può non essere criticato il fatto che l'eventuale *consensus* raggiunto in seno ad un comitato valga come rigetto della domanda di cancellazione, dal momento che preclude ogni dibattito in merito, il quale sarebbe invero più che opportuno data la delicatezza della questione, senza dimenticare il fatto che deliberare per mezzo del *consensus* significa dare il diritto di veto a tutti i Membri del comitato, con la conseguenza che anche un solo Stato può bloccare la richiesta di *de-listing*; dall'altra, e come conseguenza diretta di quest'ultima criticità, il comitato non è giuridicamente obbligato a motivare il rifiuto della proposta di cancellazione dalla lista, causando un *vulnus* nella situazione giuridica del diretto interessato, impossibilitato a conoscere i motivi che hanno condotto la procedura verso un esito negativo⁷¹.

In poche parole, persiste una generica discrezionalità che lede i principi e le garanzie dell'equo processo e del diritto alla difesa, in virtù del quale non solo è imperativo che “i destinatari di una sanzione siano messi in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista sugli elementi ritenuti a loro carico per infliggere la sanzione”⁷², ma anche che “all'interessato devono essere comunicati gli elementi ritenuti a suo carico per fondare la sanzione amministrativa prevista”⁷³. È più che evidente che il programma di riforme del Consiglio, sostanziatosi nell'istituzione del *Focal point*, vada un minimo incontro alla prima garanzia, ma tralascia ampiamente la seconda, come giustamente notato anche dall'Avvocato generale della Corte di giustizia dell'Ue, Maduro, il quale, nella sua Opinione sul caso *Kadi I*, ha ben messo in luce tali carenze, le quali rendono inevitabilmente la procedura del *Focal point* “*purely a matter of intergovernmental consultation*”⁷⁴.

L'insieme di siffatte problematiche emerse in corso di trattazione è stato altresì riscontrato dagli organi di altre Organizzazioni internazionali, tra cui il Consiglio d'Europa, dove l'Assemblea parlamentare ha ammonito che l'applicazione di questo nuovo tipo di sanzioni, benché preferibile rispetto al modello tradizionale a causa dell'incentrarsi solamente sul singolo colpevole e non sull'interezza dello Stato, debba per ciò stesso

le giurisdizioni del Pakistan (di cui una ha già predisposto lo “scongelo” dei beni dell'interessato), altri due presso quelle turche e, infine, quattro ricorsi alle corti statunitensi.

⁷¹ V., I. CAMERON, *Respecting Human Rights*, op. cit., p. 37, il quale definisce il *Focal point* come una “clearing house” non in grado, tra le altre cose, di esaminare la necessità e la proporzionalità delle misure decretate; M. HAPPOLD, *Targeted Sanctions and Human Rights*, op. cit., p. 107.

⁷² Cfr. Tribunale di primo grado della CE, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council*, case t-228/02, sentenza del 12 dicembre 2006, par. 91.

⁷³ *Ibidem*, par. 93.

⁷⁴ Cfr. *Opinion of Advocate General Poiares Maduro, Kadi v. Council and Commission*, Case C-402/05P, 16 gennaio 2008, par. 51.

rispettare i principi relativi alle garanzie e alle procedure giudiziarie consacrate nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel Patto ONU sui diritti civili e politici, nonché una soglia minima con riguardo al diritto alla libertà di movimento e alla proprietà privata. In particolare, le garanzie di cui sopra, alla luce della *rule of law*, dovrebbero quanto meno essere le seguenti: a) essere adeguatamente informati delle accuse mosse nei propri confronti; b) godere del fondamentale diritto di essere ascoltati e, quindi, essere in grado di difendersi; c) assicurare che le decisioni che ledono i propri diritti vengano esaminate da un organo imparziale e indipendente; d) ricevere il dovuto indennizzo a seguito di ogni indebita violazione dei propri diritti. Dal momento che in seno alle NU tale osservanza non viene prestata, la medesima Assemblea “*encourage les tribunaux nationaux et européens à mettre les voies de recours nécessaires à la disposition des victimes des procédures inéquitables utilisées actuellement*”⁷⁵.

Anche la Commissione Internazionale dei Giuristi, all'interno del “Rapporto sul terrorismo, anti-terrorismo e diritti umani”, ha definito il regime delle sanzioni (in specie quello del terrorismo internazionale) come non rispondente al diritto all'equo processo, a causa della mancanza di un sindacato giurisdizionale indipendente sulla richiesta di *de-listing* che viene invece esaminata mediante una procedura “politica” da parte del Comitato. Conseguentemente, il suddetto regime non è conforme ai “principi fondamentali dei diritti umani e dello stato di diritto” e, pertanto, “indegno di un'istituzione internazionale come le NU”⁷⁶.

⁷⁵ Cfr. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport de D. Marty, *Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union Européenne*, 2007, Doc. 11454. Il medesimo rapporto avanza una possibile soluzione che si concreterebbe nell'istituzione di una commissione indipendente o un tribunale indipendente. Ci sembra una soluzione politicamente e giuridicamente difficile da sostenere, in quanto il Consiglio di sicurezza non accetterebbe mai nessun organo in grado di sostituirsi alla sua autorità e al suo potere di valutazione in ordine ad una delle fattispecie da cui originano l'imposizione delle sanzioni, essendo il principale depositario del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tale posizione politica risulta suffragata da un argomento giuridicamente solido, e cioè che è proprio la Carta che stabilisce tale potere all' art. 24 par. 1. È interessante notare come, a seguito di tale rapporto, la medesima Assemblea abbia adottato la ris. n. 1597 (2008), denominata “*Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne*”, il cui testo innanzitutto ricorda che la lotta al terrorismo debba essere condotta in modo rispettoso dei diritti umani e che le NU devono rappresentare, in tale campo, un modello esemplare da seguire (parr. 1-2). Nondimeno, l'Assemblea non può che definire come “arbitraire” il meccanismo onusiano delle sanzioni intelligenti, poiché non prevede un riesame indipendente del caso e nessuna forma di riparazione in caso di violazioni dei diritti del singolo (par. 6.1). In altri termini, non vengono garantiti neppure i principi minimi procedurali in tema di equo processo. Inoltre, chiarisce che l'applicazione di tali sanzioni, proprio per i motivi sopraesposti, deve avvenire conformemente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e al Patto ONU sui diritti civili e politici (par. 4).

⁷⁶ Cfr. International Commission of Jurists, *Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights*, Geneva, 2009, pp. 116-117.

Prima di passare all'analisi dell'altra importante novità rappresentata dall'istituzione dell'ufficio dell'*Ombudsperson*, ci sembra utile soffermarci su alcune risoluzioni che potremmo definire "transitorie", in quanto fanno da collegamento tra i due momenti in cui il Consiglio ha predisposto i principali emendamenti in materia di sanzioni mirate. Una di esse è la risoluzione del Cds n. 1822 del 2008, la quale rileva primariamente per via di alcune precisazioni concernenti gli aspetti legati alla procedura di *listing*. Difatti, si è voluto ulteriormente incoraggiare gli Stati proponenti a fare uso del "cover sheet" di cui al par. 7 della risoluzione n. 1735⁷⁷ ed è stata prevista una riduzione della tempistica riguardante l'obbligo, gravante sul Segretario generale, di informare le Missioni Permanenti degli Stati di cittadinanza o di residenza in cui si presume si trovino i destinatari delle sanzioni, obbligo che adesso deve essere soddisfatto entro una settimana rispetto alle due originariamente contemplate dalla risoluzione n. 1735⁷⁸. Le disposizioni che, a nostro parere, meritano maggiormente attenzione sono costituite dal combinato disposto dei paragrafi 12 e 17. In virtù del primo, si stabilisce che lo Stato proponente debba individuare le parti dello "statement" che possono essere rese pubbliche anche per servire scopi di informazione e notifica in favore della persona fisica o giuridica inserita nella *Consolidated list*. L'importanza di tale previsione si palesa alla luce del par. 17, mediante il quale il Consiglio richiede agli Stati, con più vigore rispetto alla risoluzione n. 1735⁷⁹, di notificare all'individuo o alla persona giuridica la presenza in una lista nera, e dovrebbero farlo in "timely manner". È possibile, di conseguenza, ravvisare un (seppur timido) cambio di impostazione, tant'è vero che gli Stati devono fornire al diretto interessato anche una copia della parte dello *statement* reso pubblico, unitamente alla descrizione degli effetti giuridici che derivano dal *listing*.

Per ciò che è inerente alla fase di *de-listing*, invece, l'unica novità si concreta nell'aver previsto un obbligo di notifica concernente la rimozione di un nome dalla *Consolidated list*, che viene sempre espletato dal Segretario generale entro e non oltre una settimana dalla rimozione suddetta e vige solo nei confronti delle Missioni Permanenti dello Stato proponente o dello Stato interessato (cioè quello di residenza/ cittadinanza); al tempo stesso,

⁷⁷ Cfr. UNSC, ris. n. 1822, S/RES/1822, adottata il 30 giugno 2008, par. 14. Interessante anche il par. 13 che richiede che sia presente nel sito web del Comitato 1267 il c.d. "narrative summary", ovvero un breve riassunto dei motivi per i quali una determinata persona fisica o giuridica è stata iscritta nella *Consolidated List*.

⁷⁸ *Ibidem*, par. 15.

⁷⁹ Il par. 17 della ris. n. 1822, infatti, non si apre con un semplice "calls upon", ma con "demands". Naturalmente non si tratta di un obbligo ma di un invito formulato in modo più incisivo.

e come prevedibile, il medesimo obbligo non trova applicazione nei rapporti tra Stati e diretti interessati, avendo il Consiglio previsto un mero invito al riguardo⁸⁰.

Da ultimo, vale la pena volgere l'attenzione su alcune proposte che sono state avanzate per superare le difficoltà del sistema onusiano in materia di sanzioni intelligenti, in relazione soprattutto alla doverosità di garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali degli individui o delle società "listate". A tal proposito, la spinta riformatrice è stata alimentata da parte degli Stati che hanno mirato a superare il procedimento d'esame delle domande di *de-listing*, emendato dalla creazione del "punto focale", mediante l'istituzione di meccanismi di revisione indipendenti che siano direttamente attivabili dall'interessato. Il fatto che siano stati gli stessi Stati a proporre delle alternative finalizzate al miglioramento della procedura onusiana dà modo di riflettere su un aspetto certamente curioso. Animati da un'iniziale e verace soddisfazione nei confronti di un percorso di riforme poi culminato con l'istituzione del *Focal point*, gli Stati suddetti hanno successivamente avvertito il bisogno di andare oltre tale risultato, forse perché ben consapevoli della manifesta insufficienza degli emendamenti apportati; peraltro, alcune delle proposte che di seguito illustreremo hanno in parte anticipato quello che effettivamente è avvenuto a livello delle NU, vale a dire la predisposizione di un ufficio dell'*Ombudsperson*, il che dimostra come, almeno indirettamente, il Consiglio di sicurezza abbia preso in considerazione le posizioni assunte dagli Stati in materia di sanzioni intelligenti per orientare i successivi sviluppi e miglioramenti nella suddetta materia.

Uno degli atti che contiene maggiori novità è certamente il c.d. "*White Paper*" del *Watson Institute for International Studies*, il quale è frutto di alcune ipotesi avanzate dai governi della Svizzera, della Svezia e della Germania. Tale *Paper* suggerisce l'istituzione di organi come una commissione d'esperti indipendenti, la quale, essendo composta da individui nominati dal Segretario generale delle NU, quantomeno garantirebbe il necessario requisito dell'imparzialità e dell'indipendenza del processo di revisione e, dal punto di vista delle competenze, sarebbe dotata di un potere decisionale che, però, può essere vanificato dal relativo comitato⁸¹; in via alternativa si propone la nascita di un *Ombudsman* indipendente, cui i soggetti "listati" potrebbero rivolgere le loro istanze di cancellazione, ma

⁸⁰ *Ibidem*, par. 23.

⁸¹ V., T. J. BIERSTEKER – S. E. ECKERT, *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, "White Paper" prepared by the Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University, marzo 2006, p. 46. La decisione del *Panel*, infatti, può non essere seguita dal Comitato. L'aspetto interessante, tuttavia, è che, se si verifica tale ipotesi, la questione verrebbe portata all'attenzione del Consiglio, cui spetta la decisione finale. Inoltre, ed anche ciò è certamente degno di nota, il soggetto che cerca di ottenere la rimozione del proprio nome può comparire innanzi a tale *Panel*.

che tuttavia non avrebbe poteri vincolanti, essendo competente a prendere solamente delle raccomandazioni⁸². Altresì si avanza la possibilità di far esaminare le richieste di depennamento da un tribunale arbitrale, il cui modello di riferimento sarebbe offerto dall' *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) o, alternativamente, da un vero e proprio organo giurisdizionale, cui affidare anche la funzione di “revisionare” le decisioni del Consiglio e dei comitati e sarebbe, a tal fine, dotato di poteri vincolanti⁸³. Le premesse per una sua istituzione in ambito onusiano sarebbero ben solide, data l'esistenza di un simile organo con riferimento alla risoluzione delle controversie relative al rapporto di lavoro tra i funzionari dell'ONU e la stessa organizzazione, ovvero il Tribunale del Contenzioso Amministrativo delle NU, al quale si affianca, in virtù della riforma che ha avuto luogo nel 2009, il Tribunale d'Appello delle NU che garantisce quindi un doppio grado di giudizio⁸⁴.

Ancora, il *Discussion Paper on Supplementary Guidelines for the Review of Sanctions Committees' Listing Decisions*, contiene alcune iniziative caldegiate dalla Danimarca, dal Liechtenstein, Svezia e Svizzera. Sulla scia di quanto scritto nel *White Paper*, il “*Discussion Paper*” prevede che venga creato un *Panel* di revisione (*Review Panel*), composto da sole tre personalità indipendenti che, su proposta del Segretario generale delle NU, sono nominati dal Consiglio di sicurezza⁸⁵. Tale organo, una volta ricevute le istanze di depennamento per il tramite del *Focal point*, avrebbe il compito di formulare osservazioni preliminari in merito al suo accoglimento⁸⁶, e successivamente, esaminarla. A questo proposito, giova sottolineare che il *Panel* non sarebbe dotato di poteri decisionali definitivi in relazione alla suddetta petizione, potendo solamente formulare “raccomandazioni”, entro tre mesi da quando l'ha ricevuta, da inviare al Comitato pertinente⁸⁷. Peraltro, il medesimo *Paper* non risolve minimamente i problemi di trasparenza relativi alle informazioni confidenziali che gli Stati

⁸² *Ibidem*, p. 45. La nomina dell'*Ombudsman* verrebbe affidata al Segretario generale che dovrebbe seguire le proposte avanzate dall'Alto Commissario dei diritti umani delle NU, garantendo quindi una certa indipendenza rispetto al Consiglio di sicurezza.

⁸³ *Ibidem*, p. 47

⁸⁴ I due tribunali hanno sostituito il precedente Tribunale Amministrativo, che venne istituito dall'Assemblea generale con ris. n. 315-IV del 24 novembre 1949. La riforma della giustizia interna non ha solamente predisposto i due tribunali di cui sopra, ma anche l'Ufficio dell'*Ombudsman*, assicurando all'intera materia maggiori garanzie di efficienza.

⁸⁵ Cfr. *Discussion Paper on Supplementary Guidelines for the Review of Sanctions Committees' Listing Decisions*, reperibile presso il sito www.regierung.li/media/medienarchiv/terror/pdf-fl-aussenstelle-newyork-discussionpaper-delisting-workshop, art. 3.

⁸⁶ *Ibidem*, art. 5, par. 3, il quale prevede, nel dettaglio, quali siano i casi per i quali il *Panel* potrebbe *ex officio* rigettare l'istanza avanzata dal soggetto. Ciò avviene qualora l'individuo o la persona giuridica non siano idonei a proporre tale istanza; quando la richiesta è reiterata e non contiene nessun nuovo elemento rilevante; la petizione è manifestamente infondata.

⁸⁷ *Ibidem*, art. 8, par. 1.

utilizzano quale base all'atto di proporre un'iscrizione nella lista. In merito, si fa riferimento ad un generico invito alla collaborazione tra gli Stati e il *Panel* "to the extent possible"⁸⁸; di conseguenza, non prevede nessun obbligo di rivelare le informazioni di siffatta natura.

Anche in dottrina ci si è interrogati sulle possibili soluzioni volte a garantire l'instaurazione di una procedura che assicuri un esame giudiziario conforme agli aspetti procedurali e sostanziali dell'equo processo. Tale procedura dovrebbe avere, almeno, le seguenti caratteristiche: a) essere attivabile direttamente dall'individuo per permettergli di difendere i propri diritti; b) godere di imparzialità e indipendenza; c) fornire garanzie in merito all'implementazione dell'atto finale che simile organo giudicante produrrà, sia esso un rapporto o una decisione⁸⁹.

Impostata così la questione, è stata suggerita l'ipotesi di guardare ai c.d. "*inspection Panels*", o Panel investigativi, istituiti in seno alla Banca Mondiale. Trattasi di organi indipendenti cui i soggetti danneggiati possono rivolgersi nel caso in cui la Banca abbia mancato di rispettare talune procedure o politiche interne riguardanti la progettazione, la valutazione o l'implementazione di progetti esclusivamente finanziati dalla stessa Banca. Dal momento che sono dei *Panels*, cioè organi composti da individui, la loro nomina dovrebbe assicurare il requisito dell'imparzialità e dell'indipendenza. In tal senso, essi vengono selezionati dai Direttori Esecutivi (*Executive Directors*), fino a raggiungere il numero di tre ispettori⁹⁰. Posto dinnanzi ad una lamentela giudiziaria, il *Panel* ne valuta previamente la sua ammissibilità e susseguentemente prepara un rapporto contenente le proprie osservazioni in merito alla sussistenza della violazione delle regole, ma non è dotato del potere di decidere che tipo di conseguenze giuridiche debbano essere sopportate dalla Banca in caso di accertata violazione⁹¹. Tale compito, infatti, spetta ai Direttori esecutivi e non si pone quindi in armonia con il punto c) di cui sopra, dal momento che non si garantisce il rispetto automatico delle conclusioni del *Panel*. È chiaro che la procedura dei *Panels* della Banca Mondiale non rappresenti una soluzione ideale, anche per il fatto che i suoi membri possono essere rimossi dai medesimi Direttori e rientrano per ciò stesso nell'apparato

⁸⁸ *Ibidem*, art. 6.

⁸⁹ È quanto suggerisce M. BOTHE, *Security Council's Targeted Sanctions*, op. cit., p. 553; J. GENSER – K. BARTH, *When Due Process Concerns*, op. cit., p. 31.

⁹⁰ In tema, tra i molti, L. FORGET, *Le "panel d'inspection" de la Banque mondiale*, in *Annuaire Français de Droit International*, 42, 1996, pp. 645-661; U. DRAETTA – M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Parte Speciale, terza edizione, Giuffrè Editore, 2011, pp. 335-336; E. SCISO, *Appunti di Diritto Internazionale dell'Economia*, terza edizione, Giappichelli, 2017, pp. 113-126; *The World Bank Inspection Panel*, reperibile presso il sito <https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/publications/Brochure%20Inspection%20Panel.pdf>

⁹¹ V., M. BOTHE, *Security Council's Targeted Sanctions*, op. cit., p. 553.

istituzionale della Banca; inoltre, i membri non hanno poteri giurisdizionali ma solo investigativi, che peraltro sono soggetti ad una previa approvazione dei Direttori. Per tali motivi, ci sembra poco percorribile una soluzione di siffatta natura. Nondimeno essi offrono un rimedio effettivo per coloro i quali si reputano danneggiati giuridicamente dalla Banca stessa. Al fine di rendere tale procedura maggiormente rispondente ai principi dell'equo processo, dovrebbe essere previsto che la raccomandazione dell'organo revisionante diventi vincolante se il Consiglio di sicurezza non si oppone entro un determinato periodo di tempo, come avviene nell'ambito del meccanismo di risoluzione delle controversie in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)⁹², o per taluni atti di alcune organizzazioni internazionali, come l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (ITU) e l'OMS⁹³.

2.4 ...all'Ufficio dell'*Ombudsperson*

Come già anticipato, l'azione riformatrice intrapresa dal Consiglio di sicurezza in relazione alle sanzioni intelligenti ha conosciuto una seconda tappa fondamentale rappresentata dall'adozione della risoluzione n. 1904 del 2009. Agendo ai sensi del Cap. VII della Carta, il Consiglio ha innanzitutto ridotto ulteriormente la tempistica entro la quale il Segretariato del Comitato n. 1267 (adesso n. 2253) deve notificare alle Missioni Permanenti degli Stati interessati che un individuo o una persona giuridica sono stati aggiunti alla *Consolidated List*, stabilendo che ciò debba avvenire entro tre giorni lavorativi⁹⁴; lo stesso dicasi nel caso in cui un nome è stato invece rimosso dalla medesima lista⁹⁵. La novità maggiormente rilevante è costituita dall'istituzione dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*, il quale affianca il suddetto comitato nell'attività di ricevimento ed esame delle petizioni di cancellazione dalla lista nera. La risoluzione specifica una serie di aspetti, quali la durata iniziale del suo mandato, fissata a 18 mesi, e la nomina, che avviene ad opera del Segretario

⁹² *Ibidem*, p. 554.

⁹³ Il Consiglio dell'ICAO può adottare, a maggioranza dei 2/3, i c.d. *standards* internazionali in materia di traffico aereo, i quali divengono vincolanti per gli Stati membri, a meno che la maggioranza di essi si oppone entro tre mesi; l'Assemblea dell'OMS, tramite la medesima maggioranza, ha il potere di emettere regolamenti volti a prevenire la diffusione di epidemie, che vincolano gli Stati che non hanno opposto nessuna obiezione; lo stesso accade nell'ambito della revisione dei regolamenti dell'ITU. Cfr., per tutti, B. CONFORTI - M. IOVANE (a cura di) *Diritto Internazionale*, op. cit., pp. 167-176.

⁹⁴ Cfr. UNSC, ris. n. 1904, cit., par. 18.

⁹⁵ *Ibidem*, par. 27.

generale delle NU in “stretta collaborazione” col Comitato⁹⁶. Quanto alla composizione, è chiaro che si tratti di un organo composto da individui, come si evince dal par. 20, laddove viene specificato che l’*Ombudsperson* svolge il suo mandato in modo imparziale e indipendente, ovvero non è tenuto a ricevere, come anche a richiedere, qualsivoglia istruzione da parte degli Stati⁹⁷. Al fine di ricoprire tale carica, il Segretario generale è chiamato a scegliere una persona di alta levatura morale che abbia conseguito il giusto grado di esperienza ed abbia solide competenze in materia di antiterrorismo, diritti umani e sanzioni. La risoluzione, altresì, provvede a disciplinare il rapporto tra due organi che, adesso, potrebbero sovrapporsi nell’espletamento delle proprie mansioni, ovverosia il *Focal point* e l’appena istituito *Ombudsperson*. A tal proposito, il par. 21 precisa che il primo, d’ora in avanti, si occuperà delle richieste di *de-listing* che riguardano tutte le liste nere del Consiglio ad eccezione di quella sul terrorismo internazionale, della quale, invece, si occuperà il secondo⁹⁸.

Per via dell’importante ruolo che è stato assegnato all’*Ombudsperson*, il Consiglio ha voluto specificarne le funzioni in uno dei due Annessi alla medesima risoluzione, precisamente il secondo, tramite il quale è possibile prendere visione di quella che è la procedura che, da adesso, vige nei riguardi delle richieste di depennamento portate avanti da una persona fisica o giuridica, denominata dallo stesso Annesso “*petitioner*”, iscritta nella *Consolidated List*. È interessante notare che tale richiesta può essere presentata non soltanto dal diretto interessato, ma anche da chi agisce in suo nome.

La procedura si snoda lungo tre momenti fondamentali, tutti della medesima durata di due mesi⁹⁹: a) la raccolta di informazioni, b) il dialogo, c) la discussione e decisione del Comitato. Durante la prima, l’Ufficio dell’*Ombudsperson* riceve la domanda di *de-listing* e informa, susseguentemente, il richiedente circa il ricevimento di tale domanda. Come avviene nell’ambito della procedura attivata innanzi al *Focal point*, anche in questo caso viene effettuata una valutazione preliminare in ordine all’ammissibilità della richiesta, la quale, se è reiterata e non contiene nuovi elementi o informazioni che possono essere utili alla cancellazione dalla lista, viene rigettata d’ufficio dal medesimo organo. Nel caso in cui, invece, venga accettata, viene inviata ai Membri del Comitato, allo Stato che originariamente

⁹⁶ *Ibidem*, par. 20.

⁹⁷ *Ivi*.

⁹⁸ UNSC, ris. n. 1904, cit., par. 21.

⁹⁹ Invero, a seconda delle circostanze del caso, e quindi previa valutazione eseguita dallo stesso *Ombudsperson*, quest’ultimo può decidere di concedere altri due mesi supplementari nella prima e nella seconda fase, mentre nulla viene detto con riguardo alla terza. Cfr. UNSC, ris. n. 1904, cit., Annesso II, parr. 4-5.

aveva proposto l'iscrizione, agli Stati di cittadinanza e/o di residenza e ad altri organi rilevanti delle NU. Tali soggetti dispongono di un periodo di due mesi per fornire all'*Ombudsperson* qualsiasi informazione che essi reputino necessaria e utile ai fini dell'esame della richiesta di cancellazione, e nell'arco del quale possono svolgere consultazioni con il suddetto Ufficio¹⁰⁰. Terminati i due mesi, l'*Ombudsperson* presenta un aggiornamento scritto al Comitato e, sulla base dei dati raccolti, apre la seconda fase della procedura, quella del dialogo, nel corso della quale la sua funzione è quella di fungere da raccordo tra il "*petitioner*" e i Membri del Comitato e/o gli Stati coinvolti, dal momento che essi possono essere interessati ad ottenere maggiori delucidazioni in merito all'istanza di *de-listing*.

Al termine di questi due mesi, e con l'assistenza del *Monitoring Team*, l'*Ombudsperson* redige un "*Comprehensive Report*", trasmesso al Comitato, in cui presenta un riassunto di tutta l'attività svolta, descrive le fonti dalle quali ha ottenuto le informazioni sul caso di specie, facendo particolare attenzione a non divulgare quelle notizie confidenziali che gli Stati vogliono mantenere tali e presenta le proprie "osservazioni" in merito alla necessità di procedere o meno alla cancellazione. Nella terza ed ultima fase, il rapporto diviene oggetto di un dibattito di non oltre un mese in seno allo stesso Comitato ed è previsto che l'*Ombudsperson* compaia di persona per rispondere anche alle domande degli Stati membri del Comitato di cui sopra. A questo punto la procedura prevede due diverse modalità con cui concludere l'esame della petizione, e dipendono fondamentalmente da cosa abbia deciso il Comitato. Se quest'ultimo è dell'avviso di dare seguito alla domanda del richiedente, l'*Ombudsperson* ne viene subito informato e, a sua volta, provvede a comunicare all'interessato il buon esito della procedura e la conseguente rimozione dalla lista nera. Qualora, al contrario, dovesse rigettare la domanda di *de-listing*, è tenuto ugualmente a far sapere tale notizia all'*Ombudsperson*, unitamente ai motivi che hanno condotto il Comitato a prendere tale posizione. Il richiedente -ed è qui che cambia la procedura- non viene semplicemente informato, ma, entro 15 giorni dalla decisione di rigetto, viene avvisato tramite una lettera, nella quale gli si comunica il risultato negativo maturato in seno al predetto organo e vengono altresì descritte le varie fasi della procedura

¹⁰⁰ Nello stesso arco temporale, l'*Ombudsperson* ricerca anche la collaborazione del *Monitoring Team*, il quale viene sollecitato affinché gli inoltri tutte le informazioni che possono in qualsiasi modo rilevare nel caso di specie, tra cui i procedimenti giudiziari e le sentenze delle Corti che riguardano il "*petitioner*". Il *Monitoring Team*, per il tramite dell'*Ombudsperson*, può richiedere inoltre chiarimenti e delucidazioni al diretto interessato in merito alla richiesta avanzata. Cfr. *Ibidem*, par. 3.

e le informazioni che risultano essere particolarmente rilevanti, ad eccezione di quelle confidenziali¹⁰¹.

Da ultimo, l'Ufficio dell'*Ombudsperson* viene incaricato di svolgere dei compiti suppletivi rispetto alla principale attività di assistere il Comitato nella gestione delle richieste di rimozione dalla lista nera, tra cui figura quello di comunicare l'iscrizione nell'anzidetta lista direttamente alla persona fisica o giuridica interessata. Tuttavia, sono stati previsti due limiti all'espletamento di tale compito, uno avente natura sostanziale, l'altro di natura procedurale: da una parte, è necessario che l'*Ombudsperson* conosca il preciso indirizzo cui intende rivolgere la comunicazione, e quest'ultima non può avvenire prima che il Segretariato abbia ottemperato all'obbligo di notifica, così come sancito dal già citato par. 18¹⁰².

Per quanto la sua istituzione rappresenti un indubbio passo in avanti, tenuto in considerazione sia il mandato manifestamente insufficiente del *Focal point* sia il fatto che si tratta del primo organo che il Consiglio ha creato col fine di rivedere l'appropriatezza delle misure sanzionatorie¹⁰³, i limiti della procedura sono alquanto palesi, non essendo stato ancora previsto il potere di raccomandare il *de-listing*, non avendo il potere di contrastare la decisione del Comitato in merito all'iscrizione di un soggetto (che quindi resta l'unico organo con il vero potere di decisione) e persistendo la mancanza di proporre appello avverso la decisione finale del Comitato¹⁰⁴. In sostanza, l'*iter* resta ancora troppo segnato da un sostrato politico che dona alla procedura una natura inter-governativa, reso ancora più manifesto dal fatto che l'*Ombudsperson* non ha neppure il potere di entrare nel merito della risoluzione. Il Relatore speciale per la protezione e la promozione dei diritti umani nella lotta

¹⁰¹ L'aspetto della confidenzialità è sottolineato più volte nelle diverse fasi di cui si compone la procedura di *de-listing*, ed è esplicitamente ribadito al par. 14 dell'Annesso II, laddove si precisa che "in all communications with the petitioner, the Ombudsperson shall respect the confidentiality of Committee deliberations and confidential communications between the Ombudsperson and Member States".

¹⁰² L'*Ombudsperson*, inoltre, svolge le seguenti attività complementari: a) relazionare la propria attività al Consiglio di sicurezza ogni sei mesi mediante rapporti biennali; b) fornire quelle informazioni pubblicamente divulgabili concernenti, *inter alia*, le procedure e le *guidelines* del Comitato a chiunque ne faccia richiesta. Cfr. *Ibidem*, par. 15.

¹⁰³ Si veda G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions*, op. cit., p. 738, il quale nota che "the Ombudsperson [...] is now the first and only independent body that the Security Council has given its consent to review specific decisions of the Council".

¹⁰⁴ In argomento, si faccia riferimento allo spunto dottrinale offerto da C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions: l'interessante caso degli individui e delle società wrongfully listed*, in *Democrazia e Sicurezza*, n.1, 2017, p. 264. L'A. appone una critica severa verso le procedure onusiane, considerate eminentemente politiche e scevre da qualsiasi garanzia inerente al *due process*, ad esclusione della possibilità che il richiedente adisca *direttamente* il *Focal point* o l'*Ombudsperson*, e rimarca con forza che "l'istituzione dell'*Ombudsperson* e del *Focal point* ha consentito quantomeno di operare un controllo indipendente (benché *ex post*) dell'imposizione delle sanzioni, suggerendo il mantenimento o la rimozione dalla lista al comitato competente e assicurando una revisione periodica più o meno accurata della misura".

al terrorismo, Martin Scheinin, ha inoltre evidenziato la mancanza di trasparenza derivante dalla modalità di votazione (*consensus*), dalla confidenzialità delle informazioni e dal non aver stabilito un obbligo, in capo al Comitato, di pubblicare il *Report*¹⁰⁵. Peraltro, lo stesso Relatore ha avanzato seri dubbi sul regime sanzionatorio del terrorismo internazionale, da lui considerato addirittura *ultra vires*, in quanto il Consiglio avrebbe esercitato alcuni poteri che esulano dalla competenza che la Carta gli assegna, primo fra tutti l'essersi arrogato la possibilità di compiere "considerazioni giuridiche"¹⁰⁶. L'unica miglioria riscontrabile a partire dall'istituzione dell'*Ombudsperson* consiste in un rapporto più costante e trasparente tra il "*petitioner*" e i diversi attori coinvolti nelle tre fasi d'esame della sua richiesta di depennamento (e dunque una maggiore rispondenza con il diritto ad essere ascoltato), oltreché nell'aver previsto che l'eventuale diniego della stessa richiesta venga argomentato nel merito e che il ricorrente possa finalmente sapere i motivi alla base del diniego medesimo ed essere ascoltato durante le diverse fasi, soddisfacendo in parte il diritto ad un rimedio effettivo¹⁰⁷.

All'indomani della sua nomina, il primo *Ombudsperson*, Kimberly Prost, ha individuato, oltre alle succitate problematiche, anche una delle maggiori sfide che il suo operato dovrebbe superare, ovvero sia la confidenzialità delle informazioni in mano agli Stati, il cui possesso e successiva valutazione sono di primaria importanza nell'assicurare un esame quanto più conforme possibile agli aspetti procedurali dell'equo processo, tra cui sapere il fondamento legale e le motivazioni sostanziali dell'accusa mossa nei propri riguardi¹⁰⁸. Se a ciò si aggiunge anche il fatto che lo Stato "proponente" non è assolutamente

¹⁰⁵ Cfr. UNGA, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc. A/65/258, 6 agosto 2010, par. 56. I medesimi dubbi nonché lo stesso tenore di critiche sono avanzate anche da D. CORTRIGHT – E. DE WET, *Human Rights Standards for Targeted Sanctions*, in *Sanctions and Security Research Program*, 2010, p. 10.

¹⁰⁶ UNGA, *Report of the Special Rapporteur*, cit., par. 52 e 57. Le critiche del Relatore verso il regime del terrorismo internazionale originano dalle considerazioni altrettanto critiche nei confronti dei poteri legislativi esercitati dal Consiglio tramite la risoluzione n. 1373 e, successivamente, dall'aver predisposto una struttura sanzionatoria che costituisce il "first example of an open-ended resolution on sanctions, adopted under Chapter VII without any link to a specific territory or State". Ciò, unito al fatto che le eventuali "legal determinations" debbano essere collegate ad una situazione concreta e non astratta, come richiederebbe l'art. 39 della Carta, spinge il Relatore a considerare il suddetto regime come *ultra vires* e difficilmente conciliabile con il Cap. VII della Carta stessa.

¹⁰⁷ È ciò che rileva A. CIAMPI, *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267 per la cancellazione dalle liste*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 93, n. 1, 2010, pp. 106-111; G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions*, op. cit., pp. 741-743; J. GENSER – K. BARTH, *When Due Process Concerns*, op. cit., p. 6.

¹⁰⁸ V., UNSC, *First Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2011/29, 24 gennaio 2011, par. 33. In merito a tale evidente ostacolo, il rapporto auspica che, in futuro, vengano apportati dovuti cambiamenti, individuati in appositi meccanismi volti all'acquisizione e alla cauta gestione delle informazioni confidenziali. Tali meccanismi consistono nella stipula di accordi o intese tra gli Stati e l'Ufficio dell'*Ombudsperson*.

obbligato a svelare la propria identità al “richiedente” nel corso della procedura in esame, si comprende come l’istituzione di tale Ufficio, per come inizialmente predisposto, sia ben lungi dal garantire il rispetto degli *standards* minimi in tema di *fair trial* e che la stessa Prost abbia considerato il tutto come un impedimento grave all’efficacia del suo mandato¹⁰⁹.

È chiaro, pertanto, che i caratteri originari del nuovo organo non permettono di concludere che esso svolga un controllo giurisdizionale puro, poiché non è dotato dei necessari elementi per poterlo compiere, primo tra tutti la mancanza di un potere vincolante¹¹⁰; nondimeno assicura una forma di riesame condotta da un organo terzo rispetto al Comitato e al richiedente. Potremmo quindi dare all’*Ombudsperson* l’ormai ben nota qualifica di organo “quasi-giurisdizionale”.

Il Consiglio ha continuato a perseguire la strada di un continuo miglioramento della struttura delle sanzioni mirate che ha avuto come risultato il potenziamento delle funzioni dell’*Ombudsperson*. Difatti, rispondendo alla primaria criticità riguardante la mancanza di poteri almeno “proponenti”, il Consiglio lo ha dotato della prerogativa di raccomandare al Comitato che l’istanza di cancellazione debba concludersi positivamente, o, viceversa, di mantenere vigente la permanenza nella lista, allorquando non sussistano gli elementi idonei alla sua rimozione¹¹¹. Ne discende che, nel caso in cui l’*Ombudsperson* raccomandi che l’interessato debba ancora figurare nella lista, resta fermo l’obbligo per gli Stati di porre in essere le misure sanzionatorie nei riguardi dello stesso interessato, cosa che invece non accade qualora, al contrario, la raccomandazione sia a favore del depennamento. In tal caso, infatti, l’obbligo di cui sopra decade una volta trascorsi 60 giorni, entro i quali il Comitato deve esprimere le sue considerazioni riguardo al *Comprehensive Report* (anche *Report o*

¹⁰⁹ *Ibidem*, parr. 51-52.

¹¹⁰ Tale aspetto, oltre ad avere suscitato le considerazioni critiche della dottrina italiana e straniera, ha generato non pochi dubbi in seno alla Corte di Giustizia dell’UE, la quale ha avuto modo di notare che, malgrado gli encomiabili passi in avanti fatti dal Consiglio di sicurezza nel rendere le procedure di *listing* e *delisting* più conformi alle norme internazionali in tema di equo processo, nondimeno persistono delle carenze anche a seguito della nascita dell’*Ombudsperson*, nella misura in cui il vero centro decisionale che conduce un individuo verso la cancellazione dalle liste resta sempre e soltanto il Comitato delle sanzioni. Cfr. Tribunale dell’Ue, *Yassin Abdullah Kadi v European Commission*, causa T-85/09, sentenza del 30 settembre 2010, par. 128. In tal senso, anche la Corte Suprema del Regno Unito, *Her Majesty’s Treasury*, cit., par. 239, nonché la Corte Federale del Canada, *Case of Abdelrazik*, cit., par. 153. La mancanza di poteri decisionali definitivi in ordine alla richiesta di cancellazione da una lista nera fa sì che l’*Ombudsperson* non possa essere considerato un “rimedio effettivo” a disposizione dei privati. Di tale avviso, tra i molti, J. GENSER – K. BARTH, *When Due Process Concerns*, op. cit., p. 33 in cui si evidenzia la partecipazione indiretta del *petitioner* alla procedura (“[he] must simply wait for termination of the investigation and issuance of a recommendation”); C. RAPOPORT, *Les sanctions ciblées*, op. cit., p. 17.

¹¹¹ Cfr. UNSC, ris. n. 1989, cit., par. 21. Si noti, al riguardo, il diverso linguaggio adoperato dal Consiglio, laddove il termine “observations” di cui al par.7 lett. c) dell’Annesso II della ris. n. 1904 è stato sostituito da “recommendations”.

Rapporto), contenente la suddetta raccomandazione. Quest'ultima, pertanto, può essere "superata" solamente da una decisione contraria del comitato da raggiungersi mediante *consensus*¹¹². In altri termini, rispetto alla situazione creatasi all'indomani dell'adozione della risoluzione n. 1730, in cui, come visto, il silenzio dei membri del comitato valeva come rigetto della domanda di *de-listing*, adesso vige un *consensus a contrario*, in quanto, se i membri succitati non esprimono alcunché entro 60 giorni, la raccomandazione favorevole dell'*Ombudsperson* è in grado di spiegare il suo effetto giuridico, cioè quello della completa rimozione del nome del richiedente.

Peraltro, se il *consensus* non viene raggiunto in seno al suddetto organo, è previsto che il suo Presidente, previa richiesta di uno degli Stati membri, possa decidere per un "*referral*" della questione al Consiglio di sicurezza, il quale è chiamato a pronunciarsi entro il medesimo periodo di tempo. A tal riguardo, è interessante notare il rapporto giuridico che si crea tra il soggetto interessato e gli Stati, giacché i secondi hanno l'obbligo di implementare le sanzioni avverso il primo "*until the question is decided by the Security Council*"¹¹³.

Lo stesso *iter* procedurale dell'esame dell'istanza di rimozione ha subito immediati cambiamenti che riguardano l'aumento sia della sua durata che dei passaggi di cui essa si compone. Sotto il primo profilo, la prima fase di "raccolta delle informazioni" è stata portata da due a quattro mesi, funzionali a prendere conoscenza di quegli elementi utili ad un esame approfondito sia dalla parte del ricorrente che degli Stati rilevanti¹¹⁴. Come notato dallo stesso *Ombudsperson*, la cooperazione statale in questa fase mostra di avere un atteggiamento bifronte, poiché, sebbene gli Stati collaborino nella fase di "raccolta delle informazioni" mediante l'invio di quel materiale richiesto dal suddetto organo, lo fanno in modo parziale e approssimativo, inoltrando a volte informazioni poco dettagliate o inutili ai fini dell'esame del caso di specie, oppure non rispettando la tempistica di tale fase¹¹⁵.

Dal punto di vista sostanziale, invece, l'*Ombudsperson*, previo assenso del relativo Stato, è autorizzato a trasmettere le informazioni che quest'ultimo gli ha fornito a qualsiasi altro Stato che ne faccia richiesta, compresa la sua posizione in merito al *de-listing*. A quest'ultimo proposito, il medesimo organo è tenuto a dare la massima attenzione alle

¹¹² *Ibidem*, par. 23.

¹¹³ *Ivi*. Su tale aspetto si esprimono in termini piuttosto critici D. TLADI – G. TAYLOR, *On the Al Qaida/Taliban Sanctions Regime*, op. cit., pp. 777-778.

¹¹⁴ Cfr. UNSC, ris. n. 1989, cit., Annesso II.

¹¹⁵ Cfr. UNSC, *Second Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2011/447, 22 luglio 2011, parr. 40-41.

opinioni espresse dagli Stati maggiormente interessati dalla domanda di cancellazione, primo tra tutti quello che originariamente aveva proposto l'iscrizione¹¹⁶.

Da ultimo, all'interno della terza fase, il tempo utile affinché il Comitato esamini il *Report* è stato dimezzato da 30 a 15 giorni. La conclusione dell'esame è caratterizzata dalle modalità sopraesposte che vengono riprese nell'Annesso della medesima risoluzione¹¹⁷.

2.5 Ulteriori emendamenti e recenti sviluppi in materia: verso una maggiore tutela dei diritti umani fondamentali?

Il Consiglio ha posto in essere altri accorgimenti che, a nostro parere, mostrano una prassi che tendenzialmente mira a rendere l'apparato delle sanzioni intelligenti più trasparente e maggiormente conforme ai diritti umani fondamentali dei soggetti "listati"; e ciò malgrado le evidenti carenze che, ancora oggi, continuano ad essere purtroppo presenti. Tali accorgimenti vanno nella direzione, già tracciata dal Consiglio stesso, del potenziamento dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*, dell'allargamento delle competenze affidate al *Focal point* e di alcune precisazioni che riguardano le due fasi cardine del *listing* e *de-listing*.

Procedendo per gradi, e partendo proprio dalla procedura di inserimento, l'*obbligo* di fornire al Comitato quante più informazioni possibili ai fini almeno della corretta identificazione della persona fisica o giuridica è stato sancito con la risoluzione n. 2083 del 2012, la quale ha altresì previsto una stretta collaborazione con il *Monitoring Team*, in funzione ausiliare, nella fase di individuazione del soggetto che si vorrebbe iscrivere. Tali informazioni, o parte di esse, vanno a formare il c.d. *narrative summary*, ovvero una descrizione più o meno sommaria dei motivi che hanno condotto il comitato competente a inserire un dato soggetto all'interno della lista nera¹¹⁸. Esse devono essere necessariamente pubblicate ad opera del Segretariato del relativo comitato e sono quindi liberamente consultabili presso il suo sito internet. Al fine di effettuare una corretta e costante revisione della lista nera, gli Stati, così come le organizzazioni internazionali, sono anche invitati a

¹¹⁶ *Ibidem*, Annesso II par. 6.

¹¹⁷ *Ibidem*, Annesso II par. 11-12.

¹¹⁸ Cfr. UNSC, ris. n. 2083, S/RES/2083, adottata il 17 dicembre 2012, parr 13-14. La richiesta di presentare le c.d. *narrative summaries* era già presente all'interno della già citata risoluzione n. 1822. Esse sono entrate a far parte della prassi costante del Consiglio di sicurezza e dei suoi Comitati mediante le risoluzioni n. 2161, S/RES/2161, adottata il 17 giugno 2014, parr. 32 e 36; n. 2253, cit., parr. 45 e 49; e n. 2368, cit., parr. 51 e 55.

informare il comitato di qualsiasi sentenza o procedimento giudiziario rilevante nei riguardi dei soggetti “listati”¹¹⁹.

Resta, tuttavia, una semplice “richiesta” e non una “decisione” alla base della notifica che gli Stati dovrebbero comunicare al diretto interessato circa la sua presenza in una delle liste del Consiglio, notifica che dovrebbe essere foriera di una serie di informazioni, riguardanti segnatamente le *narrative summaries*, gli effetti di tale inserimento sulla sua sfera giuridica, le esenzioni alle sanzioni nonché quali siano i rimedi giuridicamente attivabili per richiedere la cancellazione dalla lista stessa, ivi compresa la possibilità di adire in tal senso l’Ufficio dell’*Ombudsperson*¹²⁰. Lo Stato proponente, peraltro, è posto nella condizione di scegliere se rivelare o meno che esso sia lo “Stato designante” e, qualora decida di non svelare il suo *status*, deve comunicare tale intenzione al comitato e al suddetto Ufficio¹²¹. Pertanto, e almeno con riferimento alla fase di *listing*, è chiaro che persista un margine di apprezzamento, il quale continua a intaccare la trasparenza della medesima fase, nella misura in cui un individuo o una società non sanno da quale Stato proviene l’anzidetta proposta di inserimento. Per tali motivi, va salutata positivamente una piccola modifica che il Consiglio ha inserito nella più recente risoluzione in tale materia, vale a dire la n. 2610 (2021), il cui preambolo stabilisce che tutte le aggiunte all’interno dell’Lista ISIS dovranno essere “*evidence-based*”¹²². Da apprezzare è anche la differenza che caratterizza il regime dei Talebani rispetto, esemplificativamente, a quello dell’ISIS e Al Qaeda. Il Consiglio, infatti, ha predisposto un vero e proprio obbligo giuridico, a carico degli Stati, di comunicare alla persona fisica o giuridica la sua iscrizione nella lista nera, gli effetti che ciò comporta e i rimedi di cui dispone per contestare l’inserimento medesimo, segnatamente l’invio di una richiesta al *Focal point*¹²³.

Per quel che riguarda, invece, la fase di rimozione da una lista nera, oltre all’eventualità di presentare domanda all’*Ombudsperson*, è possibile che sia lo stesso Stato “designante”

¹¹⁹ Cfr. UNSC, ris. n. 2083, cit., par. 15. La disposizione è stata reiterata dalle risoluzioni n. 2161, cit., par. 37; n. 2253, cit., par. 50; n. 2368, cit., par. 56; e UNSC, ris. n. 2610, S/RES/2610, adottata il 17 dicembre 2021, par. 59.

¹²⁰ Cfr. UNSC, ris. n. 2083, cit., par. 18. In merito, neppure le risoluzioni più recenti hanno apportato il tanto atteso cambiamento in favore di un vero e proprio obbligo giuridico. Si vedano, quindi, le risoluzioni n. 2161, cit., par. 40; n. 2253, cit., par. 53; n. 2368, cit., par. 59; e n. 2610, cit., par. 62. In dottrina N. KINCHIN, *Administrative Justice in the UN*, op. cit., p. 198, sostiene che si debba prevedere un obbligo positivo di svelare la propria identità, a meno che non vi siano “*compelling reasons*” che possano giustificare l’anonimato.

¹²¹ Cfr. UNSC, ris. n. 2083, cit., par. 12. Tale prerogativa è stata ribadita al par. 33 della ris. n. 2161; dal par. 46 della ris. n. 2253; e dal par. 52 della ris. n. 2368.

¹²² Cfr. UNSC, ris. n. 2610, cit., 23° considerando del preambolo.

¹²³ Cfr. UNSC, ris. n. 2160, S/RES/2160, adottata il 17 giugno 2014, par. 24. L’obbligo è stato confermato da ultimo dal par. 30 della risoluzione n. 2255, S/RES/2255, adottata il 22 dicembre 2015.

che decida di proporre che la medesima persona fisica o giuridica, di cui aveva chiesto l'iniziale inserimento, venga adesso depennata. Al riguardo, la richiamata risoluzione n. 2083 ha stabilito che la richiesta venga portata all'attenzione del comitato e che gli obblighi di conformarsi alle misure sanzionatorie deliberate dal Consiglio nei riguardi di quello stesso soggetto di cui adesso si chiede il depennamento non sussistano più, sempreché il medesimo comitato, entro un periodo di tempo circoscritto a 60 giorni, non decida, mediante *consensus*, che gli obblighi suddetti debbano invece rimanere in vigore. Peraltro, come già accade per la procedura innanzi all'*Ombudsperson*, è possibile che il Presidente del comitato, su iniziativa di uno Stato membro dello stesso organo, richieda al Consiglio di sicurezza di decidere in merito alla questione, qualora il *consensus* di cui sopra sia impossibile da raggiungere¹²⁴.

Va detto, inoltre, che il Consiglio ha cercato di dare attenzione all'annosa questione della confidenzialità presente anche nella fase di *de-listing*, ma non è riuscito ancora a superarla, o comunque non del tutto, mostrando anzi una certa dose di contraddittorietà al riguardo. Se, infatti, nella procedura d'iscrizione si consente allo Stato proponente di mantenersi in incognito, cioè di non rivelare che esso stesso abbia proposto l'inserimento di un dato individuo o di una società nella lista nera, il Consiglio, dall'altra, "sollecita fortemente" tali Stati affinché permettano all'*Ombudsperson* di comunicare siffatta informazione alle persone fisiche o giuridiche che hanno avanzato un'istanza di rimozione presso lo stesso organo¹²⁵; inoltre, il Consiglio ha incoraggiato gli Stati a fornire tempestivamente all'anzidetto organo le informazioni rilevanti, anche confidenziali, e ha richiamato gli Stati stessi a rafforzare la cooperazione intergovernativa a tal fine, mediante la predisposizione di appositi accordi con l'Ufficio dell'*Ombudsperson* finalizzati alla condivisione delle suddette informazioni¹²⁶.

¹²⁴ È quanto disposto dalle già richiamate risoluzioni n. 2083, cit., par. 26; n. 2161, cit., par. 50; n. 2253, cit., par. 63; 2368, cit., par. 69; e 2610, cit., par. 72.

¹²⁵ Il problema attinente alla possibilità di non far sapere il proprio *status* di Stato "designante" è stato evidenziato a più riprese fin dai primi rapporti dell'*Ombudsperson*. Uno degli aspetti che preoccupano maggiormente tale organo è relativo alla collaborazione tra Stati, nel caso in cui si è di fronte ad una pluralità di Stati proponenti. A tal proposito, si sottolinea come uno Stato non sia incline a rivelare la propria identità, se non è ugualmente emulato dagli altri Stati (Cfr. UNSC, *Third Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2012/49, 20 gennaio 2012, par. 48). È anche vero, d'altra parte, che nel caso concreto, ovvero allorché l'*Ombudsperson* chiede allo Stato di rimuovere il velo dell'anonimato, questi tendenzialmente acconsente. Cfr. UNSC, *Seventh Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2014/73, 31 gennaio 2014, par. 54.

¹²⁶ Si faccia ancora riferimento alle risoluzioni n. 2083, cit., parr. 23 e 28; n. 2161, cit., parr. 47 e 53; n. 2253, cit., parr. 60 e 66; n. 2368, cit., parr. 66 e 72; e, da ultimo, la n. 2610, cit., parr. 69 e 75.

In aggiunta a ciò, non può non essere sottolineato un fatto che è certamente degno di nota. Fermo restando l'obbligo del Segretariato del Comitato di comunicare alle Missioni Permanenti degli Stati rilevanti che il nome di un individuo o di una società è stato rimosso dalla *Consolidated List* entro 3 giorni da quando ha luogo tale rimozione¹²⁷, il Consiglio ha finalmente reso obbligatoria la notifica nei rapporti che intercorrono tra questi Stati e i destinatari diretti delle misure sanzionatorie, i quali dovranno essere “tempestivamente” avvisati in conformità alle leggi di tali Stati¹²⁸. È una modifica non di poco conto anche in virtù degli obblighi di motivazione e di comunicazione che caratterizzano la procedura di rimozione innanzi all'*Ombudsperson*, e che aiutano a rendere più trasparente l'intera fase di *de-listing*.

Una particolarità che, in qualche modo, si lega alla procedura di rimozione è la revisione delle liste. Sotto quest'aspetto la prassi del Consiglio ha subito una considerevole evoluzione, dal momento che, come detto sopra, inizialmente non era neppure prevista. Oggi invece non solo è contemplata, ma viene anche disciplinata. Per comodità ci riferiremo alla procedura di revisione stabilita dalle direttive del Comitato n. 2253, poiché risulta essere quella più particolareggiata. Non tutti i Comitati, infatti, all'interno delle loro direttive, fanno espresso riferimento alla revisione, anche solo brevemente. Alcuni, sebbene abbiano una sezione delle *guidelines* appositamente dedicata a tale procedura, non hanno provveduto a predisporre un *iter* così articolato come quello del suddetto Comitato n. 2253¹²⁹, stabilendo al riguardo che, di concerto con il relativo *Panel* di esperti, e con l'assistenza del proprio segretariato, si effettuerà una revisione a cadenza annuale al fine di valutare, con il supporto degli Stati rilevanti, primo tra tutti quello “designante”, se la presenza di un determinato soggetto all'interno della lista nera sia ancora appropriata e dunque giustificata; nel caso in cui non lo sia più, lo stesso Stato che ha condotto la revisione, può anche proporre una

¹²⁷ La tempistica entro cui va espletato tale obbligo non è uniforme in tutti i regimi sanzionatori del Consiglio di sicurezza. In proposito, vale la pena notare, a titolo esemplificativo, che il Consiglio, con riguardo al Comitato 1988, ovvero quello sui Talebani, ha richiesto al Segretariato di ottemperare all'obbligo di notifica verso le Missioni Permanenti degli Stati interessati “as soon as possible”, non indicando quindi nessun tempo limite, se non che debba avvenire dopo che il nome dell'individuo o della società sia stato rimosso dalla relativa lista nera. Cfr. UNSC, ris. n. 1988, cit., par. 24, reiterato da ultimo dalla risoluzione n. 2255, cit., par. 38.

¹²⁸ Cfr. UNSC, ris. n. 2083, cit., par. 35. L'obbligo trova conferma all'interno della risoluzione n. 2161, cit., par. 60; n. 2253, cit., par. 73; n. 2368, cit., par. 79; e n. 2610, cit., par. 82.

¹²⁹ Si vedano, a titolo esemplificativo le direttive dei Comitati del Sud Sudan (par. 9 lett. a-c); del Mali (par. 9 lett. a-d); e della Repubblica Centro Africa (par. 9 lett. a-d). Ovviamente, la revisione della lista serve anche individuare quegli individui che, essendo deceduti, vanno celermente rimossi dalla stessa, e, infatti, sia il Panel che il Segretariato forniscono al Comitato i nomi di quegli individui che sono “reportedly” o “confirmed dead”. Inoltre, al fine di assicurare un riesame accurato delle suddette liste, è possibile che ogni Membro del Comitato possa richiedere un “review” su un determinato nome.

richiesta di *de-listing*. Altri Comitati, invece, si limitano solo a stabilire che la loro lista di pertinenza verrà “regolarmente revisionata e aggiornata”¹³⁰.

La procedura del Comitato sull’ISIS & Al-Qaeda si caratterizza per una serie di peculiarità che, come detto, non trovano riscontro presso le direttive dei medesimi organi sussidiari. Innanzitutto si precisa che la revisione, a cadenza annuale, prende avvio il 1 marzo e vede la collaborazione sinergica con il *Monitoring Team* e il Segretariato¹³¹. Tale esame annuale viene condotto su determinati soggetti, in particolare nei confronti delle persone fisiche e giuridiche che sono state inizialmente inserite senza le informazioni necessarie a garantire una corretta applicazione delle misure adottate nei loro riguardi; verso gli individui che sono “presumibilmente deceduti”; verso le società che hanno cessato di esistere in quanto “presumibilmente o ufficialmente” estinte; e verso i c.d. “*triennial review*”, ovvero quei soggetti i cui nomi non sono stati esaminati nell’arco di tre anni¹³². Nella fase iniziale è il *Monitoring Team* che svolge una funzione altamente delicata, poiché deve individuare i nomi di coloro i quali siano idonei ad essere oggetto della procedura in esame; una volta individuati, li trasmette al Comitato, il quale, a sua volta, li inoltra agli “Stati rilevanti”. Con questo termine si indicano quegli Stati che tipicamente vengono contattati durante l’esame della procedura di *de-listing*, e sono di conseguenza quello “designante”, quello di residenza e/o cittadinanza e qualsiasi altro che potrebbe essere in possesso di informazioni rilevanti, come notizie ufficiali circa la morte di un individuo o l’estinzione di un determinato soggetto giuridico. Essi hanno l’onere di far pervenire al Comitato, entro un periodo massimo di tre mesi, le loro opinioni circa la necessità di mantenere il soggetto all’interno della Lista,¹³³. Entro un mese dallo scadere del predetto periodo, il *Monitoring Team* ha il compito di presentare ai Membri del medesimo organo un dossier riguardante ogni nome su cui si sta svolgendo la procedura di revisione. Sulla base di tale dossier, gli stessi Membri sono in grado di esprimersi sulla doverosità della permanenza nella lista o se, al contrario, si possa procedere alla cancellazione¹³⁴.

¹³⁰ Come avviene nel caso del Comitato sul Congo, ai sensi del par. 6 lett. b) delle direttive; del Comitato sulla Libia, in virtù del par. 6 lett. b) delle direttive; e del Comitato sullo Yemen, ai sensi del par. 6 lett. b) delle direttive.

¹³¹ Attraverso l’analisi dei relativi rapporti del *Monitoring Team* è possibile prender visione dell’effettività di tale controllo conducente all’eliminazione dalle liste di tutti quei soggetti che non rientrano più nelle categorie suscettibili di essere “listate”. Cfr. S. ECKERT – T. BIERSTEKER, *An Update of the “Watson Report”*, op. cit., p. 11.

¹³² Cfr. *ISIL (Da’esh) & Al-Qaeda Sanctions Committee (2253), Guidelines*, par. 10 lett. d).

¹³³ *Ibidem*, lett. f), comma 3.

¹³⁴ *Ibidem*, comma 6.

È interessante notare l'importanza della competenza assegnata al Presidente del Comitato, poiché può proporre un'istanza di rimozione dalla lista in due casi specifici: a) in ordine ad un individuo deceduto, qualora sia stato raggiunto il *consensus* circa la sua rimozione a seguito del "review", ma nessuno Stato si è accollato la domanda di *de-listing*; b) nel caso di un individuo o una società che non sono stati oggetto di revisione per tre anni¹³⁵. Al termine della procedura, sarà compito del segretariato aggiornare la lista nera, i c.d. "narrative summaries" nonché di informare gli Stati interessati dalla revisione, i quali, a loro volta, sono invitati a notificare alla persona fisica o giuridica l'esito della valutazione¹³⁶.

2.5.1: Allargamento e potenziamento delle funzioni del *Focal point* e dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*

Abbiamo già fatto menzione di un ampliamento delle competenze che il Consiglio di sicurezza ha assegnato al *Focal point*. La principale dimensione in cui rilevano le modifiche apportate al suo mandato è quella relativa alla problematica dell'erronea iscrizione in una delle liste nere del Consiglio. Al riguardo, l'istituzione dell'Ufficio dell'*Ombudsperson* non ha granché modificato lo *status* esistente a partire dalle risoluzioni n. 1730 e n. 1735. Chi, infatti, reputa di essere stato inserito nelle medesime liste a causa di un errore di qualsivoglia natura, può sì espletare la procedura di cancellazione presso il *Focal point* oppure, se si tratta del Comitato 1989, all'Ufficio suddetto, ma, in primo luogo, persistono le principali carenze che abbiamo già avuto modo di rilevare in ordine all'equo processo, tra cui l'assenza del *locus standi* dell'interessato e, inoltre, non è stato previsto un risarcimento del danno a favore dei soggetti erroneamente iscritti nelle liste nere neppure con la risoluzione n. 1904. In sostanza, la sola forma di riparazione contemplata è la rimozione dalla relativa lista.

La questione è certamente delicata per via dei *vulnera* che le sanzioni arrecano alla posizione giuridica delle persone fisiche o giuridiche, ma anche in virtù dei danni, in termini di reputazione, che le stesse persone possono subire. La sola presenza nella *Consolidated List*, infatti, vale a mortificare la dimensione lavorativa, personale e familiare di un individuo, mentre, nel caso di una società, quest'ultima può subire un netto calo di profitti e

¹³⁵ *Ibidem*, comma 11 e 12.

¹³⁶ *Ibidem*, comma 16. Nel caso in cui il nome, a seguito del riesame, non venga cancellato, gli Stati dovrebbero informare la persona interessata, soprattutto per quanto riguarda le motivazioni aggiornate in virtù delle quali si trova ancora nella Lista.

di clientela che possono comportare, quale effetto ultimo, la chiusura dell'attività¹³⁷. Il pregiudizio subito appare quindi oltremodo aggravato nel caso in esame, poiché il danno è ancora più "irragionevole e infondato", alla luce del fatto che l'individuo o la persona giuridica sono totalmente estranei rispetto ai fatti imputati e alle sanzioni erogate¹³⁸. Peraltro, non va dimenticato che l'*Ombudsperson* vige solo in relazione alle domande di cancellazione dalla lista nera gestita dal Comitato ISIS & Al-Qaeda, il che crea un'indubbia discriminazione in sfavore di quanti si trovano invece iscritti presso le altre liste del Consiglio.

La materia si caratterizza oggi per un lieve miglioramento, derivante dalla già citata risoluzione n. 2161, la quale abilita il *Focal point* a ricevere "comunicazioni" provenienti da un individuo o una persona giuridica, motivate espressamente dalla consapevolezza di essere stato assoggettato alle misure sanzionatorie a causa di un mero errore. Più in particolare, le fattispecie *ratione materiae* che permettono una simile comunicazione sono identificate nel "false or mistaken identification or confusion with individuals included on the ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions List"¹³⁹. Pertanto, si è dovuto aspettare il 2014 affinché il Consiglio prendesse in dovuta ed esplicita considerazione la problematica in esame e desse competenza al riguardo al *Focal point*. Trattasi, nondimeno, di una competenza *ratione personae* alquanto circoscritta, giacché esercitabile nei confronti della sola Lista concernente l'ISIS & Al-Qaeda. Le risoluzioni n. 2253¹⁴⁰ e n. 2368 hanno lievemente novellato la disciplina, nella misura in cui specificano alcuni aspetti procedurali riguardanti l'esame di siffatte comunicazioni. Posto che esse vadano inviate al Comitato, quest'ultimo è tenuto a riservare una "particolare attenzione" al loro esame e a rispondervi entro il limite massimo di 60 giorni; tale esame va condotto con l'assistenza del *Monitoring team* e di concerto con i vari Stati chiamati in causa¹⁴¹.

¹³⁷ Si veda, *inter alios*, C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali*, op. cit., p. 253.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 255.

¹³⁹ Cfr. UNSC, ris. n. 2161, cit., par. 63.

¹⁴⁰ Vale la pena ricordare che tale risoluzione ha provveduto ad ampliare il regime sanzionatorio del terrorismo internazionale, includendovi il sedicente Stato Islamico dell'Iraq e della Siria. Pertanto essa ha altresì novellato la nozione di associato e, di conseguenza anche le fattispecie idonee ad integrare una legittima iscrizione nella Lista ISIS/Al Qaeda. Si diviene "associato" ad Al Qaeda e/o all'ISIS in virtù del "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". Cfr. UNSC, ris. n. 2253, cit., par. 3.

¹⁴¹ Cfr. UNSC, ris. n. 2253, cit., par. 78, il quale specifica anche che il Comitato, collaborando se del caso con l'INTERPOL, può avviare una fase di dialogo con gli Stati, al fine sia di confermare quei casi di erronea identificazione o confusione con gli individui presenti nella suddetta Lista, che di trovarne di nuovi. Tale disposizione è ripresa dalla risoluzione n. 2368, cit., par. 84 nonché dalla ris. n. 2610, cit., parr. 87 (b) e 88.

Le risoluzioni in questione, quindi, apportano cambiamenti di scarso rilievo con riguardo al c.d. *wrongfully listing*, non essendo ancora previsto un risarcimento del danno, ma, al tempo stesso, mostrano una prassi che si indirizza, seppur con i suoi limiti, in maniera costante verso una migliore trasparenza e attenzione verso i diritti fondamentali, quantomeno nella lotta al terrorismo¹⁴². È ovvio che, attesa la mancanza, a livello onusiano, dell'obbligo di erogare una compensazione pecuniaria in favore del soggetto erroneamente iscritto in una lista nera¹⁴³, la medesima compensazione vada ricercata altrove, più precisamente nelle pronunce e nella giurisprudenza delle corti regionali, prime tra tutte quelle europee, di modo che si possa rilevare la responsabilità di quello Stato colpevole di aver formulato una proposta d'iscrizione inesatta. Ciò che qui si può sostenere è che, al fine di ovviare alle problematiche sorte *in subiecta materia*, si dovrebbe innanzitutto innalzare il livello probatorio e richiedere indizi ed elementi maggiormente convincenti a supporto dell'inserimento nella lista nera e, congiuntamente, addivenire ad una migliore chiarezza e precisione dei criteri enunciati dal Cds che sono idonei per il suddetto inserimento¹⁴⁴, vista l'impossibilità di una comunicazione *ex ante* nei riguardi del privato cittadino o ente giuridico, e considerato anche il fatto che il fenomeno in esame sorge con una certa facilità per via dei casi di omonimia causati da errori di traduzione¹⁴⁵.

Da ultimo, l'Ufficio dell'*Ombudsperson*. Si è già avuto modo di vedere come esso sia stato dotato del potere di raccomandare una richiesta di *de-listing* quasi immediatamente dopo la sua istituzione; sotto quest'aspetto, le risoluzioni più recenti non fanno altro che confermare quanto già stabilito¹⁴⁶. Lo stesso dicasi per quanto riguarda gli effetti sugli

¹⁴² In tal senso, C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali*, op. cit., p.268.

¹⁴³ Una possibile soluzione sarebbe quella di istituire un fondo delle NU che consenta alla persona fisica o giuridica il cui nome è stato erroneamente apposto in una lista nera del Cds di accedere ad una forma di risarcimento del danno. In tal senso, v. I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions*, op. cit., p. 201

¹⁴⁴ In tale materia è interessante osservare comparativamente ciò che accade in Europa con riguardo alle sanzioni nei confronti di individui. Come avremo modo di chiarire, nell'ordinamento giuridico europeo vigono le *Common Positions* adottate dal Consiglio, tra cui rileva la n. 2001/931, il cui art. 1 comma 4, ai fini dell'inserimento nella lista nera europea, richiede informazioni certe e precise ("precise information or material") ed una previa decisione dell'autorità giudiziaria nazionale competente "based on credible evidence or clues or condemnation". Cfr. *Council Common Position on the application of specific measures to combat terrorism*, 2001/931/CFSP, 27 dicembre 2001. Inoltre, con riguardo ai criteri idonei al *listing*, vale la pena notare che lo stesso Cds, nell'ambito di altri regimi sanzionatori, ha adottato una maggiore precisione al fine di meglio identificare i "targets" da inserire nell'apposita lista nera. In tal senso, cfr. UNSC, ris. n. 2140, cit., par. 17-18, e soprattutto UNSC, ris. n. 2206, S/RES/2206, adottata 3 marzo 2015, par. 6-7.

¹⁴⁵ Come osservato da A. BIANCHI, *Assessing the effectiveness*, op. cit., p. 898, sono gli stessi Stati che, all'interno dei loro rapporti ai comitati delle sanzioni, sottolineano la difficoltà di esercitare un'accurata scrematura di nomi, soprattutto di quei privati appartenenti alla lingua araba, sia per la loro somiglianza che per le oggettive difficoltà di traduzione.

¹⁴⁶ Cfr. UNSC, ris. n. 2253, cit., Annesso II, par. 8 let. c); UNSC, ris. n. 2368, cit., Annesso II, par. 8 let. c); UNSC, ris. n. 2610, cit., Annesso II, par. 8 let. c).

obblighi giuridici, gravanti sugli Stati, di implementare le sanzioni del Consiglio nei riguardi del *petitioner*: se quest'ultimo non viene disinserito dalla Lista *nulla quaestio*; se, invece, se ne raccomanda la rimozione, allora tali obblighi cessano di esistere, a meno che il Comitato decida di "rovesciare" quanto proposto dall'*Ombudsperson* mediante l'ormai nota formula del *consensus*¹⁴⁷.

Una delle novità più recenti introdotte dal Consiglio è rappresentata dalla seguente possibilità: se durante l'esame dell'istanza di cancellazione si dovesse palesare la necessità di parlare con il diretto interessato e quest'ultimo, date le restrizioni derivanti dalle sanzioni, sia impossibilitato a muoversi dal suo Stato di residenza, è previsto che l'*Ombudsperson* possa chiedere al Comitato di concedere un'esenzione straordinaria sia dal congelamento dei fondi che dal divieto di viaggi, naturalmente per ciò che è strettamente relativo alla discussione con il soggetto richiedente. Tuttavia è necessario che quest'ultimo presti il suo assenso affinché l'*Ombudsperson* si muova in tal senso, e, soprattutto, esso deve anche ottenere il benestare degli Stati di transito e di destinazione¹⁴⁸.

Di notevole rilievo è anche il fatto che sia il "*petitioner*" che gli Stati rilevanti che non sono Membri del Comitato possono domandare a tale organo di essere informati sulla progressione della procedura d'esame, anche al fine di sapere a che punto quest'ultima sia arrivata¹⁴⁹. È una disposizione che chiaramente persegue fini di trasparenza, poiché rende noti i diversi passaggi che sono alla base dell'anzidetto esame anche a Stati esterni rispetto a quelli del Comitato, cioè a quelli che stanno effettivamente esaminando l'istanza di rimozione, nonché allo stesso ricorrente, il quale, in caso di irragionevole ritardo nell'espletamento della valutazione della sua domanda di rimozione, può richiedere delucidazioni in merito.

Ancora, la risoluzione n. 2161 ha inserito un ulteriore *step* nella procedura d'esame, precisamente all'interno della terza fase. Trattasi della possibilità che lo Stato designante, quello di residenza, insieme a quello di nazionalità, ricevano una copia del *Rapporto* compilato dall'*Ombudsperson*¹⁵⁰. Perché ciò avvenga, è obbligatorio tanto il consenso del

¹⁴⁷ Cfr. UNSC, ris. n. 2083, cit., Annesso II, parr. 12-13; ris. n. 2161, cit., Annesso II, parr. 14-15.

¹⁴⁸ Cfr. UNSC, ris. n. 2161, cit., par. 61. Quanto disposto viene ribadito dalle successive risoluzioni n. 2253, cit., par. 74, n. 2368, cit., par. 80 e n. 2610, cit., par. 83. Si veda inoltre P. EDEN, *United Nations Targeted Sanctions, Human Rights and the Office of the Ombudsperson*, op. cit., pp. 165 ss.

¹⁴⁹ Cfr. UNSC, ris. n. 2083, cit., Annesso II, par. 17.

¹⁵⁰ L'*Ombudsperson* ha espresso particolare soddisfazione verso tale opportunità, in quanto il Consiglio ha mostrato di raccogliere gli auspici del medesimo organo, il quale aveva apposto critiche non trascurabili in merito all'assenza di una qualsivoglia modalità per far sapere quanto scritto nel *Report* a quegli Stati che desideravano prenderne visione; il che, sempre a suo giudizio, ledeva particolarmente la procedura d'esame e

Comitato quanto la richiesta, proveniente da uno di tali Stati, di avere la copia suddetta. Nel trasmetterla, l'*Ombudsperson* è incaricato anche di confermare ai medesimi Stati i seguenti elementi: (a) il rilascio delle informazioni contenute nel *Report* succitato avviene esclusivamente sulla base di un giudizio caso per caso operato dal Comitato; (b) il *Rapporto* contiene esclusivamente elementi funzionali alla raccomandazione dell'*Ombudsperson*, e per tale ragione non è attribuibile a nessuno degli Stati membri del Comitato; (c) le informazioni ivi contenute non saranno condivise né col ricorrente né con altri Stati senza il consenso del Comitato e saranno, pertanto, trattate confidenzialmente¹⁵¹. In sostanza, è stata potenziata la fase istruttoria, atta ad una migliore circolazione delle informazioni tra tutti gli attori coinvolti. Sorprende, invece, che nulla sia stato fatto con riguardo ai rapporti diretti con il "ricorrente", il quale non gode della stessa facoltà degli Stati e perciò non può venire a conoscenza delle valutazioni offerte dall'*Ombudsperson* con riguardo alla sua richiesta di cancellazione dalla lista¹⁵², la qual cosa è stata notata anche dallo *Special Rapporteur* in uno dei suoi rapporti al Consiglio dei diritti umani, a giudizio del quale, malgrado gli obiettivi miglioramenti cui la procedura è andata incontro, essa stessa resta "*unnecessarily opaque*"¹⁵³.

Tale carenza è stata, da ultimo, oggetto di un interessante emendamento, apportato con due risoluzioni, ossia la n. 2368 del 2017 e la n. 2610 del 2021. La prima ha precisato la procedura da seguire nel caso in cui il Comitato abbia deciso di assecondare la raccomandazione dell'*Ombudsperson* o, viceversa, si sia discostato da essa. Qualora si realizzi la prima eventualità, quest'ultimo è tenuto a informare il richiedente circa la posizione assunta dal Comitato e deve anche inviare allo stesso organo un riassunto dell'analisi contenuta nel *Report*, affinché venga esaminato entro e non oltre 30 giorni. Come chiarisce la stessa risoluzione, lo scopo di tale *review* è quello di evitare che informazioni non condivisibili, magari perché confidenziali, finiscano per essere divulgate erroneamente¹⁵⁴. Dopo tale revisione effettuata dal Comitato, l'*Ombudsperson* può inoltrare il medesimo documento al ricorrente e, qualora sia stato deciso che il suo nome debba restare

la rendeva meno trasparente ed equa. (Cfr. UNSC, *Eighth Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2014/553, 31 luglio 2014, par. 43-44).

¹⁵¹ Cfr. UNSC, ris. n. 2161, cit., Annesso II, par. 13.

¹⁵² Per una critica verso l'impossibilità di condividere il contenuto del *Report*, con particolare riguardo alla posizione del "*petitioner*", si veda UNSC, *Seventh Report of the Office of the Ombudsperson*, cit., par. 49 e 58.

¹⁵³ Cfr. UNGA, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc. A/HRC/34/61, 21 febbraio 2017, parr. 18 e 19, in cui il Relatore pone soprattutto l'accento sul fatto che la non condivisione del *Report* con il ricorrente "is liable to impair petitioners' ability to efficiently present their cases and the ability of their representatives to comprehend past practice in order to assist their clients most effectively".

¹⁵⁴ V., UNSC, ris. n. 2368, cit., Annesso II, par. 16.

iscritto nella lista, il riassunto conterrà esclusivamente le argomentazioni avanzate dal ricorrente a sostegno del *de-listing* e alle quali l'Ufficio dell'*Ombudsperson* ha risposto; se, invece, è stata decisa la rimozione, il documento conterrà i passaggi chiave dell'analisi del predetto organo¹⁵⁵. Può anche accadere che, invece, il Comitato non segua la raccomandazione, oppure che il suo Presidente decida per un “*referral*” della questione al Consiglio. In questi casi, sempre entro 30 giorni dalla decisione del Consiglio o del Comitato, quest'ultimo notifica all'*Ombudsperson* le motivazioni alla base di tale decisione, le quali vanno susseguentemente portate a conoscenza del “*petitioner*”¹⁵⁶. La seconda risoluzione, la n. 2610, oltre a confermare tale impostazione, insiste molto sulla circolazione del *Report* in favore del ricorrente e di tutti quegli Stati che partecipano al *de-listing*, raccomandando al Presidente del Comitato di invitare quest'ultimi nella fase di discussione del medesimo rapporto innanzi al Comitato¹⁵⁷.

2.5.2: Valutazioni conclusive e prospettive di miglioramento dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*

In virtù di quanto precede, ciò che ci preme rimarcare è che, a nostro parere, anche per merito delle diverse pronunce degli organi giurisdizionali sia nazionali che regionali nel frattempo intervenute, gli emendamenti adottati dal Consiglio di sicurezza mostrano una prassi in costante movimento verso il chiaro perseguimento di fini ben precisi, quali l'assicurare una maggiore trasparenza, il garantire *standards* più elevati in materia di rispetto dei diritti umani, soprattutto quelli legati all'equo processo, e il “non poter ignorare, pur nell'esercizio dei poteri di cui al Capitolo VII della Carta, la protezione dei diritti dei privati inseriti nelle liste”¹⁵⁸. Malgrado ciò, è doveroso notare l'incompletezza e la parzialità del lavoro svolto dal Consiglio medesimo, forse perché preoccupato dall'esigenza di non scalfire, mediante le medesime riforme, tanto il suo potere discrezionale nei riguardi dell'imposizione delle sanzioni mirate quanto la forza vincolante delle sue decisioni.

Ci lascia perplessi che nulla sia stato fatto per cercare di risolvere il fattore tempo inerente al sistema delle *blacklists*. La ragionevolezza del provvedimento d'iscrizione deve necessariamente coniugarsi con la preminente garanzia che il soggetto “listato” non rimanga

¹⁵⁵ *Ivi.*

¹⁵⁶ *Ivi.*

¹⁵⁷ Cfr. UNSC, ris., n. 2610, par. 81 e Annesso II, parr. 13 e 17.

¹⁵⁸ Si veda, sul tema, A GIANELLI, *La tutela dei diritti dell'uomo*, op. cit., p. 66.

nella lista indebitamente, cioè per anni e anni, senza che gli organi inquirenti degli Stati interessati, come quello di cittadinanza e/o di residenza, abbiano trovato alcunché a sostegno della necessità di mantenere l'iscrizione, e nulla che possa quindi provare la fondatezza delle accuse mosse dallo Stato proponente, al quale si deve l'originario inserimento. Ciò origina dal ramificarsi di una cultura del sospetto, diffusasi a seguito degli attentati terroristici del settembre 2001. Non a caso, è il mero sospetto che vale a fondare legittimamente una proposta d'iscrizione, il che si scontra violentemente con uno dei capisaldi del diritto internazionale dei diritti umani, ovvero la presunzione di innocenza, un diritto che, nel caso delle liste nere, sembra trovare applicazione *a contrario*, dal momento che invece si è presunti colpevoli; né è richiesta una condanna o la sola presenza di un processo giudiziario di qualsiasi natura avviato nei suoi riguardi. Anche il Relatore speciale succeduto a Martin Scheinin, Ben Emmerson, ha sollevato parecchi dubbi sulla durata indefinita del provvedimento onusiano, il quale, unito alla "rigidità" dello stesso, può ben essere qualificato come "sanzione penale". Ne consegue che, secondo il medesimo Relatore, il Consiglio di sicurezza dovrebbe modificare quest'aspetto delle *smart sanctions*, introducendo la c.d. "*sunset clause*", ovvero una clausola che stabilisca il tempo massimo in cui la presenza nella Lista possa ancora considerarsi legittima¹⁵⁹, così da porsi in linea con quanto espresso a più riprese dal Consiglio stesso con riguardo alla natura preventiva delle misure in questione¹⁶⁰.

Per quanto concerne la *vexata quaestio* che si pone in materia, cioè quella dell'uso di materiali confidenziali, essa rappresenta uno dei principali nodi da districare affinché si possa addivenire ad un sistema realmente trasparente e garante dei diritti fondamentali dell'individuo. È certo, d'altra parte, che la loro eventuale divulgazione non dovrebbe avvenire in modo irresponsabile, anche per non vanificare l'intento preventivo che l'iscrizione nella lista si pone, soprattutto con riguardo alla lotta al terrorismo¹⁶¹, rendendo

¹⁵⁹ Cfr. UNGA, *Evaluation of the impact of the Office of the Ombudsperson on the 1267/1989 Al-Qaida sanctions regime, and its compatibility with international human rights norms*, UN Doc. A/67/396, 26 settembre 2012, par. 58. In senso analogo, v., tra i molti, C. RAPOPORT, *Les sanctions ciblées*, op. cit., p. 21.

¹⁶⁰ Naturalmente, e come correttamente notato, la presenza di una clausola siffatta non risolve *in toto* la questione della violazione dei diritti umani del singolo. Cfr. I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions*, op. cit., p. 200, il quale ha modo di rilevare come "a time limit obviously means that the interference in human rights is of shorter duration. But this does not necessarily reduce the degree of infringement".

¹⁶¹ Cfr. T. TRIDIMAS – J. GUTIERREZ-FONS, *EU Law, International Law and Economic Sanctions against Terrorism: The Judiciary in Distress?*, Research Paper in Law, Collège d'Europe, 2008, p. 26, nella parte in cui si legge che "in the circumstances of the case, advance communication to the appellants of the reasons for their inclusion in the sanctions lists or granting them in advance the right to be heard would prejudice the effectiveness of the sanctions. A freezing of assets order can only be effective if it has an element of surprise and no advance warning is given". In questo senso, si faccia anche riferimento alla Corte di giustizia dell'Ue, *Case of Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 341-342, nonché alla giurisprudenza del Tribunale di primo grado Ce,

la notifica *ex ante* realmente difficoltosa da effettuare. Purtroppo, a simili problematiche, si affiancano anche i diversificati atteggiamenti degli Stati che, se da una parte si dicono favorevoli alla condivisione di tali informazioni, dall'altra assumono posizioni di reticenza all'atto pratico, mostrando, conseguentemente, scarso senso di collaborazione non solo con il relativo comitato, ma anche tra di essi. In altri termini, potremmo definire la confidenzialità come un'arma a doppio taglio, poiché, da una parte, proteggendo le informazioni più sensibili, non si vanificano gli sforzi preventivi e si tutela la vita di chi è impegnato in prima persona nella lotta al terrorismo internazionale; dall'altra, tuttavia, crea ostacoli anche insormontabili nei confronti della persona affetta dalle sanzioni che cerca di contestare giuridicamente gli atti del governo che implementa le sanzioni e, a monte, il provvedimento onusiano¹⁶². Viene da chiedersi, a questo punto, se il livello di tutela dei diritti dei singoli attualmente raggiunto dal Consiglio con riguardo alle sanzioni mirate non sia il massimo conseguibile, tenuta in considerazione la tensione esistente nella materia in esame, derivante dalla necessità di contemperare due interessi di estrema rilevanza, cioè i diritti fondamentali ed inalienabili dell'individuo e le esigenze securitarie legate al sistema di sicurezza collettiva. Ben consapevoli delle sfide poste da tale tematica, i vari *Ombudsperson* che fino ad oggi si sono susseguiti, da Kimberly Prost fino all'attuale Daniel Fasciati, hanno ribadito con forza la necessità di addivenire ad una forma di cooperazione con l'Ufficio dello stesso *Ombudsperson*, predisponendo all'uopo "intese" o veri e propri accordi giuridici con gli Stati. Ad oggi, solo pochi Stati hanno risposto a quest'ultima iniziativa, mentre altri (tra i quali figura l'Italia) hanno optato per la via degli "arrangements"¹⁶³. Per tali motivi, non sarebbe irragionevole sostenere che, attingendo dall'esperienza europea, il Cds possa predisporre delle regole procedurali che permettano la condivisione del materiale

in particolare al caso *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI) v. Council*, T-228/02, sentenza del 12 dicembre 2006, par. 128, e *Jose Maria Sison v. Council*, T-47/03, sentenza dell'11 luglio 2007, par. 175.
¹⁶² A tal fine, il ricorrente dovrebbe essere messo al corrente di quegli elementi che, almeno sufficientemente, gli consentano di contestare nel merito le accuse mosse nei suoi confronti. Ma se tali accuse sono il frutto di materiale confidenziale non divulgabile, ecco che si manifesta l'ostacolo insormontabile cui accennavamo. A proposito, la Corte EDU ha stabilito che l'esame giudiziario di una misura anti-terrorismo non deve basarsi unicamente o in larga parte su informazioni segrete, altrimenti la procedura si pone in contrasto con il "core" dell'equo processo. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Case A. v. United Kingdom*, ricorso n. 3455/05, sentenza del 19 febbraio 2009, par. 218.

¹⁶³ Le prime forme di collaborazione tra l'Ufficio dell'*Ombudsperson* e gli Stati si sono avute nel 2012, allorquando Belgio, Svizzera, Costa Rica, Nuova Zelanda e Regno Unito hanno concluso delle "intese" con l'Ufficio suddetto (Cfr. UNSC, *Third Report*, cit., par. 17). Al medesimo anno risale anche il primo accordo giuridico, siglato con l'Austria. Nel corso degli anni sono andate aumentando sia le semplici intese che gli accordi, per un ammontare totale di 21, di cui 18 del primo tipo (accanto agli Stati succitati adesso figurano anche Australia, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Liechtenstein, Lussemburgo, l'Olanda, Portogallo, gli Stati Uniti d'America e, infine, l'Italia), solo due del secondo (oltre all'Austria, si è aggiunta la Romania) e un *ad hoc agreement* con la Siria. Cfr. UNSC, *Twenty-second Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2021/1062, 16 dicembre 2021, par. 22.

confidenziale con l'*Ombudsperson*, organo quasi-giurisdizionale, di modo che, quantomeno in relazione al caso di specie, esso possa giudicare con piena cognizione di causa, ovvero avendo a sua disposizione tutte le informazioni alla base dell'iscrizione di un soggetto nella lista nera¹⁶⁴.

Soprattutto, sempre con riguardo all'ambito europeo, è interessante sottolineare il riferimento all'attività del Mediatore europeo. A quest'ultimo, come noto, i Trattati UE hanno attribuito la competenza di condurre indagini sia di propria iniziativa sia a seguito di una denuncia di una persona fisica o giuridica residente all'interno dell'Unione o da un cittadino della stessa, avente ad oggetto casi di cattiva amministrazione delle Istituzioni, degli organi e delle agenzie dell'Unione, eccezion fatta per gli organi giurisdizionali¹⁶⁵. Al termine dell'attività di indagine, e nel caso di riscontrata cattiva amministrazione, il Mediatore ha il potere di effettuare *raccomandazioni* da rivolgere all'istituzione o all'organo rilevante; questi hanno tempo tre mesi per esprimere la loro posizione al riguardo. Successivamente redige un rapporto da presentare al Parlamento europeo e informa il ricorrente sull'esito della procedura¹⁶⁶. Come si intende da questa sommaria descrizione delle funzioni del Mediatore, tra quest'ultimo e l'*Ombudsperson* onusiano intercorrono due sostanziali profili di continuità: a) sono entrambi sprovvisti di poteri vincolanti, potendo soltanto deliberare raccomandazioni; b) elaborano ambedue un rapporto che viene consegnato ai relativi organi di competenza, vale a dire il Parlamento europeo e il Comitato delle sanzioni.

¹⁶⁴ Il riferimento all'esperienza europea non può che andare verso le *Rules of Procedures* della CGUE, entrate in vigore il 1 luglio 2015 ed emendate da ultimo il 31 luglio 2018, il cui art. 105 disciplina il trattamento delle informazioni confidenziali che riguardano la sicurezza dell'Ue, o di uno o più Stati membri o sono collegate allo svolgimento delle loro relazioni internazionali. Partendo dal presupposto che, qualora una delle parti in un processo innanzi alla Corte voglia basare le proprie argomentazioni su informazioni confidenziali, essa è tenuta ad inviarle alla Corte stessa, unitamente ad una dichiarazione che specifichi i motivi che si frappongono tra le suddette informazioni e la loro condivisione all'altra parte del processo. Spetta a questo punto alla Corte effettuare una duplice valutazione, una sull'utilità del materiale in relazione alla propria pronuncia, e un'altra sulla necessità di mantenere la confidenzialità delle informazioni nei confronti dell'altra parte. Nel caso in cui quest'ultimo esame dia esito negato, la Corte può chiedere alla parte che le ha sottoposto tale materiale di dividerlo; se, invece, dà esito positivo, ecco che sempre la Corte è chiamata a soppesare il diritto ad avere una protezione giudiziaria effettiva con i "requirements flowing from the security of the Union or of one or more of its Member States or the conduct of their international relations". Cfr. *Rules of Procedures of the General Court* (OJ 2015 L 105), consultabili presso il sito https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7040/en/

¹⁶⁵ Cfr. art. 20, par. 2, lett. d), art. 24 e art. 228 par. 1 del TFUE. Sull'Ufficio del Mediatore europeo si veda, da ultimo, F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Cacucci, 2020.

¹⁶⁶ Lo Statuto del Mediatore è stato oggetto di recentissima revisione, terminata il 23 giugno 2021 con l'adozione del nuovo Statuto. Cfr. *Draft Regulation of the European Parliament laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom*, art. 4 par. 1.

Lì dove i due Uffici si differenziano sensibilmente è nell'accesso e successivo trattamento delle informazioni confidenziali ai fini dell'espletamento delle rispettive funzioni. Difatti, anche a seguito della revisione del suo Statuto, il Mediatore ha diritto di richiedere le informazioni alle Istituzioni, organi e agenzie dell'Unione nonché alle autorità competenti degli Stati membri. Tali soggetti hanno il dovere di fornire l'accesso alle suddette informazioni, anche quelle classificate. In quest'ultimo caso, il loro trattamento è assoggettato ad una previa valutazione, effettuata dall'organo da cui proviene il materiale confidenziale, circa la presenza di adeguate norme e procedure per garantirne una sicura consultazione, e in ogni caso tale materiale non sarà condiviso con il denunciante a meno che non sia intervenuto il consenso della parte interessata¹⁶⁷. Gli Stati membri dell'Ue possono opporsi all'invio di informazioni particolarmente sensibili, ma viene fatta salva la possibilità di condividerle con il Mediatore alle condizioni stabilite dal diritto nazionale e dall'autorità competente. In caso di diniego, i medesimi soggetti sono tenuti a spiegare, per iscritto, i motivi che accompagnano il rifiuto di condivisione delle informazioni¹⁶⁸. Trattasi, quindi, di un modello cui le Nazioni Unite potrebbe ispirarsi ed adattarlo all'Ufficio dell'*Ombudsperson*, poiché permette, in presenza di determinate condizioni di sicurezza valutate dal soggetto che detiene le informazioni sensibili, la loro consultazione e trattamento da parte del Mediatore europeo unicamente per scopi legati all'assolvimento delle sue funzioni e, quindi, alla conduzione delle indagini.

Per quanto concerne il bilancio dell'operato di tale Ufficio, anche alla luce dei più recenti sviluppi e miglioramenti, può dirsi positivo. La procedura di valutazione dell'istanza di cancellazione dura mediamente meno di un anno¹⁶⁹ e l'*Ombudsperson* stesso ha sottolineato l'importanza di garantire il corretto svolgimento delle fasi di cui la procedura stessa si compone, per evitare che essa, definita "*time-sensitive*", si prolunghi in modo indebito, recando pregiudizio al ricorrente. Il fattore tempo, pertanto, è essenziale per garantire speditezza, efficacia e trasparenza. È interessante altresì notare che l'esame del caso avviene secondo un "*sufficiency, reasonableness, and credibility test*" volto a valutare

¹⁶⁷ *Ibidem*, art. 5 par. 5 e 8. Da sottolineare la possibilità di istituire un "general framework" per la condivisione delle informazioni classificate tramite "arrangements", similmente a quanto avviene con l'*Ombudsperson*.

¹⁶⁸ *Ibidem*, par. 9. Inoltre l'accesso alle informazioni è disciplinato dal Regolamento 1049/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*, del 30 maggio 2001, in GUCE L 145.

¹⁶⁹ Cfr. UNSC, *Seventh Report*, cit., par. 38.

se gli elementi alla base dell'iscrizione avevano fornito un livello quanto meno apprezzabile di ragionevolezza e precisione¹⁷⁰.

Ma l'aspetto che più ci preme puntualizzare è quello relativo alla raccomandazione. Essa, a ben vedere, rappresenta una delle maggiori novità e, al tempo stesso, una possibile debolezza che riguarda la struttura delle sanzioni intelligenti, giacché è un atto privo di forza giuridica vincolante, dal quale il Comitato può discostarsi. Ne discende che diviene essenziale comprendere se e fino a che punto tale raccomandazione viene seguita dal Comitato medesimo. Dall'analisi dei diversi rapporti preparati dai vari *Ombudsperson*, non solo risulta che il suddetto organo tenga strettamente in considerazione quanto scritto e analizzato nel *Report* e che conduca l'esame sull'opportunità di rimuovere il nome dalla lista basandosi proprio su tale documento, ma anche che soltanto in pochissimi casi non abbia seguito la raccomandazione¹⁷¹. Facendo riferimento alla "giurisprudenza" dell'*Ombudsperson*, infatti, è possibile ricavare un dato abbastanza positivo: ad oggi essa conta più di 100 richieste di *de-listing*, di cui 87 sono state esaminate e portate a termine dal medesimo organo. Tra queste, 64 sono state accordate e 23 sono state invece respinte, il che indica come, nella maggior parte dei casi (74%), l'individuo o la persona giuridica siano stati cancellati dalla lista nera¹⁷². Del resto, già nel 2013 l'Avvocato generale della CGUE, Bot, nella sua Opinione nell'ambito del caso *Kadi IV* esprimeva convincimenti particolarmente positivi in relazione tanto alla creazione quanto all'operato dell'*Ombudsperson*, sostenendo, a differenza di quanto hanno fatto i giudici della Corte medesima, che le procedure di *de-listing* in ambito onusiano offrono "*sufficient procedural guarantees*"¹⁷³, rafforzando la natura quasi-giudiziaria della procedura e creando un effetto "quasi-vincolante" verso il

¹⁷⁰ In tal senso, tra gli altri, S. ECKERT – T. BIERSTEKER, *An Unpdate of the "Watson Report"*, op. cit., p. 15.

¹⁷¹ Cfr. UNSC, *Eleventh Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2016/96, 2 febbraio 2016, par. 34.

¹⁷² Cfr. UNSC, *Twenty-first Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2021/676, 23 luglio 2021, p. 3.

¹⁷³ Cfr. *Opinion of Advocate General Bot, Commission and Others v. Kadi*, joined cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, 13 marzo 2013, par. 87. L'Avvocato generale giungeva a tale conclusione tenendo conto dell'oggettivo miglioramento cui il Comitato delle sanzioni contro il terrorismo internazionale è andato incontro nel corso degli anni grazie alle riforme del Consiglio di sicurezza. Alla luce di ciò, sosteneva che le Istituzioni europee fossero in grado di "presume that the decisions taken by that body [Sanctions Committee] are justified". Come vedremo, la Corte non ha accettato tali argomentazioni, rispondendo, invece, che malgrado i miglioramenti di cui sopra, l'individuo "listato" non gode di una tutela giudiziaria effettiva, anche per via dell'impossibilità di accedere a tutte le prove contro di lui e per i poteri formalmente non decisivi dell'*Ombudsperson*.

Comitato medesimo¹⁷⁴, e prova ne sia che quest'ultimo, fino ad oggi, non ha esercitato il potere di “*over-ruling*”¹⁷⁵.

Da questo punto di vista, Marchi-Uhel, che è succeduta a Kimberly Prost, ha commentato favorevolmente l'evoluzione e il miglioramento dell'Ufficio che contribuisce sensibilmente a rendere il regime sanzionatorio dell'ISIS & Al Qaeda maggiormente in linea con il rispetto dei diritti umani fondamentali, soprattutto con riguardo agli aspetti procedurali legati al *due process*¹⁷⁶. Tuttavia è doveroso sottolineare che perfino tale organo non risponde pienamente ai criteri stabiliti, sia in ambito onusiano che europeo, in relazione alla nozione di “tribunale indipendente e imparziale”, poiché la sola presenza di un organo esecutivo (il Comitato) col potere di “controllare” un organo di natura giudiziaria o quasi-giudiziaria (l'*Ombudsperson*) è incompatibile col carattere indipendente di siffatto tribunale¹⁷⁷, non rilevando minimamente la frequenza con cui il primo fa ricorso a tale potere per nullificare le decisioni del secondo. Cionondimeno, è possibile sostenere che, proprio in virtù dell'incisività della raccomandazione che, come visto, viene raramente ignorata, l'Ufficio dell'*Ombudsperson* sia in grado di fornire un rimedio effettivo al privato se non *de jure* sicuramente *de facto* e assicura una “protezione giuridica effettiva”¹⁷⁸. A nostro avviso, un elemento che aiuterebbe a renderlo capace di assicurare un rimedio effettivo al singolo che lamenta una lesione dei suoi diritti sarebbe la capacità di deliberare *motu proprio* le c.d.

¹⁷⁴ In tal senso, C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship is there between the Universal Legal Order under the Auspices of the United Nations and the Eu Legal Order?*, in *Yearbook of European Law*, Vol. 28, 2009, p. 661. Si esprimono in termini positivi anche L. B. DE CHAZOUNERS – P. J. KUIJPER, *Mr Kadi and Mrs Prost: Is the UN Ombudsperson going to find herself between a rock and a hard place?*, in E. RIENTER – H. WAELE, *Evolving Principles of International Law*, Nijhoff, 2011, pp. 71-90, in specie p. 89.

¹⁷⁵ Cfr. N. KINCHIN, *Administrative Justice in the UN*, op. cit., p. 192.

¹⁷⁶ Cfr. UNSC, *Eleventh Report*, cit., par. 50-51. Il rapporto, tuttavia, individuava nell'impossibilità di inoltrare il *Report* al ricorrente una delle principali carenze della procedura d'esame, tant'è che sosteneva come “as long as comprehensive reports, or parts of them demonstrating the reasoned nature of the process, are not made publicly available, every effort must be made to inform petitioners”. Tale manchevolezza è stata recentemente superata dalle già esaminate modifiche apportate dalle risoluzioni n. 2368 e n. 2610 che consentono l'invio di un riassunto del suddetto Rapporto.

¹⁷⁷ Cfr. Comitato ONU sui diritti umani, *General Comment n. 32*, UN Doc. CCPR/C/GC/32, 23 agosto 2007, par. 19; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Case Findlay v. United Kingdom*, ricorso n. 22107/93, sentenza del 25 febbraio 1997, par. 77.

¹⁷⁸ Si veda S. ECKERT – T. BIERSTEKER, *An Unpdate of the “Watson Report”*, op. cit., p. 24, in cui si fa valere anche l'importanza di quel *consensus a contrario* che, ai sensi della ris. n. 1989, serve per “rovesciare” la raccomandazione dell'*Ombudsperson*. D. HOVELL, *Due process in the United Nations*, in *American Journal of International Law*, Vol. 110, n. 1, 2016, pp. 1-48, in particolare p. 23, sostiene che l'*Ombudsperson* “offers the most appropriate response to legitimacy gaps in Security Council sanctions decisions”. La più importante manchevolezza, sotto il profilo di una perfetta rispondenza dell'*Ombudsperson* ai canoni del diritto ad un rimedio effettivo, consiste nella impossibilità di emettere un verdetto vincolante nei confronti del Comitato delle sanzioni, che quindi resta l'unico organo con poteri decisionali definitivi. Si veda G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions*, op. cit., p. 741

misure provvisorie, le quali potrebbero sostanzarsi in una delle esenzioni umanitarie che già sono previste dalle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

Resta irrisolto, tuttavia, e come lamentato dallo stesso *Ombudsperson*, il problema delle risorse a disposizione di tale Ufficio che dovrebbero essere impiegate anche per garantire un efficace servizio di traduzione delle informazioni che, durante la procedura di cancellazione, vengono trasmesse ai fini dell'esame dell'istanza del "richiedente"¹⁷⁹, così da assicurare il rispetto di quella particolare garanzia procedurale di cui si compone l'equo processo, rappresentata dal diritto del ricorrente ad essere informato in una lingua a lui comprensibile, così come sancito, tra l'altro, dall'art. 6 par. 3 lett. a) della CEDU e dall'art. 14 par. 3 lett. a) del Patto ONU sui diritti civili e politici¹⁸⁰. Sarebbe opportuno, inoltre, fissare una durata predefinita di almeno 3 anni del mandato dell'organo in esame, di modo che si dia un senso più spiccato di stabilità del suo operato e si accresca il livello di indipendenza rispetto al Cds¹⁸¹.

Cionondimeno, ci sembra più che doveroso evidenziare con forza che le miglione fin qui esaminate hanno caratterizzato il percorso evolutivo di quello che probabilmente è il regime sanzionatorio più importante del Consiglio di sicurezza, cioè dire il terrorismo internazionale. Ciò comporta una notevolissima discriminazione tra i soggetti sottoposti a tale regime e chi, invece, rientra all'interno di qualsiasi altro comitato delle sanzioni, nella

¹⁷⁹ Sull'importanza di aumentare le risorse a favore del potenziamento dell'Ufficio dell'*Ombudsperson* insiste anche il *Compendium of the High-level Review*, cit., pp. 40-41. Più in particolare, tale aumento rientra in una strategia più ampia finalizzata al miglioramento del suddetto organo, miglioramento che verrebbe garantito mediante una serie di elementi come la già citata *sunset clause* e la predisposizione di una durata predefinita di almeno 3 anni, al fine di garantire un minimo di stabilità. Viene scartata, invece, l'ipotesi di potenziare l'organo in questione conferendogli poteri decisionali sul Consiglio o sul Comitato, e ciò in quanto si creerebbe un potenziale nocumento per le prerogative del Consiglio stesso quale organo politico incaricato di svolgere un ruolo peculiare e assai importante per la vita della Comunità internazionale. In definitiva, sarebbe opportuno effettuare un virtuoso bilanciamento tra le problematiche relative al *due process* e quelle legate ai poteri del Consiglio *ex Cap. VII* della Carta.

¹⁸⁰ I due testi recano una formulazione pressoché simile. E infatti, mentre la CEDU stabilisce che "ogni accusato ha diritto di [...] essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico", il Patto invece sancisce il "diritto di ogni accusato di un reato, in posizione di piena eguaglianza, [...] ad essere informato sollecitamente e in modo circostanziato, in una lingua a lui comprensibile, della natura e dei motivi dell'accusa a lui rivolta".

¹⁸¹ È vero che la nomina dell'*Ombudsperson* è lasciata al Segretario generale, ma l'estensione e/o il rinnovo del mandato è di competenza del Consiglio, che ne fissa di volta in volta la durata all'interno delle sue risoluzioni. Sul punto, in termini assai critici, si veda K. PROST, *Security Council Sanctions and Fair Process*, op. cit., pp. 232-233. Il tema, per ovvie similitudini, evoca a sua volta la problematica, ben nota all'interno delle NU, della mancanza di un termine prefissato all'interno della Carta con riguardo alla carica del Segretario stesso, per far fronte alla quale si è pensato ad una riforma, ad oggi rimasta inattuata, che preveda l'istituzione di un mandato di 7 anni. In questo modo, si evierebbe alla questione delle pressioni che il Consiglio di sicurezza potrebbe esercitare sulla rielezione del Segretario mediante le sue procedure deliberative, in cui, per la materia in esame, vige il diritto di veto. Cfr., per tutti, J. CRAWFORD, *The Terms of the Office of the United Nations Secretary General*, in G. BASTID-BURDEAU (a cura di), *Le 90e anniversaire de Boutros Boutros-Ghali*, Nijhoff, 2012, p. 70 ss.

misura in cui i primi possono godere dei vantaggi offerti dalle riforme del Consiglio, soprattutto quelle concernenti la fase di *de-listing* innanzi all'*Ombudsperson*, mentre i secondi, qualora volessero contestare la loro presenza in una lista nera, non avrebbero altra via se non quella di adire il *Focal point*. Sennonché, come ampiamente argomentato, tale organo non garantisce in nessun modo i principi minimi in tema di equo processo e, di conseguenza, non può definirsi un “rimedio effettivo” alla portata delle persone fisiche e giuridiche¹⁸². In una lettera recente al Cds, il gruppo di Stati che in seno alle NU si occupa di tale problema ha formulato interessanti proposte che spaziano dal consueto allargamento dell'*Ombudsperson* agli altri regimi sanzionatori, fino all'istituzione di un sistema che prenda singolarmente (e quindi per ogni singolo regime sanzionatorio) in considerazione la questione dell'equo processo (*context-sensitive review mechanism*) a seconda dell'obiettivo che il singolo regime si propone di raggiungere¹⁸³.

Certo è che la questione non dovrebbe assolutamente lasciare indifferente il Consiglio di sicurezza. Difatti, se esso dovesse continuare ad ignorare la crescente importanza che ad oggi hanno raggiunto i diritti umani all'interno del diritto internazionale, gli Stati, come vedremo, potrebbero trovare una facile “giustificazione” per disobbedire alle decisioni del Consiglio stesso, creando un effetto domino di non poca rilevanza, poiché si inficerebbe l'efficacia della lotta al terrorismo e, più in generale, delle sanzioni intelligenti, contestate perché non in grado di assicurare al privato cittadino le garanzie che offrono gli strumenti internazionali in materia di diritti umani, alla cui affermazione, peraltro, le stesse NU hanno contribuito in modo più che significativo. Ciò sarebbe a sua volta in grado di mettere in crisi il sistema di sicurezza collettiva, minando le possibilità che il Consiglio stesso porti a compimento in modo efficace il mandato assegnatogli dall'art. 24 della Carta, in quanto gli Stati, spinti dalle pronunce degli organi giurisdizionali interni come anche sovranazionali, potrebbero essere indotti sia a non proporre più i nomi per il *listing* sia a non eseguire le decisioni del Consiglio stesso. Pertanto, porre il medesimo organo all'interno di confini normativi ben definiti, e comprensivi della salvaguardia dei diritti legati all'equo processo,

¹⁸² Così, M. HAPPOLD, *Targeted Sanctions and Human Rights*, op. cit., p. 110; L. VAN DEN HERIK – N. SCHRIJVER, *Counter-Terrorism Strategies*, op. cit., pp. 16-17; S. ECKERT – T. BIERSTEKER, *An Update of the “Watson Report”*, op. cit., p. 39, in cui si legge che “[it] is difficult to argue why one group has an avenue to redress potentially wrongful listings, while others are limited to the focal point”.

¹⁸³ Cfr. UN Doc. S/2021/567, 14 giugno 2021. Tale meccanismo, formato o da un singolo indipendente *reviewer*, nominato dal Segretario generale, oppure un *panel* di revisori indipendenti, avrebbe il compito di “ensure that there is accurate information on which to base the listing of the individual or entity” e di raccomandare il *de-listing*, a meno che tutti i membri del relativo comitato non vi si oppongano.

non solo aiuterebbe ad evitare il sorgere di siffatte problematiche¹⁸⁴, ma sarebbe in armonia con lo spirito della Carta stessa che di certo non qualifica il suo massimo organo esecutivo come *legibus solutus*¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Argomentazione pienamente supportata dai giudici di Lussemburgo nell'ambito del caso *Kadi II*, in cui si legge che “so long as under that system of sanctions the individuals or entities concerned have an acceptable opportunity to be heard through a mechanism of administrative review forming part of the United Nations legal system, the Court must not intervene in any way whatsoever”. Detto in altri termini, laddove a livello delle NU esistessero delle garanzie e delle procedure per permettere un riesame delle misure, e tale riesame potesse assicurare una protezione giudiziaria effettiva, la Corte di giustizia dell'Ue non potrebbe rilevare una violazione dei diritti del singolo. Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Case of Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 319. Una posizione interessante in tal senso è stata anche assunta dal Parlamento svizzero, il quale, all'interno di un rapporto della Commissione degli Affari Esteri, ha fatto sapere di non essere più disposto a dare seguito alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza comportanti sanzioni individuali se all'individuo sia stato negato il diritto all'accesso ad una corte per un periodo di tre anni e sia stato quindi impossibilitato ad appellare il *listing* in fronte ad un'autorità giudiziaria. Cfr. *Rapport de la Commission de Politique Extérieure du Parlement Suisse, Les Fondements de Notre Ordre Juridique Court-circuités par l'ONU*, 2010, reperibile presso il sito http://www.parlament.ch/afs/data/f/bericht/2009/f_bericht_n_k4_0_20093719_0_20100301.htm.

¹⁸⁵ Cfr. Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia, *Prosecutor v. Tadic*, causa n. IT-94-1-1, 1995, par. 28, in cui espressamente si legge che “né il testo né lo spirito della Carta [delle NU] concepiscono il Consiglio di sicurezza come [organo] *legibus solutus*”.

Capitolo III Sicurezza internazionale e rispetto dei diritti umani: è possibile costruire un rapporto armonico?

3.1 L'esigenza di indagare i limiti giuridici dell'azione del Consiglio di sicurezza *ex* Cap. VII della Carta ONU

Nelle pagine precedenti si è analizzato il cambiamento originatosi in seno all'ordinamento internazionale nei riguardi dell'individuo, un mutamento che ha interessato, tra gli altri, il Consiglio di sicurezza. Tale osservazione, se raffrontata con il disegno originario dei redattori della Carta, volto fundamentalmente ad evitare che sorgessero conflitti internazionali delle dimensioni e delle conseguenze della seconda guerra mondiale¹, acquista una valenza di non poco conto, perché permette di evidenziare il rapporto mutevole (e mutato) tra il sistema di sicurezza collettiva e i singoli. Essi vengono adesso ricompresi nell'agenda securitaria del Cds, e ciò, come già osservato, in duplice veste: sia come soggetto da tutelare che da contrastare. Più in generale, a partire dagli anni '90, la prassi consigliare ha fatto registrare dei cambiamenti di notevole portata che si sono risolti in un ampliamento degli strumenti da esso adottati, realizzatosi mediante un'interpretazione estensiva *ratione materiae* e *personae* dell'art. 39 della Carta². Naturalmente, simili circostanze non sono passate inosservate dinnanzi agli occhi più attenti della dottrina italiana e straniera che hanno mosso parecchie critiche al riguardo, sottolineando l'inadeguatezza del nuovo ruolo assunto dal Consiglio in rapporto sia alle attività di cui esso potrebbe interessarsi ai sensi della Carta, sia alle caratteristiche congenite di tale organo, ossia la sua natura politica e la sua composizione (ristretta), in cui spiccano il ruolo e i privilegi dei Membri permanenti, dotati dell'ormai anacronistico e vetusto diritto di veto.

“*It was to keep the peace, not to change the world order, that the Security Council was set up*”, ammoniva già nel 1971 il giudice Fitzmaurice nella sua opinione dissenziente all'interno del noto parere della CIG sulla questione della *Namibia*³. Più precisamente, il

¹ Cfr. H. KELSEN, *The Law of the United Nations, A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, The Lawbook Exchange, 2008, pp. 13-19. Cfr. anche il primo alinea del preambolo della Carta Onu.

² Non sorprende, pertanto, se L. CONDORELLI, *La Corte internazionale di giustizia e gli organi politici delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 77, 1994, pp. 897 ss., specialmente p. 918, ebbe modo di asserire che “non è temerario ritenere che qualsiasi violazione d'una certa gravità di regole internazionali rischia un giorno o l'altro di essere definita dal Consiglio, a sua discrezione, se non come violazione della pace o atto d'aggressione, quanto meno come «minaccia alla pace»”.

³ Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion del 21 giugno 1971, *Dissenting opinion of Judge Fitzmaurice*, I.C.J. Reports 1971, p. 294, par. 115.

problema di investigare quali limiti il Cds incontri nella sua attività di garante della pace è sorto nel momento in cui esso ha cominciato ad agire al di fuori dei confini del mero *peace-enforcement*, cioè l'ambito originariamente assegnatogli dai redattori della Carta e l'unico in cui può condurre azioni legittimamente⁴, per spostarsi verso l'assunzione di poteri quasi-giudiziari (come l'istituzione dei tribunali penali), quasi-legislativi (le ben note risoluzioni "legislative", prime tra tutte la n. 1373 e n. 1504) e, da ultimo, verso l'imposizione di obblighi a carico dei singoli⁵. È stato notato che i poteri e la composizione del Consiglio sono giustificabili solo se restano all'interno dei confini stabiliti dalla Carta, ovverosia quelli del *peace-enforcement*, mentre risultano totalmente inaccettabili nel momento in cui si indirizzano verso altre aree, quali *law-making* e *law-enforcement*⁶.

Come prevedibile, in virtù delle nuove ed inedite funzioni esercitate dal suo organo esecutivo, come le sanzioni intelligenti, la prassi poc'anzi descritta ha avuto conseguenze sulla stessa ONU, causandone un mutamento di non poco conto: da foro di cooperazione interstatale *lato sensu*, essa si indirizza adesso anche agli individui, sia direttamente che indirettamente. Posta dinnanzi a siffatto cambiamento, tuttavia, l'ONU si è dimostrata carente sotto un profilo essenziale, che è quello della tutela dei diritti fondamentali dei

Il medesimo giudice, altresì, affermava che "[w]ithout [...] limitations, the functions of the Security Council could be used for purposes never originally intended" (*Ibidem* par. 116).

⁴ Indicativa, in proposito, è l'analisi offerta da M. KOSKENNIEMI, *The Police in the Temple*, op. cit., pp. 330 ss., il quale utilizza una metafora per mettere in risalto ciò che è avvenuto negli anni '90, periodo in cui si è progressivamente assistito ad una invasione della "Police", ossia il Cds, definito anche come "the technician of peace", all'interno del "Temple", cioè l'Assemblea generale. A suo modo di vedere, la Carta aveva originariamente realizzato un equilibrio di competenze tra il Consiglio, al quale spettava risolvere le questioni relative all'ordine internazionale, e l'Assemblea, organo deputato ad essere un foro in cui si cercava di raggiungere "agreement on various economic, social, and humanitarian policies". Similmente, S. SUR, *Sécurité collective et rétablissement de la paix: la résolution 687 (3 avril, 1991) dans l'affaire du Golfe*, in M. DUPUY (a cura di), *The Development of the Role of the Security Council*, Workshop, The Hague, 1992, pp. 13-40, in particolare p. 20.

⁵ Cfr. M. ARCARI, *Limits to Security Council Powers under the UN Charter Interpretation*, in *Polish Yearbook of International Law*, Vol. 32, 2012, pp. 239-240. L'A. definisce la prassi summenzionata come "[q]uestionable use by the SC of its powers under the UN Charter". Poteri di natura quasi-giudiziaria, inoltre, sembrerebbe aver assunto il Cds in relazione alla struttura delle sanzioni individuali, in specie mediante le due procedure di *listing* e *de-listing*, resa "globale" mediante la ris. n. 1333 del 2000, con cui sono stati rimossi i "territorial links" in relazione all'Afghanistan. Non si sono fatte attendere critiche in merito, tra cui J. I. GARVEY, *Targeted Sanctions*, op. cit., p. 566, il quale ha definito il Consiglio come una sorta di pubblico ministero della Comunità internazionale.

⁶ In tal senso non si può non fare riferimento alla serrata e magistralmente argomentata critica dei poteri del Consiglio diversi da quelli del *peace-enforcement* portata a termine da G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's «Law-Making»*, op. cit., pp. 625 ss., pp. 640-641 e p. 697. Il cuore della critica dell'A. risiede nel fatto che le prerogative del Consiglio sono solamente esplicabili in relazione al *peace-enforcement*. Solo quando agisce in tale ambito, come un "authoritative police function" al pari delle forze deputate al mantenimento dell'ordine negli ordinamenti interni, il Consiglio può disporre dei diritti e degli obblighi degli Stati, non anche quando agisce *ultra vires* cioè nell'ambito del *law-making* e del *law-determining*. Di conseguenza, il limite del Consiglio è un "functional limit", nel senso che i suoi poteri si arrestano nel momento in cui vanno oltre quanto sia "inevitably instrumental to the enforcement of international peace and security".

privati. I padri fondatori non avevano certo immaginato che le Nazioni Unite cominciassero a rivolgersi agli individui, imponendo loro determinati atteggiamenti e rendendoli oggetto delle misure non implicanti l'uso della forza⁷, il che spiega facilmente l'originaria assenza di qualsiasi tipo di rimedio o via legale attivabile direttamente dal singolo⁸. In altri termini, si è assistito ad una esponenziale e rapida assunzione di nuovi poteri, funzionali al mantenimento della pace, ma suscettibili al contempo di arrecare pregiudizio alla posizione giuridica dei singoli, senza che aumentassero parimenti le vie di tutela dei diritti umani in ambito onusiano. È evidente che non si possa non tenere conto della necessità di adeguare l'azione delle Organizzazioni internazionali alla tutela dei diritti del singolo nel momento in cui esse acquistano una crescente rilevanza in termini di "contatto diretto" con gli individui⁹, e diviene pertanto indispensabile dotarsi di meccanismi, procedure, che consentano la "gestion d'individus" in modo conforme ai diritti dell'uomo¹⁰.

Una possibile spiegazione riguardante la poca attenzione all'aspetto della tutela dei diritti umani rispetto a quella di adottare nuovi strumenti a tutela della pace potrebbe risiedere nella considerazione che il Consiglio, dovendo rispondere prontamente all'insorgere di determinate minacce, abbia ritenuto opportuno agire al di là del diritto internazionale, prediligendo la speditezza dell'adozione di una risoluzione e facendo valere un assunto di base, secondo cui situazioni emergenziali richiedono il ricorso a poteri altrettanto emergenziali da parte del Consiglio. Da questo punto di vista, non sono mancate

⁷ In tal senso E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Giappichelli, 2012, p. 67, che fa notare come la Carta autorizzi il Consiglio ad "operare nell'ambito dei rapporti internazionali fra Stati" (corsivo nostro). Analogamente, F. MEGRET - F. HOFFMANN, *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 2003, pp. 314-342, in particolare p. 315 e p. 325.

⁸ Ad eccezione, ovviamente, delle controversie che riguardano il rapporto di lavoro tra i funzionari dell'Organizzazione e quest'ultima, e tenuto in considerazione anche il fatto che le Organizzazioni internazionali godono dell'immunità funzionale dalla giurisdizione statale.

⁹ V., *ex multis*, K. WELLENS, *Remedies against international organisations*, Cambridge University Press, 2002, p. 89 il quale osserva che "the lack of an appropriate remedial mechanism within the international organisation to carry out the legality test, let alone upon a private individual's request, leaves him or her without direct means of protection". Si veda anche M. HEUPEL, *With power comes responsibility*, op. cit., pp. 774-775. Tale conclusione era stata già raggiunta dall'Institut de Droit International, *Judicial Redress Against Decisions of International Organs*, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Vol. 47, 1957. Per i profili, certamente problematici, riguardanti il rapporto tra l'allargamento delle funzioni delle Organizzazioni internazionali e l'incidenza dell'esercizio di tali funzioni sulla sfera giuridica delle persone fisiche e giuridiche, v., tra i molti, M. DE FILIPPO, *Immunità dalla giurisdizione versus diritto di accesso alla giustizia: il caso delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli, 2012, pp. 85 ss., il quale ricostruisce siffatto rapporto alla luce delle norme che regolano l'attribuzione delle immunità funzionali alle Organizzazioni internazionali, facendo emergere l'importanza e la centralità del diritto di accesso alla giustizia in rapporto alla concessione delle suddette immunità.

¹⁰ Come osservato da L. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme*, in M. CREMONA - F. FRANCONI - S. POLI, *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, in *Academy of European Law Working Papers*, 2009, pp. 132-133.

teorie suggestive che sostengono l'applicazione *mutatis mutandis* del regime derogatorio dei diritti umani al Consiglio di sicurezza quando agisce in base al Cap. VII della Carta¹¹. Se, *prima facie*, le analogie possono sembrare convincenti, poiché effettivamente sussiste la presenza di una situazione di emergenza (dettata dal ricorso all'art. 39), vi sono diritti che il Cds non può derogare (ossia quelli appartenenti allo *ius cogens*), e, in ambito regionale europeo, quel margimento di apprezzamento accordato alle Parti contraenti della CEDU in relazione all'esistenza di un pericolo che minacci la nazione potrebbe essere posto in relazione con la discrezionalità di cui gode il Cds in relazione alle fattispecie contenute nell'art. 39¹², è parimenti vero che le differenze risultano essere tali da non autorizzare l'applicazione *tout court* delle clausole derogatorie inserite nei trattati a tutela dei diritti umani alle attività del Consiglio. Difatti, nei trattati suddetti, le deroghe che avvengono sulla base del c.d. stato di emergenza devono rispettare limiti procedurali e sostanziali molto stringenti e sono sottoposte ad un continuo controllo, effettuato dagli organi istituiti dagli stessi trattati, sulla base di parametri chiari quali legalità, necessità, proporzionalità e temporaneità, laddove le sanzioni decretate dal Consiglio possono invece restare in vigore *sine die*, come nel caso della “*eternal war*” al terrorismo (da cui deriverebbe uno stato di “*permanent exception*”¹³), ben dimostrata dalla ris. n. 1373 (2001), ancora oggi vigente. A ciò si aggiungono due complicazioni: a) manca un organo giurisdizionale *esplicitamente* deputato al controllo dell'operato del Consiglio stesso; b) come giustamente osservato, “*it is perfectly conceivable that the Council is able to address a threat or breach of the peace in full consideration of international human rights law*”¹⁴, mentre gli Stati richiedono un'apposita sospensione di tali diritti al fine di fronteggiare l'emergenza pubblica nazionale.

Al fine di dare un fondamento giuridico all'ampliamento dei poteri del Consiglio, spesso si ricorre anche alla dottrina dei c.d. *residual powers*, enucleata all'interno di un noto passaggio del parere consultivo della CIG in merito alla *Namibia*, in cui si evidenziava il fatto che i poteri di cui all'art. 24 della Carta non si esaurissero in quelli esplicitamente citati dal medesimo articolo. È una tesi che, però, sembrerebbe contraddetta dalla stessa Carta,

¹¹ V., A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness*, op. cit., pp. 891-892.

¹² Sull'estensione del margine di apprezzamento nell'ambito della procedura di deroga ai diritti della CEDU, v., tra i molti, A. J. PALMA, *Gli Stati d'eccezione nel diritto internazionale. Dalle garanzie giudiziarie minime all'equo processo*, Editoriale Scientifica, 2018.

¹³ L'espressione è di T. J. BIERSTEKER – S. E. ECKERT – M. TOURINHO, *Targeted Sanctions: The Impacts and effectiveness of United Nations Actions*, Cambridge University Press, 2016, p. 273.

¹⁴ Cfr. C. MICHAELSEN, *Human Rights as Limits for the Security Council: A Matter of Substantive Law or Defining the Application of Proportionality?*, in *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 19, n.3, 2014, pp. 451-469, in particolare p. 463.

precisamente dal par. 2 dell'articolo suddetto, la cui lettera fa riferimento ai poteri del Consiglio, *esclusivamente* identificati in quelli disciplinati dai Capitoli VI, VII, VIII e XII della Carta, chiamati per l'appunto "poteri specifici". Simile conclusione viene avallata da una lettura dell'art. 24 in combinato disposto con l'art. 25 della Carta, interpretati in modo confacente ai canoni prescritti dagli artt. 31 e 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969¹⁵.

Argomentazioni di tale natura, per quanto colgano un aspetto della realtà certamente innegabile, divengono, a nostro avviso, delle semplici e comode vie di fuga con cui si mistifica il diritto internazionale e si giustifica *politicamente* piuttosto che giuridicamente l'azione del Cds, tanto più che, nel caso delle *smart sanctions*, l'aumento di poteri non è stato seguito, almeno non immediatamente, dalla predisposizione di adeguate forme di tutela dei diritti dell'individuo, né tantomeno da un controllo sull'esercizio di tali poteri e sulla conseguente questione della *accountability*. Come notato in dottrina, difatti, "[t]he most recent practice of the SC has established a true international system of administering sanctions against individuals. This [...] emphasizes the need to open to individuals the means to protect their fundamental rights"¹⁶. Il cambiamento di prassi avvenuto nell'ambito del Cds ha, quindi, traslato sul piano internazionale ciò che invece era appannaggio del diritto domestico, ovvero il rapporto tra Stati e individui, caratterizzato da regole di condotta che i primi pongono a carico dei secondi¹⁷. Nel caso specifico delle sanzioni mirate, inoltre, una delle conseguenze più evidenti derivanti dall'aver sollevato il velo della giurisdizione domestica per porlo sul piano internazionale si sostanzia nella lesione della discrezionalità statale in merito all'implementazione delle sanzioni nei riguardi degli individui che si trovano soggetti alla loro giurisdizione¹⁸, a detrimento di ciò che rimane, oggi, del dominio riservato degli Stati.

¹⁵ In argomento, G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's «Law-Making»*, op. cit., pp. 653-654.

¹⁶ Cfr. E. CANNIZZARO, *A Machiavelian Moment?*, op. cit., p. 197. Analogamente, C. TOMUSCHAT, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, op. cit., p. 87, nota come "the screen which originally separated the United Nations from the man on the street disappeared". Molto interessanti anche gli spunti di riflessione offerti da E. DE WET, *The Role of European Courts in the Development of a Hierarchy of Norms within International Law: Evidence of Constitutionalisation*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 5, n. 2, 2009, p. 285, la quale, a proposito delle sanzioni individuali, sostiene che esse siano la prova della "direct relevance for individuals of the intensification in the shift of public decision-making away from the nation state towards international actors such as international organisations".

¹⁷ V., E. DE WET – A. NOLKAEMPER, *Review of Security Council Decisions by National Courts*, in *German Yearbook of International Law*, Vol. 45, 2002, p. 200, che usano toni assai critici, sostenendo una vera e propria usurpazione del potere statale ad opera del Cds.

¹⁸ Sulla funzione "regolatrice" delle Organizzazioni internazionali all'interno del diritto internazionale si vedano, *ex multis*, i contributi presenti in I. INGRAVALLO – R. VIRZO (a cura di), *Evolutions in the Law of*

Va ricordato, peraltro, che le NU godono dell'immunità giurisdizionale a norma dell'art. 105, par. 1 della Carta e sulla base di accordi particolari in materia, primo tra tutti la Convenzione generale sui privilegi e le immunità delle NU¹⁹. L'attribuzione dell'immunità, unitamente all'originaria assenza di meccanismi onusiani competenti ad accogliere i ricorsi nella materia delle sanzioni mirate, si pongono come fattori preclusivi del godimento del diritto di accesso alla giustizia a favore dei soggetti listati, aprendo le porte ad un pericoloso vuoto di giurisdizione, anche per quanto concerne un eventuale e difficoltoso riconoscimento del risarcimento del danno²⁰.

3.1.1: Le disposizioni della Carta ONU limitative delle funzioni del Consiglio di sicurezza

Sulla base dell'inquadramento della problematica poc'anzi delineata, l'obiettivo che qui ci poniamo è quello di capire, anzitutto, che tipo di limiti incontra il Cds nell'espletamento delle sue funzioni. Tale operazione reca con sé l'iniziale difficoltà di valutare se le norme che sono primariamente rilevanti, ovvero quelle della Carta ONU, si prestano ad un siffatto compito; successivamente bisognerà capire se si possono invocare anche dei limiti esterni rispetto alla Carta, come le norme di diritto internazionale generale. Ciò in quanto è assolutamente doveroso ricordare che il Cds non opera in un *vacuum* internazionale, ma è organo di una Organizzazione internazionale, la quale a sua volta gode di personalità giuridica, essendo un soggetto dell'ordinamento internazionale, come stabilito dalla CIG nell'ambito del risalente parere sulle *Reparation of Injuries* del 1949, in cui i giudici di tale Corte constatarono che l'ONU possedesse diritti e doveri che derivavano dal

International Organizations, Nijhoff, 2015, nonché le riflessioni di J. ALVAREZ, *The Impact of International Organizations on International Law*, Nijhoff, 2017.

¹⁹ L'art. 105, par. 1 della Carta, in termini generali, stabilisce che "L'Organizzazione gode, nel territorio di ciascuno dei suoi Membri, dei privilegi e delle immunità necessari per il conseguimento dei suoi fini". La medesima espressione si rileva all'interno dell'Art. II, sez. II della Convenzione sulle immunità e i privilegi delle Nazioni Unite.

²⁰ Ma si veda, tuttavia, L. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité*, op. cit., p. 137. Similmente, in termini più generali, ovvero non correlati alle *smart sanctions*, v. M. DI FILIPPO, *Immunità dalla giurisdizione*, op. cit., p. 159, il quale, proponendo un'interpretazione evolutiva della norma convenzionale con cui si accorda l'immunità a mezzo dei criteri enucleati nella Convenzione di Vienna, fa notare come la *ratio* della norma suddetta è certamente quella di garantire l'esercizio indipendente delle funzioni delle organizzazioni internazionali, ma non quello di privare i singoli di ogni forma di tutela giurisdizionale dei propri diritti. È interessante raffrontare, come fanno del resto i due autori, tali circostanze con l'Art. 8, sez. 29 della Convenzione summenzionata, il quale dispone, a carico dell'Onu, l'obbligo di predisporre "procedure adeguate" funzionali alla composizione delle controversie aventi ad oggetto la materia dei contratti e "di diritto privato in cui l'Organizzazione sia parte in causa". Dal momento che tale obbligo non è stato soddisfatto, l'immunità non potrebbe essere invocata nella materia di nostro interesse.

suo essere soggetto di diritto internazionale²¹. Più precisamente, i diritti e i doveri che le Organizzazioni internazionali devono rispettare sono quelli che dipendono dai loro “*purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice*”²². La CIG, poi, è tornata in via generale sull’argomento in un’altra celebre opinione consultiva, quella sull’interpretazione dell’accordo tra *Egitto e OMS*, in cui ha voluto chiarire che la qualità di soggetto di diritto internazionale comporta, per le Organizzazioni internazionali, essere vincolati da “*any obligation incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties*”²³. Non va dimenticato, poi, che il medesimo organo giurisdizionale, nel parere sulla c.d. *ammissione condizionata*, ha osservato che il carattere politico di un organo non lo esime dal rispetto di quei limiti giuridici che derivano dalla Carta, i quali divengono “*criteria for its judgment*”²⁴. Anche la Camera d’Appello dell’ICTY nel caso *Tadic* ha confermato tale orientamento, affermando che il Consiglio è soggetto alle “*constitutional limitations, however broad its powers under the constitution may be*”²⁵, riferendosi alla indiscutibilmente ampia discrezionalità di cui gode il medesimo organo nel quadro delle operazioni a tutela della pace e della sicurezza internazionale.

Venendo adesso alla questione delle norme che impongono limiti all’azione del Cds, è necessario iniziare da quelle contenute nel suo atto istitutivo, cioè la Carta ONU²⁶. Quest’ultima contiene alcuni riferimenti espliciti in merito alla necessità di rispettare i diritti umani, rispetto che si identifica anche con uno dei fini che l’ONU è chiamata a perseguire ai sensi dell’art. 1 par. 3²⁷. La Carta, tuttavia, e come notato già da Cassin, non specifica “*ni l’énumération, ni la définition des droits et libertés ainsi proclamés; elle ne précise pas les*

²¹ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Reparation for injuries*, cit., p. 179.

²² *Ibidem* p. 180. Ciò serve a differenziare la posizione delle Organizzazioni internazionali rispetto a quella degli Stati all’interno dell’ordinamento internazionale, in quanto i secondi godono della “totality of international rights and duties recognized by international law”. Da tale riconoscimento ne discende, dunque, che i suoi organi, compreso il Cds, sono chiamati al rispetto del diritto internazionale, in particolare di quelle norme che vengono in rilievo con riguardo all’esercizio delle sue funzioni.

²³ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Interpretation of the agreement of 25 march 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion del 20 dicembre 1980, I.C.J. Reports, pp. 89-90. Da notare che le “general rules” sopra richiamate possono identificarsi nei principi generali di diritto *ex art. 38* dello Statuto della CIG.

²⁴ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Conditions of admission of a State to membership in the United Nations*, Advisory Opinion del 28 maggio 1948, I.C.J. Reports, p. 64.

²⁵ Cfr. Tribunale Penale Internazionale per l’ex-Jugoslavia, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, cit., par. 28. La Camera d’Appello ha voluto anche precisare che i poteri del Consiglio “cannot in any case go beyond the limits of the jurisdiction of the organization at large”.

²⁶ Sul carattere preminente del rispetto della Carta si veda, *ex plurimis*, M. A. PELLET, *Rapport Introductif : Peut-on et Doit-on contrôler les Actions du Conseil de Sécurité*, in *Société française pour le droit international*, Colloque de Rennes, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, 1995, p. 233.

²⁷ L’art. 1 par. 3 della Carta statuisce che l’ONU debba “promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione”.

*garanties destinées à prévenir ou sanctionner leur violation*²⁸. Come procedere dunque nell'identificazione di eventuali limiti da opporre al Consiglio? In tale contesto, si fa riferimento ad un dato letterale, costituito dalla disposizione di cui all'art. 24 par. 2 della Carta, il quale stabilisce che il Consiglio è tenuto ad esercitare le sue funzioni "in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite", così come consacrati rispettivamente negli artt. 1 e 2 della Carta. La previsione in esame rappresenta la più esplicita demarcazione delle competenze del Cds allorquando agisce ai sensi del Cap. VII, e la sua importanza è stata opportunamente rimarcata dal giudice della CIG, Eli Lauterpacht, secondo cui non si deve incorrere nell'errore di "*overlook the significance of the provision in Article 24 (2) of the Charter*"²⁹. Accanto a quest'ultimo, può essere qui richiamato l'art. 55, il quale, nel quadro di una migliore cooperazione internazionale, esplicita la necessità che l'ONU promuova "il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione"³⁰.

Ciò posto, una parte cospicua della dottrina non ha mancato di far notare quanto sia difficoltoso dedurre dalle disposizioni suddette dei limiti sostanziali all'esercizio delle prerogative del Consiglio nel campo del mantenimento della pace per due fondamentali motivazioni: a) il combinato disposto degli artt. 24 par. 2 e dell'art. 1 par. 3 non riesce a fornire "*meaningful and precise limitations*" a causa dei termini ampi, vaghi e declaratori delle disposizioni di cui agli artt. 1 e 2 della Carta³¹; b) gli scopi dell'ONU enumerati all'interno dell'art. 1 non possono assurgere a valide limitazioni al Consiglio, poiché essi vennero inseriti al fine di riflettere un mero "*political programme*"³². A nostro avviso, quest'ultima riflessione poteva essere sicuramente vera nei primi anni di vita delle NU, ma non regge il confronto con le realtà odierna, in cui, soprattutto con riguardo ai diritti umani,

²⁸ Cfr. R. CASSIN, *L'homme sujet de droit international*, op. cit., p. 74.

²⁹ Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, *Separate Opinion of Judge ad hoc Lauterpacht*, I.C.J. Reports, 1993, p. 440 par. 101.

³⁰ Art. 55 lett. c) della Carta. La disposizione assume un significato particolarmente importante alla luce dell'art. 56 della Carta, ai sensi del quale gli Stati membri "si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione per raggiungere i fini indicati all'articolo 55".

³¹ In tal senso, tra i molti, M. ARCARI, *Limits to Security Council Powers*, op. cit., p. 243; D. WHITTLE, *The Limits of Legality and the United Nations Security Council: Applying the Extra-Legal Model to Chapter VII Action*, in *European Journal of International Law*, Vol. 26, n. 3, 2015, pp. 671-698, in particolare p. 675. *Contra*, V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Relationship Between*, op. cit., p. 663; E. DE WET – A. NOLKAEMPER, *Review of Security Council Decisionss*, op. cit., pp. 171-172.

³² Nettamente in tal senso M. WOOD, *Second Lecture: The Security Council's Power and their Limits*, 2006, disponibile su www.lcil.cam.ac.uk/, p. 10.

l'impegno profuso dalle stesse NU è stato esemplare e ha dato un impulso significativo allo sviluppo dell'intera materia.

A complicare l'applicazione dell'art. 1, per il tramite del rinvio operato dalla norma dell'art. 24, concorre un ulteriore elemento, parimenti di natura letterale: nell'art. 1 par. 1 della Carta, il riferimento ai "principi di giustizia e del diritto internazionale" troverebbero, secondo l'interpretazione maggioritaria, applicazione solamente nei confronti della seconda parte del medesimo paragrafo, il quale enuncia l'impegno delle NU verso "la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace". In sostanza, il rispetto del diritto internazionale varrebbe solamente nei riguardi dei compiti che il Consiglio esercita *ex Cap. VI*, non anche per quelli di cui al *Cap. VII*³³. Al riguardo, può essere utile ricordare che furono gli Stati partecipanti alla Conferenza di San Francisco a non voler porre il Consiglio all'interno di "*legal constraints*" precisi e soprattutto rigidi, perché erano saldamente convinti che ciò avrebbe comportato un serio ostacolo all'ottemperamento del suo mandato. D'altra parte, però, è anche vero che la mancata estensione del rispetto dei "principi di giustizia e del diritto internazionale" ai poteri del *Cap. VII* trova giustificazione nel fatto che i redattori della Carta vollero conferire al Consiglio, sulla base del Capitolo medesimo, solo quei poteri che riguardassero il mero *peace-enforcement*, senza che il loro utilizzo potesse giungere ad inficiare i diritti degli Stati che non fossero funzionali al mantenimento della pace³⁴.

Da queste considerazioni relative alla non semplice operazione di desumere validi limiti ai poteri del Consiglio mediante il ricorso al dato letterale offerto dalla Carta, alcuni autorevoli commentatori hanno nondimeno posto l'accento sul ruolo di attivo promotore dei diritti umani che l'ONU ha esercitato sulla base del più volte richiamato par. 3 dell'art. 1, a cominciare dalla stesura del testo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, cui hanno fatto seguito i ben noti Patti ONU e una serie non trascurabile di c.d. convenzioni

³³ Cionondimeno, A. REINISCH, *Developing Human Rights*, op. cit., pp. 856-857, suggerisce una diversa costruzione, vertente sul terzo alinea del Preambolo della Carta, il quale stabilisce la fondamentale necessità di "creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti". Sulla base di ciò, l'A. ricava la conclusione che il Consiglio, in qualsiasi ambito, sia tenuto al rispetto del diritto internazionale.

³⁴ Tesi in particolare sostenuta da G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's «Law-Making»*, op. cit., p. 644. Peraltro, facendo sempre riferimento ai lavori preparatori, non può passare inosservato il fatto che, nell'ambito della medesima conferenza, le Grandi potenze rassicurarono gli Stati invitati che il Consiglio avrebbe agito unicamente "as a policeman" e non come "jury". Cfr. *Statements of United Kingdom and United States delegates at Commission I of San Francisco*, UNCIO, Doc. 1006 I/6, Vol. VI, 1945, p. 25 e pp. 29-30; *Statement of the delegate of the United States*, UNCIO, Doc. 433 III/2/15, Vol. XII, 1945, p. 49, il quale chiari apertamente che il Consiglio avrebbe agito "in accordance with the principles of justice and international law" nell'esercizio delle sue funzioni.

settoriali. Tali strumenti, sottoposti dalla stessa Organizzazione alla libera adesione degli Stati, rappresentano “l’interpretazione autorevole degli obblighi in materia di diritti umani all’interno della Carta delle Nazioni Unite”³⁵. L’operazione metodologica che viene quindi proposta si impernia su due capisaldi: a) si fanno coincidere i diritti umani contenuti nei trattati posti a loro tutela e promossi in sede onusiana con i riferimenti contenuti nella Carta rispetto ai diritti medesimi, cioè l’art. 1 par. 3 e l’ art. 55³⁶; b) gli articoli suddetti vincolano il Consiglio di sicurezza in quanto fanno parte della Carta, cioè del trattato a cui il Consiglio deve la sua stessa esistenza. V’è di più. Come osservato all’interno del *Fassbender Report*, la Dichiarazione universale interesserebbe in prima persona l’ONU e il Cds, proprio perché quest’ultimo ha cominciato ad esercitare poteri “pubblici” *vis-à-vis* gli individui³⁷. Di conseguenza, a fronte di tale attività, le NU, e dunque i suoi organi, hanno creato una *legittima aspettativa* di rispetto dei diritti umani nel momento in cui pongono in essere quelle azioni che sono riconducibili alle loro specifiche competenze, come la sicurezza internazionale nel caso del Consiglio³⁸. Ciò eleverebbe le diverse disposizioni in materia di

³⁵ Simile prospettazione viene avanzata da C. MICHAELSEN, *Human Rights as Limits*, op. cit., p. 453; I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions*, op. cit., p. 167; L. BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza*, op. cit., p. 429; E. DE WET, *The Role of European Courts*, op. cit., p. 293; F. MEGRET – F. HOFFMAN, *The United Nations*, op. cit., p. 317; I. COUZIGOU, *The United Nations Security Council Sanctions and International Human Rights*, in *International Constitutional Law Journal*, Vol. 10, n. 3, 2016, pp. 277-308, in particolare pp. 281-282. Beninteso, da un punto di vista formale, né le NU né i suoi organi sono parti contraenti di nessuno degli atti summenzionati. Cionondimeno alcuni commentatori hanno cercato estendere la vincolatività di tali trattati all’ONU, sulla base del fatto che i medesimi trattati vincolano i suoi membri, realizzando una sorta di successione dell’Organizzazione nei trattati. In proposito, si veda F. MEGRET - F. HOFFMANN, *The United Nations*, op. cit., pp. 317-318. In merito al ruolo di impulso delle NU nella promozione dei diritti umani, si veda Conferenza mondiale sui diritti umani, *Dichiarazione e Programma d’azione*, 1993, settimo e decimo alinea del preambolo.

³⁶ Anche P. DE SENA – M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublment Fonctionnel and Balancing of Values*, in *European Journal of International Law*, Vol. 20, n. 1, 2009, pp. 193 ss., in particolare p. 213, condividono la medesima impostazione, sebbene sottolineino attentamente che gli articoli di cui sopra rappresentano solamente delle “soft-law provisions”.

³⁷ Cfr. B. FASSBENDER, *Targeted Sanction and Due Process*, op. cit., p. 24, in cui viene fatto notare come “[t]he language of the Universal Declaration is indeed broad enough to cover also official acts of international organizations, such as the United Nations” allorché decidono di esercitare una “governmental authority”. Abbiamo inoltre appurato che la Dichiarazione universale, ad oggi, ha raggiunto lo *status* e la forza del diritto internazionale generale. Così, C. ZANGHI – L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, op. cit., pp. 13-25.

³⁸ Tra i più strenui sostenitori di tale legittima aspettativa di tutela dei diritti umani troviamo B. FASSBENDER, *Targeted Sanction and Due Process*, op. cit., pp. 4-5 e p. 26; C. MICHAELSEN, *Human Rights as Limits*, op. cit., pp. 454-455; A. REINISCH, *Developing Human Rights*, op. cit., p. 857 e p. 869; L. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité*, op. cit., p. 131. Degna di menzione è anche la tesi di De Wet, la quale teorizza l’applicazione dell’uso del principio dell’*estoppel*, partendo dalla considerazione che quest’ultimo rientri nel novero dei principi generali di diritto e possa quindi essere applicato anche nei riguardi delle Organizzazioni internazionali e non solo nelle relazioni orizzontali tra gli Stati. In tal modo i diritti umani vincolerebbero il Consiglio di sicurezza secondo il principio di buona fede contenuto nell’art. 2 par. 2. della Carta, in virtù del quale “UN organs, including the Security Council, are estopped from behaviour that violated the rights referred to in the Charter provisions outlining the UN’s purposes and principles”. La tesi qui esposta ha l’indubbio vantaggio di tratteggiare un collegamento tra gli articoli 1 par. 3 e 24 par. 2 con il principio di buona fede, al fine di trarre la diretta applicabilità di un altro principio, quello dell’*estoppel*, la cui operatività impedirebbe al

diritti umani contenute nella Carta a veri e propri vincoli giuridici per il Cds, soprattutto il combinato disposto dell'art. 24 par. 2 con l'art. 1 par. 3, unitamente al riferimento alla condizione di "rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale", contenuto nel Preambolo.

La legittima aspettativa di tutela dei diritti umani in capo alle Nazioni Unite determina anche un altro fattore: come chiarito prima dalla CIG in via generale, cioè in relazione agli atti delle Organizzazioni internazionali, e poi dal Giudice di Strasburgo³⁹, le risoluzioni del Cds godono di una presunzione di conformità rispetto alla Carta e quindi anche nei riguardi dei diritti suddetti e del diritto internazionale. Di conseguenza, soltanto una chiara evidenza del contrario, desumibile dalla lettera del testo della risoluzione, autorizza a concludere nel senso che il Consiglio abbia inteso violare i diritti umani. Nel campo precipuo di nostro interesse, cioè le *smart sanctions*, sorge un'aspettativa ancora più particolare in capo ai membri del Cds: quella del rispetto degli *standards* inerenti al *due process*⁴⁰, tematica che verrà trattata successivamente.

Accanto a tali ricostruzioni, una teoria sicuramente degna di nota è quella vertente sui c.d. "doveri impliciti"⁴¹, cui fa riferimento il già citato passo dell'opinione consultiva resa dalla CIG sul caso delle Riparazioni. Come si ricorderà, la Corte aveva evidenziato come i diritti e i doveri delle Organizzazioni internazionali si relazionassero alle *funzioni specificate o implicite* all'interno del proprio atto costitutivo e successivamente sviluppate nella prassi. Questo passaggio è estremamente significativo con riguardo alle sanzioni mirate, in quanto parte della dottrina richiama la teoria dei poteri impliciti per ricavare il fondamento giuridico dell'adozione delle suddette sanzioni, dal momento che la Carta nulla dice al riguardo⁴². Tale potere implicito è stato successivamente esplicitato nella prassi, facendo sorgere quindi un

Consiglio di agire in spregio dei diritti umani. Si veda E. DE WET – A. NOLKAEMPER, *Review of Security Council Decisions*, op. cit., p. 174; E. DE WET, *Human Rights Limitations*, op. cit., pp. 284-285; ID., *The Role of European Courts*, op. cit., p. 292.

³⁹ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Certain expenses of the United Nations (article 17 paragraph 2 of the Charter)*, Advisory Opinion del 20 luglio 1962, I.C.J. Reports, p. 168; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Case of Al-Jedda v. The United Kingdom*, ricorso n. 27021/08, sentenza del 7 luglio 2011, par. 102.

⁴⁰ Cfr. B. FASSBENDER, *Targeted Sanction and Due Process*, op. cit., pp. 21-23, in cui si legge che, qualora venissero ancora sacrificati gli elementi dell'equo processo in favore delle esigenze securitarie, le NU violerebbero la massima di diritto *venire contra factum proprium*, la quale secondo l'A. rientra nei principi generali di diritto *ex art. 38* Statuto CIG.

⁴¹ La teoria in questione viene supportata da G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions*, op. cit. pp. 716-718.

⁴² Tesi sostenuta, in particolare, da L. BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza*, op. cit., p. 410 il quale asserisce che non si possa ancora parlare di una consuetudine particolare sorta all'interno della Carta e che l'unico fondamento giuridico convincente sarebbero i poteri impliciti. Per la teoria dei poteri impliciti, v. Corte internazionale di giustizia, *Reparation for injuries suffered*, cit., par. 180 e 182.

corrispondente dovere, in capo al Cds, di rispettare determinate norme, tra cui quelle relative all'equo processo, nel momento in cui esercita una forma di autorità pubblica sugli individui.

Un'altra parte della dottrina, invece, non sembra essere particolarmente attenta al problema del rispetto dei diritti umani in relazione all'azione del Cds, inclusa la prassi delle *smart sanctions*. Alcuni autori, talvolta, sostengono che gli Stati, avendo ratificato la Carta, hanno accettato la supremazia del Cds (desumibile dal fatto che non c'è un organo giurisdizionale preposto esplicitamente a controllarlo) e del suo mandato di mantenere la pace e la sicurezza internazionale; talaltra che, ai sensi dell'art. 39, si crea una situazione di emergenza suscettibile di giustificare deroghe (tesi dell'analogia con i diritti umani); e altre volte ancora che, ai sensi del Cap. VII, il Cds non sia vincolato né al rispetto del diritto internazionale consuetudinario né particolare, in virtù della clausola di cui all'art. 103 della Carta⁴³. Con riguardo specifico alle sanzioni individuali, c'è poi chi nega assolutamente che il Consiglio sia tenuto a rispettare le norme internazionali del *due process* e non sia costretto pertanto a fornire le garanzie insite in tale diritto, poiché le sanzioni hanno natura temporanea ed amministrativa⁴⁴.

Al di là delle opinioni dottrinarie fin qui riportate, esiste un dato giuridico e un dato fattuale su cui conviene focalizzare adesso l'attenzione. Il dato giuridico attiene alla circostanza che, se si argomentasse che gli organi delle NU, e dunque gli Stati che li compongono, non fossero vincolati al rispetto dei diritti umani allorquando agiscono a livello internazionale, sarebbe come sostenere che gli stessi Stati, mediante la *partecipazione collettiva* all'interno di tali organi sotto l'egida dell'ONU, potrebbero agevolmente eludere gli obblighi in materia di tutela diritti umani, ovvero fare ciò che sarebbe loro precluso fare *individualmente* in virtù dell'appartenenza agli strumenti convenzionali a tutela di tali diritti. In altri termini, troverebbe applicazione il ben noto principio *nemo plus ius transferre potest quam ipse habet*⁴⁵, dal quale ne consegue che, quando gli Stati trasferiscono e attribuiscono

⁴³ Cfr. I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions*, op. cit., pp. 173-174 al quale rinviamo per gli opportuni riferimenti alle tesi dottrinarie di cui sopra.

⁴⁴ V., *inter alios*, J. I. GARVEY, *Targeted Sanctions*, op. cit., pp. 568-569 e p. 572, il quale, anche con un velo di malcelato sarcasmo, non manca di far notare che il filone dottrinario che sostiene la doverosità del rispetto del diritto all'equo processo nel quadro delle *smart sanctions* confonde "the is and the ought of what standards can be identified as representing international consensus", e continua affermando che "there is no common standard of general acceptance [of due process] sufficiently precise to test UN listing". Non ci sentiamo di condividere siffatto orientamento per i motivi sopraesposti, soprattutto perché è vero che il diritto all'equo processo viene tutelato con diversa intensità a livello universale e regionale, ma è anche vero che gli *standard* minimi internazionalmente accettati esistono e si concretano nel diritto ad essere ascoltato e a ottenere un rimedio effettivo. Cfr. *infra* par. 3.1.2

⁴⁵ Cfr. A. REINISCH, *Developing Human Rights*, op. cit., p. 858; C. TOMUSCHAT, *The Security Council and jus cogens*, in E. CANNIZZARO (a cura di), *The Present and Future of Jus Cogens*, Sapienza Università

determinate competenze ai fini della costituzione di una Organizzazione internazionale, l'esercizio di tali competenze non può risultare in un annullamento dei loro obblighi internazionali derivanti da altri fonti normative, come i trattati sui diritti umani, evadendo pertanto la loro responsabilità in materia. Qui soccorre, seppur in modo contraddittorio, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Difatti, nell'ambito del caso *Waite & Kennedy*, la Corte ha ben chiarito che le Alte parti contraenti della CEDU mantengono la responsabilità ultima per le violazioni dei diritti umani sanciti dalla medesima Convenzione che possono avvenire nel contesto dell'esercizio di funzioni afferenti alle Organizzazioni internazionali⁴⁶. Sennonché –ed è qui che si palesa la contraddittorietà- i noti casi *Behrami* e *Saramati* hanno aperto le porte ad un pericoloso orientamento giurisprudenziale, poiché i giudici di Strasburgo hanno rilevato l'impossibilità di accertare una reale responsabilità degli Stati ai sensi della CEDU, imputandola invece totalmente alle NU. Fortunatamente, la Corte è tornata correttamente sui suoi passi nella sentenza *Al-Jedda*⁴⁷.

Il dato fattuale, invece, è relativo alla circostanza che, nel solco tracciato dalla prassi onusiana in materia di lotta al terrorismo internazionale, è possibile rintracciare alcuni elementi di sicura rilevanza che permettono di concludere che l'ONU richieda, anche nel contesto di cui sopra, che l'azione dei suoi organi sia espletata compatibilmente con il rispetto dei diritti umani. Un chiaro esempio di tale tendenza è rappresentato dalla risoluzione dell'Assemblea generale n. 60/288, con cui è stata adottata la già citata *Global Counter-Terrorism Strategy*, nonché dalla risoluzione n. 1822 del Cds⁴⁸, senza dimenticare il fatto che la medesima Assemblea, all'interno della risoluzione con cui è stato istituito il Consiglio dei diritti umani, ossia la n. 60/251, ha definito i diritti umani, insieme alla pace, alla sicurezza e allo sviluppo, come “*the pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being*”⁴⁹.

Editrice, 2015, p. 54. Inoltre, cfr. CDI, *Draft Articles on the responsibility of International Organization*, in *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, parte II, 2011, pp. 57-59, parr. 7-14 del commento all'art. 7.

⁴⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Waite and Kennedy v. Germany*, ricorso n. 26083/94, sentenza del 18 febbraio 1999, parr. 67-68. Torneremo più diffusamente sulla questione nell'ambito della trattazione del principio della protezione equivalente. Cfr. *infra* Cap. IV.

⁴⁷ Anche per tale tematica rinviamo a sedi più opportune. Cfr. *infra* Cap. IV.

⁴⁸ Cfr. UNSC, ris. n. 1822, cit., 3 alinea del preambolo. Va qui segnalata anche la risoluzione dell'Assemblea generale n. 62/272, A/RES/62/272 del 15 settembre 2008, il cui 5 alinea del preambolo precisa che tutte le misure che gli Stati membri dell'ONU intraprendono al fine di fronteggiare il terrorismo internazionale debbano essere conformi al “international law, including the Charter of the United Nations and relevant international conventions and protocols, in particular human rights law, refugee law and international humanitarian law”.

⁴⁹ Cfr. UNGA, ris. n. 60/251, A/RES/60/251 del 15 marzo 2006, 6 alinea del preambolo.

Altresì, soprattutto a partire dagli anni 90', è gradualmente invalsa una tendenza che ad oggi risulta ampiamente e stabilmente consolidata, caratterizzata dal fatto che il Consiglio si sia spinto a qualificare come “minaccia alla pace” le gravi violazioni del diritto umanitario e dei diritti umani sofferte dalle popolazioni civili *sic et simpliciter*, ovvero la valutazione *ex art. 39* dell'esistenza di una “minaccia alla pace” è avvenuta anche a seguito di una considerazione “quasi-giuridica” che coinvolge il comportamento di uno Stato, al quale viene imputato di aver violato un obbligo internazionale⁵⁰, sebbene, secondo autorevole dottrina, simili considerazioni siano meramente accessorie rispetto all'accertamento dell'art. 39, ossia servono a meglio giustificare il ricorso ai poteri del Cap. VII⁵¹. Pertanto, è lo stesso Consiglio che si è mosso verso una progressiva considerazione della necessità di tutelare i diritti umani ed intervenire laddove questi ultimi siano stati sistematicamente violati. Ciò ha due importanti implicazioni: da una parte, si è realizzato un costante allontanamento dal disegno originario della Carta, nel senso che pace e diritto tendono a coincidere e, quindi, le prerogative del Cap. VII divengono uno strumento di *law enforcement*⁵²; dall'altra, sarebbe paradossale e contraddittorio se si sostenesse che quegli stessi diritti che il Consiglio si è impegnato a tutelare non potrebbero costituire un limite opponibile alle sue stesse risoluzioni. Con specifico riguardo ai diritti umani, infine, l'organo in questione, nel preambolo delle risoluzioni, richiama il “*relevant international law*”, che è costituito oggi da un tritico che include le norme del diritto umanitario, del diritto dei diritti umani e del diritto dei rifugiati. Questi riferimenti non trovano logica spiegazione se non quella dell'adozione di una evidente politica di rispetto verso tutte le norme summenzionate⁵³.

3.1.2: Le norme di diritto internazionale generale e l'esercizio delle competenze del Consiglio di sicurezza

⁵⁰ Come rilevato da V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Relationship Between*, op. cit., p. 659.

⁵¹ Si veda G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's «Law-Making»*, op. cit., p. 634.

⁵² Come argomenta A. TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council*, op. cit., pp. 78-79. Nella materia di nostro interesse, peraltro, si è realizzata una peculiare convergenza tra pace e diritto. Difatti, può ben accadere che uno dei motivi, o addirittura uno dei *listing criteria*, per cui un individuo viene assoggettato alle sanzioni individuali coincida con una delle fattispecie che integrano uno dei crimini su cui la CPI ha giurisdizione, come quello di genocidio. Non è quindi un caso se siano sorti dei meccanismi di raccordo tra le NU e la suddetta Corte, tra cui segnaliamo UNGA, *The Relationship Agreement between the UN and ICC*, adottato con ris. n. 53/318 del 20 settembre 2004, sulla cui base è stato recentemente redatto il documento noto come *Best Practices Manual for United Nations – International Criminal Court Cooperation*, 26 settembre 2016.

⁵³ In merito, *contra*, P. DE SENA – M. C. VITUCCI, *The European Courts*, op. cit., p. 214, i quali attribuiscono poca rilevanza a tali affermazioni, per via del fatto di essere situate solamente nel preambolo delle rilevanti risoluzioni. Il riferimento al rispetto delle norme suddette si trova, da ultimo, nella UNSC, ris. n. 2610, cit., 11° considerando del preambolo e parr. 19-20.

È assolutamente pacifico che le norme afferenti al *diritto internazionale consuetudinario* siano indirizzate e vincolino tutti i soggetti del diritto internazionale, ivi comprese le Organizzazioni internazionali. Abbiamo già avuto modo, inoltre, di constatare che l'ONU in quanto tale sia dotata di soggettività di diritto internazionale e, di conseguenza, è tenuta al rispetto delle norme consuetudinarie, le quali esigono uguale rispetto anche da parte dei suoi organi⁵⁴. A questa tesi di natura squisitamente internazionalistica, caratterizzata cioè dalla formale sottoposizione delle Nazioni Unite alle norme consuetudinarie, è stata autorevolmente contrapposta un'impostazione diversa, secondo la quale il Consiglio, “*s'il agit dans le cadre de sa responsabilité principale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, [...] peut écarter l'application des règles existantes conventionnelles ou coutumières*”⁵⁵. In altri termini, si fa notare come dal rispetto rigoroso delle norme consuetudinarie ne discenderebbe l'impossibilità, in capo al Consiglio, di portare compiutamente a termine il suo mandato, giacché, posto dinnanzi ad una situazione in grado di costituire quantomeno una minaccia alla pace, non potrebbe agire con la necessaria speditezza, generando in tal senso una paralisi nel sistema di risposta collettiva⁵⁶. A ben vedere, difatti, non mancano gli esempi in cui il Consiglio ha dovuto disattendere alcune norme di rango consuetudinario nel momento stesso in cui ha deciso di agire per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Basti fare riferimento, nel contesto delle sanzioni individuali, al mancato rispetto delle norme sul trattamento dello straniero in relazione alle misure del congelamento dei beni; parimenti, in relazione al contrabbando dei migranti, è agevole riscontrare una violazione di una norma consuetudinaria laddove il Consiglio, mediante la risoluzione n. 2240, ha autorizzato gli Stati membri ad ispezionare le navi straniere che sono sospettate di essere coinvolte nel fenomeno sopracitato, realizzando quindi una deroga al principio della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera, cosicché, pur non essendo equiparate alle navi pirata, le navi straniere vengono trattate come tali. È

⁵⁴ Soccorrono, in questo senso, le valutazioni di S. MARCHISIO, *L'ONU*, op. cit., p. 229, il quale ricorda come la “Carta ONU opera nel quadro del diritto internazionale”. Anche la CIG ha chiaramente assunto tale posizione, specificando che gli organi delle Organizzazioni internazionali sono vincolati dal diritto internazionale generale. Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Interpretation of the agreement*, cit., p. 90.

⁵⁵ La tesi è sostenuta da M. A. PELLET, *Rapport Introductif*, op. cit., p. 235. Secondo l'A., vi sono tre motivi per cui tale prerogativa non si scontra con il principio della sottoposizione del Consiglio al diritto internazionale: a) il potere di azione è vincolato al sorgere di una fattispecie concreta; b) il Cds è vincolato al rispetto della Carta e c) deve rispetto alle norme imperative inderogabili. Analogamente, J. ALVAREZ, *The Security Council's War on Terrorism: Problems and Policy Options*, in E. DE WET – A. NOLKAEMPER – P. DIJKSTRA, *Review of the Security by member states*, Intersentia, 2003, pp. 132-133, il quale fa leva sull'art. 103 della Carta, nel senso che, secondo l'A., anche il diritto consuetudinario sia assorbito dalla previsione dell'art. 103, sebbene quest'ultimo non lo menzioni.

⁵⁶ Sull'effetto paralisi v., *ex multis*, B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., p. 303; G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's «Law-Making»*, op. cit., p. 632.

avvenuta, quindi, un'estensione del regime giuridico della Convenzione di Montego Bay (artt. 105 e 110) a tali navi, per le quali la medesima Convenzione non contempla simile trattamento⁵⁷.

Ciononostante, riteniamo che sia utile condurre un esame in merito alle norme consuetudinarie che dovrebbero orientare l'azione del Cds. In primo luogo, facciamo riferimento alle norme del diritto umanitario, le quali, secondo alcune autorevoli tesi dottrinarie, avendo acquisito lo *status* di diritto internazionale consuetudinario, vincolano l'ONU e il Cds⁵⁸. Anche in questo caso, tuttavia, non v'è unicità di vedute tra coloro che sostengono fermamente l'estensione al Consiglio, allorché agisce *ex Cap. VII*⁵⁹, dei principi inerenti al diritto internazionale umanitario, quali la proporzionalità, la necessità e l'opportuna discriminazione tra obiettivo reale e collaterale, in particolare quando eroga sanzioni, e quelli che invece sostengono che sia difficile parlare del rispetto del principio di proporzionalità, atteso che i membri del Consiglio devono, soprattutto nelle fasi iniziali di una minaccia o violazione della pace oppure di un atto di aggressione, rispondere in modo adeguato per risolvere la crisi, cosa che non potrebbero fare se fossero vincolati al rispetto di una gradazione di intensità⁶⁰. È anche vero però che, a nostro modo di intendere, quando si deliberano sanzioni si dovrebbe in realtà tenere a mente tali principi, soprattutto memori delle esperienze passate come l'Iraq, e, come si vedrà nel prosieguo del presente lavoro, la Corte di giustizia dell'Ue e la Corte EDU hanno soppesato attentamente le proprie

⁵⁷ Va comunque sottolineato che l'eccezionalità che pervade il regime posto in essere dalla risoluzione n. 2240 del 2015 è stata circoscritta sotto diversi profili, primo tra tutti quello *ratione temporis* (un anno) e, soprattutto, *ratione loci* (high seas off of the coast of Lybia). In tal senso, tra i molti, R. CADIN, *Risoluzione 2240 (2015)*, op. cit., 698-699. Per riflessioni più generali, volte ad inquadrare le recenti tendenze in tema di interpretazione della Convenzione di Montego Bay, rinviamo, *inter alios*, ad A. DEL VECCHIO – R. VIRZO (a cura di), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*, Springer, 2019.

⁵⁸ V., tra i molti, A. REINISCH, *Developing Human Rights*, op. cit., pp. 851-872, in particolare p. 855. A favore del riconoscimento delle norme umanitarie quali norme di diritto internazionale generale sembrerebbe pronunciarsi anche la CIG. Difatti, la Corte, nel contenzioso relativo alle attività militari e paramilitari in Nicaragua, ha voluto precisare che le previsioni delle Convenzioni di Ginevra costituiscono lo sviluppo e l'espressione delle "fundamental general principles of humanitarian law". Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Military and Paramilitary Activities*, cit., par. 218.

⁵⁹ Senza pretesa di esaustività, si veda, *ex multis*, S. MARCHISIO, *L'ONU*, op. cit., p. 229; C. MICHAELSEN, *Human Rights as Limits*, op. cit., pp. 465-467. Si noti che entrambi i commentatori sostengono che la proporzionalità, in quanto principio chiaramente percettibile e consolidato nel diritto internazionale, rientri nei principi di cui all'art. 1 par. 1 della Carta. Ancora, A. ORASKEIVILI, *The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions*, in *European Journal of International Law*, Vol. 16, n.1, 2005, p. 66, per il quale il principio di proporzionalità e di necessità sono da ascrivere addirittura alle norme dello *ius cogens*; A. ATTERITANO, *Il congelamento dei beni quale strumento di lotta al terrorismo: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e il rispetto dei diritti dell'uomo nell'ottica del Tribunale di I grado CE, tra jus cogens, risoluzioni vincolanti del Cds e principi comunitari fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pp. 1699-1731, in particolare pp. 1716-1717.

⁶⁰ È quanto asseriscono H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, op. cit., p. 735; L. BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza*, op. cit., p. 427.

valutazioni sulla conformità delle sanzioni con i diritti fondamentali alla luce proprio del principio di proporzionalità, inteso come idoneità ed appropriatezza della misura scelta per affrontare una determinata situazione⁶¹.

Per lo scopo della nostra indagine, inoltre, appare decisivo capire se, nel contesto del diritto consuetudinario, il Consiglio sia chiamato al rispetto dei diritti umani e, in particolare, il diritto all'equo processo, operazione che implica la doverosità di valutare se il medesimo diritto abbia acquisito lo *status* di norma consuetudinaria. Il dibattito in materia ha subito una decisa accelerazione proprio grazie alla materia di cui si sta principalmente trattando, ossia le sanzioni individuali.

Come punto di partenza di questa peculiare disamina, ci sembra opportuno segnalare che l'operazione volta ad individuare quei principi relativi all'equo processo che possano universalmente dirsi come accettati dagli Stati, ed essere ascritti pertanto al diritto consuetudinario, può risultare alquanto difficoltosa, per via della diversa intensità di tutela offerta a livello internazionale e regionale a tale diritto. Tuttavia, simili difficoltà vengono a nostro avviso superate grazie al riferimento normativo costituito dal Patto ONU sui diritti civili e politici, ratificato ad oggi da ben 113 Stati Membri delle NU su 193. Riteniamo, pertanto, che le garanzie minime riconosciute dagli Stati a livello internazionale nella materia del *fair trial* vengano a coincidere con il contenuto del medesimo Patto, su cui confluisce la gran parte degli Stati della Comunità internazionale.

È una conclusione di non poco conto, che assume maggiore rilevanza se viene raffrontata con due ulteriori considerazioni che ne corroborano la bontà. Da una parte, la Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia, non solo ha statuito che l'art. 14 del suddetto Patto rifletta e tuteli “*internationally recognized standards*”, ma è andata decisamente oltre, arrivando a qualificare il medesimo diritto come

⁶¹ In merito, rinviamo alle riflessioni di I. COUZIGOU, *The United Nations Security Council*, op. cit., pp. 290-300, in cui, sebbene si riconosca al Consiglio un potere di deroga al diritto internazionale consuetudinario quando agisce ai sensi del Cap. VII della Carta, si sottolinea al tempo stesso che tale deroga incontra il limite del rispetto dei principi di proporzionalità con riguardo al rispetto dei diritti umani tutelati dai trattati “a firma” ONU. Ciò induce l'A. a ritenere che le sanzioni mirate violino il contenuto duro del *fair trial*, in quanto sproporzionate rispetto all'obiettivo perseguito. Sull'aspetto dei costi umanitari delle sanzioni mirate, si veda *Compendium of the High-level Review*, cit., pp. 47-48 e p. 69. Inoltre, il più recente rapporto congiunto tra il *Counter-terrorism Committee* ed il *Monitoring Team* del Comitato ISIS & Al-Qaeda ha evidenziato la poca attenzione verso gli aspetti legati all'impatto umanitario delle sanzioni in relazione al contesto internazionale aggravato dalla presenza del COVID-19. Cfr. UNSC, *Joint Report of the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate and the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team pursuant to resolutions 1526 (2004) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) (Da'esh), Al-Qaida*, UN Doc. S/2020/493, stilato il 26 giugno 2020, pp. 24-25.

“*imperative norm of international law*”, ossia come facente parte dello *ius cogens*⁶². Dall’altra, nel già citato *Fassbender Report*, è stata condotta un’indagine comparativa delle costituzioni statali, raffrontandole tra di loro e con i riferimenti ai trattati universali e regionali in merito al *due process*, giungendo ad individuare alcuni elementi che costituiscono le garanzie dell’equo processo generalmente accettate a livello della Comunità internazionale⁶³. Tali elementi basilari formano diritto internazionale consuetudinario, e rientrano a pieno titolo anche tra i principi generali di diritto cui l’art. 38 dello Statuto della CIG fa riferimento, principi che autorevole dottrina ha qualificato come “consuetudini *sui generis*”⁶⁴.

Indicazioni della natura consuetudinaria sembrano inoltre provenire dalla CIG, in un recente parere avente ad oggetto un giudizio del Tribunale amministrativo dell’ILO. La Corte, infatti, elenca una serie di elementi verso cui si è indirizzato un consenso generale, tra cui l’accesso al tribunale imparziale e indipendente, il diritto ad essere ascoltato, il diritto al contraddittorio e l’obbligo di motivazione⁶⁵. Anche la Corte EDU ha assunto una posizione netta riguardo a uno degli aspetti di cui si compone l’equo processo, ossia il diritto di accesso ad un tribunale, qualificato come uno dei “*universally recognized fundamental principles of law*”⁶⁶, orientamento condiviso anche dalla Corte d’Appello e dalla Corte Suprema dell’Aja nei casi riguardanti le *Madri di Srebrenica*, i cui giudici hanno, in modo

⁶² Cfr. Tribunale penale per l’ex Jugoslavia, Appeals Chamber, *Appeal Judgment on Allegations of Contempt against Prior Council, Milan Vujan*, caso n° IT-94-1-A-AR77, sentenza del 27 febbraio 2001, p. 3, dodicesimo e quattordicesimo considerando. Va riportata, inoltre, la posizione assunta dal CESC, ossia il Comitato di controllo istituito nell’ambito del Patto sui diritti di seconda generazione, poiché i suoi membri hanno precisato che le disposizioni del suddetto Patto “cannot be considered to be inoperative [...] solely because a decision has been taken that considerations of international peace and security warrant the imposition of sanctions”. Cfr. CESC, *General Comment n. 8*, UN Doc. E/C.12/1997/8, 12 dicembre 1997, par. 7 e par. 10.

⁶³ Cfr. B. FASSBENDER, *Targeted Sanction and Due Process*, op. cit., p. 6-8. Gli elementi individuati sono: a) the right of a person or entity against whom measures have been taken to be informed about those measures by the Council, as soon as this is possible; b) the right of such a person or entity to be heard by the Council, or a subsidiary body; c) the right of such a person or entity of being advised and represented in his or her dealings with the Council; d) the right of such a person or entity to an effective remedy against an individual measure before an impartial institution or body previously established. Per quanto riguarda gli atti, sia nazionali che internazionali, in cui è consacrato il diritto all’equo processo, cfr. *ibidem*, pp. 9-16.

⁶⁴ La qualifica di consuetudini *sui generis* si deve a B. CONFORTI - M. IOVANE (a cura di) *Diritto internazionale*, op. cit., p. 54, secondo cui l’elemento della *diuturnitas* viene soddisfatto dalla presenza di un principio nella maggior parte degli ordinamenti statali, mentre quello dell’*opinio iuris sive necessitatis* esprime il convincimento che tali principi tutelino valori universali.

⁶⁵ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Judgement N. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a complaint filed against the International Fund for Agricultural Development*, Advisory Opinion del 1° febbraio 2012, I.C.J. Reports, par. 30-31.

⁶⁶ Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Golder v. The United Kingdom*, ricorso n. 4451/70, sentenza del 21 febbraio 1975, par. 35.

deciso, riconosciuto che il “*fair trial*” e il “*right to access to a court*” appartengono al “*customary international law*”⁶⁷.

Sembra dunque condivisibile la conclusione cui giunge il *Fassbender Report*, nel quale si sostiene apertamente che “*a trend can be perceived widening the scope of customary law in regard to due process to include direct “governmental” action of international organizations vis-à-vis individuals*”⁶⁸. Questo *trend* risulta ad oggi maggiormente presente e, a nostro avviso, ormai consolidato, per via delle diverse pronunce susseguite in ambito europeo con riguardo alla tutela dei diritti procedurali legati all’applicazione delle sanzioni individuali onusiane. Ci sembra, pertanto, che la natura consuetudinaria del diritto all’equo processo possa essere riconosciuta e debba essere ricondotta a quel generale processo di “umanizzazione del diritto internazionale”⁶⁹, tant’è vero che le diverse garanzie di cui tale diritto si compone sono state definite come un “*solid body of customary human rights law*”⁷⁰ e, pertanto, risultano essere “*deeply internationalized*”⁷¹. Peraltro, il dibattito inerente al rispetto del *due process*, inteso quanto meno come *diritto al processo* (distinto dai diritti nel processo), da parte del Consiglio di sicurezza quando agisce ai sensi del Cap. VII nel decretare le sanzioni intelligenti, ha finito con il coinvolgere aspetti più generali, come la *legittimità* dei regimi sanzionatori e la loro efficacia, determinando un effetto certamente negativo sulle sanzioni individuali quali mezzi idonei a perseguire il mandato del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale⁷². Ciò ha posto gli Stati dinnanzi

⁶⁷ Cfr. Corte d’Appello dell’Aja, caso n. 200.022.151/01, sentenza del 30 marzo 2010, par. 5.1; Corte Suprema, caso n. 10/04437, sentenza del 13 aprile 2012, par. 4.3.1.

⁶⁸ Cfr. B. FASSBENDER, *Targeted Sanction and Due Process*, op. cit., p. 6 e p. 21, in cui, tra l’altro, viene specificato che “[t]o this development, the law of the European Community (European Union) has strongly contributed”. Secondo tale studio, altresì, quando il Consiglio fa uso dei suoi poteri *ex Cap. VII* è chiamato ad operare un bilanciamento tra l’ottemperanza al suo mandato e il rispetto dei diritti umani degli individui, proprio perché le sue delibere possono avere effetti diretti sui diritti e le libertà fondamentali del singolo. (Cfr. *ibidem*, pp. 27-28).

⁶⁹ Tale espressione è stata usata dall’International Law Association, *Report of the Seventieth Conference, Committee on Accountability of International Organizations*, 2002, p. 789.

⁷⁰ Cfr. M. BOTHE, *Security Council’s Targeted Sanctions*, op. cit., pp. 550-551, secondo cui formano parte del succitato “solid body” i seguenti elementi: informazioni attendibili su cui basare il provvedimento; la notifica dei motivi; la possibilità di appello; un meccanismo che permetta un giudizio imparziale e indipendente, cui è attribuito il potere di “play a really decisive, not merely advisory role”. In senso analogo, si veda A. CIAMPI, *Individual Remedies*, op. cit., p. 57; E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the UN Security Council*, Hart Publishing, 2004, p. 346.

⁷¹ A giudizio di A. TZANAKOPOULOS, *Domestic Courts in International Law: The International Judicial Function of National Courts*, in *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, Vol. 34, n. 1, 2011, pp. 133-168, in particolare p. 161, si può parlare di un diritto consuetudinario all’equo processo, in quanto quest’ultimo “found expression in widely ratified international treaties”. Inoltre, secondo G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions*, op. cit., p. 721, le “core provisions” della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, tra cui figurano quelle riguardanti il *due process*, hanno natura consuetudinaria, anche in virtù del fatto che la stessa Dichiarazione abbia la medesima natura.

⁷² Si esprimono in tal modo J. GARVEY, *Targeted Sanctions*, op. cit., p. 555; A. GIANELLI, *La tutela dei diritti dell’uomo*, op. cit., p. 69; A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness*, op. cit., p. 887.

ad un dilemma normativo: tenere fede agli obblighi derivanti dalle decisioni del Consiglio, a norma del combinato disposto degli artt. 103 e 25 della Carta, oppure prestare maggiore attenzione e osservanza al rispetto dei diritti umani tutelati dai trattati di cui gli stessi Stati sono parti contraenti⁷³.

Non suscita sorpresa, sotto questo profilo, il fatto che perfino il *Monitoring team* relativo al precedente Comitato n. 1267 abbia riconosciuto che il tentativo parzialmente riuscito del Consiglio di sicurezza di assicurare il rispetto dei diritti umani con riguardo alle procedure di *listing* e *de-listing* abbia ingenerato il rischio di pregiudicare l'effettiva implementazione delle risoluzioni a livello regionale e nazionale, la qual cosa, a lungo andare, potrebbe inficiare l'efficacia stessa dello strumento sanzionatorio in quanto tale⁷⁴. Anche l'allora Segretario generale Kofi Annan ha voluto invitare il Cds a "*proceed with caution*" riguardo all'uso delle sanzioni individuali⁷⁵.

Alla luce di tutte le considerazioni fin qui esposte è chiaro che il Consiglio non avrebbe nulla da perdere ma, anzi, tutto da guadagnare da una struttura sanzionatoria maggiormente rispettosa dei diritti umani. Non va dimenticato, infatti, che le pronunce giurisprudenziali che andremo ad esaminare in seguito hanno lamentato la mancanza di adeguate procedure mediante cui il singolo possa far valere efficacemente la tutela dei propri diritti in ambito onusiano, ed hanno quindi avuto il pregio di indirizzare le riforme del sistema delle sanzioni individuali. Di conseguenza, argomentando *a contrario*, non è irragionevole sostenere che maggiori saranno le garanzie di tutela offerte dal Consiglio, minori saranno le motivazioni che potranno spingere le Corti nazionali ed europee a rilevare un contrasto tra le risoluzioni del Cds e gli obblighi in materia di diritti umani contenuti nei relativi trattati internazionali.

⁷³ Cfr. S. E. ECKERT – T. J. BIERSTEKER, *Due process and targeted Sanctions*, op. cit., pp. 4-5.

⁷⁴ È interessante notare il sillogismo proposto dai membri del *Monitoring Team* in merito alla necessità di prestare osservanza alle garanzie connaturate al *due process*. In proposito, si osserva che il rispetto di tale diritto, invece di indebolire l'azione onusiana nel campo dell'anti-terrorismo, produce invero effetti virtuosi, in quanto l'azione del Consiglio rispettosa dell'equo processo viene supportata più facilmente dagli Stati, i quali la percepiranno maggiormente legittima, portando ad un aumento dell'efficacia delle sanzioni individuali. Cfr. UN Doc. S/2005/572, par. 54. I rischi del mancato rispetto del diritto all'equo processo, con la conseguente diminuzione del grado di implementazione delle sanzioni individuali, vengono evidenziati dal medesimo organo anche qualche anno più tardi. Cfr. UN Doc. S/2008/324, parr. 23-25; UN Doc. S/2012/968, parr. 36-39 in cui si sottolinea anche un'inclinazione sempre minore degli Stati a sottoporre nomi per il *listing*. Similmente, in dottrina, M. WOOD, *United Nations, Security Council*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2007, par. 41; J. M. FARRAL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, op. cit., p. 240.

⁷⁵ Cfr. UNSG, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, cit., par. 152, in cui viene anche posto l'accento sulle questioni di *accountability* del Cds.

3.2 Il controllo giurisdizionale sugli atti del Consiglio di sicurezza

3.2.1: L'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza

L'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza rappresenta un'operazione delicata quanto opportuna⁷⁶. Delicata perché, come vedremo, non esistono regole *ad hoc* perfettamente applicabili per la suddetta interpretazione; opportuna, alla luce del fatto che è necessario capire se il Consiglio abbia inteso obbligare gli Stati a tenere un determinato contegno o lo ha semplicemente raccomandato, e, soprattutto, per valutare la reale portata di una risoluzione, affinché gli Stati non inferiscano conseguenze giuridicamente erranee dal suo testo. Volendo riportare un chiaro esempio delle problematiche che sorgono dalla scorretta esegesi del testo di una risoluzione, il riferimento non può che andare verso la celebre risoluzione n. 1441, la quale è stata scientemente utilizzata dagli Stati Uniti per muovere guerra all'Iraq nel 2003⁷⁷. Orbene, nulla all'interno della risoluzione, né nell'ambito del processo della sua adozione, andava nel senso di una autorizzazione all'uso della forza armata. Altro esempio che può essere qui richiamato è costituito dalla risoluzione n. 2249 concernente la presunta autorizzazione all'uso della forza contro l'ISIS, ma, ancora una volta, il testo della risoluzione, correttamente interpretato, non ha permesso di concludere in tal senso⁷⁸.

Benché la risoluzione in quanto tale sia un atto unilaterale che esprime la volontà di un organo collegiale, per l'appunto il Consiglio, cionondimeno è possibile sostenere che, in quanto frutto dell'accordo tra diverse posizioni espresse dagli Stati all'interno del medesimo

⁷⁶ Sul tema, *ex multis* e senza pretesa di esaustività, S. SUR, *La Résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe : Problèmes de rétablissement et de garantie de la paix*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 37, 1991, pp. 25 ss.; M. WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 2, n. 1, 1998, pp. 73-95; P. FRANZINA, *L'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza alla luce del parere del Kosovo*, in L. GRADONI – E. MILANO, (a cura di), *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo. Un'analisi critica*, Cedam, 2011, pp. 59 ss.; N. KRISCH, *Introduction to Chapter VII: The General Framework*, in B. SIMMA *et al.* (a cura di), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, op. cit., pp. 1237 ss.; M. WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions, Revisited*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 20, n. 1, 2017, pp. 1-35.

⁷⁷ Si veda l'efficace commento di C. PANELLA, *La guerra contro l'Iraq del 2003 e la crisi delle Nazioni Unite*, in M. SAIJA (a cura di), *Sources of Conflicts and prospects of Peace in the Mediterranean Basin - Acta from Peace Studies Conferences*, Giappichelli, 2006, pp. 167-185.

⁷⁸ Per un'analisi critica di tale risoluzione, soprattutto con riguardo alla possibilità di coordinare l'azione internazionale degli Stati contro il Califfato, si rinvia a R. CADIN, *Nella Risoluzione 2249 (2015) Contro l'ISIS il Consiglio di sicurezza descrive ma non spiega!*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, Osservatorio sul Consiglio di sicurezza e diritti umani n. 5, 2015, pp. 1241-1245.

organo, le sue risoluzioni si presentano come dei trattati⁷⁹. Da tale analogia deriva una conseguenza giuridica di estrema rilevanza, ovverosia che i canoni interpretativi delle risoluzioni possono primariamente, anche se non esclusivamente, identificarsi in quelli contenuti nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. L'idea che le norme di tale Convenzione siano applicabili all'interpretazione del testo di una risoluzione del Consiglio è stata autorevolmente sostenuta dalla CIG. Nel noto parere sulla *Namibia* del 1971, la Corte ha voluto chiarire *expressis verbis* che, anzitutto, è necessario prestare la massima attenzione al testo di una risoluzione prima di concludere che la stessa abbia effetti vincolanti, ed ha poi enunciato quali criteri adoperare per effettuare una corretta esegesi: “i termini delle risoluzioni”, il contesto e i lavori preparatori, le disposizioni della Carta chiamate in causa e, infine, “*all circumstances that might assist in determining the legal consequences of the resolution of the Security Council*”⁸⁰.

Se, tuttavia, le norme della Convenzione possono costituire un sicuro punto di partenza nella materia in esame, la loro estensione alle risoluzioni va effettuata *cum grano salis*, e ciò per almeno due motivazioni: a) le risoluzioni non sono parificate *tout court* ai trattati e, infatti, si contraddistinguono rispetto a quest'ultimi per un diverso processo di formazione, di natura altamente informale⁸¹; b) anche all'interno dello stesso atto, è necessario distinguere le diverse tipologie, perché alcune risoluzioni esauriscono i loro effetti all'interno delle NU, come quelle per la nomina del Segretario generale, o le delibere riguardanti l'ammissione di uno Stato. Per tali motivi, l'interpretazione della delibera del Consiglio non si presenta come un compito facilmente eseguibile, giacché il suo testo può risultare poco chiaro, ambiguo e di non facile lettura, per via del fatto di rappresentare un compromesso politico-diplomatico⁸².

⁷⁹ Così, si veda A. ORAKHELASHVILI, *The Acts of the Security Council: Meaning and Standard of Review*, in *Max Planck Yearbook of United Nations*, Vol. 11, 2007, p. 156. *Contra* E. PAPASTAVRIDIS, *Interpretation of Security Council Resolutions under Chapter VII in the Aftermath of the Iraq Crisis*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 56, n. 1, 2007, p. 87 e pp. 92-94, secondo cui la risoluzione è un “executive act” che crea obblighi solo verso gli Stati membri, quindi non equiparabile ad un trattato e non interpretabile secondo le norme consuetudinarie della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

⁸⁰ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences for States*, cit., p. 53, par. 114.

⁸¹ In tal senso, J. M. FARRALL, *United Nations Sanctions*, op. cit., pp. 186-187. Si veda anche M. WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions, Revisited*, op. cit., pp. 11-14, cui rinviamo anche per la decrizione del processo di discussione e adozione di una risoluzione. Altra differenza che contraddistingue i trattati dalle risoluzioni riguarda l'ambito di applicazione, poiché le seconde, a differenza dei primi, diventano vincolanti per tutti i membri delle NU, cioè anche per quelli che non hanno partecipato alla formulazione dell'atto. Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Accordance with International Law*, cit., par. 94.

⁸² Com'è sottolineato da L. BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza*, op. cit., p. 29 e pp. 270-273, il quale affronta il tema dell'interpretazione delle risoluzioni al fine di corroborare la sua tesi circa l'obbligatorietà immediatamente riscontrabile ed esigibile di alcune risoluzioni del Cds, inquadrabili come “misure

Poste simili complicazioni, come procedere dunque all'interpretazione partendo dalle regole basiche racchiuse nella Convenzione di Vienna del 1969? Facendo riferimento a quest'ultime, il punto di partenza è il par. 1 dell'art. 31, il quale chiarisce che il trattato vada interpretato alla luce del suo oggetto e del suo scopo, in buona fede e secondo il significato ordinario da attribuire al testo. Il primo elemento da tenere in considerazione, pertanto, è la lettera della risoluzione. Al riguardo, nell'esaminarla può soccorrere il preambolo, dal momento che ivi sono chiariti gli obiettivi e gli scopi, seppur in modo sintetico e oltremodo schematizzato; segue poi un'analisi del dispositivo della risoluzione, elemento utile a inquadrarla correttamente in un capitolo della Carta piuttosto che in un altro⁸³. Il requisito della buona fede, richiesto dalla Convenzione di Vienna, si applica anche all'esegesi delle risoluzioni, tanto più che la Carta stessa lo enuncia all'art. 2 par. 2.

Il par. 2 dell'art. 31 della suddetta Convenzione fa luce sull'elemento del "contesto" da tenere in considerazione nell'opera di interpretazione. Il "contesto", relativamente alle risoluzioni, è rappresentato sicuramente dal preambolo, unitamente agli eventuali allegati, ma anche agli *statements* del Presidente del Cds⁸⁴, alle dichiarazioni dei delegati prima dell'adozione del testo nonché a taluni documenti, come eventuali *report* del Segretario generale o lettere dei rappresentanti permanenti che vengono citati nella risoluzione. Oltre a ciò, la Convenzione di Vienna menziona anche "agreement" o "instrument" conclusi tra le parti "in connection with the conclusion of the treaty". In relazione a questi due elementi, tuttavia, è stata dimostrata la poca utilità rispetto all'interpretazione delle risoluzioni, in quanto gli "agreements" non rappresentano una prassi ben identificabile, mentre in relazione agli strumenti "there is no example of such an instrument in connection with a [Security Council's resolution]"⁸⁵.

Come è ben noto, inoltre, qualora l'interpretazione del testo dovesse lasciare alcuni termini con un significato "ambiguo" o condurre ad un "risultato assurdo" nonostante l'applicazione della regola generale di cui all'art. 31, la Convenzione di Vienna autorizza il ricorso ai c.d. "supplementary means of interpretation". In tale ambito vengono primariamente in rilievo i lavori preparatori, i quali forniscono elementi utili alla ricostruzione e alla comprensione della volontà delle parti tramite il rinvio ai dibattiti che

provvisorie" ai sensi dell'art. 40 della Carta, che intendono alterare la situazione giuridica degli individui, imponendo a quest'ultimi obblighi specifici.

⁸³ Cfr. B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 268-270 e pp. 278-280.

⁸⁴ Cfr. E. PAPASTAVRIDIS, *Interpretation of Security Council Resolutions*, op. cit., p. 106.

⁸⁵ Cfr. M. WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, op. cit., pp. 89-90 p. 90.

hanno avuto luogo antecedentemente all'adozione del trattato. Sennoché, l'applicazione *mutatis mutandis* di tale regole alle risoluzioni non è così semplice, a causa di un fattore facilmente intuibile: i lavori preparatori, nel caso di una risoluzione, non sono così distinguibili dalla regola di cui all'art. 31, perché i vari elementi sopra menzionati costituiscono il contesto e, al tempo stesso, i lavori preparatori.

Alla luce di quanto precede, pertanto, se si vuole ad esempio comprendere se il Consiglio stia raccomandando o, al contrario, imponendo obblighi giuridici agli Stati membri, all'interno del testo della relativa risoluzione devono ricercarsi necessariamente: a) una constatazione dell'esistenza di una delle tre fattispecie ai sensi dell'art. 39; b) un richiamo implicito o esplicito al Cap. VII; c) gli elementi testuali che permettano di concludere che si è in presenza di un atto della natura di cui all'art. 25 della Carta.

Va ricordato, infine, che la metodologia qui proposta trova riscontro nell'orientamento espresso dalla CIG nell'opinione relativa alla dichiarazione di *indipendenza del Kosovo*, in cui ha confermato che le norme della Convenzione di Vienna sull'interpretazione dei trattati possono essere estese per analogia alle risoluzioni, ma con un importante *caveat*: dal momento che quest'ultime sono differenti dai trattati, devono essere necessariamente considerati anche altri elementi⁸⁶, come chiarito successivamente anche dal Tribunale Speciale del Libano⁸⁷.

3.2.2: Potenzialità e limiti dell'esercizio del sindacato giurisdizionale delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza

A lungo si è discettato, tanto in dottrina quanto all'interno dei fori giurisdizionali come la Corte internazionale di giustizia, in merito alla possibilità e alla necessità di effettuare un controllo giurisdizionale sugli atti del Consiglio⁸⁸, al fine di rilevare eventuali limiti e/o difetti di legittimità, specie in ragione del fatto che, come poc'anzi analizzato, tale organo ha cominciato a estendere il proprio mandato verso aree tematiche non assegnategli dalla Carta. La questione è certamente foriera di alcune difficoltà, la prima delle quali intrinseca alla stessa Carta: l'assenza di un organo con una *potestas interpretandi* in

⁸⁶ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Accordance with International Law*, cit., par. 94.

⁸⁷ Cfr. Tribunale Speciale del Libano, *Interlocutory Decision on the Applicable Law*, cit., par. 26-28.

⁸⁸ Altra questione, complementare e certamente di rilievo ma che non tratteremo, è quella dei limiti *politici* all'attività del Cds, con ciò intendendo le diverse maggioranze richieste per l'adozione di una delibera, la procedura di votazione in quanto tale e le discussioni antecedenti la promulgazione di una risoluzione. Si veda, *ex plurimis*, M. WOOD, *Second Lecture*, op. cit., pp. 5-6 e p. 17; M. A. PELLET, *Rapport Introductif*, op. cit., p. 228.

relazione alle disposizioni della Carta medesima. Tale assenza fa sì che, nel momento in cui gli organi onusiani esercitano le loro funzioni, divengono anche gli interpreti delle rilevanti disposizioni della Carta⁸⁹. La seconda problematica di natura generale, correlata sempre al trattato istitutivo delle NU, deriva dalla mancanza di un organo precipuamente deputato al controllo giuridico sulle delibere del Cds. A tal proposito, non sono mancati tentativi di considerare l'Assemblea generale come quell'organo che, in quanto espressione del consesso internazionale, limita, in termini di responsabilità internazionale, l'azione del Consiglio, affinché si eviti che le Grandi potenze, cioè i 5 Membri permanenti, trasformino l'ONU in uno "strumento dell'imperialismo"⁹⁰. Se si raffronta tale idea con l'attività e la prassi contemporanea del Consiglio, ciò che si può tutt'al più sostenere è un controllo indiretto, come quello che si è realizzato nei confronti delle sanzioni intelligenti, giudicate dall'Assemblea generale come non adeguate alla tutela dei diritti dell'uomo. È più opportuno, quindi, parlare di influenza dell'organo assembleare su quello esecutivo piuttosto che di una vera e propria forma di controllo *stricto sensu*.

È evidente, peraltro, che l'immagine di un organo assembleare che controlla l'esercizio del potere di quello esecutivo evidenzia il tentativo di dare all'ordinamento onusiano fattezze costituzionali. Vi è, tuttavia, un errore metodologico consistente nel dare per scontato il fatto che, laddove la Carta abbia previsto alcuni poteri, al tempo stesso ne abbia stabilito un controllo o un contro-bilanciamento. Simili argomentazioni originano da posizioni giuridiche erranee che considerano, a torto, la Carta come una Costituzione, precisamente quella della Comunità internazionale⁹¹, attribuendole caratteristiche tipiche delle carte costituzionali nazionali, ovverosia la presenza di meccanismi di *check and balance* e una rigida separazione del potere legislativo, esecutivo e giudiziario. A nostro avviso, i "costituzionalisti" della Carta sembrano ignorare che l'adesione alle NU si realizza

⁸⁹ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Accordance with International Law*, cit., par. 46.

⁹⁰ Tesi sostenuta, in particolare, da M. KOSKENNIEMI, *The Police in the Temple*, op. cit., p. 327. Analogamente, cfr. D. WHITTLE, *The Limits of Legality*, op. cit., p. 690.

⁹¹ Tra gli autori più influenti che sostengono veementemente simile natura della Carta vanno sicuramente citati B. SLOAN, *The United Nations Charter as a Constitution*, in *Pace International Law Review*, Vol. 1, n. 1, 1989, p. 61 ss.; C. TOMUSCHAT, *L'adaptation institutionnelle des Nations Unies au Nouvel Ordre mondial*, in R. B. ACHOUR – S. LAGHMAN (a cura di), *Les nouveaux aspects du droit international*, Pédone, 1994, p. 159 ss.; P. M. DUPUY, *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. I, 1997 p. 1 ss., la quale, peraltro, in alcuni passaggi della sua argomentazione sembra anche contraddirsi, laddove riconosce che le NU non sono riuscite a realizzare il *World government* o il *super-State* in seno alla Comunità internazionale; B. SIMMA, *From Bilateralism to Community Interests*, in *Recueil des cours*, Vol. 250, 1994, p. 256 ss.; B. FASSBENDER, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, in *Columbia Journal of International Law*, Vol. 36, n. 3, 1998, p. 529 ss.

esclusivamente mediante ratifica del trattato istitutivo⁹² e che l'ONU abbia una personalità giuridica parificata e non superiore a quella degli Stati. La Carta dunque è, e resta, un trattato, sebbene un trattato di una certa importanza, come a suo tempo osservato dalla CIG in uno dei suoi pareri maggiormente celebri⁹³.

Muovendo da simili premesse, il primo metodo attraverso cui far valere un'eventuale illiceità di una risoluzione del Cds sarebbe la CIG, in quanto principale organo giudiziario delle NU. E difatti, è questa l'opzione su cui la dottrina ha principalmente focalizzato la propria attenzione⁹⁴. Sennonché, come a breve esporremo, il *judicial review* operato dalla Corte è un'operazione tutt'altro che semplice. Innanzitutto, in via generale, sorgono alcuni problemi relativi al rapporto tra questi due organi, giacché né la Carta né lo Statuto della Corte prevedono una chiara gerarchia e/o litispendenza, al contrario di quanto avviene in merito al rapporto tra il Consiglio e l'Assemblea generale, disciplinato dall'art. 12 par. 1 della Carta⁹⁵. Ne deriva che, astrattamente, della stessa questione possono avere simultaneamente cognizione ambedue gli organi, per effetto delle relative norme applicabili, cioè l'art. 36 dello Statuto e gli artt. 35 e ss. della Carta, con risultati inconciliabili o in sintonia tra loro, ma *con effetti obbligatori per i destinatari*⁹⁶. Va da sé, comunque, che la CIG non abbia il potere di sostituirsi al Consiglio in materia di accertamento discrezionale di una situazione di cui all'art. 39 della Carta, dal momento che è il Consiglio stesso a

⁹² Va inoltre detto che l'argomentazione a sostegno della natura costituzionale della Carta non trae fondamento neppure da quelle norme che, *prima facie*, sembrerebbero imporre obblighi agli Stati *non* membri delle NU, tra cui l'art. 2 par. 6, secondo cui anche gli Stati terzi debbano agire in conformità ai principi elencati nei paragrafi da 1 a 5 del medesimo articolo. Come è stato autorevolmente dimostrato, tuttavia, norme siffatte rappresentano semplicemente la base normativa che viene adoperata dall'ONU, allorché decide di relazionarsi con gli Stati terzi, "senza attribuire diritti o imporre obblighi". Semmai, si dovrebbe tutt'al più riconoscere che alcuni principi declinati dall'art. 2 della Carta, come il divieto della minaccia e dell'uso della forza, si impongono ai terzi perché sono divenuti diritto internazionale consuetudinario. Si veda, per tutti, B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 178-188.

⁹³ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Certain Expenses*, cit., p. 157.

⁹⁴ Sul punto, si rinvia, *ex plurimis*, a V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Relationship Between*, op. cit., pp. 655-656; J. ALVAREZ, *Judging the Security Council*, in *American Journal of International Law*, Vol. 90, 1996, pp. 1-39; D. AKANDE, *The ICJ and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of the Decisions of the Political Organs of the UN?*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 46, n. 2, 1997, pp. 309-343; I. PETCULESCU, *The Review of the United Nations Security Council Decisions by the International Court of Justice*, in *Netherlands International Law Review*, Vol. 52, 2005, pp. 167 ss.; M. HAPPOLD, *Reviewing the Security Council: The Role of Other International Organizations*, Inaugural Lecture, Université du Luxembourg, 2011. Inoltre cfr. la letteratura citata *infra*.

⁹⁵ L'art. 12, al par. 1, stabilisce infatti che: "Durante l'esercizio da parte del Consiglio di sicurezza delle funzioni assegnategli dal presente Statuto, nei riguardi di una controversia o situazione qualsiasi, l'Assemblea generale non deve fare alcuna raccomandazione riguardo a tale controversia o situazione, a meno che non ne sia richiesta dal Consiglio di sicurezza".

⁹⁶ Per un commento puntuale sul tema si rinvia a L. CONDORELLI, *La Corte internazionale di giustizia*, op. cit., pp. 897 ss. Si veda, inoltre, Corte internazionale di giustizia, *Military and Paramilitary Activities*, cit., pp. 434-435, par. 95, in cui la Corte declina il rapporto con il Consiglio in termini di "separate but complementary functions with respect to the same events".

valutare se agire (e dunque se ritiene soddisfatti i requisiti del medesimo articolo) e che tipo di misure adottare.

Ciò posto, due ipotesi sono state vagliate relativamente al controllo degli atti del Cds ad opera della CIG: a) in via consultiva; b) in sede contenziosa. In merito alla prima, c'è chi si esprime in maniera dubbia riguardo al controllo di legittimità delle decisioni del Cds, chiarendo che la competenza consultiva “non sia idonea di per sé a rispondere in maniera soddisfacente” a tale funzione⁹⁷; ed è inadeguato non perché la Corte non possa effettuarlo, ma perché sussistono dei limiti quanto all'efficacia non vincolante del parere e quanto al requisito *ratione personae*, non potendo essere adita in tale sede dagli Stati. È parimenti vero, tuttavia, che l'utilizzo delle opinioni consultive offre anzitutto un'interpretazione certamente autorevole delle disposizioni della Carta, per il cui tramite è possibile chiarire se un atto sia giuridicamente valido e, in ultima istanza, quali siano i limiti giuridici che incontra il Cds nell'esercizio delle sue funzioni. All'interno dell'ormai storica opinione sulla *Namibia*, la Corte si è interessata della questione in esame, evidenziando come essa non possedesse il potere di procedere ad un sindacato giurisdizionale delle risoluzioni del Cds; al tempo stesso, però, nel trarre le conseguenze giuridiche del parere richiesto dal Consiglio di sicurezza, la medesima Corte ha inevitabilmente valutato la validità delle risoluzioni⁹⁸, il che, a giudizio di alcuni giudici, costituiva un vero e proprio dovere⁹⁹. Il controllo sulle delibere del medesimo organo può dunque avere luogo quando, nell'ambito di un'opinione consultiva, la Corte deve valutare le conseguenze giuridiche che discendono dalle medesime delibere.

Per quanto riguarda gli aspetti legati alla legittimazione a richiedere il parere, è noto che la Carta attribuisca una posizione di privilegio in tal senso al Consiglio e all'Assemblea generale, la cui richiesta consultiva può avere ad oggetto “qualsiasi questione di diritto”, mentre gli altri organi delle NU devono essere autorizzati dalla medesima Assemblea e, per

⁹⁷ Cfr. L. CONDORELLI, *La Corte internazionale di giustizia*, op. cit., p. 899.

⁹⁸ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences for States*, cit., p. 45, parr. 88-89, in cui si specifica anche la Corte non costituisce la sede giurisdizionale per proporre appello contro le decisioni degli organi delle NU. In dottrina, si veda E. DE WET, *Judicial Review of the United Nations Security Council and General Assembly through Advisory Opinions of the International Court of Justice*, in *Swiss Review of International and European Law*, Vol. 10, n. 3, 2000, p. 249; M. HAPPOLD, *Reviewing the Security Council*, op. cit., p. 5; A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness*, op. cit., p. 912; A. REINISCH, *Should Judges Second-Guess the UN Security Council*, in *International Organizations Law Review*, Vol. 6, n. 1, 2009, pp. 257-291, p. 259.

⁹⁹ L'esistenza di un siffatto dovere viene implicitamente sostenuta all'interno dell'opinione dissenziente resa dal giudice Fitzmaurice. Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *Dissenting opinion of Judge Fitzmaurice*, cit., p. 294.

di più, il parere deve unicamente concernere le materie di loro competenza¹⁰⁰. Posto che sia difficilmente ipotizzabile che lo stesso Consiglio ponga un quesito circa la legittimità di una sua risoluzione alla CIG, *quid* dell'Assemblea generale? Sia la Corte¹⁰¹ che la Carta non ostano alla richiesta di un parere che riguardi gli effetti giuridici di un atto del Cds, dal momento che, come già chiarito, l'art. 96 della Carta medesima parla di “qualsiasi questione di diritto” da porre come oggetto del parere, e l'Assemblea detiene inoltre un potere residuale nel campo del mantenimento della pace¹⁰².

Infine, appare doveroso riflettere su quali siano le conseguenze di un parere che rileva l'eventuale illiceità di una risoluzione del Cds. *In primis*, è bene chiarire che la mera richiesta di una *advisory opinion* non produce l'effetto di sospendere la relativa risoluzione del Consiglio, né tantomeno la Corte ha il potere di dichiararla nulla. Ciò non significa però che la sua pronuncia non produca nessun effetto. Difatti, essa va a inficiare la legittimità della risoluzione e dell'obiettivo che la stessa persegue, fornendo soprattutto un valido argomento giuridico a supporto di quegli Stati che intendono dissociarsi dalla delibera del Cds, rifiutandosi di implementarla¹⁰³.

Quanto alla seconda ipotesi atta a far emergere l'eventuale natura *ultra vires* di una risoluzione del Cds, vale a dire il controllo giurisdizionale da espletarsi in sede contenziosa, la questione è molto più complessa. Nel silenzio della Carta al riguardo¹⁰⁴, né quest'ultima

¹⁰⁰ Cfr. art. 96 della Carta ONU. Tutt'altra questione, invece, è capire se sussiste un margine di discrezionalità che possa essere utilizzato dalla Corte stessa al fine di rifiutarsi di pronunciare il parere richiesto. Benché parte della dottrina risponda affermativamente, facendo soprattutto leva sull'art. 65 dello Statuto, in virtù del quale l'organo giudiziario onusiano valuterrebbe se le circostanze del caso autorizzino o meno una sua pronuncia consultiva, come nel caso di questioni politiche, riteniamo fondamentalmente che due elementi depongano a favore dell'*assenza* di discrezionalità: a) la Corte non si è mai tirata indietro dal pronunciarsi su una questione che avesse anche connotazioni politiche; b) lo spirito di leale collaborazione, sotteso alle relazioni tra gli organi ONU, impone alla Corte, *se correttamente adita* in via consultiva, di pronunciarsi nei termini richiesti dall'organo che ha domandato il parere. Peraltro, in caso di violazione di un obbligo *erga omnes*, sembrerebbe che la Corte stia maturando la convinzione che non dovrebbe declinare l'esercizio della competenza consultiva, malgrado l'esistenza di una disputa bilaterale esistente. V. in tal senso, Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, Advisory Opinion del 25 febbraio 2019, I.C.J. Reports 2019, par. 180.

¹⁰¹ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion dell'8 luglio 1996, I.C.J. Reports 1996, p. 15.

¹⁰² L'art. 10 della Carta, infatti, disciplina le competenze di portata generale dell'Assemblea generale, tant'è vero che stabilisce che essa possa “discutere qualsiasi questione od argomento che rientri nei fini del presente Statuto”, mentre il successivo art. 11 si occupa precipuamente delle funzioni dell'Assemblea generale con riferimento al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La questione è stata inoltre oggetto di chiarimento da parte della stessa Corte internazionale di giustizia, la quale, nel parere sull'indipendenza del Kosovo, non solo ha reiterato la possibilità di valutare gli effetti e la validità delle decisioni del Cds, ma ha altresì chiarito che l'Assemblea sia giuridicamente titolare di un diritto a chiedere un parere che riguardi le medesime decisioni. V. Corte internazionale di giustizia, *Accordance with International Law*, cit., par. 46-47.

¹⁰³ In tal senso, E. DE WET, *Judicial Review of the United Nations Security Council*, op. cit., p. 267.

¹⁰⁴ Rammentiamo che, all'interno dei *travaux préparatoires* riguardanti l'istituzione dell'ONU, si riscontra una nettissima indicazione riguardante il rapporto tra la CIG e il Cds. Infatti, in seno alla Conferenza di San

e nemmeno lo Statuto della Corte autorizzano *espressamente* un sindacato di tipo “classico” sugli atti del Consiglio, simile al giudizio di legittimità costituzionale che si instaura a livello domestico¹⁰⁵. A fronte di ciò, la Corte è in grado di esercitare un controllo giurisdizionale apprezzabile sull’attività del Cds? E se sì, quali sono i parametri che deve tenere in conto per una simile valutazione? Quanto al primo quesito, il silenzio della Carta, unitamente all’assenza di un ordine gerarchico tra i due organi, genera due rilevanti conseguenze: a) la questione concernente la possibilità di pronunciarsi sulla validità e sugli effetti delle decisioni del Consiglio va risolta alla luce delle disposizioni dello Statuto della Corte, e trova risposta affermativa ai sensi dell’art. 36¹⁰⁶; b) il controllo che si realizza è unicamente indiretto, o per meglio dire *incidentale*¹⁰⁷. Più nel dettaglio, posta dinnanzi a un contenzioso in cui si riconosce la sua competenza, la Corte, chiamata a chiarire le norme pattizie e/o consuetudinarie da applicarsi *in casu*, può procedere a un controllo atto a valutare se le norme suddette non siano state sospese in virtù della vigenza del combinato disposto degli artt. 25 e 103 della Carta e, pertanto, esaminare anche a monte la validità dell’atto consigliare.

È solo in questi termini che si può configurare un *review*, vale a dire *incidentalmente* nell’ambito dell’esercizio della sua funzione giurisdizionale rispetto all’accertamento di una responsabilità statale per eventuale violazione degli obblighi internazionali, con conseguenze peraltro limitate, essendo la portata della pronuncia soltanto opponibile *inter partes* ai sensi dell’art. 59 dello statuto¹⁰⁸, e non potendo spingersi la Corte fino a pronunciare la risoluzione “*null and void*” con efficacia *ab initio*¹⁰⁹. Per simili ragioni non sono mancate critiche a una tale soluzione, incentrate sul carattere “limitato e aleatorio” di

Francisco, il Belgio formulò un’ipotesi, del tutto scartata, volta a sottoporre esplicitamente le risoluzioni del Consiglio al *judicial review* della Corte. Cfr. UNCIO, doc. n. 461 III/2/16, Vol. XII, 21 maggio 1945, p. 63.

¹⁰⁵ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Certain expenses*, cit., p. 168; Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences for States*, cit., p. 45.

¹⁰⁶ Come sostenuto autorevolmente da G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council’s «Law-Making»*, op. cit., pp. 709-710, il quale conclude la questione sostenendo che “there is no doubt that the court would be fully entitled to pronounce the invalidity of any security council decision overriding a State’s rights *other* than those the jeopardy of which is genuinely instrumental to the enforcement of peace and security”. Analogamente, cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *Separate Opinion of Judge ad hoc Lauterpacht*, cit., p. 439, in cui si legge che “the Court, as the principal judicial organ of the United Nations, is entitled, indeed bound, to ensure the rule of law within the United Nations system”.

¹⁰⁷ In tal senso, M. BOTHE, *Les Limites des pouvoirs du Conseil de Sécurité*, in *Académie de droit international*, Workshop, 21-23 luglio 1992, p. 80.

¹⁰⁸ Tale articolo, infatti, recita che: “[I]a decisione della Corte non ha valore obbligatorio che fra le parti in lite e riguardo alla controversia decisa”.

¹⁰⁹ Aspetto che è stato chiarito da K. DOEHRING, *Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 1, 1997, pp. 91-109, in particolare p. 91; V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Relationship Between*, op. cit., p. 673, la quale però aggiunge che “in view of the Council’s current practice of maintaining sanctions resolutions in place for an indeterminate period of time because of the lack of a cutoff date, elastic goals and the operation of what has been termed the “reverse veto” [...] the need for review in the longer term is not only possible but desirable”.

siffatto giudizio¹¹⁰: aleatorio, in quanto la sottoposizione della controversia ai giudici della Corte dipende dall'accordo tra le parti, non potendo essa agire *ex officio*; limitato, perché non vincolante (in sede consultiva) e con effetti unicamente *inter partes* (in ambito contenzioso).

In relazione al secondo aspetto che abbiamo lasciato irrisolto, ovverosia quello inerente ai parametri, essi si suddividono in due categorie: quelli *interni*, che si identificano con limiti della Carta che sono stati sopra evidenziati con riferimento ai diritti umani. In proposito, la dottrina non ha mancato di palesare una certa perplessità sulla reale incidenza di un controllo della risoluzione alla luce di tali limiti, posto che i principi e i fini dell'ONU sono lati e indeterminati e, dall'altra parte, la Carta assegna grande discrezionalità al Consiglio in relazione all'art. 39, che risulta essere aumentata dalla prassi più recente del medesimo organo¹¹¹. Peraltro, non sembra che tali parametri siano cristallini agli occhi di alcuni giudici internazionali, come quelli del Tribunale speciale del Libano, i quali hanno sostenuto un'assoluta incompetenza a valutare una risoluzione del Consiglio, giustificandola proprio sulla base di una difficoltà oggettiva di capire alla luce di quali *standards* tale controllo debba essere condotto¹¹². Al di fuori della Carta, e come limite *esterno*, un parametro cui fare riferimento sono le norme imperative inderogabili, cioè quelle afferenti allo *ius cogens*, in quanto norme che non possono essere contraddette dai trattati, ivi compresa la Carta ONU che istituisce il Cds. Un atto contrario a tali norme, infatti, rende applicabile l'art. 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 e, pertanto, “*if jus cogens prevails over treaties, then it also sets limits to the validity of the acts adopted by treaty-based organs*”¹¹³.

Esaurito l'esame sulle possibilità di un controllo *giurisdizionale* delle delibere del Cds ad opera della CIG, resta da prendere in considerazione una via alternativa in ambito onusiano, a mezzo della quale si concreta un controllo di diversa natura sull'operato del

¹¹⁰ L'espressione è di M. A. PELLET, *Rapport Introductif*, op. cit., p. 226-227, il quale nota come un simile controllo potrebbe essere invece esercitato dai tribunali penali internazionali.

¹¹¹ Simili dubbi sono avanzati da L. CONDORELLI, *La Corte internazionale di giustizia*, op. cit., pp. 919-921. Tutto ciò porta l'A. a domandarsi se il Consiglio non sia realmente *legibus solutus*, tant'è vero che egli finisce con l'ipotizzare una ricalibrazione delle fonti normative internazionali, nel senso che la fonte suprema sia la decisione del Consiglio cui sottostanno le norme pattizie e quelle consuetudinarie.

¹¹² Cfr. Tribunale Speciale del Libano, Appeals Chamber, *The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Mustafa Amine Badreddine, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra*, caso n. STL-11-01/PT/AC/AR90.1, sentenza del 24 ottobre 2012, par. 51. Per un commento critico sul punto, si veda, D. RICHTER, *Judicial review of Security Council Decision – A Modern Vision of the Administration of Justice*, in *Polish Yearbook of International Law*, Vol. 32, 2012, p. 281.

¹¹³ Cfr. A. ORAKHELASHVILI, *The Acts of the Security Council*, op. cit., p. 178. Torneremo più avanti sul tema del rapporto tra il Cds e le norme cogenti. Cfr. *infra* par. 3.3

massimo organo esecutivo delle NU, di cui sono protagonisti questa volta gli Stati. Trattasi della possibilità di *contestare la risoluzione* e decidere di non darvi seguito, in quanto considerata illegittima e *ultra vires*. Beninteso, non si parla di un diritto al rifiuto “istituzionalizzato”, cioè previsto da una norma all’interno della Carta, ma di una possibilità da valutare caso per caso¹¹⁴. Al riguardo, sono state effettuate diverse ricostruzioni dottrinarie, tra cui quella che prevederebbe la dissociazione dagli effetti giuridici delle risoluzioni solamente nel caso in cui quest’ultime siano in contrasto con le norme del diritto cogente, dandone debitamente atto al Cds mediante l’art. 50 della Carta¹¹⁵; oppure c’è chi fa derivare tale diritto di contestazione dall’art. 25 della Carta, sposando un’interpretazione dello stesso articolo secondo cui gli Stati membri delle NU sono tenuti a rispettare solamente quelle risoluzioni che siano *legittimamente adottate*¹¹⁶. Detto altrimenti, il dovere in capo agli Stati membri di assistere l’ONU nelle sue azioni si arresta dinnanzi a risoluzioni *ultra vires*¹¹⁷.

Al netto delle diverse ricostruzioni proposte, il dato certo è che tale possibilità esiste¹¹⁸ e, secondo parte della dottrina, essa è l’unico modo per far valere un eccesso di poteri del Cds che si traduce in un atto illecito da quest’ultimo deliberato¹¹⁹. Uno dei più significativi nonché celebri esempi in tal senso è rappresentato dal comportamento assunto dall’Organizzazione dell’Unità Africana che decise, in una sessione assembleare dei Capi di Stato e di governo degli Stati membri, di non rispettare più il regime sanzionatorio posto in essere dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza con riguardo alla Libia e al caso *Lockerbie*, poiché ritenute in contrasto con la Carta, in particolare con gli artt. art. 27 par. 3, 33, 36 par.

¹¹⁴ In proposito, per tutti, B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 522-528.

¹¹⁵ Così, K. DOEHRING, *Unlawful Resolutions*, op. cit., p. 106, il quale parla di un vero e proprio “duty to inform” il Cds, derivante dal “principle of loyalty”.

¹¹⁶ Sostengono questa linea di pensiero V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Relationship Between*, op. cit., p. 662; E. DE WET – A. NOLKAEMPER, *Review of Security Council Decisions*, op. cit., pp. 185-187; A. HUDSON, *Not a Great Asset*, op. cit., p. 211, ai quali si rinvia anche per una ricostruzione delle diverse interpretazioni del significato dell’art. 25 della Carta.

¹¹⁷ Conclusione confortata dall’art. 2 par. 5 della Carta, il quale fa obbligo agli Stati di assistere l’ONU nelle azioni che quest’ultima intraprende, purché siano “in conformità alle disposizioni del presente Statuto”.

¹¹⁸ In argomento, tra i molti, M. KOSKENNIEMI, *The Police in the Temple*, op. cit., p. 342; H.P. GASSER, *Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 56, n. 4, 1996, pp. 871-904, in particolare p. 883; G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council’s «Law-Making»*, op. cit., p. 613; B. SZEWCZYK, *Variable Multipolarity and the UN Security Council reform*, in *Harvard International Law Journal*, Vol. 53, n. 2, 2012, pp. 450-504, in particolare p. 466 e p. 478. *Contra* v. M. WOOD, *Second Lecture*, op. cit., pp. 6-7 e p. 21, il quale considera come inammissibile la possibilità che uno Stato membro delle NU decida di contestare una risoluzione del Cds e non darvi seguito, perché altrimenti, se altri Stati facessero egualmente, la credibilità e l’efficacia del sistema di sicurezza collettiva verrebbe irrimediabilmente pregiudicata.

¹¹⁹ Cfr. F. STENHAMMAR, *United Nations Targeted Sanctions*, op. cit., pp. 125 e 132. Sulla questione, altresì, cfr. Corte internazionale di giustizia, *Certain Expenses of the United Nations, Dissenting opinion of Judge Winiarski*, I.C.J. Reports, 1962, p. 232.

3, contrasto derivante dal fatto che la Libia si era mostrata disponibile a una soluzione pacifica della questione, mentre l'azione coercitiva del Cds aveva vanificato i tentativi di espletare tale soluzione¹²⁰.

Constatata la possibilità di effettuare un limitato sindacato giurisdizionale delle risoluzioni in sede CIG e valutata l'ipotesi di contestare l'atto giudicato *ultra vires*, le vie interne (cioè onusiane) di controllo degli atti del Cds si esauriscono, e diviene quindi opportuno ricercarne altre, esterne all'ONU, mediante cui analizzare la conformità dell'atto suddetto con il diritto internazionale e la Carta. Siffatto compito non può che essere portato a termine dalle *Corti domestiche e/o regionali*. Una premessa appare doverosa: la questione del *review* in ambito domestico è sorta con particolare enfasi proprio nel quadro delle sanzioni individuali, giacché gli individui colpiti dalle misure restrittive (come il congelamento dei beni) hanno deciso di adire i tribunali interni o regionali, spinti dall'iniziale mancanza di meccanismi onusiani cui rivolgersi per ottenere tutela giudiziaria.

Naturalmente, anche in questo caso si è dinnanzi ad un sindacato limitato, in quanto le Corti nazionali e regionali non hanno competenza per entrare nel merito della risoluzione, ovvero non possono valutare se l'azione del Cds abbia soddisfatto i requisiti del Cap. VII, né tantomeno sindacare l'appropriatezza di aver qualificato una data situazione come rientrante nei termini dell'art. 39. Accanto a ciò, è opportuno sottolineare l'esistenza di una problematica insita in tale modo di procedere. Il giudice nazionale e regionale, infatti, potrebbe dar luogo a un sindacato giurisdizionale, i cui parametri di valutazione sono nient'altro che norme nazionali o regionali, perdendo di vista la necessità di realizzare tale esame applicando anche la pertinente normativa internazionale¹²¹. Detto altrimenti, la maggiore criticità che può essere riscontrata nel controllo degli atti del Cds da parte delle Corti domestiche è la frammentazione del diritto internazionale, la mancanza di uniformità nell'applicazione delle risoluzioni (e quindi delle sanzioni) da parte degli Stati membri dell'ONU¹²² e l'asserire i propri valori riguardanti la tutela dei diritti umani.

¹²⁰ Cfr. OUA, *The Crisis between the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya and the United States of America and the United Kingdom*, Doc. AHG/Dec.127 (XXXIV), 8–10 giugno 1998, parr. 2–3, in cui si apprende, *expressis verbis*, che gli Stati decisero di non ottemperare ai termini delle rilevanti risoluzioni del Consiglio anche per motivi legati alle “considerable human and economic losses suffered by Libya”, e richiesero che i presunti colpevoli del caso *Lockerbie* venissero giudicati in uno Stato terzo rispetto alla disputa.

¹²¹ Come evidenziato da M. HAPPOLD, *Reviewing the Security Council*, op. cit., p. 8. Nel prosieguo del presente studio, vedremo come una delle principali critiche al giudizio *Kadi* reso dalla Corte di Giustizia dell'Ue nel 2008 si sia incentrata proprio sul fatto che il *review* è avvenuto sulla base di valori e norme europee. Cfr. *infra* Cap. IV.

¹²² A sua volta, si genera il rischio che la pronuncia nazionale, se diviene uno strumento usato con una certa insistenza, possa compromettere alla base il sistema di sicurezza collettiva delle NU, come rimarcato da L.

Chiariti simili aspetti introduttivi, una parte cospicua della dottrina, tanto italiana quanto straniera, si è espressa positivamente riguardo al fatto che siano i giudici nazionali a sindacare la legittimità delle risoluzioni del Cds, proprio per il fatto che il controllo posto in essere dalla CIG si rivela essere oltremodo inficiato dai limiti esposti poco sopra e si finirebbe col riconoscere che il Consiglio sia svincolato da qualsiasi controllo giudiziario¹²³. Anzi, nel caso delle sanzioni mirate, il *review* sarebbe tanto più necessario quanto più manifesta è l'assenza di rimedi giurisdizionali esperibili dal diretto interessato in sede onusiana¹²⁴.

È doveroso rimarcare, a questo punto, che le Corti nazionali hanno a disposizione diversi criteri di giudizio alla luce dei quali esaminare una risoluzione. Più in particolare, al livello del diritto internazionale, esse possono condurre l'esame suddetto su due fronti, uno interno alle NU (le disposizioni della Carta, in particolare quelle richiamate nel paragrafo precedente) e uno esterno (*ius cogens*), cosicché, nel valutare la portata degli obblighi internazionali che discendono dalla delibera del Cds che gli Stati sono chiamati ad ottemperare, siano poste nelle giuste condizioni di controllare se essi derivino da risoluzioni valide¹²⁵. Peraltro, nel chiamare in causa le norme del diritto cogente, i giudici nazionali (o sovranazionali) contribuiscono allo sviluppo, al chiarimento e all'utilizzo di tale categoria normativa. In altri termini, ciò che qui si sta auspicando è la complementarità tra i due livelli normativi, internazionale e domestico, di modo che il primo possa beneficiare degli *standards* di tutela offerti dal secondo; argomentare diversamente, significherebbe rinchiudere il diritto internazionale nella sua sfera di cristallo, facendo leva su una concezione monistica e verticistica di superiorità rispetto al diritto interno¹²⁶, il quale invece

VAN DEN HERIK, *The Security Council's Targeted Sanctions Regimes*, op. cit., p. 801; J. GENSER – K. BARTH, *When Due Process Concerns*, op. cit., pp. 23-24 il quale rileva un'ulteriore problematica relativamente alla mancata implementazione delle sanzioni, ovverosia che “[t]hose concerned that their names could appear on the blacklist could move their assets (or perhaps even their persons) to non complying nations”. Anche M. BOTHE, *Security Council's Targeted Sanctions*, op. cit., p. 550, nota il medesimo rischio, ma sottolinea anche l'impossibilità di arginare il problema semplicemente attraverso la completa negazione di qualsiasi forma di tutela dei diritti umani fondamentali.

¹²³ Secondo A. ORAKHELASHVILI, *The Acts of the Security Council*, op. cit., p. 191, “as a matter of international law”, non vi sono ostacoli a che siano le Corti nazionali a valutare la liceità delle risoluzioni del Consiglio. Similmente, D. WHITTLE, *The Limits of Legality*, op.cit., p. 692.

¹²⁴ In tal senso, L. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité*, op. cit., p. 136. Sul tema si rinvia anche alle considerazioni della Corte di giustizia dell'Ue in *Kadi IV*. Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, sentenza del 18 luglio 2013, par. 125.

¹²⁵ Cfr. M. A. PELLET, *Rapport Introductif*, op. cit., p. 227.

¹²⁶ La complementarità tra i due ordinamenti e l'importanza del ruolo delle Corti nazionali veniva già attenzionata da H. LAUTERPACHT, *Decisions of Municipal Courts as a Source of International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 1929, pp. 65 ss. in particolare pp. 66-67 e pp. 92-93, in cui le corti nazionali venivano definite quali “guardians of the international legal order”. Si rinvia anche a E.

svolge una funzione essenziale, soprattutto vista la recente prassi del Consiglio di poter violare i diritti dei singoli nell'espletamento del suo mandato. Il giudice nazionale/regionale, definito in dottrina come il "giudice naturale" del diritto internazionale, è chiamato quindi ad esercitare una "funzione giudiziaria internazionale" che il diritto internazionale stesso gli assegnerebbe, per via della natura decentralizzata di tale ordinamento¹²⁷. Tale complementarità, e la visione duale degli ordinamenti che la supporta, deriva anche da un'ulteriore considerazione, di natura contemporanea. Non va dimenticato, infatti, che le Corti nazionali sono chiamate a operare in un contesto sempre più normativamente globalizzato, dove si assiste sia ad una continua proliferazione delle normative internazionali che disciplinano rapporti verticali piuttosto che orizzontali (c.d. *inward-looking rules*), sia ad una simultanea permeabilità degli ordinamenti domestici rispetto a quello internazionale.

Al fianco di tali osservazioni, e in favore di un controllo decentralizzato, è stata altresì correttamente notata l'erronea argomentazione per cui, dalla constatazione che non esiste un organo giurisdizionale esplicitamente preposto al sindacato sugli atti del Cds all'interno dell'ONU, debba discendere la conseguenza che un simile controllo non possa essere effettuato incidentalmente dai giudici nazionali¹²⁸. In verità, dato che non esiste un organo deputato al controllo delle decisioni del Consiglio, non è inverosimile sostenere che qualsiasi giudice, chiamato ad applicare tali decisioni, debba valutare, sempre incidentalmente, la conformità dell'atto ai principi e ai fini della Carta.

CANNIZZARO, *A Machiavelian Moment*, op. cit., pp. 219-224, il quale, seppur ben consapevole della peculiarità del processo di integrazione europea con riguardo alla tutela dei diritti umani, processo che ha visto le Corti domestiche giocare un ruolo più che decisivo, sostiene che tali corti, attingendo all'esperienza della dottrina *Solange*, debbano spingere il sistema onusiano verso la predisposizione di adeguati meccanismi di tutela procedurale e sostanziale dei diritti del singolo, in modo tale che le medesime Corti non avvertano più la necessità di andare a sottoporre le risoluzioni del Cds ad un controllo giurisdizionale indiretto, basato sulla protezione dei diritti dell'uomo che l'ordinamento nazionale offre. Similmente B. FASSBENDER, *Targeted Sanction and Due Process*, cit., p. 18. A nostro avviso, il paragone Ue/ONU a tratti non regge, se solo si pensa che alcuni membri, come quelli asiatici, non hanno esperienza in tema di tutela e promozione dei diritti umani, ben testimoniata dall'assenza di una carta regionale; e se si pensa, ancora, che il processo di integrazione europeo è stato facilitato dalla convergenza degli Stati verso alcuni valori basilari che sono tutelati all'interno dei rispettivi ordinamenti.

¹²⁷ La definizione si deve ad A. TZANAKOPOULOS, *Domestic Courts in International Law*, op. cit., pp. 135-151, il quale puntualizza quali siano gli aspetti che costituiscono la "international judicial function" delle Corti domestiche, ossia la "dispute resolution" e il "law-development"; successivamente qualifica i giudici nazionali come giudice naturale o come "immediate judges, the ones who will interpret and apply international law when no centrally instituted judge exists". Sul ruolo delle corti nazionali rispetto al diritto internazionale in una prospettiva comparatistica si veda A. ROBERTS, *Comparative International Law? The role of National Courts in Creating and Enforcing International Law*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, n. 1, 2011, pp. 81-88.

¹²⁸ Si veda L. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité*, op. cit., p. 136-137, il quale pone giustamente anche la questione del perché dare alle decisioni del Cds una forza normativa tale da violare i principi della Carta, quando anche lo stesso Consiglio è tenuto a rispettarli *ex art. 24 par. 2* della medesima Carta.

Viene da chiedersi, a questo punto, quali siano gli effetti della pronuncia della Corte nazionale. Qui si aprono diversi livelli di analisi, a cominciare dal rapporto tra la suddetta pronuncia e la risoluzione consigliare. Dal momento che i giudici nazionali/regionali non possono sostituirsi al giudizio effettuato dal Cds, e non potendo entrare nel merito dell'art. 39 della Carta, è lapalissiano che la sentenza non vincoli il Cds e non renda nulla *ab initio* la risoluzione. La conseguenza, sostanzialmente, si concreta nella non applicazione degli obblighi imposti dal Consiglio *al caso di specie* e nel conseguente annullamento della misura nazionale/regionale che attua la risoluzione¹²⁹. Parimenti, è chiaro che, oltre alla non applicazione, sorge un'ulteriore implicazione, ossia che la sentenza del giudice nazionale può essere considerata come la manifestazione dell'opposizione/contestazione dello Stato nei riguardi dell'atto del Consiglio¹³⁰, arrecando un pregiudizio non trascurabile alla legittimità e, a lungo termine, all'efficacia delle sanzioni intelligenti. La coesione dell'ordinamento internazionale verrebbe garantita, per contro, da una serie di contrappesi quali: a) la presunzione di conformità delle risoluzioni, la quale rende alta la soglia per non eseguire una decisione del Consiglio; 2) la contestazione della risoluzione è comunque una procedura *extrema ratio*, un *last resort* in capo agli Stati membri dell'ONU.

È forse alla luce di ciò che, a parte poche eccezioni¹³¹, quello che si registra fino alla metà degli anni duemila è un atteggiamento di chiara e indefettibile deferenza delle giurisdizioni nazionali e regionali nei riguardi del Consiglio e delle sue delibere. Più in particolare, esse declinano totalmente la competenza a riesaminare le decisioni di tale organo, sulla base del rischio di dare vita a un'indebita ingerenza nei riguardi delle funzioni del Consiglio e, in generale, dell'ordinamento onusiano¹³². Alcune giurisdizioni nazionali,

¹²⁹ Cfr. D. WHITTLE, *The Limits of Legality*, op. cit., p. 676); E. DE WET – A. NOLKAEMPER, *Review of Security Council Decisions*, op. cit., p. 184 e p. 196.

¹³⁰ Difatti, E. CANNIZZARO, *A Machiavelian Moment*, op. cit., p. 207, specifica che “determinations of domestic courts do not constitute an expression of international judicial review and should rather be linked to forms of unilateral contestation of the resolutions of the SC by a State”.

¹³¹ Tra cui può essere qui richiamata la Svizzera. Nel caso *Rukundo v. Federal Office of Justice*, la Corte Federale Suprema ha voluto sottolineare che la Svizzera non acconsente a partecipare a processi internazionali in cui non siano rispettati quei diritti basilari dell'imputato, i quali costituiscono elementi dell'ordine pubblico internazionale e sono consacrati e tutelati sia dal Patto ONU che dalla CEDU. Cfr. Tribunale federale svizzero, *Rukundo (Emmanuel) v. Federal Office of Justice*, caso n. 1A.129/2001, 1A.130/2001, ILDC 348 (CH 2001), sentenza del 3 settembre 2001, par. 3. È evidente che, in questa circostanza, la Corte non abbia “sfidato” una risoluzione del Consiglio, ma ha avuto a che fare con una richiesta di estradizione del Sig. Rukundo a favore dei giudici dell'ICTR; tuttavia, può essere considerata come una manifestazione di mancata deferenza al Consiglio, se si pensa che l'ICTR è stato da quest'ultimo istituito al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale ed è quindi afferente al sistema di sicurezza collettiva.

¹³² Cfr. High Court of Ireland, *Dubsky v. Ireland and others*, (IE 2005) ILDC 485; England and Wales High Court, *CND v. Prime Minister and others*, [2002] EWHC 2777, caratterizzato dal fatto che i giudici hanno perfino ritenuto di non poter dare un'interpretazione della rilevante risoluzione del Cds, nella fattispecie la n.

proprio a causa di tale deferenza, sono arrivate perfino ad applicare la dottrina dell'*Act of State* nei confronti degli atti onusiani¹³³, mentre altre ancora hanno ammesso solamente di poter valutare se la risoluzione non violasse norme imperative di diritto internazionale, come avvenuto nell'arcinoto caso *Kadi* innanzi alla Corte di prima istanza (oggi, Tribunale dell'Ue)¹³⁴.

Come vedremo nel prossimo capitolo, il *turning point* che ha segnato una decisa inversione di tendenza è rappresentato dalla sentenza resa dalla Corte di giustizia dell'Ue nel caso *Kadi*, proprio perché ha esplicitamente negato quell'immunità dalla giurisdizione di cui godevano le risoluzioni, aprendo in tal senso un vero e proprio Vaso di Pandora. Non è certamente un mistero, difatti, che a seguito di tale pronuncia, sia i giudici nazionali che regionali hanno acquisito una maggiore inclinazione verso l'esercizio di un sindacato giurisdizionale indiretto delle risoluzioni in rapporto alla tutela dei diritti umani. Vale la pena notare, tuttavia, che il regime delle sanzioni intelligenti fornisce un valido esempio di come un ruolo di controllo *lato sensu* sull'azione del Cds possa essere espletato anche dalla società civile e, dunque, dagli individui, come accaduto a seguito di una richiesta americana di *listing* di tre cittadini svedesi, sospettati di usare le loro aziende per scopi terroristici. In simile frangente, la società civile svedese ha considerato erronea e ingiustifica la misura onusiana e, in violazione del congelamento dei beni attuato dalla Svezia in ottemperanza alla misura del Cds, ha aiutato economicamente i tre individui; successivamente, il governo, su spinta della società civile, ha richiesto e ottenuto il *de-listing* di tali individui¹³⁵.

1441. Inoltre, cfr. UN Doc. S/2005/83, p. 53, par. 7, in cui vi è annotato un caso giurisprudenziale cassato dal Tribunale di Milano per manifesta incompetenza a sindacare gli atti del Consiglio di sicurezza.

¹³³ Cfr. A. TZANAKOPOULOS, *Domestic Court Reactions to UN Security Council Sanctions*, in A. REINISCH (a cura di), *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, Oxford, 2010, pp. 54-77, in particolare pp. 56-57 e p. 64 per la casistica in questione. Sulla dottrina dell'*Act of State v., ex multis*, J. HARRISON, *The American Act of State Doctrine*, in *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 47, n. 2, 2016, 507-571. Va però ricordato che si tratta di una *dottrina* e non di un *principio* di diritto internazionale.

¹³⁴ Cfr. Tribunale di primo grado, *Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, caso n. T/315-01, sentenza del 21 settembre 2005, par. 277.

¹³⁵ Cfr. D. WHITTLE, *The Limits of Legality*, op. cit., p. 692. vale la pena esporre, seppur sinteticamente, la teoria avanzata dall'A. per sottoporre ad un controllo di legittimità le azioni del Cds, consistente nell'applicazione del modello delle *extra-legal actions*. Brevemente, tale modello, che nasce sulla base dei precetti della filosofia lockiana, postula l'esistenza di alcuni poteri residuali che l'autorità di governo nazionale potrebbe utilizzare in situazioni emergenziali. Terminata la situazione di emergenza, l'uso di tali poteri viene sottoposto al vaglio del popolo, a cui spetta valutare se sono stati adoperati correttamente e legittimamente, ovvero per giusta causa a salvaguardia del bene pubblico, mediante una *ratification/rejection ex post facto*. La *ratification*, se avviene, ha l'effetto di sanare i vizi dell'atto e di non far sopportare le conseguenze giuridiche all'autore nel caso in cui, viceversa, tale "ratifica" non dovesse avvenire. Sulla base di ciò, l'A. tenta di estendere per analogia tale modello al Consiglio di sicurezza, operazione tutt'altro che semplice. *In primis* perché il modello in questione tutela la democrazia e i suoi valori. *Quid* per la Comunità internazionale? Si potrebbe dire che vi è un interesse al rispetto del diritto (*rule of law*) e che uno dei valori sicuramente degni di

Ciò che, da ultimo, ci preme in questa sede affermare è che il controllo giurisdizionale dei poteri del Cds è necessario, o quantomeno dovrebbe esserlo, in una società internazionale attenta al rispetto della *rule of law*, per far sì che esso mantenga legittimità e credibilità, e per evitare che “*le Conseil apparaît comme un organe legibus solutus pratiquant une rule of power effrénée*”¹³⁶, aiutando in tal modo a fugare i dubbi circa un eventuale uso illegittimo delle sanzioni mirate e, più in generale, dei poteri del Cap. VII da parte del Cds¹³⁷.

3.3 Il rapporto tra le delibere del Consiglio di sicurezza e le norme dello *ius cogens*

3.3.1: Il diritto all'equo processo e lo *ius cogens*: un processo incompleto?

Come è stato efficacemente evidenziato, le norme dello *ius cogens* stabiliscono le regole più intime della Comunità internazionale, in mancanza delle quali “*on (re)passerait de l'Etat de droit à l'anarchie et à la barbarie*”¹³⁸. Il tema delle norme imperative di diritto internazionale è delicato e complesso per almeno una duplice motivazione: la difficoltà di individuare esattamente le norme da ascrivere in tale categoria, e quella di farle valere in concreto, ovvero *in casu*, sia come causa di nullità ed estinzione di un trattato, che, in modo particolare per quel che riguarda la nostra indagine, come limite valido da opporre alle delibere del Cds che danno vita alle c.d. *smart sanctions*. Effettivamente, l'individuazione precisa di ciò che è o non è *ius cogens* deriva da una sua peculiarità: la norma di tale natura, da un punto di vista contenutistico, “riflette e protegge valori fondamentali della Comunità internazionale nella sua interezza”¹³⁹. Detto altrimenti, i valori tutelati e considerati

tutela è la pace, tant'è che il divieto dell'uso della forza è *ius cogens*. La seconda complicazione consiste nell'individuazione dell'attore – il popolo, nel modello originale- chiamato a valutare *ex post* l'azione del Cds. In questo caso, a parte la novità insita nel considerare la società civile, l'operazione dell'A. non apporta granché alla materia, perché finisce con l'individuare i canonici mezzi che abbiamo già trattato, tra cui la Corte internazionale di giustizia, le corti nazionali e, infine, gli Stati nella forma della non *compliance* con la risoluzione.

¹³⁶ Cfr. R. KOLB, *Le contrôle de résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations Unies sous l'angle du respect du jus cogens*, in *Swiss Review of International and European Law*, Vol. 18, n. 5, 2008, p. 401-411, in particolare p. 410.

¹³⁷ In tal senso, P. GUTHERIE, *Security Council Sanctions*, op. cit., p. 521, fa notare come “domestic procedural mechanisms will continue to operate, regardless of whether such procedures lead to results in tension with the Security Council's mandate”, almeno fino a quando la tutela dei diritti fondamentali non verrà garantita efficacemente in seno all'ONU.

¹³⁸ Cfr. M. A. PELLET, *Rapport Introductif*, op. cit., p. 236.

¹³⁹ Cfr. CDI, *Report of the International Law Commission*, Seventy-first session, UN Doc. A/74/10, 2019, p. 142. Sul collegamento tra valore sentito come universalmente riconosciuto e degno di tutela, e individuazione di norma cogente v., *ex multis*, R. KOLB, *Peremptory International Law: Jus Cogens – a General Inventory*, Hart Publishing, 2015, p. 32; C. TOMUSCHAT, *The Security Council and jus cogens*, op. cit., p. 8, il quale

imperativi sulla base di un giudizio morale/etico¹⁴⁰ fanno sì che gli Stati (o le Organizzazioni internazionali) non possano disporne singolarmente, proprio perché appartenenti alla collettività internazionale. È da qui che lo *ius cogens* trae la sua forza normativa “ordinatrice” e si colloca, pertanto, in cima alla gerarchia delle norme del diritto internazionale¹⁴¹. Ciò trova conferma anche mediante rinvio alle previsioni della Convenzione di Vienna del 1969, il cui art. 53 prevede la nullità di qualsiasi trattato che sia in contrasto con le norme anzidette, anche se il contrasto ha avuto luogo successivamente all’entrata in vigore del trattato, come chiarito dalla disposizione di cui all’art. 64 della medesima Convenzione. In materia, un contributo decisamente rilevante è stato offerto dalla CIG, alla quale, a ben vedere, va il merito di aver teorizzato l’esistenza di norme “superiori” e di aver successivamente affermato l’afferenza di una data norma al diritto cogente¹⁴². Si pensi al divieto di tortura che è stato esplicitamente ricompreso in tale categoria nell’ambito del contenzioso tra Belgio e Senegal del 2012, in quanto “grounded in a widespread international practice and on the opinio juris of States”¹⁴³, oppure al divieto di genocidio¹⁴⁴.

La Commissione di Diritto Internazionale nel suo più recente *Report* ha affrontato, *inter alia*, la questione delle norme imperative, fornendo alcuni criteri validi alla loro individuazione. In primo luogo, dal momento che tali norme occupano la posizione apicale della piramide normativa internazionale, è chiaro che le stesse, prima di divenire cogenti, debbano essere generalmente riconosciute ed accettate dagli Stati, nonché essere considerate

qualifica lo *ius cogens* come “the class of norms that protect the fundamental values of the international community”.

¹⁴⁰ Il primo giurista a porre in diretta correlazione moralità di un valore e sua conseguente forza sovraordinata nel diritto internazionale fu Hersch Lauterpacht, all’epoca *Special Rapporteur* presso la CDI. Cfr. Hersch Lauterpacht, *First Report on the Law of Treaties*, in *Yearbook of International Law Commission*, II, 1953, 154–6, par. 4. Nella giurisprudenza internazionale, siffatta operazione è stata condotta dalla Commissione interamericana dei diritti umani, la quale non solo ha esplicitamente riconosciuto che la “public morality” rappresenta il fondamento delle norme imperative, ma ha anche aggiunto che la loro violazione è talmente deleteria da “shock the conscience of humankind”. Cfr. Commissione interamericana dei diritti umani, *Michael Domingues v. United States*, caso n. 12.285, Report n. 62/02 del 22 ottobre 2002, par. 49.

¹⁴¹ Sul carattere ordinatore in senso gerarchico, v., A. BIANCHI, *Human Rights and the Magic of Jus Cogens*, in *European Journal of International Law*, Vol. 19, n. 3, 2008, pp. 494-495.

¹⁴² Per tutti i riferimenti del caso si rinvia a C. ZANGHI – L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, op. cit., pp. 18-22. Inoltre, vedasi M. P. DUPUY, *Le jus cogens, les mots et les choses. Où en est le droit impératif devant la CIJ près d’un demi-siècle après sa proclamation?*, in E. CANNIZZARO (a cura di), *The Present and Future of Jus Cogens*, op. cit., pp. 99 ss. Va detto, come opportuno chiarimento, che la CIG solo recentemente ha effettuato l’esplicito richiamo alla categoria “*ius cogens*”, mentre precedentemente sembrava attribuire le peculiari caratteristiche di tale categoria ai c.d. obblighi *erga omnes*.

¹⁴³ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, sentenza del 20 luglio 2012, I.C.J. Reports 2012, p. 457 par. 99. La Corte aggiunge che il divieto si riscontra all’interno di atti universali quali la Dichiarazione dei diritti dell’uomo, le Convenzioni di Ginevra del 1949 e il Patto ONU del 1966.

¹⁴⁴ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, sentenza del 3 febbraio 2006, I.C.J. Reports, 2006, p. 31 par. 64.

imperative nel senso di non ammettere deroga alcuna¹⁴⁵, se non da parte di norme successive aventi la stessa forza e il medesimo *status*. In merito al requisito dell'accettazione, la CDI ha riconosciuto che le forme mediante cui quest'ultima possa avvenire sono molteplici e possono variare dalle dichiarazioni ufficiali degli Stati, agli atti legislativi e amministrativi statali e alle sentenze delle Corti domestiche, finanche alle “*treaty provisions, [d]ecisions of international courts and tribunals, in particular of the International Court of Justice*”, considerate come “mezzi sussidiari”¹⁴⁶.

Per quanto attiene all'elemento della non derogabilità, la dottrina vi fa ampio riferimento ai fini di individuare il *corpus* di norme cogenti. In particolare, si fa leva su un test metodologico volto a intendere se un determinato valore possa rientrare all'interno di tale categoria: valutare la sua non derogabilità tramite accordo, ovvero capire se si può concludere un trattato tra Stati, mediante cui si deroga a tale diritto senza attivare la clausola di cui all'art. 53 della Convenzione di Vienna¹⁴⁷. Posta la questione in simili termini, e in considerazione del fatto che la norma imperativa tutela un valore considerato irrinunciabile, non sono mancate le tesi secondo cui diritti fondamentali della persona umana quali proprietà, equo processo, libertà d'espressione e religione siano da ricomprendere nello *ius cogens*, perché tutelano interessi che vanno al di là dei singoli Stati, malgrado la circostanza che siano derogabili dai trattati internazionali che ne prevedono la rispettiva tutela¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Cfr. CDI, *Report of the International Law Commission*, Seventy-first session, cit., p. 142. Per quanto concerne l'accettazione e il riconoscimento di una norma di *ius cogens*, è necessario e sufficiente che sia accettata da una larga parte degli Stati, non essendo richiesto il consenso di tutti gli Stati (conclusione 7, p. 143). Accanto alle norme consuetudinarie, il *report* della CDI indica, come base per lo sviluppo e l'affermazione di norme cogenti, un'altra categoria normativa, vale a dire i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili (cfr. *ibidem*, conclusione 5 p. 143). Tale conclusione riprende totalmente l'idea dell'art. 38 dello Statuto CIG, mentre il carattere della non derogabilità al fine di qualificare una norma internazionale come imperativa viene mutuato dal predetto art. 53 della Convenzione di Vienna.

¹⁴⁶ Cfr. CDI, *Report of the International Law Commission*, Seventy-first session, cit., conclusione 8 par. 2 e conclusione 9 par. 1.

¹⁴⁷ La tesi è sostenuta in particolare da uno dei maggiori studiosi del diritto cogente, ossia A. ORAKHELASHVILI, *The Acts of the Security Council*, op. cit., p. 184. A detta dell'A., inoltre, l'art. 103 della Carta non può invocarsi nei riguardi degli obblighi contenuti nei trattati a tutela dei diritti umani, perché tali obblighi sono posti a tutela di valori oggettivi, non attribuibili a nessuno Stato e, pertanto, non possono essere separati in relazioni giuridiche bilaterali (nelle parole dell'A.: “these treaties contain objective obligations that apply uniformly to all parties and hence cannot be split in bilateral treaty relations”, pp. 189-190).

¹⁴⁸ Si veda ancora A. ORAKHELASHVILI, *The Impact of Peremptory Norms*, cit., pp. 59-88, in particolare p. 65. Anche E. DE WET, *Human Rights Limitations*, op. cit., p. 286. Simile impostazione viene avanzata anche dalla giurisprudenza nazionale, ad esempio in Argentina. Cfr. Corte Suprema dell'Argentina, *Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/ homicidio calificado y asociación ilícita y otros*, caso n. 259, sentenza del 24 agosto 2004, par. 29. Similmente, all'interno del contenzioso tra Liberia e Sud Africa aggiudicato dalla CIG nel 1966, il giudice Tanaka ebbe modo di rilevare come “the law concerning the protection of human rights may be considered to belong to the *ius cogens*”, in virtù del fatto che i diritti umani esistono al di là e indipendentemente dall'attività normativa degli Stati (il diritto positivo), e sono appartenenti alla persona umana in quanto tale. Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *South West Africa (Liberia v. South Africa)*, *Dissenting Opinion of Judge Tanaka*, I.C.J. Reports 1966, pp. 297-298.

Altre volte ancora la derogabilità viene adoperata sempre nel contesto dell'identificazione delle norme cogenti, ma diversamente. Difatti, nell'impossibilità di ricomprendere tutti i diritti umani nella categoria in esame, spesso si conclude nel senso che solo il *noyau dur* di quest'ultimi appartenga allo *ius cogens*, il che solleva a sua volta il problema di capire quale sia tale nucleo duro. Qui soccorre, o perlomeno sembrerebbe farlo, la derogabilità. Si fanno coincidere, in sostanza, quei diritti la cui sospensione non è ammessa all'interno di strumenti convenzionali come la CEDU, il Patto ONU sui diritti civili e politici e la Convenzione Americana (il Patto di San José), con quei diritti che dovrebbero essere elevati a imperativi e cogenti. Tale operazione, oltre ad essere alquanto semplicistica, dal momento che la lista dei diritti suscettibili di deroga nello stato d'eccezione non coincide in tutti e tre gli atti succitati¹⁴⁹, ignora un dato di estrema importanza che è stato invece sottolineato, giustamente, dal Comitato ONU relativo al Patto suddetto. Nel suo Commento generale n. 29, avente quale tema specifico il regime di deroghe nello stato d'emergenza, il Comitato ha voluto precisare *apertis verbis* che la lista degli articoli derogabili è una questione di certo correlata ma non del tutto identica a quella dell'individuazione delle norme cogenti¹⁵⁰; per di più, e in relazione alle garanzie dell'equo processo sancite dal diritto internazionale umanitario, il medesimo organo ha ritenuto che esse non possano e non debbano essere derogate dinnanzi a qualsivoglia tipologia di emergenza¹⁵¹. In sostanza, nell'opinione dei membri del Comitato, non solo il diritto all'equo processo non sarebbe derogabile, ma sembrerebbe aver acquisito carattere imperativo a livello internazionale.

¹⁴⁹ La lista dei diritti inderogabili è più corposa nel caso del Patto ONU e della Convenzione americana rispetto a quella inserita nella CEDU. Inoltre, è molto interessante notare che, sebbene non venga esplicitamente inserito, il diritto all'equo processo sembrerebbe essere inderogabile ai sensi della Convenzione americana, in quanto l'art. 27, cioè quello che disciplina il regime delle deroghe, conclude la lista di diritti inserendovi la non derogabilità "delle garanzie giudiziarie essenziali per la protezione di tali diritti". Per una critica in dottrina, si veda, *inter alios*, M. WOOD, *Second Lecture*, op. cit., p. 16. Un ulteriore dato giuridico che depone contrariamente all'operazione di affiancare i diritti non derogabili nei trattati internazionali a quelli cogenti è rappresentato dal fatto che non tutti questi diritti soddisfano i criteri di cui all'art. 53 della Convenzione di Vienna più volte citata. Tale articolo, difatti, chiarisce che la norma imperativa deve essere "accettata e riconosciuta" dalla comunità degli Stati, un elemento che non può dirsi sussistere in relazione a tutti i diritti umani considerati non derogabili nei trattati suddetti. Cfr. K. TERAYA, *Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-Derogable Rights*, in *European Journal of International Law*, Vol. 12, n. 5, 2001, pp. 917-941, in particolare p. 928-929 in cui l'A. riporta l'esempio del diritto alla famiglia, considerato non derogabile nell'ambito del Patto di San José. Tuttavia, come correttamente notato, la correlazione tra diritti non derogabili e natura cogente è esclusivamente sostenibile con riguardo a quei diritti che, in tutte le convenzioni sopracitate, non ammettono deroghe, come il diritto alla vita, il divieto di tortura, di schiavitù e l'irretroattività della legge penale.

¹⁵⁰ Cfr. Comitato ONU sui diritti umani, *General Comment n. 29*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 agosto 2001, par. 11, in cui ribadisce che "the category of peremptory norms extends beyond the list of non-derogable provisions as given in article 4, paragraph 2".

¹⁵¹ *Ibidem*, par. 16.

Malgrado ciò, è interessante notare che l'operazione sopra descritta è stata fatta propria da alcune giurisdizioni nazionali, tra cui quella svizzera. Nell'*affaire Nada*, il Tribunale federale, dopo aver ripreso la tesi del Tribunale di primo grado della Ce in *Kadi*, ossia la possibilità di sindacare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza solamente alla luce delle norme imperative, dà un proprio elenco di quali siano tali norme, tra cui non figurano né il diritto ad essere ascoltato né il diritto ad un processo equo, poiché, a loro volta, non risultano essere norme inderogabili ai sensi della CEDU e del Patto ONU di cui sopra¹⁵².

Il riferimento alle garanzie dell'equo processo ci permette, in modo più agevole, di introdurre uno degli aspetti peculiari della nostra indagine, cioè cercare di capire se sia possibile sostenere che, allo stato attuale del diritto, le medesime garanzie abbiano effettivamente assunto la veste dello *ius cogens*. I diritti cogenti che sono stati finora individuati sono¹⁵³: il divieto dell'uso della forza; il diritto di auto-determinazione, congiuntamente al suo corollario relativo alla sovranità sulle risorse naturali; il divieto di genocidio; il divieto di tortura e schiavitù; le norme basiche del diritto internazionale umanitario e il nucleo duro di diritti umani. Tenendo a mente quanto enunciato dai membri del Comitato ONU summenzionato, il punto di partenza della disamina va individuato nell'esame dell'orientamento assunto dalla giurisprudenza nazionale e internazionale in relazione alla problematica qui esposta. Prendendo le mosse da quest'ultima, la Camera d'Appello dell'ICTY, già nel 1999, seppur non sbilanciandosi nell'affermare che gli elementi del *due process*, individuati nei trattati universali e regionali in materia, potessero assurgere a norme cogenti, ha nondimeno riconosciuto il valore centrale e irrinunciabile delle garanzie dell'equo processo, definite come "*central to the rule of law*"¹⁵⁴. Non passerà, tuttavia, molto tempo perché la medesima Camera stabilisca che l'art. 14 del Patto ONU

¹⁵² I diritti cogenti individuati dalla Corte sono: the right to life, protection from torture and inhuman or degrading treatment, the prohibition of slavery, the prohibition of collective punishment, the principle of individual criminal responsibility and the *non-refoulement* principle. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Nada v. Switzerland*, ricorso n. 10593/08, sentenza del 12 novembre 2012, par. 47.

¹⁵³ Cfr. CDI, *Report of the International Law Commission*, Seventy-first session, cit., p. 147, in cui la Commissione avverte che si tratta di una lista *non* esaustiva. L'allora Tribunale di primo grado della Ce in *Kadi* ha aggiunto anche la privazione arbitraria della proprietà privata alle norme cogenti. Cfr. Tribunale di primo grado, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 242.

¹⁵⁴ Cfr. Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia, Appeals Chamber, *Prosecutor v. Tadić*, causa n. IT-94-1-A, sentenza del 15 luglio 1999, par. 44. L'indagine della Camera, in particolare, era volta ad esaminare la portata di una particolare garanzia del *fair trial*, ossia l'eguaglianza d'armi, ritenendola assolutamente preminente nell'ordinamento internazionale. A supporto di tale tesi, la Camera ha riportato una serie di sentenze rese in ambito europeo sull'eguaglianza delle armi come parte fondante e fondamentale di un processo equo (cfr. *ibidem*, par. 48).

tuteli diritti che sono considerati *imperativi* nell'ordinamento internazionale, ossia facenti parte dello *ius cogens*¹⁵⁵.

Un ulteriore ed interessante presa di posizione è quella assunta dal Tribunale Speciale del Libano, il quale, nel caso *El Sayed*, dopo aver nettamente chiarito che il diritto di accesso alla giustizia, quale elemento cardine di cui si compone l'equo processo, abbia acquisito la forza del diritto internazionale consuetudinario, gli attribuisce altresì natura cogente, basandosi, al fine di concludere in tal senso, sulla giurisprudenza nazionale e internazionale¹⁵⁶. Tra i casi internazionali richiamati vi sono il già citato *Golder v. United Kingdom*, in cui la Corte EDU ha fundamentalmente affermato che il diritto di accedere ad un giudice è insito nella natura dello stato di diritto¹⁵⁷, e il caso *Goiburù v. Paraguay*, deciso dalla Corte interamericana dei diritti dell'uomo, le cui statuizioni assumono particolare rilevanza, poiché nella sentenza si legge, in modo lapidario, che “[the right to] access to justice is a peremptory norm of international law and, as such, gives rise to obligations erga omnes for the States”¹⁵⁸.

Sul piano della giurisprudenza nazionale, invece, merita attenzione una sentenza della Corte suprema argentina, non solo per il suo contenuto, ma anche per la data in cui è stata resa, ossia il 1983. La Corte, nell'ambito di un contenzioso che coinvolgeva un'organizzazione internazionale e le immunità della medesima, chiarì che l'elemento dell'accessibilità alla giustizia, già di per sé adeguatamente tutelato dall'art. 18 della Costituzione argentina, non potesse ammettere limitazioni tali da snaturarne il contenuto più intimo, e ciò in quanto essa “*constituye una norma imperativa de derecho internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados*”¹⁵⁹. Già nel

¹⁵⁵ Cfr. Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia, *Milan Vujan*, cit., p. 3, quattordicesimo considerando.

¹⁵⁶ Cfr. Tribunale Speciale del Libano, *Order assigning Matter to Pre-Trial Judge*, causa n. CH/PRES/2010/01, 15 aprile 2010, par. 21-30. Come chiarisce il Tribunale, la natura consuetudinaria del diritto di accesso alla giustizia si ricava facilmente dagli “international instruments, as well as by case law and pronouncements of States and international tribunals”.

¹⁵⁷ Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Golder v. The United Kingdom*, cit., par. 34.

¹⁵⁸ Cfr. Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Goiburù et al. c. Paraguay*, sentenza del 22 settembre 2006 *on Merits, Reparations and Costs, Series C*, No. 153, par. 131. In senso analogo vanno intesi i chiarimenti offerti dal giudice Trindade della Corte interamericana dei diritti dell'uomo nel caso *Masacre de Pueblo Bello v. Colombia*, in cui sostanzialmente constata quanto sia essenziale il diritto di accesso alla giustizia come realizzazione di un giusto processo in una società democratica, sottolineando, di conseguenza, il carattere inscindibile degli artt. 8 (diritto all'equo processo) e 25 (diritto alla protezione giudiziaria) della Convenzione americana dei diritti dell'uomo. Cfr. Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Masacre de Pueblo Bello v. Colombia*, sentenza del 31 gennaio 2006, *Separate Opinion of Judge Antônio Augusto Cançado Trindade*, par. 63-65.

¹⁵⁹ Cfr. Corte suprema dell'Argentina, *Cabrera, Washington J. E. v. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande*, sentenza del 5 dicembre 1983, 9° considerando. Ne derivava, come aggiunse la Corte, l'impossibilità di essere

1983, quindi, i giudici della massima giurisdizione argentina ritennero che il diritto di accesso alla giustizia, e in generale quello all'equo processo, fossero parte dello *ius cogens*. Sulla scia di tale pronuncia, la Corte in questione ha ribadito che la "giustiziabilità" delle controversie (*rectius*: il diritto di accesso alla giustizia) è espressione di una "norma imperativa di diritto internazionale generale"¹⁶⁰. Indizi utili sulla natura cogente del *fiar trial* provengono, inoltre, dalle Corti australiane. Nel corso di un procedimento in cui il ricorrente aveva lamentato la lesione del diritto all'equo processo, e prendendo come riferimento normativo le disposizioni del Patto ONU sui diritti civili e politici, la Suprema Corte del Victoria ha statuito che il diritto all'equo processo debba essere riconosciuto e tutelato in termini sostanziali e concreti, poiché attraverso tale diritto si garantiscono i "*fundamental human rights of equality before the law and access to justice*", i quali, secondo la Corte, non sono solo fondamentali ma anche "*universal*" e "*inherent in the rule of law*"¹⁶¹. Ciò che si nota anche da quest'ultima pronuncia è che le giurisdizioni nazionali sono molto più timide nei confronti del riconoscimento della natura cogente del diritto all'equo processo *sic et simpliciter*, ma preferiscono attribuire siffatta natura ad alcuni elementi peculiari del medesimo diritto, come appunto l'accesso alla giustizia o la partià d'armi nel corso di un processo¹⁶².

L'altro dato che ci dà contezza del grado di accettazione del carattere cogente dei principi costituenti l'equo processo è l'analisi dottrina. Gli autori che considerano il *fair trial* come imperativo pongono primariamente l'accento sulla mancanza di correlazione effettiva tra i diritti umani inderogabili ai sensi dei trattati internazionali e quegli stessi diritti che assumono un carattere cogente. Da simili premesse muovono verso la considerazione che sia sempre più tangibile una *opinio iuris* in merito al rispetto dei "*core elements*" del diritto all'equo processo, garantiti dall'art. 14 del Patto ONU e considerati come appartenenti

derogata mediante trattato, pena l'applicazione della disposizione di cui all'art. 53 della Convenzione di Vienna.

¹⁶⁰ Cfr. Corte suprema dell'Argentina, *Maruba s.c.a. Empresa de Navegación Marítima c. Itaipú s. daños y perjuicios*, sentenza del 5 febbraio 1998, par. 8.

¹⁶¹ Cfr. Corte suprema del Victoria, *Milan Tomasevic v. Danny Travaglini*, caso n. 8658, sentenza del 13 settembre 2007, par. 68, 74, e 76. Tali diritti, precisa ancora la Corte, devono essere presenti e garantiti "in every system of law that makes any pretension to civilisation".

¹⁶² La centralità che il diritto di accedere ad un giudice ha oggi assunto nel diritto internazionale è ben testimoniata anche dalla prassi giurisprudenziale dei tribunali nazionali in merito al rapporto intercorrente tra tale diritto e le immunità delle organizzazioni internazionali, i quali, attraverso diverse ricostruzioni, tendono a manifestare un orientamento pressoché univoco, nel senso di andare a valutare l'esistenza di rimedi giurisdizionali accessibili direttamente dall'individuo in seno all'Organizzazione di riferimento, quale presupposto implicito o addirittura *condicio sine qua non* per l'attribuzione delle immunità funzionali. Per un esame convincente e peculiare si veda M. DI FILIPPO, *Immunità dalla giurisdizione*, op. cit., pp. 103-125, a cui si rimanda per gli opportuni riferimenti casistici e per la ricostruzione vertente sulle tecniche adoperate dalle medesime Corti per giungere a un simile risultato.

allo *ius cogens*, quantomeno nel momento in cui vengono in rilievo procedimenti di natura penale¹⁶³. Tale *opinio* si sarebbe formata a partire da alcune considerazioni che abbiamo svolto in precedenza, soprattutto la nuova declinazione dei rapporti verticali tra Stati e Organizzazioni internazionali, da una parte, e l'individuo dall'altra, come nel caso delle *smart sanctions*, ossia delle misure che vengono decise lontano dalla giurisdizione statale ma che sono nondimeno suscettibili di raggiungere il singolo, alterandone la sfera giuridica. Pertanto, in merito al caso peculiare delle anzidette sanzioni, è stato notato che quando il Consiglio adotta decisioni di natura quasi-giudiziaria (come appunto la procedura di *listing*), dal momento che crea comunque degli effetti giuridici nei riguardi dell'interessato, è vincolato *ipso facto* dalle norme che riguardano l'equo processo; agire altrimenti, cioè non tenendo conto di tale dovere, significherebbe agire contravvenendo al principio di buona fede, all'art. 14 del Patto di cui sopra e alla norma cogente da quest'ultimo derivante¹⁶⁴.

Che dire, a questo punto, sullo *status* del diritto ad un equo processo all'interno dell'ordinamento internazionale? Vi sono sufficienti elementi per sostenere che rientri nel novero dei diritti cogenti? Idealmente parlando, il diritto all'equo processo non può non essere considerato come tale, perché attribuisce all'individuo la possibilità concreta, ovvero procedurale, di agire a tutela dei propri diritti ed è quindi assolutamente imprescindibile per l'effettivo e reale godimento dei diritti umani che sono sanciti a livello nazionale, regionale e universale¹⁶⁵. Purtroppo i dati che ci fornisce la realtà giuridica non autorizzano, a nostro

¹⁶³ Così, T.D. GILL, *Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 26, 1995, pp. 33-138, in particolare p. 39, p. 79 e p. 82; C. TOMUSCHAT, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century*, in *Recueil de Cours*, Vol. 281, 1995, p. 23; L. VAN DEN HERIK, *The Security Council's Targeted Sanctions*, op. cit., 807.

¹⁶⁴ In tal senso, E. DE WET – A. NOLKAEMPER, *Review of Security Council Decisions*, op. cit., p. 170 e p. 184; A. HUDSON, *Not a Great Asset*, op. cit., p. 215 e p. 222, che sostiene che (l'allora comitato) 1267 non fosse compatibile con il diritto all'equo processo e quindi sia *ultra vires* per contrasto con la relativa norma cogente a tutela del medesimo diritto. *Contra*, J. I. GARVEY, *Targeted Sanctions*, op. cit., p. 569 e p. 571, secondo il quale il diritto in esame non è cogente perché l'intensità con cui viene tutelato varia da Stato a Stato, e da regione a regione, in relazione anche alla variabile della sicurezza nazionale e a come quest'ultima viene percepita. Più in generale, l'A. ritiene che l'intera categoria delle norme cogenti non rappresenti una "meaningful limitation" da opporre all'attività del Cds, in quanto estremamente vaghe e astratte.

¹⁶⁵ Va qui ricordata l'esistenza di una disposizione assolutamente degna di nota, ossia l'art. 75 del primo Protocollo Addizionale (1977) alle Convenzioni di Ginevra del 1949, i cui commi 3 e 4 elencano tutti gli elementi del *due process*, elencazione assai particolareggiata e molto vicina a quella che si rinviene all'art. 6 della CEDU. Oltre ad essere importante di per sé, la rilevanza di tale articolo viene rafforzata dal fatto che, come ben noto, la CIG ha avuto modo di chiarire che le norme del diritto internazionale umanitario che sono volte a garantire "the respect of the human person" devono essere osservate anche da quegli Stati che non hanno ratificato le Convenzioni suddette. Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Threat*, cit., p. 257. In dottrina, A. HUDSON, *Not a Great Asset*, op. cit., pp. 216-217, traendo spunto dall'art. 3 comune alle suddette Convenzioni di Ginevra, ritiene che il nucleo essenziale del diritto all'equo processo sia assolutamente cogente e quindi vincolante per il Cds, tanto più che, a suo giudizio, le sanzioni individuali abbiano natura penale.

avviso, a concludere nel senso dell'assoluta certezza in merito al carattere cogente di tale diritto, soprattutto perché manca una netta presa di posizione in tal senso da parte degli Stati¹⁶⁶, che diventa ancora più evidente se ci si sposta verso le sanzioni individuali, sebbene, come ricordato, sia ben presente una *opinio iuris*, supportata adeguatamente dalla dottrina. Ciò che emerge, invece, con maggiore certezza è l'inclinazione ad attribuire natura cogente ad alcuni elementi peculiari di cui si compone il *fair trial*, come il diritto di accesso alla giustizia.

3.3.2: L'effettività del limite cogente da opporre alle funzioni del Consiglio di sicurezza

Sul fatto che il Cds sia impossibilitato ad agire in violazione delle norme imperative, allorché esercita le sue funzioni, concorda larghissima parte della dottrina¹⁶⁷, e ciò si deve ad una serie di concause, tra le quali figura il fatto che tali norme siano al vertice della gerarchia normativa e tutelino valori indisponibili ai singoli Stati, come anche alle Organizzazioni. Inoltre, la prevalenza delle norme imperative su qualsiasi trattato, anche istitutivo di un'Organizzazione internazionale, come la Carta ONU, è sancita dal più volte richiamato art. 53 della Convenzione di Vienna del 1969, unitamente all'art. 5 della medesima codificazione¹⁶⁸. La stessa Carta, peraltro, incorpora alcune norme che sono classificate come cogenti, tra cui il divieto dell'uso e della minaccia della forza (art. 2 par. 4) e il principio di autodeterminazione (art. 1). Il rispetto dello *ius cogens* è stato sancito anche dalla CDI in vari *reports*, in cui si evidenzia come tali norme trovino applicazione anche in rapporto agli atti delle Organizzazioni internazionali, e, per di più, all'interno di tali rapporti si rinviene un esplicito riferimento alle risoluzioni del Cds e al fatto che esse

¹⁶⁶ Uno dei casi giurisprudenziali che andremo a esaminare, ossia *Abdelrazik* presso la Corte canadese, parrebbe contenere un'enunciazione della natura cogente del diritto all'equo processo. Cfr. A. TZANAKOPOULOS, *From Interpretation to Defiance*, op. cit., pp. 265-266.

¹⁶⁷ Tra i molti, si veda K. DOEHRING, *Unlawful Resolutions*, op. cit., p. 99; R. KOLB, *Le contrôle de résolutions contraignantes*, op. cit., p. 407; P. BARGIACCHI, *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Milano, 2005, p. 33; I. COUZIGOU, *The United Nations Security Council*, op. cit., pp. 301-302; A. TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council*, op. cit., pp. 57 e 71; R. CADIN, *Note generali*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, Osservatorio sul Consiglio di sicurezza e i diritti umani, n. 1, 2014, pp. 124-125. Altra questione, invece, è capire se, a fronte di una violazione di una norma cogente, il Consiglio di sicurezza abbia il *dovere* di attivarsi per porre fine a tale violazione. Dall'esame delle norme della Carta non è possibile desumere un tale obbligo positivo di *facere*, se non altro perché il Cds non dispone di forze militari autonome, non essendo mai stati siglati quegli accordi di cui agli artt. 43 ss. della Carta. V., *ex multis*, C. TOMUSCHAT, *The Security Council and jus cogens*, op. cit., pp. 71-75.

¹⁶⁸ Stabilisce l'art. 5 della Convenzione di Vienna che "[l]a presente convenzione si applica ad ogni trattato che sia atto costitutivo di una organizzazione internazionale e ad ogni trattato adottato in seno ad una organizzazione internazionale".

vengano private di qualsiasi effetto giuridico, vincolante o meno, nel momento in cui non collimano con le norme internazionali di carattere imperativo¹⁶⁹. Non sorprende, pertanto, se tali norme siano state definite come “*an inherent limit on any organization’s power*”¹⁷⁰, e ciò scioglie ogni riserva o dubbio di sorta sul rispetto che il Consiglio deve prestare alle norme imperative.

Ad ogni modo, come può concretamente il Consiglio essere protagonista di un contegno che sia *contra juris cogentis*? Come possono tali norme porsi quali limiti sostanziali all’attività del Cds? Per quanto concerne il primo aspetto, dalla prassi dell’organo in questione è possibile osservare un dato certamente interessante, ovvero sia che le violazioni di norme cogenti rappresentano un’ipotesi tutt’altro che remota e astratta. Si prenda a titolo esemplificativo il contesto delle guerre balcaniche degli anni ’90. Partendo dalla risoluzione n. 713 del 1991, la quale prevedeva un “*general and complete*” embargo d’armi che gli Stati dovevano attuare nei confronti di *tutte le parti belligeranti* in Jugoslavia¹⁷¹, secondo l’eminente giudizio del giudice Lauterpacht l’effetto ultimo di tale risoluzione si sostanziava in una violazione della norma cogente riguardante il divieto di genocidio, in quanto l’applicazione dell’embargo alla Bosnia la privava dell’esercizio del diritto naturale alla legittima difesa nei riguardi delle forze serbe, impegnate a portare a compimento una “*policy of ethnic cleansing*”¹⁷².

Come attentamente osservato¹⁷³, inoltre, il Consiglio può fornire un avallo implicito nella forma dell’immobilità, ovvero della non azione rispetto ad una violazione dello *ius cogens*. Il caso del bombardamento, non autorizzato, da parte delle forze alleate NATO nei confronti del territorio kosovaro è assai emblematico di tale politica, poiché il Consiglio

¹⁶⁹ Cfr. CDI, *Report of International Law Commission*, Seventieth session, UN Doc. A/73/10, 2018, pp. 225-226 e p. 228. Inoltre, il Presidente del *Drafting Committee* ha voluto precisare che la conformità di una decisione vincolante alle norme di *ius cogens* deve essere garantita sia in sede interpretativa che applicativa, dal momento che una risoluzione può essere *ictu oculi* conforme alle norme cogenti, ma la sua susseguente applicazione può essere in conflitto con tali norme. Cfr. *Statement of the Chair of the Drafting Committee*, Mr. Claudio Grossman Guiloff, *Peremptory Norms of International Law (Jus Cogens)*, 2019, p. 15.

¹⁷⁰ In merito, A. ORAKHELASHVILI, *The Impact of Peremptory Norms*, op. cit., pp. 59-88, in particolare p. 60.

¹⁷¹ Cfr., UNSC, ris. n. 713, S/RES/713, adottata il 25 settembre 1991, par. 6.

¹⁷² Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *Separate Opinion of Judge ad hoc Lauterpacht*, cit., pp. 440-441, il quale, tuttavia, non manca di far notare che l’eventuale violazione di norme cogenti da parte del Consiglio possa avvenire “*inadvertently or in an unforeseen manner*”, poiché difficilmente, se non addirittura mai, una risoluzione richiederebbe agli Stati di agire esplicitamente in spregio di tali norme.

¹⁷³ Cfr. A. ORAKHELASHVILI, *The Impact of Peremptory Norms*, op. cit., pp. 71-77, il quale evidenzia, tra l’altro, come il Consiglio possa anche supportare implicitamente gli Stati la cui azione si concreta in una violazione delle norme imperative, come nel caso della risoluzione n. 748, con cui il Consiglio ha fatto propria la linea di pensiero adottata dal Regno Unito e dagli Stati Uniti, i quali avevano, *sotto minaccia di ricorrere alla forza armata*, richiesto alla Libia di estradare verso i suddetti paesi i presunti colpevoli del caso *Lockerbie*.

adottò la celeberrima risoluzione n. 1244 del 1999, istitutiva della *KFORCE*, con cui, *prima facie*, aveva intenzione di provvedere ad una sanatoria *ex post facto*, volta a ricondurre l'azione illecita della NATO sotto l'egida ONU. Sennonché nulla nel testo della risoluzione deponesse in tal senso, e si è già detto che la forza militare, per essere lecitamente adoperata, deve essere usata o in regime di legittima difesa *strictu sensu*, oppure deve essere *esplicitamente* autorizzata dal Consiglio in seguito all'accertamento di una delle tre fattispecie disciplinate nell'art. 39¹⁷⁴. Può, infine, accadere che sia l'azione diretta del Consiglio a porsi in contrasto con le norme imperative, come nel caso dei regimi sanzionatori "generalisti" *ex cap. VII* della Carta deliberati negli anni '90, contrari al diritto internazionale dei diritti umani, al diritto internazionale umanitario e al principio di proporzionalità¹⁷⁵.

Appurate le diverse circostanze che possono risolversi in una violazione implicita o esplicita delle norme cogenti, resta da valutare il piano giuridico degli effetti di tale violazione sulle risoluzioni del Consiglio. In via preliminare, ci sentiamo di dover chiarire che, trattandosi di norme imperative, l'attenuante dell'acquiescenza prestata dagli Stati nei confronti dell'atto in contrasto con le norme suddette non opera assolutamente come una causa che sana la violazione, né tantomeno soccorre la previsione di cui all'art. 103 della Carta, poiché quest'ultimo attribuisce la primazia alle risoluzioni che sono state *legittimamente adottate*, ovvero sono conformi ai principi della Carta, tra cui la sottoposizione implicita allo *ius cogens*. Altra considerazione: in quanto atto di un organo di un'Organizzazione internazionale, la relativa risoluzione del Cds gode di una forte presunzione di conformità con il diritto internazionale, ivi comprese le norme del diritto cogente¹⁷⁶. Si capisce, alla luce di ciò, quanto sia essenziale condurre una corretta esegesi del testo delle risoluzioni, affinché si comprendano al meglio le intenzioni dei membri dell'organo consigliare. A tal riguardo, se la risoluzione non è chiara e precisa su un dato punto, le sue disposizioni vanno interpretate nel senso di voler esprimere un risultato conforme alle norme imperative. Naturalmente, la sola valutazione testuale non basta al fine di trarre le conseguenze giuridiche del caso, in quanto può anche darsi che il Consiglio, *prima facie*, sia riuscito ad evitare il conflitto, ma la susseguente applicazione delle risoluzioni dà origine a una violazione delle norme anzidette.

¹⁷⁴ Cfr. D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation of the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Clarendon Press, 2000, in particolare p. 13.

¹⁷⁵ In tal senso, E. DE WET, *Human Rights Limitations*, op. cit., pp. 289.

¹⁷⁶ Cfr. CDI, *Report of International Law Commission*, Seventieth session, cit., pp. 225-226 e p. 228.

La conseguenza desumibile da quanto precede è che le risoluzioni *ultra vires* (perché in contrasto con lo *ius cogens*) sono nulle *ab origine*¹⁷⁷, e l'assenza di un meccanismo preposto a far valere tale contrasto non rileva ai fini della nullità dell'atto, perché quest'ultima non dipende da una constatazione di un organo giudiziario, ma è un effetto diretto che discende dalla stessa natura delle norme cogenti. I mezzi mediante cui far valere concretamente tale censura sono quelli già esaminati, ossia la protesta da parte degli Stati e il conseguente rifiuto di implementare l'atto viziato¹⁷⁸; oppure un accertamento giudiziale tanto davanti ai giudici nazionali quanto a quelli regionali¹⁷⁹, o da parte della Corte internazionale di giustizia nell'esercizio di entrambe le sue funzioni¹⁸⁰.

Tuttavia, applicare le norme cogenti quali limiti all'attività del Consiglio presenta una difficoltà che potrebbe considerarsi decisamente insormontabile. Nel caso in cui dovesse sorgere una norma cogente che abbia riguardo al diritto all'equo processo, o, al di là di una norma siffatta, dovesse essere concretamente rilevato il contrasto con le norme imperative, l'effetto della violazione non sarebbe solamente la nullità *ab initio* della risoluzione del Cds, ma si dovrebbero desumere tutte le conseguenze giuridiche del caso, che sono assai drastiche. La Convenzione di Vienna, infatti, identifica la contrarietà allo *ius cogens* come una causa di estinzione di un trattato che, nel caso in esame, sarebbe la Carta delle Nazioni Unite¹⁸¹. A ciò si aggiunge il fatto che, come lucidamente osservato, “*the idea of jus cogens – that some rights are more important than others - becomes an excuse for not intervening to protect “less” important rights. But these “lesser” rights are the rights which the Security Council is likely to violate, not jus cogens norms*”¹⁸². Le norme cogenti, quindi, non rappresentano una categoria cui fare concretamente riferimento per il controllo giurisdizionale degli atti del Cds, perché, almeno con riguardo alle sanzioni individuali, i diritti che vengono in rilievo non appartengono alla medesima categoria.

¹⁷⁷ Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *Separate Opinion of Judge ad hoc Lauterpacht*, cit., p. 441 in cui si specifica che “a resolution which becomes violative of jus cogens must then become void and legally ineffective”. In dottrina, G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions*, op. cit., 709

¹⁷⁸ Così, K. DOEHRING, *Unlawful Resolutions*, op. cit., p. 98. Si veda anche Corte internazionale di giustizia, *Dissenting Opinion of Judge Winiarski*, cit., p. 232.

¹⁷⁹ Cfr. T. TRIDIMAS – J. A. GUTIERREZ-FONS, *EU Law, International Law*, op. cit., p. 20, i quali sono dell'opinione che “States should be entitled, as a last resort, to review the validity of UNSC resolutions under *ius cogens*. Otherwise, there would be no judicial forum where compliance with the peremptory rules of international law could be enforced”.

¹⁸⁰ Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *East Timor (Portugal v. Australia)*, *Dissenting Opinion of Judge Skubiszewski*, sentenza del 30 giugno 1995, I.C.J. Reports, p. 246 e p. 251.

¹⁸¹ Oltre all'art. 53 e all'art. 64, vanno anche ricordati gli articoli 44 par. 5, 69 e 71 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, da cui si desume con chiarezza, peraltro, che non è ammessa l'applicazione della c.d. *severability doctrine* nei confronti delle risoluzioni del Cds.

¹⁸² Cfr. I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 25.

3.4 Le problematiche della rilevanza dell'art. 103 della Carta ONU in relazione alle *smart sanctions*

Intorno all'art. 103¹⁸³ si è generato un acceso dibattito dottrinale che ha visto contrapporsi alcuni autori che hanno sostenuto come l'operatività della clausola ivi contenuta riguardi anche il diritto internazionale generale, mentre secondo altri, i quali si appellano al dato letterale della disposizione, quest'ultima prevede solo la primazia degli obblighi della Carta rispetto a quelli derivanti dai soli trattati, lasciando inalterato quindi il rapporto con le norme consuetudinarie¹⁸⁴. Va da sé che, comunque, l'art. 103 non può inficiare le norme che hanno acquisito natura imperativa. Gli obblighi cui fa riferimento la previsione di cui all'art. 103 sono stati interpretati dalla Corte Internazionale di Giustizia nel senso di estendere la clausola di supremazia di tale articolo anche nei riguardi delle decisioni del Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 25 della Carta¹⁸⁵, anche se è bene sottolineare che la clausola suddetta trova applicazione solo dopo che è stato soddisfatto un *prius* giuridico: l'adozione di una risoluzione *legittima* da parte del Cds.

Ciò posto, l'articolo 103 è di centrale importanza nell'addivenire ad una composizione tra due obblighi giuridici contrastanti, dando prevalenza a quello onusiano rispetto all'altro. L'ipotesi del conflitto normativo si concretizza quando, al fine di soddisfare un obbligo internazionale, uno Stato finisce col violarne un altro. Conflitti normativi di tale fattura sono stati definiti in dottrina come "*genuine conflict*", espressione che si va a contrapporre a quella di "*apparent conflict*", con cui si vuole evidenziare un conflitto solo *prima facie*, che può essere risolto a mezzo di interpretazione da parte del giudice¹⁸⁶. L'importanza dell'art. 103 della Carta ONU nella risoluzione delle antinomie normative è stata riconosciuta anche

¹⁸³ Tale articolo deriva da una disposizione di simile formulazione contenuta nel *Covenant* della Società delle Nazioni, precisamente l'art. 20, il quale stabiliva che: "The Members of the League severally agree that this Covenant is accepted as abrogating all obligations or understandings inter se which are inconsistent with the terms thereof, and solemnly undertake that they will not hereafter enter into any engagements inconsistent with the terms thereof".

¹⁸⁴ Per la prima tendenza si veda, tra i molti, L. CONDORELLI, *La Corte internazionale di giustizia*, op. cit., pp. 911-912; M. WOOD, *First Lecture*, op. cit., p. 19; D. SAROOSHI, *The United Nations*, op. cit., pp. 150-51; B. FASSBENDER, *The United Nations Charter*, op. cit., pp. 585-586. *Contra*, A. ORAKHELASHVILI, *The impact of preemptory norms*, op. cit., p. 69 e p. 103; R. LIIVOJA, *The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 57, n. 3, 2008, in particolare p. 612, in cui l'A. espone la tesi della non prevalenza nei riguardi del diritto consuetudinario dopo aver esaminato sia la posizione del *Drafting Committee* (che aveva appunto respinto l'idea di una prevalenza assoluta) che la rilevante prassi del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale.

¹⁸⁵ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Questions of Interpretation and Application*, cit., p. 15, par. 39.

¹⁸⁶ Tale suddivisione viene proposta da C. J. BORGEN, *Resolving Treaty Conflicts*, in *George Washington International Law Review*, Vol. 37, 2005, p. 640; M. MILANOVIC, *Norm Conflict in International Law: Whither Human Rights?*, in *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 20, n.1, 2009, pp. 69-132, p. 73.

dall'art. 30 par. 6 della Convenzione di Vienna, il quale, nel disciplinare il rapporto tra trattati riguardanti la stessa materia, al fine di intendere quali siano gli obblighi e i diritti delle parti, fa salve “le disposizioni dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite”. Non sono mancati, nella prassi consigliare, episodi caratterizzati dal necessario “discostamento” da obblighi internazionali sanciti in diverse fonti del diritto, in virtù della vigenza del combinato disposto degli artt. 25 e 103 della Carta. Solo per ricordare alcuni degli esempi maggiormente significativi, nel contesto delle sanzioni decretate contro la Repubblica di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) da parte del Consiglio *ex Cap. VII*, alcuni Stati rivieraschi, nonché confinanti con il suddetto Stato, si rifiutarono inizialmente di applicare le misure sanzionatorie nei riguardi delle navi battenti bandiera jugoslava, adducendo motivazioni commerciali e giuridiche. In quest'ultimo caso, essi fecero riferimento alle disposizioni della Convenzione di Belgrado del 1948 che disciplina il regime di navigazione del Danubio¹⁸⁷. Tanto il relativo Comitato delle sanzioni quanto il Consiglio fecero correttamente notare che, data l'appartenenza di tali Stati alle Nazioni Unite, qualsiasi obbligo giuridico di natura convenzionale doveva essere accantonato in favore della corretta applicazione delle misure *decise* dal Consiglio stesso¹⁸⁸. Altro caso celebre fu l'adozione della risoluzione 748 del Consiglio di sicurezza, con cui il medesimo organo richiese alla Libia di ottemperare alla richiesta di consegnare i presunti colpevoli dell'incidente *Lockerbie*, in contrasto con il principio *aut dedere aut iudicare ex art. 7* della Convenzione di Montreal del 1971, di cui la Libia era parte contraente.

Può anche darsi, tuttavia, che sia già un trattato ad avere inserito delle disposizioni che hanno l'effetto di “soccombere” dinnanzi agli obblighi derivanti dalla Carta ONU, al fine di non recare pregiudizio all'azione dell'Organizzazione e dei suoi organi. Di tali disposizioni ne è esempio il *General Agreement on Trade and Tariffs*, noto anche come GATT. In relazione al mandato principale del Cds, difatti, l'Articolo XXI, rubricato “*Security Exceptions*”, alla lettera c) prevede che le disposizioni del GATT non vengano applicate in modo tale da rendere impossibile per gli Stati membri dell'ONU adempiere ai loro obblighi nel campo della pace e della sicurezza internazionale¹⁸⁹. In altri termini, viene sancita l'automatica prevalenza degli obblighi onusiani relativi all'ambito securitario, ovvero, principalmente, a quello afferente ai poteri del Consiglio ai sensi del Cap. VII. La medesima

¹⁸⁷ Firmata a Belgrado il 18 agosto 1948, essa è entrata in vigore l'11 maggio 1949 a seguito del deposito del sesto strumento di ratifica.

¹⁸⁸ Cfr. UN Doc. S/25270, 10 febbraio 1993; UN Doc. S/25190, 28 gennaio 1993.

¹⁸⁹ Cfr. Art. XXI, let. C) del *General Agreement on Trade and Tariffs*, il cui testo è disponibile www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf

prelavenza è stata decretata anche dall'omonimo Articolo XIV *bis* del *General Agreement on Trade in Services* (GATS)¹⁹⁰.

Nella materia oggetto del presente lavoro, l'art. 103 è stato invocato da più parti al fine di sacrificare le norme a tutela dei diritti umani, che formano il contenuto di *obblighi* contratti dagli Stati all'atto della ratifica dei trattati internazionali, sull'altare della sicurezza e della pace e, in particolare, della lotta al terrorismo, perché in conflitto con altri obblighi, precipuamente quelli nascenti dalle risoluzioni vincolanti del Cds, i quali, per il tramite dell'articolo in esame, prevarrebbero *sic et simpliciter*. È possibile sostenere che l'art. 103 trovi applicazione nei riguardi degli obblighi che riguardano i diritti umani, o, al contrario, è auspicabile, se non addirittura necessario, cercare di comporre il contrasto normativo? Innanzitutto, v'è da dire che la questione dello scontro normativo è anche figlia diretta del fenomeno noto come frammentazione del diritto internazionale, a sua volta derivante da una delle caratteristiche peculiari del diritto internazionale contemporaneo, ossia la già citata proliferazione normativa.

Secondariamente, in merito alle antinomie tra obblighi che esigono contestuale adempimento, la giurisprudenza internazionale, così come la dottrina, sono concordi nell'affermare che si debba ricercare un modo per evitare che nasca un conflitto tra norme internazionali, di modo che gli effetti discendenti dalle suddette possano egualmente spiegarsi, senza dover rinunciare all'una in favore dell'altra. La Commissione di Diritto Internazionale ha dedicato un approfondito studio a siffatta tematica, nel quale, *inter alia*, ha chiarito che, in relazione all'art. 103, l'obbligo derivante da una fonte del diritto differente dalla Carta ONU viene accantonato ("*set aside*"), ma non viene reso nullo o abrogato, continuando invece a restare in vigore¹⁹¹. Dall'articolo in esame, inoltre, è possibile trarre un ulteriore effetto giuridico inerente alla responsabilità statale: se uno Stato non rispetta un obbligo internazionale perché sta dando precedenza a quello prevalente in virtù dell'art. 103,

¹⁹⁰ Cfr. Articolo XIV *bis*, "*Security Exceptions*", let. C) del *General Agreement on Trade in Services*, il cui testo recita: "Nothing in this Agreement shall be construed [...] to prevent any Member from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security".

¹⁹¹ Non mancano, tuttavia, alcuni esponenti della dottrina che, invece, sostengono l'invalidità dei trattati che contengono obblighi in conflitto con quelli derivanti dalla Carta sulla base dell'art. 103. Cfr. Commissione di diritto internazionale, *Fragmentation of International Law*, cit., par. 333-334. Il fatto che gli obblighi della Carta non rendono nulli quelli che derivano da altri trattati internazionali per effetto dell'art. 103 vale a differenziare i primi rispetto alle norme di *ius cogens*. Infatti, si è visto come, nel caso di contrasto con le norme cogenti, il risultato è la nullità del trattato (Cfr. *ibidem*, par. 340). Decade, anche in questa sede, la tesi che vedrebbe la Carta ONU come la Costituzione della Comunità internazionale. Sull'effetto "sospensione" derivante dall'art. 103 si veda anche R. BERNHARDT, *Article 103*, in B. SIMMA *et al* (a cura di) *The Charter of the United Nations*, op. cit., pp. 1292-1302.

esso non sopporterà la relativa responsabilità internazionale¹⁹². Nel medesimo rapporto, la Commissione ha avuto anche modo di evidenziare che il diritto internazionale gode di una presunzione di conciliazione, volendo intendere con quest'ultima espressione che, qualora dovessero sorgere dei conflitti normativi, è necessario porre in essere uno sforzo interpretativo atto a rendere i suddetti obblighi compatibili, la naturale inclinazione del giudice dovendo essere quella di accomodarne la coesistenza, anziché concludere in favore della loro incompatibilità¹⁹³; nel momento in cui tale sforzo dovesse risolversi nella persistenza dell'antinomia, allora – e solo allora – trova applicazione la previsione di cui all'art.103. Lo studio coglie, quindi, un aspetto importante, cioè quello relativo all'armonizzazione delle norme internazionali, ben supportato dalla prassi dei tribunali nazionali e internazionali che tendono, laddove sia possibile e fin quando è possibile, ad evitare un conflitto normativo.

Per tali motivi, appare alquanto convincente la tesi di chi ha sostenuto che l'art. 103 in esame costituisce “*an incentive to courts to avoid a conflict through interpretation, instead of resolve it on the basis of normative hierarchy*”¹⁹⁴, il che, come vedremo, è proprio quello che accade, salvo talune eccezioni anche piuttosto rilevanti¹⁹⁵. A voler riportare un esempio concreto, una delle giurisdizioni che cerca sempre di evitare il conflitto normativo è la Corte europea dei diritti dell'uomo mediante l'approccio della protezione equivalente, cioè l'attribuzione di una presunzione di conformità degli atti delle Organizzazioni internazionali

¹⁹² Sanatoria che, invece, non può essere eccepita nei rapporti tra Stati membri delle NU e Stati terzi. In questo caso, infatti, lo Stato membro dell'ONU potrà certamente avvelersi dell'art. 103 per sostenere la primazia degli obblighi discendenti dalla Carta su quelli posti da altri trattati, ma incorre nella susseguente responsabilità internazionale nei confronti dello Stato terzo. Cfr. CDI, *Fragmentation of International Law*, cit., par. 343. In dottrina, M. MILANOVIC, *Sayadi: The Human Rights Committee's Kadi (or a pretty poor excuse for one...)*, in *EJIL:Talk!*, disponibile su www.ejiltalk.org, 2009, il quale cita l'art. 59 del progetto di articoli predisposto dalla CDI sulla responsabilità degli Stati, e relativo commentario, per suffragare la tesi della mancanza di responsabilità derivante dall'art. 103.

¹⁹³ È noto le Corti nazionali adoperano il principio della *consistent interpretation* per rendere conforme l'ordinamento interno agli obblighi internazionali. In argomento, A. TZANAKOPOULOS, *Domestic Courts in International Law*, op. cit., p. 157 e p. 161 in cui si mette giustamente in risalto che tali Corti hanno censurato l'implementazione delle risoluzioni sulla base delle norme domestiche al fine di aggirare l'effetto dell'art. 103.

¹⁹⁴ Cfr. M. MILANOVIC, *Norm Conflict in International Law*, op. cit., pp. 71-72 e p. 92. L'A. si riferisce in egual modo anche alle norme di *ius cogens*.

¹⁹⁵ Una delle sentenze in tal senso significative è quella della *House of Lords* in *Al jedda v. Secretary of State for Defence*, UKHL 58, 2007, Lord Bingham, parr. 33-35 e par. 39, concernente la presunta violazione dell'art. 5 della CEDU, lamentata dal ricorrente nei confronti delle forze della *Multi-National Force* in Iraq, la forza multilaterale operante in quel paese al momento del ricorso. Sulla base della ris. del Consiglio n. 1546 del 2004, tale forza multilaterale veniva autorizzata a prendere tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza del paese, tra cui il potere di detenere le persone, derivante dall'art. 42 della quarta Convenzione di Ginevra. La *House of Lords*, accettando l'argomento proposto dal governo inglese secondo cui l'art. 103 attribuiva priorità agli obblighi derivanti dalla risoluzione su quelli nascenti dalla CEDU, ha respinto le osservazioni del ricorrente, chiarendo al tempo stesso che la natura “speciale” dei trattati a tutela dei diritti umani non sfuggisse all'ambito applicativo dell'art. 103 e che vi fosse un vero e proprio “clash” tra le due norme, componibile per il solo tramite dell'art. 103.

nei riguardi degli obblighi sanciti dalla CEDU. Tale Corte è giunta ad applicare simile dottrina anche laddove una chiara e irrisolvibile divergenza tra norme internazionali le si è presentata. Espressione di tale orientamento sono le note sentenze rese sui celeberrimi casi *Behrami* e *Saramati*, risolti dal Giudice di Strasburgo mediante l'attribuzione degli effetti giuridici degli atti impugnati non agli Stati, e quindi alle Parti contraenti della CEDU, bensì all'ONU in quanto tale, evitando *in toto* la tematica del conflitto tra gli obblighi discendenti dalla risoluzione n. 1244 e quelli di cui l'art. 5 CEDU, e della conseguente applicazione dell'art. 103¹⁹⁶.

Chiarita l'operatività della clausola di cui all'art. 103, è facilmente intuibile quale sia il principale problema che sorge in relazione alle sanzioni individuali, consistente nel rapporto tra tali sanzioni, contenute in risoluzioni vincolanti del Cds, alle quali si applica quindi il combinato disposto degli artt. 25 e 103 della Carta, e le prescrizioni internazionali a tutela dei diritti umani, che formano anch'esse l'oggetto di obblighi cui gli Stati contraenti devono adempiere¹⁹⁷. La questione certamente più delicata si pone in relazione ai diritti umani procedurali, come appunto l'equo processo, giacché quelli sostanziali che vengono eventualmente ristretti dalle *smart sanctions* non sono assoluti, in quanto già la lettera dei relativi articoli che li sanciscono ne ammettono la restrizione, purché legittima, e non rientrano neppure tra quelli inderogabili nei c.d. stati d'emergenza¹⁹⁸. Il nodo principale da sciogliere, quindi, ruota attorno al diritto all'equo processo, che, a nostro avviso, ha di certo ottenuto rango consuetudinario all'interno dell'ordinamento internazionale. Ciononostante, a tale considerazione si potrebbe obiettare che, nell'adempimento del suo mandato, il Consiglio sia autorizzato a discostarsi dal diritto internazionale generale. Non vi sono, altresì, tutti gli indizi e gli elementi per sostenere che il *due process*, così come previsto e tutelato dall'art. 6 della CEDU, abbia acquisito natura cogente¹⁹⁹. Pertanto, si presentano

¹⁹⁶ Cfr. Corte europea dei diritti uomo, *Case of Behrami v. France*, ricorso n. 71412/01, sentenza del 2 maggio 2007; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Case of Saramati v. France, Germany and Norway*, ricorso n.78166/01, sentenza del 2 maggio 2007, parr. 127, 132-134 e 141. A tal proposito, c'è chi fa notare come simile *modus operandi* sia stato un artificio giuridico scientemente adoperato dal Giudice di Strasburgo al fine di non invalidare la "supremazia" europea della CEDU, la quale sarebbe stata compromessa da una risoluzione, adottata da una stretta cerchia di Stati, che gode di primazia ai sensi dell'art. 103. Cfr., tra i molti, M. MILANOVIC, *Norm Conflict in International Law*, op. cit., p. 86.

¹⁹⁷ La problematica può essere riassunta tramite il seguente interrogativo: "Comment concilier l'intérêt collectif en l'efficacité de sanctions internationales contre le terrorisme avec l'intérêt d'ordre public du respect des droits de l'homme fondamentaux?". Cfr. R. KOLB, *Le contrôle de résolutions contraignantes*, op. cit., p. 407.

¹⁹⁸ I diritti sostanziali che vengono in rilievo sono il diritto di proprietà, il diritto di libertà di circolazione, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, i quali sono suscettibili di ricevere talune restrizioni che, ai sensi del dettato CEDU, devono essere legittime e necessarie per tutelare la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico e altri valori degni di tutela "*in una società democratica*" (enfasi aggiunta).

¹⁹⁹ Abbiamo però già visto come alcuni elementi "duri" di tale diritto, come l'accesso alla giustizia o il diritto ad essere ascoltato, vengono considerati imperativi. Per di più, parte della dottrina sopra citata ritiene che,

solamente due alternative: a) le risoluzioni che impongono agli Stati di applicare le *smart sanctions* prevalgono semplicemente su qualsiasi obbligo confliggente, ivi compresi quelli relativi all'equo processo, che verrebbe quindi sospeso (*set aside*, come chiarito dalla CDI) al fine di permettere ai Membri delle NU di adempiere alle misure decise dal Consiglio²⁰⁰; b) non esiste reale conflitto, dal momento che l'art. 103 non troverebbe applicazione nei confronti dei diritti umani, in quanto facenti parte del tessuto normativo della Carta ONU²⁰¹. Detto altrimenti, ai sensi della medesima Carta, gli Stati non solo sono obbligati ad implementare le decisioni *ex art. 25*, ma anche a rispettare i diritti umani (i trattati che essi stessi hanno ratificato), tanto più che l'Organizzazione stessa, visto l'art. 1 del suo Statuto, è chiamata alla loro promozione²⁰². Ciò che qui stiamo sostenendo, quindi, è la convivenza delle due esigenze, quella securitaria e quella inerente al rispetto dei diritti umani fondamentali, mediante *un'interpretazione sistematica* delle rilevanti disposizioni della Carta che riceverebbe, tra l'altro, adeguato conforto dalla prassi stessa del Cds attinente all'inserimento, nelle risoluzioni con cui si dà vita ai regimi sanzionatori, della già citata *human rights clause*, tramite la quale il Consiglio richiede sì il rispetto e l'applicazione delle sanzioni, ma in modo coerente con il diritto internazionale umanitario, dei rifugiati e dei diritti umani. Non va inoltre trascurato il fatto che l'Assemblea generale abbia sollecitato gli Stati ad assicurare il rispetto dello stato di diritto e ad “*include adequate human rights guarantees in their national procedures for the listing of individuals and entities*”²⁰³, aprendo pertanto le porte ad uno spazio di manovra che consenta quantomeno agli Stati di giungere ad un contemperamento di due interessi egualmente degni di tutela.

nell'ambito dei processi penali (come quelli che scaturiscono dalle sanzioni mirate), il diritto all'equo processo rientri a pieno titolo tra i diritti cogenti. V. *supra* nota 166.

²⁰⁰ Oltremodo esemplificativa, in tal senso, la posizione espressa dall'allora Tribunale di primo grado della Ce in *Yassin Abdullah Kadi*, cit., parr. 181-185.

²⁰¹ Si veda, in particolare, M. LUGATO, *Diritto alla tutela giurisdizionale, Sanzioni individuali contro il terrorismo internazionale e giudici dell'Unione europea*, in *La legislazione penale*, n. 2, 2012, pp. 415-438, in particolare p. 436. La posizione dell'A. trae fondamento dall'interpretazione dell'art. 103 alla luce dei canoni ermeneutici stabiliti dalla Convenzione di Vienna, in virtù dei quali ci si accorge che i diritti umani consacrati negli appositi accordi internazionali non “possano essere considerati fra quelli che la norma intendeva rendere “cedevoli” rispetto agli obblighi posti dalla Carta delle Nazioni Unite”. Similmente, C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali*, op. cit., p. 273; Comitato ONU sui diritti umani, *Case of Nabil Sayadi*, cit., *Concurring Opinion of Committee Member Mr. Iwasawa*.

²⁰² In argomento, N. COLACINO, *Ammissibilità e limiti del sindacato giurisdizionale diffuso sulle sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII, 2012, pp. 565-592, p. 578, secondi cui l'art. 103 non può costituire uno strumento per facili violazioni dell'obbligo di rispetto dei diritti umani *ex art. 1 par. 3* della Carta ONU, stante anche il fatto che, contenutisticamente, esso si rivolge agli Stati e non agli organi delle NU. Di conseguenza, il Consiglio di sicurezza è tenuto, nell'ottemperare al suo mandato, a bilanciare la sicurezza collettiva con il rispetto dei diritti umani.

²⁰³ Cfr. UNGA, A/RES/65/221, adottata il 5 aprile 2011, par. 10.

La dottrina ha anche avanzato un'ulteriore ipotesi in merito al fatto che l'art. 103 non possa trovare applicazione nei riguardi del rapporto tra *smart sanctions* e tutela dei diritti umani, facendo a tal fine notare che la mancanza di adeguati mezzi di tutela di simili diritti a livello consensuale non sia una caratteristica endemica al sistema stesso, ma è dipesa dalla volontà del Cds e, pertanto, non vi sarebbe nessuna “*logical incompatibility*” tra i due piani, quello securitario e quello del rispetto dei diritti umani²⁰⁴. Ne deriva che sia assolutamente fattibile interpretare in modo compatibile i due obblighi, anche per via del fatto che, nell'ordinamento internazionale, “*interference is often mutual*”: è di certo vero che i trattati a tutela dei diritti umani vanno interpretati e applicati “*in connection with the Charter*”, ma è parimenti vero anche l'opposto, ossia che “*the Charter must likewise be interpreted and applied in connection with human rights treaties*”²⁰⁵.

Uno dei modi concreti per comporre il contrasto in via interpretativa è rappresentato dalla presunzione di conformità delle risoluzioni del Consiglio al diritto internazionale. Ritorna, in questa sede, l'utilità di quel passo già richiamato del parere della CIG, in cui è stata per la prima volta elaborata simile presunzione²⁰⁶, che è stata poi adoperata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in *Al-Jedda*²⁰⁷, ed è stata sostenuta anche in dottrina²⁰⁸. Si tratta, innanzitutto, di una presunzione confutabile (*rebuttable*), la quale permette alle disposizioni di una risoluzione del Cds di essere interpretate ed applicate in armonia con le garanzie dei diritti umani e quindi con i trattati a tutela degli stessi, qualora le suddette disposizioni siano redatte in termini ampi e generici. La confutabilità risiede nel fatto che, nel caso in cui la

²⁰⁴ Così, I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions*, op. cit., p. 180. Sulla necessità di un connubio da realizzarsi mediante uno sforzo interpretativo si veda anche A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness*, op. cit., pp. 916-917; E. DE WET, *The Role of European Courts*, op. cit., p. 295. L'A. propone una lettura dell'ordinamento internazionale di tipo costituzionale, ordinato secondo un sistema gerarchico di valori che può aiutare a risolvere conflitti di obblighi internazionali, la cui sommità sarebbe rappresentato dai diritti umani, alcuni dei quali, non a caso, formano anche il contenuto di norme cogenti.

²⁰⁵ Un ulteriore passaggio, riteniamo alquanto significativo, del contributo di E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment*, op. cit., p. 200 recita quanto segue: “[i]t is difficult [...] to construe Art. 103 as a provision affecting the jurisdiction of a judicial body set up by a human rights treaty when the findings of such a body can potentially create a situation of inconsistency with SC resolutions”. Similmente, D. RICHTER, *Judicial review of Security Council*, op. cit., p. 293, secondo cui l'art. 103 non “preclude national courts from reviewing the correct applicability of SC decisions against those very principles of the UN Charter which the SC itself is bound to respect (Art. 24(2) of the UN Charter”.

²⁰⁶ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Certain expenses*, cit., p. 168.

²⁰⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Case of Al-Jedda*, cit., par. 102.

²⁰⁸ Si veda M. MILANOVIC, *Norm Conflict in International Law*, op. cit., pp. 97 ss., in cui l'A. porta l'esempio pratico della risoluzione n. 1546, atto con cui il Consiglio autorizzava la forza multilaterale in Iraq a prendere tutte le misure necessarie a garantire la sicurezza di quel paese, invocata, come si ricorderà, innanzi alla *House of Lords* per giustificare la misura di internamento del ricorrente. È di certo vero che il Consiglio possa aver autorizzato l'internamento quale misura che la Forza multilaterale poteva porre in essere, ma è anche vero che, dai termini vaghi del testo della risoluzione, non si evince che tale internamento dovesse avvenire in spregio degli obblighi inerenti al godimento dell'art. 5 par. 1 della CEDU.

lettera della risoluzione fosse esplicita e chiara nel senso di autorizzare una deroga dalle norme poste a tutela dei diritti umani, allora la presunzione di conformità cessa di operare e si apre un autentico conflitto normativo. La presenza di tale *praesumptio iuris* consegue un duplice fine, ossia eludere lo scontro normativo e garantire un livello elevato di tutela dei diritti umani, evitando, al contempo, che venga chiamato in causa l'art. 103 e il metodo *gerarchico* di soluzione dei conflitti normativi, il quale risulta essere di poca utilità perché “*is mitigated by the legal presumption of an absence of conflict*”²⁰⁹.

La conciliazione e la coesistenza, in definitiva, sono l'unico strumento che permette di superare le intrinseche difficoltà che sorgono nella materia di nostra pertinenza, derivanti dal fatto che, da un lato, vi sono Stati democratici chiamati a eseguire risoluzioni vincolanti del Consiglio che però causano problemi di compatibilità con la tutela dei diritti fondamentali all'interno dei rispettivi ordinamenti domestici e in ambito sovranazionale e internazionale; dall'altro, i medesimi Stati hanno legittimamente interesse a perseguire sia il generico scopo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che, nello specifico, quello della lotta al terrorismo, un nemico sempre presente che ci riguarda molto da vicino, come dimostratoci dal tragico impatto degli ultimi attentati dell'ISIS in Europa, e come ci rammenta l'art. 3 par. 2 del TUE mediante il quale l'Ue “offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, *sicurezza* e giustizia”²¹⁰.

²⁰⁹ Sul punto, A. PETERS, *The Refinement of International Law: From Fragmentation to Interaction and Politicization*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 15, n. 3, 2017, pp. 671-704, p. 684.

²¹⁰ Enfasi aggiunta. Va opportunamente richiamato anche l'art. 67 par. 1 TFUE il quale recita: “L'Unione realizza uno spazio di libertà, *sicurezza* e giustizia nel *rispetto dei diritti fondamentali* nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri”. (corsivo nostro).

Capitolo IV Il ricorso alle “vie di fuga esterne” all’ONU per la salvaguardia dei diritti fondamentali

Come ormai inteso, le sanzioni individuali sono suscettibili di ledere tanto i diritti sostanziali quanto quelli procedurali; e mentre la tutela dei primi può conoscere talune restrizioni e sospensioni in relazione al loro godimento, vuoi per via della lettera dell’articolo che li consacra nei relativi strumenti internazionali, vuoi ancora per la presenza delle clausole sugli stati d’emergenza, il discorso è diverso per i secondi, definiti “*the foundation stone for ‘substantive protection’ against state power*”¹. Ciò posto, diventa quindi essenziale comprendere come le giurisdizioni internazionali, sovranazionali e domestiche abbiano valutato l’esecuzione delle misure adottate per dare effetto alle risoluzioni del Cds sotto il profilo della compatibilità con i diritti fondamentali poc’anzi citati², tenendo ben a mente un dato giuridico di fondamentale importanza: gli unici rimedi giuridici esplicabili dalle persone fisiche e giuridiche in seno all’ONU al fine di contestare sia l’inserimento del loro nome nelle *blacklists* che la successiva applicazione delle misure sanzionatorie nei loro confronti sono rappresentati dal *Focal point* e dall’Ufficio dell’*Ombudsperson*. Alla luce di ciò, e malgrado le indubbe miglorie che hanno caratterizzato l’evoluzione di tale Ufficio, appaiono di enorme rilievo quelle “vie di fuga” esterne all’ambito onusiano, mediante le quali è possibile salvaguardare i propri diritti fondamentali e ottenere eventualmente una compensazione pecuniaria a fronte di un pregiudizio di cui il singolo si dichiara vittima. Giova, tuttavia, ribadire che la possibilità di contestare i provvedimenti contenuti nelle risoluzioni del Consiglio dinnanzi ai tribunali nazionali/internazionali non è prevista né tantomeno disciplinata dalle suddette risoluzioni, le quali, invece, nulla dicono al riguardo³.

4.1 Il sindacato giurisdizionale “pieno” degli atti attuativi delle sanzioni ONU nella giurisprudenza dell’Unione europea

¹ Cfr. R. CLAYTON – H. TOMLINSON, *The Law of Human Rights*, Oxford University Press, 2000, p. 550.

² Già nel 2007, M. ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela*, op. cit., p. 669, aveva colto pienamente tale problema. Difatti, egli aveva rilevato come, a dispetto delle modifiche apportate dal Consiglio con riguardo alle *smart sanctions* (in particolare l’istituzione del *Focal point*), “la tutela dei diritti degli individui iscritti nelle liste dei comitati delle sanzioni continuerà, anche nel prossimo futuro, ad essere affidata agli organi giurisdizionali comunitari o nazionali”. Ad oggi, tale constatazione continua ad avere una sua indubbia valenza e correttezza, nonostante le ulteriori miglorie intervenute in ambito ONU, tra cui l’istituzione dell’*Ombudsperson*.

³ Sembra che l’attività giurisdizionale di revisione delle risoluzioni sia sconosciuta dai relativi comitati, i quali non ammettono discrezionalità in ordine all’implementazione della risoluzione da parte degli Stati. Tuttavia, un’argomentazione contraria potrebbe riscontrarsi nella sezione 8 a) delle *Guidelines* del vecchio comitato 1267, la quale, con riguardo alla procedura di *de-listing*, afferma che quest’ultima “non pregiudica «available procedures»”. Cfr. M. GESTRI, *Quali rimedi a tutela*, op. cit., p. 88.

4.1.1: L'immunità giurisdizionale degli atti comunitari che implementano le sanzioni ONU (*Kadi I*)

Come già sottolineato più volte, il punto di svolta maggiormente significativo, nonché *leading case* in materia, è costituito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Ue. Difatti, prima di *Kadi II*, sentenza storica resa dalla medesima Corte su appello proposto dai ricorrenti nei riguardi della pronuncia del Tribunale di primo grado (*Kadi I*), non è possibile rintracciare nessuna sentenza, né in ambito nazionale né europeo, che in qualche modo sbilanci il rapporto tra la preoccupazione di non pregiudicare il regime delle sanzioni onusiane e la necessità di assicurare la salvaguardia dei diritti fondamentali in favore di quest'ultimi, e ciò è probabilmente indice di un atteggiamento di timida prudenza, se non di deferenza, nei confronti delle risoluzioni vincolanti del Consiglio. Avverando quelle prospettive di un impulso comunitario (oggi unionale) verso una migliore gestione delle sanzioni sostenute da autorevole dottrina italiana⁴, è proprio con *Kadi II* che avviene uno sbilanciamento del suddetto rapporto.

La disamina della giurisprudenza dell'Ue, pertanto, non può che prendere le mosse dal caso *Kadi I*⁵, il quale, oltre ad essere rilevante per il solo fatto che darà il là a una vicenda processuale che si protrarrà per quasi un decennio, assume una particolare importanza alla luce di almeno due elementi cardine: il rapporto tra l'ordinamento comunitario e quello onusiano -e quindi il grado di chiusura o di permeabilità di uno rispetto all'altro-, e la natura della valutazione che la Corte, in virtù di tale rapporto, può eventualmente effettuare sulle risoluzioni del Cds. Prima di entrare nel cuore dell'esame, un breve riepilogo delle vicende fattuali e del riferimento normativo ci sembra opportuno. Sotto quest'ultimo aspetto, va detto che la Comunità europea (oggi Ue) era solita recepire gli atti del Consiglio di sicurezza mediante una “*Common Position*” in ambito Politica Estera e Sicurezza Comune (PESC), deliberata all'uopo dal Consiglio, sulla cui base veniva poi adottato un regolamento

⁴ Ci riferiamo in particolare a B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *Diritto dell'Unione europea*, Vol. 11, n. 2, 2006, pp. 333-345, in specie pp. 341-343.

⁵ Per inciso, ci rapporteremo solamente con la sentenza *Kadi*, sottolineando però che il Tribunale di primo grado ha deciso, contestualmente e seguendo la stessa linea argomentativa, il caso *Yusuf and Al Barakat Barakat v. Council of the European Union and Commission*, causa T-306/01, 21 settembre 2005, parr. 293-299, in cui il Tribunale spiega come le misure sanzionatorie, aventi carattere precauzionale, perseguono uno scopo legittimo di interesse pubblico fondamentale e non inficiano la sostanza dei diritti in causa. Inoltre, a distanza di un anno, il medesimo organo giurisdizionale ha deciso, in termini sostanzialmente analoghi, altri due contenziosi. Cfr. Tribunale di primo grado, *Chafiq Ayadi v. Council of the European Union*, caso T-253/02, sentenza del 12 luglio 2006; *Faraj Hassan v. Council of the European Union and Commission*, caso T-49/04, sentenza del 12 luglio 2006.

comunitario. Nel caso della vicenda *Kadi*, l'*iter* è proprio questo: la risoluzione n. 1267 del Cds è stata immessa nell'ordinamento comunitario tramite le *Common Position* n. 1999/727⁶, a cui ha fatto seguito alcuni Regolamenti del Consiglio (tra cui il n. 881/2002)⁷ e della Commissione (n. 866/2003)⁸, adottati sulla base degli artt. 60, 301 e 308 del TCE⁹. Nello specifico, il ricorrente ha impugnato il regolamento n. 881, il quale aveva provveduto ad imporre le misure sanzionatorie nei confronti del sig. *Kadi*, cittadino saudita sottoposto al congelamento dei beni in suo possesso per essere stato "listato" all'interno del Comitato n. 1267. L'impugnazione del regolamento controverso attiene a diversi profili, sia formali che sostanziali, tra cui l'incompetenza del Consiglio ad adottare regolamenti rivolti verso i privati e non verso gli Stati, e la violazione dei diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento comunitario, tra cui il diritto di godere della proprietà privata, il diritto di essere ascoltato presso un giudice e il diritto a ottenere un rimedio effettivo¹⁰.

Ciò che si nota fin dal principio è la diversa impostazione del problema principale *in casu*, ovvero sia quello di comprendere il rapporto tra i due ordinamenti. Difatti, mentre il ricorrente sostiene l'indipendenza della Comunità europea rispetto all'ONU per via delle caratteristiche *sui generis* della stessa Comunità, tesi evidentemente volta ad evitare di riconoscere l'esistenza di un conflitto normativo¹¹, le Istituzioni convenute insistono sulla

⁶ Cfr. 1999/727/CFSP: *Council Common Position of 15 November 1999 concerning restrictive measures against the Taliban*, in GU L 294, successivamente emendata per adattare le ulteriori risoluzioni del Cds in materia.

⁷ Cfr. Regolamento del Consiglio n. 881/2002/CE, *che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan*, in GU L 139 del 29 maggio 2002.

⁸ Cfr. Regolamento della Commissione n. 866/2003/CE, *recante diciottesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001*, in GU L 124 del 20 maggio 2003.

⁹ Il tema della base normativa riveste particolare importanza alla luce del fatto che, al tempo della pronuncia, non era entrato ancora in vigore il Trattato di Lisbona, il quale ha invece previsto un'apposita disposizione idonea ad adottare sanzioni europee nei riguardi delle persone fisiche. Difatti l'art. 75 e, soprattutto, l'art. 215 parr. 1 e 2 del TFUE hanno posto rimedio alla situazione normativa risultante dal precedente TCE e dal linguaggio "aperto" dell'art. 301, il quale, unitamente agli artt. 60 e 308, veniva considerato la base per l'adozione dei regolamenti che impongono sanzioni. Sul punto, cfr. T. TRIDIMAS – J. A. GUTIERREZ-FONS, *EU Law, International Law*, op. cit., p. 5 e pp. 15-16. Per un commento sul ragionamento del Tribunale su questo aspetto precipuo si veda M. BULTERMAN, *Fundamental Rights*, op. cit., pp. 762-763.

¹⁰ Cfr. Tribunale di primo grado, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 59. La dottrina in merito è amplissima, per cui si veda, oltre i contributi citati *infra*, anche R. DICKMANN, *L'efficacia delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite nell'ordinamento comunitario*, in www.federalismi.it; N. LAVRANOS, *Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, 2006, pp. 471-490; C. ECKES, *Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures: The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance*, in *European Law Review*, Vol. 14, n. 1, 2008, pp. 74 ss.

¹¹ Cfr. Tribunale di primo grado, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 140.

necessità che la Comunità rispetti gli obblighi che derivano dal diritto internazionale, in specie quelli nascenti dall'appartenenza degli Stati membri della Ce alle NU¹². Quest'ultima tesi risulta, a parere della Corte, maggiormente conforme alla realtà giuridica internazionale, e pertanto, adottando un approccio "internazionalistico", o se si preferisce monista¹³, cala l'ordinamento comunitario nel contesto più ampio del diritto internazionale, il quale si caratterizza per la presenza della Carta ONU, vincolante per i *singoli* Membri della Comunità, e dell'art. 103 della stessa Carta, il quale impone la supremazia degli obblighi onusiani su quelli contratti mediante qualsiasi altro trattato internazionale, ivi compresi i Trattati istitutivi della Comunità¹⁴.

La Corte, in particolare, ha riconosciuto che il rispetto del diritto internazionale derivi dagli artt. 297 e 307 del TCE, in virtù dei quali non solo gli Stati membri, ma la Comunità in quanto tale si impegna a dare effetto agli obblighi posti dalle risoluzioni e dalla Carta ONU¹⁵. Di conseguenza, non devono essere frapposti ostacoli al soddisfacimento di tali obblighi, ostacoli che si potrebbero ben identificare nell'esercizio di un sindacato giurisdizionale delle risoluzioni del Consiglio, materia su cui la Corte dichiara manifestamente la sua incompetenza perfino con riguardo a un esame di compatibilità coi diritti umani¹⁶, a causa del fatto che, valutando i regolamenti, sarebbe come dire che si esaminano a monte anche la legalità ed il contenuto della risoluzione. Detto altrimenti, le risoluzioni ONU godono di una *immunità giurisdizionale*, il cui fondamento normativo è da ascrivere agli artt. 24, 25 e 103 della Carta, i quali non permettono al Tribunale di esercitare le sue competenze e di sorvegliare sul rispetto dei diritti fondamentali¹⁷. Malgrado ciò, e

¹² *Ibidem*, parr. 153-156 e 162. Quest'ultimo punto è di estrema rilevanza, in quanto, secondo l'opinione del Consiglio, alla luce della "superiorità" dell'ordinamento onusiano, il sindacato giurisdizionale che la Corte potrebbe effettuare sarebbe circoscritto alla sola valutazione inerente all'esistenza di un "manifest error".

¹³ Così M. F. LABOUZ, *Les sanctions ciblées et l'articulation entre ordre juridique international et ordre juridique de l'Union*, in *Les Sanctions Ciblées au carrefour des droits international et européen*, op. cit., p. 27-28.

¹⁴ Cfr. Tribunale di primo grado, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., parr. 181-186.

¹⁵ *Ibidem*, parr. 192-195 e par. 203. La Corte sembra quindi confermare quanto già espresso in *Aden v. Council*, T-306/01 R, sentenza del 7 maggio 2002, par. 87, in cui ha specificato che "the Community must respect international law either in its own capacity or as the *de facto* successor to the obligations of the Member States under Article 25 of the United Nations Charter" (corsivo nostro).

¹⁶ Cfr. Tribunale di primo grado, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., parr. 215-218. In dottrina, cfr. E. CANNIZZARO, *Security Council Resolutions and EC Fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi Case*, in M. CREMONA – F. FRANCONI – S. POLI, *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, op. cit., p. 39; J. S. VARA, *The Consequences of Kadi: Where the Divergence of Opinion between EU and International Lawyers Lies?*, in *European Law Journal*, Vol. 17, n. 2, 2011, pp. 252-274, pp. 254-255. È chiaro che il Tribunale rigetta la separazione degli ordinamenti, non accogliendo di fatto la posizione dei ricorrenti che ritenevano, invece, che la primazia delle risoluzioni fosse solamente confinata all'interno del diritto internazionale, non anche di quello comunitario.

¹⁷ Tale passaggio ha mosso le critiche di L. B. DE CHAZOURNES – P. J. KUIJPER, *Mr Kadi and Mrs Prost*, op. cit., p. 75.

proprio in virtù della natura internazionalistica della metodologia adoperata, la Corte stessa si riserva l'esercizio di un particolare controllo, peraltro incidentale, sulle risoluzioni ONU, ossia quello derivante dal rapporto con le norme cogenti¹⁸. Nella fattispecie, tuttavia, da tale controllo non è stata riscontrata alcuna violazione delle norme medesime, poiché, secondo la Corte, i diritti di cui il ricorrente lamenta la lesione sono suscettibili di subire restrizioni, purché legittime, alla luce di motivazioni che attengono alla sicurezza pubblica europea, come la lotta al terrorismo¹⁹. Degno di nota è, comunque, il fatto che i giudici abbiano ritenuto che solo una privazione arbitraria della proprietà possa essere considerata cogente, salvo non considerarla tale nel caso di specie.

Va detto, inoltre, che i giudici hanno avuto modo di esprimersi sulla natura dei provvedimenti che caratterizzano le *smart sanctions* e hanno affermato in proposito che le esenzioni ai congelamenti dei beni, previste all'interno della risoluzione del Cds, valessero a sostenere che tale misura non abbia lo scopo né l'effetto di assoggettare le persone a un trattamento disumano e degradante, e sono servite come ulteriore argomento alla Corte per ribadire la legittimità delle restrizioni dei diritti del ricorrente²⁰. Sotto quest'aspetto, tuttavia, abbiamo già sottolineato che ciò è vero solo formalmente, perché sostanzialmente l'applicazione, anche *sine die*, delle sanzioni mirate rende la situazione giuridica del soggetto assai complicata²¹.

¹⁸ Cfr. Tribunale di primo grado, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., parr. 226-227 e par. 282.

¹⁹ *Ibidem*, parr. 233 ss. e 287-290. Non sono mancate critiche verso tale impostazione che si risolve in un livello di tutela dei diritti fondamentali estremamente ristretto, poiché i diritti sostanziali che vengono in rilievo in rapporto alle *smart sanctions* non sono assoluti. Cfr. B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio*, op. cit., p. 341, secondo cui “lo spostamento del problema del rispetto dei diritti fondamentali dal piano del diritto comunitario a quello del diritto internazionale abbia solo costituito, nella specie, una strada più comoda per venire ad una soluzione negativa circa la violazione dei diritti fondamentali medesimi”. Inoltre, A. ATTERITANO, *Il congelamento dei beni*, op. cit., p. 1717 e p.1725, sostiene che la scelta del Tribunale di procedere ad una valutazione alla luce dello *ius cogens* abbia una motivazione (che non viene però data dal Tribunale medesimo), ovvero “applicare, al caso concreto, le norme giuridiche che appartengono all'ordinamento in cui sono integrate e che sono strutturate secondo un ordine gerarchico”. Secondo M. GESTRI, *Quali rimedi a tutela*, op. cit., pp. 93-94, il Tribunale ha inteso sostenere che il diritto di accedere a un giudice rientri tra le norme cogenti, ma la sua violazione si riscontra solo in presenza di una “arbitraria e completa privazione di ogni mezzo di ricorso”. Tale non era nel contenzioso in esame dinnanzi al Tribunale.

²⁰ Cfr. Tribunale di primo grado, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., parr. 239-248. Altresì, la Corte, in modo erroneo e fuorviante, ha ritenuto che l'esistenza di un Comitato deputato alla gestione delle sanzioni, unitamente alle suddette esenzioni, costituissero una “adequate protection of the applicant's fundamental rights”.

²¹ In merito, M. SCHEININ, *Is the ICJ Ruling in Kadi Incompatible with International Law?*, in M. CREMONA – F. FRANCONI - S. POLI, *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, op. cit., p. 62, ritiene che le sanzioni, per come implementate, realizzino un “criminal charge” ai sensi dell'art. 14 del Patto ONU sui diritti civili e politici. Ci sia consentito anche citare un passaggio, a nostro avviso significativo, del contributo di M. LUGATO, *Diritto alla tutela giurisdizionale*, op. cit., p. 434, nella parte in cui sottolinea criticamente come “il terrorismo internazionale ha potuto giustificare l'iniziale impianto sanzionatorio, di carattere emergenziale, istituito all'inizio degli anni 2000, ma non può continuare a giustificarlo oggi, trascorsi più di dieci anni da allora, a fronte di misure che, nonostante la loro severità, non hanno alcuna limitazione temporale”.

Come si può notare, sotto il profilo del diritto internazionale, il ragionamento della Corte è conforme a quest'ultimo²², avendo affermato l'unico controllo che in linea di principio le è consentito, vale a dire la sindacabilità delle risoluzioni in rapporto solamente alle norme cogenti; ciò ha ulteriormente chiarito che tali norme possano fungere da limitazioni al Consiglio quando agisce in base al Cap. VII²³. Lì dove la Corte risulta meno convincente è nel riferimento alle *norme comunitarie* attraverso cui ha basato la supposta supremazia dell'ordinamento onusiano su quello comunitario. Come rilevato, il giudice di prime cure si è avvalso del contenuto delle previsioni di cui agli artt. 297 e 307 TCE, al fine di ribadire che la Comunità è tenuta al rispetto del diritto internazionale, sebbene quest'ultima non sia parte contraente della Carta ONU e non possa essere considerata quale destinatario diretto delle risoluzioni del Cds. Sennonché, il richiamo all'art. 307 sembra essere pretestuoso e oltremodo forzato, giacché permetterebbe di porre in essere un'azione che va al di là delle competenze delle Istituzioni comunitarie, cioè l'adozione di un regolamento che non viene scrutinato alla luce di uno dei principi costituzionali della Comunità, ossia gli *standards* inerenti alla tutela dei diritti umani²⁴. Il suddetto articolo, invece, stabilisce “semplicemente” che si debbano adoperare quelle misure idonee a risolvere un contrasto normativo, senza che ciò comporti un inopportuno sacrificio dei valori e dei principi fondamentali che caratterizzano il diritto europeo, come le libertà e i diritti tutelati dall'art. 6 del TUE²⁵. Argomentando nel modo in cui ha fatto la Corte significa

²² Si veda C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case*, op. cit., p. 13. Si ricorderà che l'A. è uno dei noti sostenitori della Carta come la costituzione della Comunità internazionale. Secondo P. DE SENA – M. C. VITUCCI, *The European Courts*, op. cit., p. 196, 210 e 216, la primazia quasi fideistica che la Corte ha accordato alle risoluzioni del Consiglio, al punto tale da non esitare a piegare i valori europei in favore delle NU, è comprensibile alla luce dell'approccio definito *dédoublement fonctionnel*. In sostanza, la Corte avrebbe fatto uso delle sue prerogative al fine di “act on behalf of the Un legal order, aiming specifically at facilitating the realization of values stemming from that order”, valori che sono considerati come appartenenti ad un ordinamento giuridico superiore.

²³ Secondo R. KOLB, *Le contrôle de résolutions contraignantes*, op. cit., p. 408, la motivazione di utilizzare il solo parametro dello *ius cogens* deriva dalla volontà di non interferire eccessivamente col regime delle sanzioni e di riconoscere comunque la primazia degli obblighi della Carta. Si esprime in termini molto positivi sulla presa di posizione della Corte A. BIANCHI, *Human Rights*, op. cit., pp. 498-499, sostenendo che i diritti umani di natura cogente abbiano costituito i “constitutional parameters against which the legality of the SC anti-terror measures”. In senso parzialmente critico cfr. M. BULTERMAN, *Fundamental Rights*, op. cit., pp. 769-770, in quanto la Corte ha richiamato erroneamente un passo dell'opinione consultiva della CIG, concernente l'uso o la minaccia delle armi nucleari, in cui è stata solamente riconosciuta l'appartenenza del diritto internazionale umanitario al diritto internazionale generale, al fine di dare “an interpretation of these norms [jus cogens] which finds hardly any support in international legal practice or doctrine”.

²⁴ In tal senso P. DE SENA – M. C. VITUCCI, *The European Courts*, op. cit., p. 217 e p. 223.

²⁵ Cfr. M. NETTESCHEIM, *UN Sanctions against Individuals - A Challenge to the Architecture of European Union Governance*, in Walter Hallstein-Institut, 2007, p. 19.

realizzare una “*improbable functional succession*” degli obblighi posti a carico degli Stati membri, in relazione alla loro appartenenza alle NU, alla Comunità, oggi Ue²⁶.

Prima di passare all’analisi della sentenza d’appello resa dalla Corte di giustizia, va detto che l’impostazione del Tribunale non è stata affatto condivisa dall’allora Avvocato generale Maduro, il quale, anzi, all’interno della sua opinione, ha declinato il rapporto tra ordinamento comunitario e quello internazionale in termini di indipendenza del primo rispetto al secondo, evincendo tale indipendenza dalla seguente considerazione giuridica: i Trattati istitutivi della Comunità hanno dato vita ad un “*municipal legal order of trans-national dimensions, of which [they] form the ‘basic constitutional charter’*”, come chiarito nella storica sentenza *Van Gend en Loos*²⁷. Il diritto europeo, in particolare, richiede, come principio generale di diritto, che qualsiasi atto comunitario debba essere sottoposto ad un sindacato giurisdizionale alla luce della tutela dei diritti fondamentali, non importando se l’atto in questione sia stato adottato per dare effetto a una risoluzione del Cds. L’unica circostanza che potrebbe sollevare la Corte dal concedere l’adeguata tutela giudiziaria ai diritti del ricorrente sarebbe la presenza di un meccanismo, in ambito onusiano, cui rivolgersi per ottenere siffatta tutela. Non essendo presente un tale organo, la protezione dei diritti fondamentali deve essere offerta dalla Corte nell’esercizio delle competenze assegnate dal Trattato²⁸.

4.1.2: Il capovolgimento dell’impostazione monistica del Tribunale eseguito dalla Corte di giustizia in *Kadi II*

Come già anticipato, in appello la Corte di giustizia ha sostanzialmente abbracciato quanto prospettato dall’Avvocato generale, soprattutto per quanto concerne i richiami alle motivazioni di ordine costituzionale, funzionali a evitare di concedere alle risoluzioni del Cds quell’immunità giurisdizionale che era stata invece affermata dal Tribunale²⁹. La

²⁶ Cfr. P. DE SENA – M. C. VITUCCI, *The European Courts*, op. cit., p. 198.

²⁷ Cfr. Opinion of the Advocate General Maduro, *Kadi v. Council and Commission*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, 16 gennaio 2008, par. 21 e 24. A quest’ultimo paragrafo va attribuita un’opportuna rilevanza, in quanto si apprende che “the Community is bound by a rule of international law, the Community Courts must bow to that rule with complete acquiescence and apply it unconditionally in the Community legal order”.

²⁸ *Ibidem*, par. 54. A giudizio dell’Avvocato generale, peraltro, la lotta al terrorismo non giustifica la lesione dell’essenza stessa del diritto ad essere ascoltati e ad ottenere un rimedio effettivo; tutt’al più, si può riconoscere che, in virtù della suddetta lotta, sia necessario operare un diverso bilanciamento di interessi, ma la protezione deve essere sempre accordata (cfr. *Ibidem*, par. 45-46).

²⁹ Cfr. Corte di giustizia dell’Ue, *Kadi and Al Barakaat International Foundation*, cit., par. 281-285. In argomento la letteratura è più che vasta, per cui ci limiteremo a segnalare, *ex plurimis*, G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in *Harvard International Law*

considerazione di fondo avanzata dalla Corte di giustizia consiste in un approccio dualista e pluri-ordinamentale tra Ue e ONU³⁰, il quale funge da anticamera per la successiva affermazione in merito alla doverosità che il regolamento europeo, ancorché attuativo delle risoluzioni del Cds, non possa sfuggire al sindacato di legittimità alla luce dei diritti fondamentali consacrati nell'ordinamento Ue³¹.

Il Giudice di Lussemburgo ha posto a fondamento della propria *ratio decidendi* due motivazioni, atte a sostenere il potere di sindacare la legittimità dei regolamenti europei³². La prima riguarda la posizione della Carta all'interno del diritto dell'Ue. Pur riconoscendo che le Istituzioni europee siano obbligate al rispetto delle risoluzioni del Cds nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale³³, la Corte non ha assegnato una particolare rilevanza alla Carta, considerandola come uno dei trattati stipulati dagli Stati prima della costituzione della CE³⁴. Ciò ha suscitato parecchie critiche in dottrina³⁵, basate sul fatto che è lo stesso Trattato istitutivo che pone la Carta in una posizione certamente più elevata rispetto ad altri accordi internazionali, in virtù dell'art. 3 par. 5 del TUE, il quale prescrive il rispetto dei *principi* della Carta ONU³⁶. Anche la CDI nel noto rapporto sul

Journal, Vol. 1, n. 51, 2009, pp. 1 ss.; T. TRIDIMAS – J. A. GUTIERREZ-FONS, *EU Law, International Law*, op. cit., pp. 3 ss.; D. HALBERSTAM – E. STEIN, *The United Nations, the European Union and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order*, in *Public Law and Legal Theory Working Paper Series*, 2008, pp. 1-60; S. ZASOVA, *La lutte contre le terrorisme à l'épreuve de la jurisprudence du TPJCE*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, Vol. 19, 2008, p. 481 ss.

³⁰ Si veda il commento di N. LAVRANOS, *Judicial Review of UN Sanctions by the European Court of Justice*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 78, n. 3, 2009, pp. 343-359, in specie p. 349, il quale, efficacemente, fa notare come “the Court of Justice views the Community legal order and the international legal order as two distinct planets in the same universe of law”.

³¹ Il processo di integrazione europea con riguardo alla tutela dei diritti umani ha preso le mosse da una serie di sentenze della Corte di giustizia (tra cui le più significative sono senza dubbio la *Stauder* e la *Nold*) che, nell'impossibilità di riferirsi a norme precipe all'interno dei Trattati, le ha dedotte dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Successivamente, i diritti umani sono entrati espressamente a far parte del tessuto normativo comunitario tramite il Trattato di Maastricht, il cui art. F par. 2 innalzava i diritti tutelati dalla CEDU a principi generali del diritto comunitario. Il punto di arrivo è rappresentato dal Trattato di Lisbona che rende vincolante la Carta di Nizza. Non può quindi non riconoscersi che i diritti umani rappresentino un intimo collante che caratterizza l'ordinamento comunitario, oggi dell'Ue.

³² La competenza della Corte di potersi pronunciare in merito ai ricorsi vertenti sulla legittimità degli atti dell'Unione che prevedono sanzioni nei riguardi delle persone fisiche e giuridiche è disciplinata in modo specifico dall'art. 275 par. 2 del TFUE.

³³ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Kadi and Al Barakaat International Foundation*, cit, parr. 293-296.

³⁴ *Ibidem*, par. 285.

³⁵ Si veda G. DE BURCA, *The European Court of Justice*, op. cit., p. 27; C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case*, op. cit., pp. 654 ss., secondo cui la Carta non è un semplice trattato, in quanto racchiude i principi dell'ordinamento internazionale. Al tempo stesso, l'A. critica ampiamente il livello di tutela dei diritti fondamentali offerti a livello delle NU.

³⁶ L'articolo inoltre sancisce il generico rispetto del diritto internazionale da parte dell'Unione. Secondo A. GIANELLI, *La tutela dei diritti dell'uomo*, op. cit., pp. 58-59, il riferimento ai principi della Carta limita il rispetto della Comunità nei confronti della Carta stessa solamente a quest'ultimi, non imponendo dunque un'assoluta obbedienza. Peraltro, come accuratamente notato da G. DE BURCA, *The European Court of Justice*, op. cit., p. 4, tali passaggi della sentenza vanno apertamente contro un orientamento ben definito, assunto dall'Unione europea, che può essere definito di “distinctive fidelity to international law”. *Contra* M.

fenomeno della frammentazione del diritto internazionale ha voluto ribadire che la Carta ONU “*enjoys special character owing to the fundamental nature of some of its norms*”³⁷.

La seconda statuizione avanzata dalla Corte, volta ad evitare di riconoscere l’esistenza di un conflitto normativo puro che avrebbe chiamato in causa l’applicazione dell’art. 103 della Carta, risiede nella considerazione che quest’ultima non indica alcun modo preciso per implementare le risoluzioni deliberate dal Cds, ma dà anzi agli Stati una “*freedom of choice*”³⁸. L’importanza di questo passaggio è piuttosto evidente, in quanto la Corte sta asserendo, surrettiziamente, che il sindacato giurisdizionale sugli atti europei che sono adottati per eseguire le decisioni del Cds trova giustificazione *nell’assenza di applicabilità diretta* delle risoluzioni nell’ordinamento comunitario e che, per tale motivo, non è possibile concedere l’immunità giurisdizionale ai regolamenti che eseguono le medesime risoluzioni³⁹. Tale immunità, precisa debitamente la Corte, non è giustificata né dalle disposizioni dei Trattati né dalla “*alleged absolute primacy of the resolutions of the Security Council*”⁴⁰, in quanto essa contrasta apertamente con i *core values* dell’Ue, identificati

NETTESCHEIM, *UN Sanctions against Individuals*, op. cit., pp. 15-17, il quale fa notare che, effettivamente, e nonostante abbia sempre formulato espressioni di apertura verso il diritto internazionale, la Corte di giustizia abbia in realtà considerato l’ordinamento europeo come un ordinamento auto-referenziale, attitudine ben dimostrata dal fatto che essa “*determines whether a treaty provision or an act of an international body may be granted legal status within the EU in light of its aims and tasks*”.

³⁷ Cfr. CDI, *Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law*, 2006, par. 36.

³⁸ Cfr. Corte di giustizia dell’Ue, *Kadi and Al Barakaat International Foundation*, cit., par. 298. Non è affatto un caso che tale argomentazione sia stata successivamente ripresa dalla Corte EDU. Da un punto di vista formale, tuttavia, è difficile negare tale sfumatura, se solo si pensa che le risoluzioni non sono atti *self-executing* e che abbisognano di un’attività integratrice, sia nazionale o sia regionale, per spiegare utilmente tutti i loro effetti. In merito, alla questione dell’adattamento delle risoluzioni onusiane all’interno del tessuto giuridico nazionale si vedano, almeno, G. CATALDI, *Sull’applicazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza nel diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 81, 1998, pp. 1022-1041; C. PORTELA, *National Implementation of United Nations Sanctions*, op. cit., pp. 13-30; A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness*, op. cit., p. 896; S. MARCHISIO, *L’ONU*, op. cit., p. 230; V. GOWLLAND-DEBBAS (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions*, Nijhoff, 2004; E. CARISH, *Implementation of United Nations targeted sanctions*, in T. J. BIERSTEKER – S. E. ECKERT – M. TOURINHO, *Targeted Sanctions*, op. cit., pp. 150-171. In merito alla corretta implementazione delle sanzioni, il *Compendium of the High-level Review*, cit., pp. 21-22 e raccomandazione 4-7, evidenzia, purtroppo, il poco supporto che gli Stati ricevono in tal senso sia dai gruppi di esperti in seno ai Comitati delle sanzioni che da quest’ultimi.

³⁹ Cfr. Corte di giustizia dell’Ue, *Kadi and Al Barakaat International Foundation*, cit., par. 299. Secondo R. PAVONI, *Freedom to Choose the Legal Means for Implementing UN Security Council Resolutions and the ECJ Kadi Judgement: A Misplaced Argument Hindering the Enforcement of International Law in the EC*, in M. CREMONA – F. FRANCONI – S. POLI, *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, op. cit., p. 31, la libertà di scelta quanto all’applicazione delle risoluzioni ONU permea l’intero giudizio della Corte al punto tale da risultare decisivo per rafforzare l’idea dell’autonomia dell’ordinamento europeo rispetto a quello onusiano, da cui ne discenderebbe il potere della Corte di sindacare i regolamenti attuativi di tali risoluzioni alla luce dei *diritti umani sanciti nell’Ue*.

⁴⁰ Cfr. Corte di giustizia dell’Ue, *Kadi and Al Barakaat International Foundation*, cit., parr. 300-305.

all'interno dell'art. 6 TUE, i quali non possono essere sacrificati, in maniera deferenziale, in favore dell'ordinamento ONU e del perseguimento della lotta al terrorismo⁴¹.

Il giudice di Lussemburgo, pertanto, e in modo perentorio, ha ben chiarito che è l'ordinamento europeo che non tollera che i suoi atti siano sottratti a una valutazione di conformità con i diritti fondamentali da espletarsi in sede giurisdizionale, avendo cura di rimarcare, al tempo stesso, che tale *modus operandi* non discute assolutamente la primazia della risoluzione sul piano internazionale⁴². La questione dei rapporti tra i due ordinamenti, quindi, è stata risolta in una prospettiva gerarchica delle *fonti europee*, in virtù delle quali è plausibile che le risoluzioni ONU (e in genere la Carta) prevalgano sul diritto secondario, ma non sui i Trattati istitutivi (qualificati come la *supreme law of the land*)⁴³ e i suoi principi fondativi di natura costituzionale, tra cui la tutela dei diritti umani⁴⁴. Va inoltre sottolineato che il giudizio della Corte differisce da quello del Tribunale anche sotto un diverso punto di vista: essa *esclude* la possibilità di valutare la legittimità internazionale dell'atto da cui origina il regolamento, anche solo per quanto attiene alla compatibilità con lo *ius cogens*⁴⁵.

⁴¹ *Ibidem*, par. 303.

⁴² *Ibidem*, parr. 286-288. Come osservato in dottrina, la Corte elude in tal modo l'applicazione dell'art. 103 della Carta ONU. Cfr. M. LUGATO, *Diritto alla tutela giurisdizionale*, op. cit., p. 424; E. CANNIZZARO, *Security Council Resolutions*, op. cit., p. 43. Secondo M. F. LABOUZ, *Les sanctions ciblées*, op. cit., p. 32, la Corte ha dato "une leçon de démocratie judiciaire à l'ONU". Contra S. CASSELLA, *Les suites de l'arrêt Kadi de la CJCE : quel équilibre entre protection de la sécurité internationale et respect des droits de l'homme?*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 56, 2010, pp. 714-715 e pp. 718-720, secondo cui, arroccandosi su argomentazioni vertenti sulla "costituzionalizzazione" dei diritti in ambito europeo, la Corte ha ignorato il fatto che l'Ue, nell'ambito delle sanzioni imposte dall'ONU, esercita una *competenza vincolata*, con ciò intendendo che le sanzioni sono adottate dal Cds e non lasciano discrezionalità quanto alla loro applicazione.

⁴³ V., nello specifico, N. LAVRANOS, *Judicial Review of UN Sanctions*, op. cit., p. 349.

⁴⁴ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Kadi and Al Barakaat International Foundation*, cit., parr. 307-309. A giudizio di M. ARCARI, *Forgetting Article 103 of the UN Charter? Some perplexities on 'equivalent protection' after Al-Dulimi*, in *Questions of International Law*, 6, 2014, pp. 31-41, p. 33, *Kadi II* segna l'inizio dell'affermarsi di tecniche giuridiche adoperate chiaramente al fine di non chiamare in causa l'art. 103 della Carta, parallelamente a quanto avviene innanzi alla Corte EDU a partire dal caso *Nada*. In merito al medesimo articolo, secondo A. GATTINI, *Effects of Decisions of the UN Security Council in the EU Legal Order*, in E. CANNIZZARO – P. PALCHETTI – R. A. WESSEL, *International Law as Law of the European Union*, Nijhoff, 2012, pp. 216 ss., la Corte di giustizia evitare di prenderlo in considerazione per un motivo di carattere formale: l'art. 103 disciplina la gerarchia delle norme e non degli ordinamenti e non può essere applicato verso soggetti di diritto che non hanno ratificato la Carta (come l'Ue nel caso di specie).

⁴⁵ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Kadi and Al Barakaat International Foundation*, cit., parr. 286-287. È evidente che, in tal modo, la Corte non abbia contribuito ad alimentare il dibattito sullo sviluppo dello *ius cogens* e su una norma di tale rango inerente alla tutela del diritto all'equo processo. Per una critica a tale impostazione, v., tra i molti, P. PALCHETTI, *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale di una risoluzione del Consiglio di sicurezza?*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 2008, pp. 1085-1088, il quale non ritiene che al giudice comunitario possa essere negato lo spazio per una competenza in materia di controllo, sotto il profilo internazionale, della risoluzione del Cds, poiché, a ben vedere, la Corte si è riservata un simile potere in altre circostanze, come quelle della valutazione degli accordi internazionali che creano effetti diretti e vincolanti all'interno della Comunità. A nostro avviso la motivazione che accompagna il rifiuto della Corte di condividere, sotto questo profilo, l'argomentazione del giudice di prime cure può essere letta alla luce di due fattori: a) il poco interesse della Corte nei riguardi di argomentazioni di stampo internazionale, la quale durante la sentenza si riferisce sempre e solo al diritto europeo, ad eccezione b) del riconoscimento

L'ultimo aspetto chiave su cui vorremmo appuntare la nostra attenzione è quello riguardante le valutazioni offerte dai giudici in merito al mancato rispetto dei diritti umani dei ricorrenti. In proposito, essi hanno anzitutto considerato come inadeguato il livello di tutela offerto in ambito onusiano, in quanto la procedura di riesame (all'epoca consistente nel solo *Focal point*) risulta essere altamente carente sotto il punto di vista delle garanzie giudiziarie di natura procedurale⁴⁶. Curiosamente, non sono state valutate dai giudici quelle che, al momento, erano le ultime riforme predisposte dal Consiglio di sicurezza mediante la risoluzione n. 1822 (2008), la quale, sebbene non avesse risolto i più evidenti problemi delle procedure di *listing* e *de-listing*, era in ogni caso rilevante, nella misura in cui esponeva la necessità che le Nazioni Unite stesse rispettino gli obblighi di tutela dei diritti umani mentre fronteggiano il terrorismo internazionale⁴⁷.

Chiarito ciò, la Corte ha riscontrato diverse violazioni dei diritti fondamentali del ricorrente da parte del regolamento che ha dato effetto alle decisioni del Cds, in particolare con riguardo al diritto ad essere ascoltato e ad un esame effettivo, considerati come “*patently not respected*”, in quanto le Istituzioni europee hanno mancato di notificare ai diretti interessati le motivazioni alla base del provvedimento emesso nei loro confronti, né sono state condivise le prove addotte a fondamento delle misure sanzionatorie, primo tra tutti il congelamento dei beni⁴⁸. Si sarebbe concretata, pertanto, una violazione anche dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 296 comma 2 del TFUE, la quale ha influito negativamente sulla possibilità che il ricorrente potesse predisporre una congrua difesa dei propri diritti, realizzando così una violazione del diritto ad un rimedio effettivo⁴⁹. Tale argomento viene anche ripreso e ribadito all'atto di valutare se si è registrata una violazione del diritto di

del primato del Cds nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Si tratterebbe, in definitiva, di una “concessione” che la Corte opera in favore dell'ordinamento ONU, al fine di rendere meno spigolose le affermazioni in merito all'esercizio di un sindacato giurisdizionale di atti comunitari che intendono dare effetto alle risoluzioni del Cds.

⁴⁶ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Kadi and Al Barakaat International Foundation*, cit., parr. 322-325.

⁴⁷ Cfr. UNSC, ris. n. 1822, cit., terzo considerando. Come notato in dottrina, il preambolo della risoluzione, se letto insieme ai parr. 27 e 28, può essere inteso nel senso che il regime delle sanzioni 1267 possa lasciare spazio per l'esercizio di un sindacato giurisdizionale, almeno fino a quando a livello ONU non si superino le carenze sopra evidenziate. In tal senso, M. SCHEININ, *Is the ICJ Ruling*, op. cit., p. 67. La Corte ha giustificato tale omissione per via del fatto che gli emendamenti onusiani suddetti hanno avuto luogo “after the contested regulation had been adopted” (cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Kadi and Al Barakaat International Foundation*, cit., par. 320).

⁴⁸ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Kadi and Al Barakaat International Foundation*, cit., parr. 334 ss. I giudici hanno voluto chiarire che, nell'ambito precipuo della lotta al terrorismo, la notifica preventiva dell'iscrizione nelle liste nere e delle successive misure di congelamento dei beni della persona fisica e/o è un'opzione non praticabile, perché lo priva del necessario “effetto sorpresa”, ma deve essere comunque espletata “as swiftly as possible after the decision”. Cfr. *Ibidem*, parr. 336, 338 e 342.

⁴⁹ *Ibidem*, par. 349.

proprietà del ricorrente. Dopo aver rimarcato che il perseguimento di un obiettivo come la lotta al terrorismo mediante la misura del congelamento dei beni non è in quanto tale sproporzionato rispetto alle restrizioni al diritto di proprietà che un individuo può subire, i giudici hanno nondimeno notato che l'adozione del regolamento è avvenuta in contrasto con una delle condizioni richieste dal Protocollo 1 alla CEDU, ossia senza che sia stata fornita al sig. Kadi la reale opportunità di “*put his case to the competent authorities*” e che l'applicazione *continuativa* del congelamento de beni, iniziato nel 2001, ha dato luogo ad un'indebita ingerenza nei riguardi del suo diritto di proprietà⁵⁰. La Corte, quindi, ha dichiarato che il regolamento 881/2002, nella misura in cui riguarda i ricorrenti, dovesse essere annullato, ma ha mantenuto vigenti i suoi effetti per tre mesi per dare al Consiglio il tempo di ovviare alle carenze riscontrate.

Se si guarda dalla prospettiva della tutela dei diritti umani, e chiaramente anche da quella europea, la sentenza risulta certamente comprensibile⁵¹ ed è stata per questo definita un “coraggioso indirizzo interpretativo”⁵². Difatti, la Corte di giustizia ha stabilito il modo in cui gli obblighi internazionali spiegano i loro effetti all'interno della Comunità (oggi Ue), ossia senza pregiudizio per la tutela dei diritti umani, sottolineando però che la Comunità medesima è pur sempre tenuta al rispetto del diritto internazionale e della Carta. Inoltre, ha lanciato un chiaro monito alle Istituzioni europee, e a monte al Cds, in merito al *modus adimplendi* delle sanzioni, ossia a condizione che rispettino i diritti dell'uomo, con ciò ovviamente intendendo i diritti che fanno parte dei principi europei, e quindi quelli derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, ma anche dalla CEDU e dalla Carta di Nizza, resa vincolante in virtù dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁵³.

Per altri autori, invece, la suddetta Corte si è solamente limitata ad affermare l'autonomia ordinamentale europea, mostrando la volontà di avallare “*the construction of a*

⁵⁰ *Ibidem*, par. 363 e 369-370. Giova far notare che, in un passaggio precedente, la Corte ha qualificato la misura del *freezing* come temporanea, ed inidonea quindi a costituire in quanto tale una privazione della proprietà dell'individuo. Tuttavia, e come abbiamo sottolineato più volte, è la sua applicazione cumulativa nel tempo ad intaccare la posizione giuridica del singolo e a far sì che i giudici della Corte constatino la sussistenza di una violazione del diritto di proprietà. Cfr. *Ibidem*, par. 358.

⁵¹ Si esprime in favore della prospettiva costituzionale perseguita dalla Corte I. CAMERON, *Respecting Human Rights*, op. cit., pp. 39-40, in quanto “[t]he ECJ has thus sent a clear signal to the EU members who sit in the Security Council that, in the future, targeted sanctions must be devised and implemented with proper respect for basic human rights”. Similmente N. LAVRANOS, *Judicial Review of UN Sanctions*, op. cit., p. 346.

⁵² L'espressione è attribuita a M. DI FILIPPO, *Immunità dalla giurisdizione*, op. cit., p. 176.

⁵³ In merito, G. DE BURCA, *The European Court of Justice*, op. cit., p. 4, evidenzia come la sentenza sia foriera di un “clear message” riguardante “the need for reform of the sanctions regime”. Analogamente G. HARPAZ, *Judicial Review by the European Court of Justice of UN ‘Smart Sanctions’ against Terror in the Kadi Dispute*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 1, 2009, p. 65 ss.

*fortress Europe*⁵⁴ ed evitando quindi di basare il suo sindacato giurisdizionale sul diritto internazionale applicabile⁵⁵, in particolare il diritto internazionale consuetudinario dei diritti umani. Ciò è ingiustificabile tanto più che tale diritto non è estraneo all'Ue, come asserito dalla stessa Corte⁵⁶, e anche perché la mancanza di riferimento al diritto internazionale ha oggettivamente indebolito la posizione della Corte e l'ha esposta a facili critiche di carattere autoreferenziale. Vi sono anche delle posizioni intermedie che, seppur condividendo il risultato nel merito, ne contestano apertamente la metodologia utilizzata, evidenziando appunto la doverosità di basarsi anche sul diritto internazionale consuetudinario, il che avrebbe risparmiato alcune feroci critiche di "imperialismo giuridico euro-centrico"⁵⁷ e, a nostro avviso, avrebbe permesso alla Corte di stabilire un collegamento con l'ordinamento onusiano⁵⁸.

Al di là di quale sia l'esatta posizione da sposare in merito alla sentenza della Corte, siamo dell'opinione che il caso *Kadi II* abbia coraggiosamente predisposto un *judicial review* che attribuisce il dovuto peso alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali, cercando di coniugarle con la difesa di altri valori preminenti come la sicurezza internazionale⁵⁹. Secondariamente, essa ha contribuito a debellare quell'atteggiamento di assoluta deferenza

⁵⁴ L'espressione si deve a C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case*, op. cit., p. 18. *Contra* J. D'ASPROMONT – F. DOPAGNE, *Kadi: The ECJ's Reminder of the Elementary Divide between Legal Orders*, in *International Organization Law Review*, Vol. 5, n. 2, 2008, pp. 371-379, pp. 373-374, secondo cui la Corte non ha fatto altro che evidenziare la separazione di due ordinamenti che esigono il rispetto delle proprie regole "costituzionali" nel momento in cui l'uno decide di permeare l'altro.

⁵⁵ Non è un caso che una delle maggiori osservazioni critiche nei riguardi di tale sentenza e dell'atteggiamento della Corte è proprio l'aver asserito dei valori propriamente regionali (europei) per affermare l'indipendenza, o secondo alcuni la superiorità, dell'ordinamento europeo rispetto a quello internazionale, nella specie quello onusiano. Cfr. R. KOLB, *Le contrôle de résolutions contraignantes*, op. cit., p. 405; E. CANNIZZARO, *Security Council Resolution*, op. cit., p. 598 ss.; G DE BURCA, *The European Court of Justice*, op. cit., pp. 28-29. Sottolineano la pericolosità della sentenza per il sistema di sicurezza collettiva L. VAN DEN HERIK – N. SCHRIJVER, *Eroding the primacy of the UN system of collective security: The Judgment of the European Court of Justice in the cases of Kadi and Al Barakaat*, in *International Organisations Law Review*, Vol. 5, n. 2, 2009, pp. 329-338, aggiungendo, tuttavia, che la Corte abbia assunto una condotta tipicamente da *Solange I* nei riguardi dell'ONU, al fine di indurre il Cds a effettuare alcune riforme sulla struttura delle sanzioni, senza però esigere, a giudizio degli A., un sistema di tutela prettamente identico a quello europeo.

⁵⁶ Cfr. Corte di giustizia della Ce, *A. Racke GmbH & Co. V. Hauptzollamt Mainz*, caso C-162-96, sentenza del 16 giugno 1998, par. 46.

⁵⁷ In dottrina, R. PAVONI, *Freedom to Choose*, op. cit., p. 34 e p. 38, avanza l'ipotesi che la Corte abbia ritenuto che il diritto consuetudinario non tutelasse adeguatamente i diritti venuti in rilievo, i quali invece sono ben protetti in ambito comunitario. Tuttavia, in relazione al diritto all'equo processo, abbiamo avuto modo di evidenziare che, ormai, il diritto consuetudinario lo ricomprenda adeguatamente.

⁵⁸ Com'è stato colto, infatti, nella sentenza manca un ragionevole riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e al Patto ONU sui diritti civili e politici nonché al *General Comment* n. 34, presentato dal Comitato ONU e appositamente dedicato al rispetto del diritto all'equo processo. Cfr. J. S. VARA, *The Consequences of Kadi*, op. cit., p. 266.

⁵⁹ Dal punto di vista del diritto internazionale, è evidente che la pronuncia in esame pone purtroppo gli Stati davanti ad un *aut aut* in relazione alla scelta di quali obblighi soddisfare, se quelli dell'Unione o quelli onusiani, prestando il fianco alla responsabilità internazionale per non ottemperanza dell'uno o dell'altro.

mostrato non solo dalle Corti interne, ma anche, come visto, dai giudici comunitari di prima istanza; non a caso, in dottrina, si parla di un “effetto trainante” determinato da questa sentenza⁶⁰. Inoltre, e come terzo elemento di rilievo, è difficile negare che tale pronuncia rientri nel novero di quelle opportune critiche che sono state apposte alla struttura sanzionatoria mirata del Consiglio di sicurezza e che l’hanno indotto ad apportare ulteriori emendamenti alla fase di *de-listing*, tra cui l’istituzione dell’Ufficio dell’*Ombudsperson*⁶¹.

4.1.3: Il mancato *revirement* della giurisprudenza *Kadi I* nella sentenza del Tribunale *Kadi III*

Nel 2008 la Commissione, in ottemperanza alla sentenza della Corte, ha adottato un nuovo regolamento, il n. 1190/2008, il quale, tuttavia, diviene nuovamente oggetto di impugnazione da parte del sig. Kadi. Il Tribunale⁶², presso cui il ricorrente richiede l’annullamento dell’atto, innanzitutto si è discostato dalla Corte per quanto concerne gli effetti che derivano da tale annullamento, chiarendo che si finisce con il mettere in discussione la decisione del Cds, vagliata anche solo incidentalmente, e non si permette agli Stati membri dell’Ue di adempiere agli obblighi internazionali derivanti dalla suddetta decisione⁶³. Ciononostante, il Tribunale ha poi affermato di non poter esercitare un sindacato giurisdizionale “a metà”, poiché ciò significherebbe andare contro l’orientamento giurisprudenziale espresso dalla Corte, la quale aveva ritenuto che il giudizio del 2005 dell’allora Corte di prima istanza fosse caratterizzato da un errore di diritto⁶⁴. Non solo. Anche i giudici del Tribunale ritengono che si debba operare un controllo pieno sulla legittimità degli atti dell’Unione, anche quelli che intendono dare meramente effetto alle risoluzioni del Cds, sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali, basando tale considerazione sul fatto che le procedure onusiane non sono in grado di “*offer guarantees of*

⁶⁰ L’espressione è di M. LUGATO, *Diritto alla tutela giurisdizionale*, op. cit., p. 415.

⁶¹ E difatti, nel preambolo della risoluzione n. 1904, non a caso si fa riferimento alle difficoltà di applicare le sanzioni a causa delle “challenges, both *legal* and otherwise” (corsivo nostro). Cfr. UNSC, ris. n. 1904, cit., nono considerando.

⁶² Cfr. Tribunale dell’Ue, *Yassin Abdullah Kadi*, cit.

⁶³ *Ibidem*, parr. 116-118. Sul punto, per un commento efficace, si veda A. CUYVERS, *The Kadi II judgment of the General Court: The ECJ’s predicament and the consequences for Member States*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, n. 3, 2011, pp. 481ss.

⁶⁴ Cfr. Tribunale dell’Ue, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 123. Il Tribunale afferma di non poter operare un *revirement* della giurisprudenza *Kadi I* e che l’eventuale cambio di rotta giurisprudenziale debba essere effettuato dalla Corte. Sul punto, con toni critici, M. CASSELLA, *Les suites de l’arrêt Kadi*, op. cit., pp. 721-722, la quale fa notare come il *revirement* di cui sopra non necessariamente doveva condurre a *Kadi I*, ma invero poteva realizzarsi mediante un controllo giurisdizionale più lieve rispetto a quello condotto dalla Corte di giustizia nel 2008.

effective judicial protection”⁶⁵. Beninteso, a differenza della Corte che si era espressa solamente con riguardo al *Focal point*, il Tribunale considera il sistema onusiano deficitario sotto il profilo della tutela dei diritti del singolo, malgrado l’avvenuta istituzione dell’Ufficio dell’*Ombudsperson*, non reputato un organo imparziale e indipendente, anche a causa della persistente votazione tramite *consensus* in seno al Comitato delle sanzioni⁶⁶. Accanto a ciò, l’elemento di sicuro interesse che emerge dalla pronuncia in esame ha riguardo al fatto che i giudici hanno avanzato seri dubbi sul carattere temporaneo e preventivo delle *smart sanctions* che, invece, avevano strenuamente difeso in *Kadi I*. Difatti, viene riconosciuta la durata eccessiva e gli effetti “draconiani” del congelamento dei beni discendenti da una sanzione che dovrebbe avere natura cautelare e provvisoria, e ciò giustifica, a maggior ragione, la necessità di espletare un sindacato giurisdizionale che sia “*full and rigorous*”⁶⁷. Quanto al giudizio concernente le violazioni lamentate dal ricorrente, ossia il mancato rispetto dei diritti della difesa, del diritto ad un esame effettivo e del diritto di proprietà, vengono sostanzialmente replicati i punti di diritto cui era addivenuta la Corte nel 2008⁶⁸.

4.1.4: La cristallizzazione del sindacato giurisdizionale “pieno e rigoroso” (*Kadi IV*)

Su appello della Commissione, che impugna la sentenza di annullamento del Tribunale riguardante il regolamento n. 1190/2008, si apre il contenzioso noto come *Kadi IV* che concluderà la lunga vicenda processuale⁶⁹. Ai fini della nostra analisi, vale la pena toccare alcuni punti che riteniamo essere oltremodo rilevanti. Anzitutto, i giudici della Corte hanno sottolineato opportunamente le motivazioni che qualificano la centralità del diritto di essere

⁶⁵ Cfr. Tribunale dell’Ue, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 127.

⁶⁶ *Ibidem*, par. 128. Sotto questo punto di vista, il Tribunale ritiene che dalla sentenza della Corte di giustizia in *Kadi II* derivi la possibilità di esercitare un sindacato giurisdizionale giustificato alla luce del fatto che la tutela dei diritti umani risulta assai carente in ambito ONU. In altri termini, il Tribunale avanza una lettura *Solange I* di *Kadi II*. Cfr. E. SHIRLOW, *Taking Stock: Assessing the Implications of the Kadi Saga for International Law and the Law of the European Union*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 15, 2014, p. 6.

⁶⁷ Cfr. Tribunale dell’Ue, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., parr. 149-151.

⁶⁸ In particolare, il sig. Kadi non è stato reso edotto né dei fatti né delle prove poste a fondamento delle accuse di associazione al terrorismo internazionale, e conseguentemente gli è stata preclusa l’effettiva possibilità di replicare efficacemente a tali accuse. Inoltre il Tribunale ha ritenuto scarsamente circostanziate le informazioni prodotte dalla Commissione e dal Consiglio a supporto del nuovo regolamento, giacché si sono solamente limitati ad una ripetizione di quelle che, in seno al Comitato delle sanzioni, sono state adottate dagli Stati Uniti in supporto del *listing*. Cfr. *ibidem*, parr. 174-184.

⁶⁹ Cfr. Corte di giustizia dell’Ue, *European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, cit. Cfr. in dottrina A. CUYVERS, “*Give me one good reason*”: *The unified standard of review for sanctions after Kadi II*, in *Common Market Law Review*, Vol. 51, n. 6, 2014, pp. 1759-1788.

ascoltato e il diritto di godere di una tutela giurisdizionale effettiva⁷⁰. Il rispetto del primo di tali diritti implica la necessità di conoscere i motivi sottostanti ad una delibera adottata nei propri confronti, assolvendo in tal modo a una duplice funzione: 1) porre l'interessato nelle migliori condizioni di poter approntare un'adeguata difesa e 2) far sì che l'autorità giudiziaria possa condurre un esame del caso in piena cognizione dei fatti⁷¹. Viene altresì ribadito che il sindacato giurisdizionale non può vertere su una "valutazione astratta", ovvero sommaria, delle accuse e delle prove prodotte al fine di suffragare sia il regolamento che le successive restrizioni ai capitali del singolo, ma deve incentrarsi sulla loro fondatezza⁷².

In tale contesto, e ai fini dell'eventuale annullamento dell'atto impugnato, la Corte evidenzia un fattore essenziale: qualora il giudice asserisca che uno dei motivi appaia sufficientemente circostanziato, mentre altri risultano poco chiari o mal supportati, tale circostanza in sé non vale a giustificare l'annullamento del suddetto atto⁷³. Il Giudice di Lussemburgo, inoltre, pone in risalto il fatto che le motivazioni di sicurezza nazionale possono legittimamente precludere la condivisione di alcune informazioni all'interessato, non anche al giudice dell'Unione, cui non può opporsi il segreto dell'informazione e cui spetta il delicato compito di adoperare "tecniche" di conciliazione dei due interessi in gioco, sicurezza e tutela giurisdizionale⁷⁴. L'esercizio del sindacato giurisdizionale, e qui la Corte conviene con quanto statuito dal Tribunale, risulta doveroso sia a causa delle persistenti mancanze a livello ONU con riguardo alle procedure per richiedere il *de-listing*, le quali, ancorché oggetto di importanti emendamenti positivi, non offrono "una tutela

⁷⁰ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 98. Non è inutile ribadire che tali diritti sono sanciti all'interno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione a cui il Trattato di Lisbona ha dato carattere vincolante.

⁷¹ *Ibidem*, par. 100.

⁷² *Ibidem*, par. 119. Pertanto la Corte non ritiene doveroso accogliere le rimostranze della Commissione che aveva domandato un livello più tenue di controllo giurisdizionale, tenuto conto dell'interesse a tutelare un bene collettivo come la pace e la sicurezza (cfr. *ibidem* par. 59).

⁷³ *Ibidem*, par. 130. Tale aspetto viene ribadito dalla giurisprudenza immediatamente successiva. Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Council v. Fulmen and Mahmoudian*, caso C-280/12 P, sentenza del 28 novembre 2013, par. 64.

⁷⁴ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 125. L'utilizzo di tali tecniche potrebbe costituire un metodo per superare il problema della confidenzialità del materiale che l'*Ombudsperson* non riesce a ottenere dagli Stati renitenti. V., *supra* Cap. II par. 2.5, in cui si è fatto riferimento alle *Rules of Procedures* della Corte di giustizia Ue, in particolare all'art. 105 sul trattamento del materiale confidenziale. In merito potrebbe anche soccorrere l'istituto, sorto in Canada, dei c.d. *special advocates*. Trattasi di operatori del diritto che sono specializzati nel trattare informazioni confidenziali cui hanno accesso solamente loro "*in camera hearing*". Assolutamente critico verso tali prospettive, in quanto sostengono e legittimano la prassi del Comitato ISIS & Al-Qaeda, è G. SULLIVAN, *The Law of the List*, op. cit., pp. 47 e 52, in cui sostiene come il fine ultimo di queste tecniche sia quello di "undercut the power of the courts".

giurisdizionale effettiva”⁷⁵, sia in virtù degli effetti altamente deleteri che scaturiscono dalle misure sanzionatorie sulla sfera giuridica del singolo, tanto in termini di “sconvolgimento della vita sia professionale sia familiare”, quanto di lesione della reputazione⁷⁶. Sotto questo profilo, la struttura argomentativa della Corte risulta poco incline ad accogliere quanto esposto dall’Avvocato generale Bot che aveva invece sostenuto che il Tribunale (*Kadi III*) avesse operato un controllo troppo stringente che mal si conciliava con le misure anti-terrorismo e che, soprattutto, rischiava di far divenire l’ordinamento europeo la sede di appello delle decisioni del Cds⁷⁷.

Giunti a questo punto, la Corte ha realizzato una netta cesura rispetto al ragionamento effettuato dal Tribunale in merito alle violazioni dei diritti anzidetti. Viene chiarito, in proposito, che il solo fatto che l’autorità competente dell’Unione non abbia condiviso né con l’interessato né con il giudice *alcuni elementi* alla base dell’adozione del regolamento non permette di concludere automaticamente nel senso che il diritto alla difesa sia stato leso. Per tali motivi, la Corte statuisce che il Tribunale abbia fundamentalmente commesso due errori di diritto sostanziatisi, da una parte, nell’aver dedotto la violazione del diritto anzidetto dalla circostanza che la Commissione non avesse comunicato tali informazioni, sebbene fosse stato appurato che la medesima Istituzione non le disponesse, e nell’aver erroneamente giudicato come “vaghi ed imprecisi” i motivi esposti dal comitato per le sanzioni, dall’altra⁷⁸.

Malgrado le eccezioni sollevate in merito agli errori di diritto in cui è incorso il Tribunale, la Corte, dopo attenta valutazione dei singoli addebiti nei confronti del sig. Kadi,

⁷⁵ Cfr. Corte di giustizia dell’Ue, *European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, cit., parr. 133-134. Vengono quindi respinte le argomentazioni proposte dalle Istituzioni convenute che, invece, hanno asserito in modo convinto che l’Ufficio dell’*Ombudsperson* rappresentasse un “decisive new departure in this area [the de-listing procedure]”. Cfr. *ibidem*, parr. 83-84.

⁷⁶ *Ibidem*, par. 132 in cui la Corte rimarca anche che il *vulnus* per il singolo si evince a causa della durata dell’applicazione delle misure restrittive. Di conseguenza, essa ritiene che la valutazione “piena” e completa dei fatti e delle prove prodotte sia uno strumento mediante cui realizzare un “fair balance” tra rispetto dei diritti umani e tutela della pace internazionale, definiti quali “shared values of the UN and the European Union” (cfr. *ibidem* par. 131).

⁷⁷ Cfr. Opinione dell’Avvocato generale BOT, cause riunite *C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P*, rilasciata il 19 marzo 2013, par. 71. L’impostazione dell’Avvocato generale è stata oggetto di pungenti critiche da parte di L. GRADONI, *Raccontare “Kadi” dopo “Kadi II”: perché la Corte di giustizia dell’Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2013, pp. 587-614, in particolare pp. 606-609, il quale parla di “bilanciamento al buio” operato dall’Avvocato generale Bot con riguardo agli interessi in gioco, ossia la tutela della pace e quella concomitante dei diritti umani, in quanto tale bilanciamento in realtà cela la volontà di conferire alle misure attuative delle sanzioni un’immunità giurisdizionale assoluta, derivante dalla considerazione, piuttosto superflua e poco rispondente alla *rule of law*, che ci si debba ciecamente affidare alle considerazioni svolte dal Comitato delle sanzioni.

⁷⁸ Cfr. Corte di giustizia dell’Ue, *European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, cit., parr. 137-138 e par. 140. La precisazione operata dai giudici permette di capire che l’obbligo non concerne la condivisione di tutte le informazioni o elementi alla base del provvedimento, ma riguarda la loro fondatezza e la loro precisione.

nondimeno ha riconosciuto che non è stato prodotto alcun elemento di informazione o probatorio per dimostrare le affermazioni relative al suo coinvolgimento in attività terroristiche. In altri termini, la Corte ritiene che le prove fornite dalla Commissione non siano idonee a costituire la base delle restrizioni in capo a Kadi, accusato, in modo non convincente, di terrorismo e affiliazione ad al-Qaeda⁷⁹. La condotta delle Istituzioni, quindi, è stata reputata incompatibile con l'art. 47 della Carta di Nizza, in quanto le misure restrittive da esse adottate sono state sproporzionate e hanno svuotato il contenuto più intimo, l'essenza stessa, del diritto ad una tutela giurisdizionale⁸⁰. Il dispositivo della sentenza del Tribunale, pertanto, appare adeguatamente fondato e l'impugnazione deve essere respinta⁸¹.

Mediante *Kadi IV* la Corte di giustizia definisce, quindi, l'intensità del controllo operato dai giudici nel caso di misure restrittive contro soggetti "listati": è possibile, per le Istituzioni, basarsi anche solo su una motivazione ai fini di giustificare il *listing*, ma essa deve essere precisa, circostanziata e fondata al punto tale che il giudice possa valutarne pienamente il merito⁸². Inoltre, si cristallizza definitivamente la tesi per cui il regolamento, benché sia meramente attuativo delle risoluzioni del Cds, non possa eludere il principio

⁷⁹ *Ibidem*, par. 153 ss. e par. 163 in cui si legge che "the statement of reasons is insufficient, or because information or evidence which might substantiate the reason concerned [...] is lacking". L'importanza del rispetto di alcune garanzie processuali aventi carattere fondamentale viene ribadito dalla Corte di giustizia dell'Ue, *Council v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, causa C 348/12 P, sentenza del 28 novembre 2013, par. 65-73. Vale la pena notare che, a differenza di quanto avvenuto in *Kadi II*, adesso la Corte ha "undertook—for the first time—substantive review of the reasons for listing offered by the EU", ossia è entrata *pienamente nel merito* degli elementi forniti dall'Istituzione europea. V., A. TZANAKOPOULOS, *Kadi Showdown: Substantive Review of (UN) Sanctions by the ECJ*, in *EJIL:Talk!*, 2013, disponibile online.

⁸⁰ In applicazione dell'art. 52 della Carta di Nizza, è possibile limitare il godimento dei diritti ivi sanciti, purché tale limitazione sia legittima, ovvero persegua un obiettivo dell'Unione, sia proporzionata e non leda l'essenza stessa dei diritti umani. Come inteso dalla Corte, le misure per il contrasto al terrorismo soddisfano apertamente il primo requisito, non anche il secondo ed il terzo. Il richiamo precipuo alle previsioni della Carta di Nizza è stato ben focalizzato da V. SCIARABBA, *La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la "Carta di Nizza": l'epilogo della vicenda Kadi*, in *Europeanrights.eu*, disponibile online, 2014, pp. 22-24. Per un'analisi più generale concernente il rispetto del nucleo duro dell'art. 47 si rinvia al recente contributo di K. GUTMAN, *The Essence of Fundamental Rights to an Effective Remedy and to a Fair Trial in the Case-Law of the Court of Justice of the European Union: The Best Is Yet to Come?*, in *German Law Journal*, Vol. 20, n. 6, 2019, pp. 884 ss.

⁸¹ Va detto che, mentre si attendeva la pronuncia della Corte, era frattanto avvenuta la cancellazione del sig. Kadi dalla relativa lista onusiana. Cfr. *Report of the Office of the Ombudsperson pursuant to Security Council Resolution 2083 (2012)*, UN Doc. S/2013/71 del 31 gennaio 2013, pp. 4 e 21. Interessante notare la lettura che L. GRADONI, *Raccontare "Kadi"*, op. cit., pp. 599-602, dà della sentenza della Corte, confermativa di un orientamento giurisprudenziale che, con riguardo alla necessità di effettuare un controllo di legittimità serio, puntuale e non astratto, è andato consolidandosi a partire dalla pronuncia del 2008. Secondo l'A., tale posizione non è indice di una presuntuosa affermazione di supremazia ordinamentale, ma è invero volta a porre in risalto "i limiti strutturali" dell'Ue in relazione alle misure di contrasto al terrorismo, le quali, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e soprattutto a seguito di quest'ultimo, vengono adottate "con protagonismo dei governi" volto ad eludere o limitare il coinvolgimento "delle assemblee elettive" come il Parlamento europeo. In quest'ottica, quindi, l'esercizio di uno scrutinio "pieno" costituirebbe il necessario contrappeso riguardo alla "flebile democraticità delle procedure" di adozione delle misure suddette.

⁸² Si veda, soprattutto, A. CUYVERS, *Give me one good reason*, op. cit., pp. 1766-1771.

“costituzionale” in forza del quale deve essere vagliata la compatibilità di ogni atto dell’Ue con i diritti fondamentali tutelati dal medesimo ordinamento⁸³. Tale considerazione, a sua volta, permette di desumere che la relazione tra l’Ue ed altri ordinamenti giuridici non viene disciplinata dalle norme del diritto internazionale, bensì da quelle europee enunciate all’interno dei Trattati. Ciò non va necessariamente inteso in senso critico, se solo si faccia riferimento a tutte una serie di disposizioni di cui si compone il TUE, contenenti riferimenti espliciti all’ordinamento e alla Carta ONU, tra cui art. 3 par. 5, art. 21 par. 2 nonché l’art. 42 par. 1, e poi al fatto che l’Ue dal 2011 ha ottenuto lo *status* di osservatore presso le NU con facoltà di partecipare ai lavori dell’Assemblea generale, ma senza diritto di voto⁸⁴. Tali elementi permetterebbero l’instaurarsi di un dialogo pluri-ordinamentale che sarebbe salutato positivamente e che, in certe situazioni, la Corte di giustizia ritiene addirittura essenziale⁸⁵.

4.2 La tutela dei diritti dell’uomo nell’ambito delle sanzioni autonome dell’Ue

Il *listing* autonomo offre spunti di riflessione piuttosto notevoli relativamente al livello di tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche dei singoli assoggettati a misure restrittive. Difatti, a differenza del modello fin qui descritto, l’iscrizione di un nominativo all’interno delle liste nere non avviene a livello dell’ONU, bensì nell’ambito dell’Ue⁸⁶, e, ulteriore differenza, solo a seguito di una decisione adottata da un’autorità giudiziaria

⁸³ Come sostenuto in dottrina, le sentenze *Kadi II* e *IV* possono essere interpretate alla luce dell’evolversi del processo di costituzionalizzazione dell’Ue. Così, E. SHIRLOW, *Taking Stock*, op. cit., pp. 11 e 25. Come prova del suo raggiunto consolidamento, la giurisprudenza *Kadi IV* è stata richiamata anche all’interno del rinvio pregiudiziale Corte di giustizia dell’Ue, *PJSC Rosneft Oil Company v. Her Majesty's Treasury and Others*, caso C-72-15, sentenza del 28 marzo 2017, par. 121, nonché, più recentemente, dal Tribunale dell’Ue, *Alkarim for Trade and Industry LLC c. Conseil de l’Union Européenne*, causa T-667/17, sentenza del 31 gennaio 2019, par. 37.

⁸⁴ Cfr. UNGA, *Participation of the European Union in the work of the United Nations*, UN Doc. A/RES/65/276, 10 maggio 2011.

⁸⁵ Proprio in *Kadi IV* (par. 115) la Corte ha affermato che l’Istituzione europea, al fine di ottenere le dovute informazioni, sia chiamata, laddove necessario, a richiedere la collaborazione dei comitati delle sanzioni, collaborazione declinata nei termini predisposti dall’art. 220 par. 1 del TFUE, il quale prescrive che “l’Unione attua ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite”. In dottrina, si esprime in termini di opportune necessità circa un maggiore dialogo e raccordo tra i due ordinamenti S. CASSELLA, *Les suites de l’arrêt Kadi*, op. cit., pp. 728-735.

⁸⁶ Ciò comporta una certa differenza in termini di “discrezionalità delle istituzioni UE nel determinare il contenuto del regolamento adottato ex art. 215 TFUE”, più ampia nel caso di sanzioni che originano dall’Ue. Cfr. M. MESSINA, *Il controllo giurisdizionale delle misure restrittive antiterrorismo ed il risarcimento del danno da “listing” nel diritto dell’Unione europea*, in *Diritto dell’Unione europea*, n. 3, 2016, pp. 606-633, p. 607. Sulle sanzioni “autonome” dell’Unione, si veda, ampiamente, S. POLL, *Le misure restrittive autonome dell’Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2019. Per un’analisi concernente l’Ue quale attore autonomo nella predisposizione delle sanzioni si veda, da ultimo, K. URBANSKI, *The European Union and International Sanctions*, Edward Elgar Publishing, 2020.

nell'ordinamento nazionale di uno Stato membro⁸⁷. La motivazione che soggiace a tale ampio margine di manovra risiede nella diversa sorgente normativa che, in questo caso, consiste nella risoluzione n. 1373 (2001) del Cds, ossia la risoluzione quadro nella lotta al terrorismo internazionale, la quale costituisce solamente una cornice legislativa per adottare le sanzioni, lasciando però la procedura di *listing* totalmente nelle mani degli Stati, singolarmente o mediante organizzazioni regionali. Tocca agli Stati, quindi, sottoporre i nomi al Consiglio, mediante le loro autorità competenti, per la successiva redazione di una lista nera⁸⁸.

Passeremo in rassegna alcuni dei casi maggiormente significativi al fine di evidenziare le peculiarità dirimenti tra i regimi sanzionatori autonomi dell'Ue e quelli imposti a livello onusiano. In tal senso, il punto di partenza è costituito dai casi *OMPI* e *Sison* (persona giuridica la prima, persona fisica il secondo)⁸⁹, in cui l'allora Corte di prima istanza ha annullato la decisione del Consiglio di "listare" i due soggetti giuridici, sulla base del fatto che la stessa Istituzione non avesse fornito sufficienti motivazioni alla base del provvedimento, non dando quindi modo ai ricorrenti di beneficiare di un *fair hearing* e confermando il principio costituzionale concernente l'esercizio del sindacato giurisdizionale di legittimità di ogni atto comunitario e della sua compatibilità con i diritti fondamentali.

Più nello specifico, i giudici del Tribunale hanno voluto sottolineare che il rispetto dei diritti della difesa deve essere garantito ad un duplice livello, nazionale prima e comunitario (dell'Ue) poi, come conseguenza diretta del fatto che, in tale ambito, una persona fisica o giuridica può essere inserita nelle liste del Consiglio solo sulla base di informazioni precise e a seguito di una decisione adottata da parte di un'autorità nazionale competente che dimostri l'avvio di indagini oppure l'esistenza di un'azione penale intentata nei confronti della suddetta persona⁹⁰. Tuttavia, è bene mettere in chiaro che, in base al principio di leale collaborazione che informa le relazioni tra gli Stati membri e le Istituzioni, il Consiglio non può valutare nel merito gli elementi di fatto che sono stati adottati da un'autorità nazionale

⁸⁷ Si veda Tribunale dell'Ue, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 186-187. Inoltre cfr. Posizione Comune 2001/931/ PESC, *relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo*, del 27 dicembre 2001, in GU L 344 del 28 dicembre 2001, art. 4 par. 1.

⁸⁸ Cfr. UNSC, ris. n. 1373, cit., par. 1, lett.

c). Oltre che tramite la *Common Position* suddetta, alla risoluzione è stata data applicazione mediante regolamento n. 2580/2001/CE, *relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo*, del 27 dicembre 2001, in GU L 344 del 28 dicembre 2001.

⁸⁹ Cfr. Tribunale di primo grado, *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran v. Council*, cit.; *Jose Maria Sison v. Council*, cit. Per comodità espositiva ci riferiremo nel testo solamente alle argomentazioni contenute nel caso *OMPI*, senza mancare di riportare le parti corrispondenti della causa *Sison*.

⁹⁰ Cfr. Tribunale di primo grado, *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran*, cit., par. 116; *Jose Maria Sison*, cit., par. 163. Va evidenziato che la lista del Consiglio è soggetta a revisione periodica semestrale.

competente; ciò non significa però che gli sia precluso qualsiasi tipo di controllo. In particolare, il margine di manovra accordato al Consiglio è tale da autorizzarlo a “verificare l’esattezza materiale degli elementi di prova adottati, la loro attendibilità e la loro coerenza”⁹¹.

Effettuata tale valutazione, e in virtù del rispetto dell’obbligo di motivazione e dei diritti della difesa, il Tribunale ha constatato che, nel caso di una *decisione iniziale* di congelamento dei beni, non è richiesta la comunicazione preventiva di tali motivi all’interessato, ma essa deve essere invece effettuata contemporaneamente o al più presto possibile⁹²; laddove trattasi di una *decisione successiva*, ovvero di conferma del congelamento, è doveroso che, prima della sua adozione, l’interessato sia reso edotto delle accuse che gli vengono mosse e possa così esporre le dovute argomentazioni a propria discolpa. Detto altrimenti, il mantenimento in una lista nera non può essere giustificato sulla base dell’effetto sorpresa⁹³. Applicando simili principi al caso di specie, è risultato evidente che non fossero stati comunicati, in nessun momento, quegli elementi e quelle prove “specifiche e concrete” che rendevano giustificabile sia l’inclusione nella lista che la conseguente adozione del provvedimento sanzionatorio nei riguardi del ricorrente⁹⁴; pertanto, il regolamento risulta viziato dal difetto di motivazione e dal mancato rispetto dei diritti della difesa, la cui violazione non ha permesso al Tribunale di esercitare un controllo effettivo di legittimità⁹⁵. Secondo l’opinione del medesimo organo, inoltre, il sindacato giurisdizionale ha carattere “imperativo” al fine di condurre un adeguato temperamento tra sicurezza e diritti umani, in particolare il diritto all’equo processo che viene oltremodo compresso⁹⁶. Un ultimo aspetto rilevante, poiché permette di apprezzare l’evoluzione

⁹¹ Cfr. M. LUGATO, *Diritto alla tutela giurisdizionale*, op. cit., p. 431. Il principio della leale collaborazione tra Stati membri ed Istituzioni viene ripreso nei termini di cui sopra anche nella sentenza recente della Corte di giustizia dell’Ue, *Hamas v. Council of the European Union*, caso T-289/15, 6 marzo 2019, par. 117-118.

⁹² Cfr. Tribunale di primo grado, *Organisation des Modjahedines du Peuple d’Iran*, cit., par. 128-129. È proprio l’assenza della notifica antecedente all’adozione della misura restrittiva che rende essenziale la precisione e l’esattezza delle informazioni addotte. È opportuno rilevare che tale distinzione viene delineata per la prima volta all’interno del caso in esame ed è stata poi ripresa dal Tribunale (Ue) e dalla Corte di giustizia con riguardo a *Kadi III* e *IV*. In merito all’impossibilità di espletare una notifica preventiva anche *Jose Maria Sison*, cit., par. 175-176.

⁹³ Cfr. Tribunale di primo grado, *Organisation des Modjahedines du Peuple d’Iran*, cit., par. 131; *Jose Maria Sison*, cit., par. 178. Anche questa differenza è stata confermata e ribadita dalla giurisprudenza successiva e, soprattutto, riguardante il sistema delle sanzioni ad origine onusiana. Cfr. Corte di giustizia dell’Ue, *European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 113.

⁹⁴ Cfr. Tribunale di primo grado, *Organisation des Modjahedines du Peuple d’Iran*, cit., par. 161-165; *Jose Maria Sison*, cit., par. 208-215.

⁹⁵ Cfr. Tribunale di primo grado, *Organisation des Modjahedines du Peuple d’Iran*, cit., par. 173; *Jose Maria Sison*, cit., par. 226.

⁹⁶ Si può immediatamente cogliere il rimando che la Corte di giustizia in *Kadi IV* ha effettuato nei confronti di tale argomentazione avanzata dal Tribunale.

giurisprudenziale che si realizzerà successivamente, riguarda il risarcimento del danno. Sia in *OMPI* che in *Sison* il Tribunale non ha concesso il risarcimento del danno materiale né morale, perché la domanda di riparazione non era sufficientemente precisa e non era stato provato a dovere l'esistenza del nesso di causalità tra la condotta dell'Istituzione rimproverata dal ricorrente e il pregiudizio subito, requisito essenziale per far valere la responsabilità extra-contrattuale dell'Ue⁹⁷.

4.2.1: L'azione di annullamento quale forma di compensazione del danno non materiale da *listing*

Per tali motivi ci sembra opportuno volgere la nostra attenzione verso la sentenza resa dalla CGUE in *Abdulrahim*, una pronuncia di grande rilievo perché delinea alcuni chiarimenti in merito all'annullamento dell'atto impugnato quale forma di riparazione del danno non materiale. La Corte, difatti, ha ritenuto opportuno accogliere il ricorso del ricorrente, nonostante il suo nominativo fosse stato già espunto dalla lista nera e il relativo regolamento abrogato nella parte che lo interessava⁹⁸. La motivazione, avanzata dal ricorrente al fine di proseguire il ricorso di annullamento, risiede nella speranza di ottenere una pronuncia di illiceità del regolamento medesimo. In merito a quest'ultimo aspetto, i giudici anzitutto chiariscono come il prosieguo di siffatto ricorso deve comunque comportare un beneficio per il ricorrente e, soprattutto, l'interesse ad agire deve essere vivo e persistere fino al momento della pronuncia⁹⁹; nella fattispecie, tale interesse si concreterebbe nel perseguimento dell'obiettivo di vedersi riconosciuta l'erroneità dell'iscrizione iniziale all'interno della lista nera, in cui il nome del ricorrente non sarebbe mai dovuto figurare¹⁰⁰.

È opportuno osservare come l'attore richieda l'annullamento dell'atto per via degli effetti giuridici che ne deriverebbero, ossia l'efficacia *ex tunc* del provvedimento¹⁰¹. In altri

⁹⁷ Cfr. Tribunale di primo grado, *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran*, cit., par. 176 ss.; *Jose Maria Sison*, cit., 232 ss.

⁹⁸ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Abdulrahim v. Commission and Council*, causa C-239/12 P, sentenza del 28 maggio 2013. Il ricorrente, "listato", all'interno del Comitato ONU n. 1267, aveva inizialmente adito il Tribunale, il quale aveva negato la sussistenza di un interesse ad agire proprio a causa dell'avvenuta abrogazione del regolamento impugnato, ossia il n. 1330. Cfr. Tribunale dell'Ue, *Abdulrahim v. Commission and Council*, causa T 127/09, sentenza del 28 febbraio 2012. Benché la pronuncia non si collochi all'interno dell'ambito delle sanzioni autonome dell'Ue, la tratteremo in questa sede al fine di far emergere al meglio l'evoluzione che si realizza con riguardo al risarcimento del danno non materiale da *listing*.

⁹⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Abdulrahim*, cit., parr. 61-62 e par. 65, in cui la Corte aggiunge che la persistenza di tale interesse deve essere necessariamente "valutata in concreto".

¹⁰⁰ *Ibidem*, par. 71.

¹⁰¹ È noto, invece, che l'abrogazione, disposta dall'Istituzione europea competente, spiega i suoi effetti *ex nunc*. Cfr. *ibidem*, par. 68.

termini, e come colto in dottrina, “con l’annullamento [...] si cristallizza definitivamente l’infondatezza dell’iscrizione”¹⁰². Pertanto, il ricorrente mantiene pienamente vivo l’interesse ad agire e ciò, a giudizio della Corte, ha rappresentato il principale errore di diritto effettuato dal Tribunale, il quale, invece, aveva ritenuto che il fatto che il nominativo fosse stato espunto dalla lista del relativo regolamento avesse soddisfatto pienamente il sig. Abdulrahim, il quale aveva di conseguenza perso ogni interesse a proseguire l’azione di annullamento¹⁰³. La Corte, invece, rileva come, alla luce dei fatti esposti e della rilevante giurisprudenza¹⁰⁴, il ricorrente non solo abbia subito un pregiudizio non trascurabile alla sua reputazione, ma nota anche che la richiesta di annullare il regolamento nella parte che lo riguarda sia assolutamente legittima al fine di “ottenere [...] la sua riabilitazione”¹⁰⁵. Il prosieguo dell’azione dinnanzi ai giudici della Corte, quindi, diviene un mezzo attraverso cui vedersi riconosciuta una forma di riparazione del danno *morale* (stigmatizzazione causata dall’appartenenza presunta ad organizzazioni terroristiche) cagionato dal regolamento europeo al ricorrente¹⁰⁶.

Come puntualizzato da attenta dottrina, il punto certamente più significativo ha riguardo al fatto che la Corte abbia voluto in qualche modo collegare all’azione di annullamento *ex art. 264 TFUE* le conseguenze tipiche del riconoscimento della responsabilità extracontrattuale, vale a dire il risarcimento dettato dal nocumento arrecato alla situazione giuridica del ricorrente da un atto dell’Unione, disciplinato dagli artt. 268 e 340 TFUE, laddove l’annullamento persegue ben altre finalità, ossia l’accertamento dei vizi del medesimo atto¹⁰⁷.

¹⁰² Cfr. E. CIMIOTTA, *Rimozione dall’elenco di sospetti terroristi e interesse a proseguire l’azione di annullamento del provvedimento di “listing”: il caso “Abdulrahim” davanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2014, p. 461.

¹⁰³ Cfr. Corte di giustizia, *Abdulrahim*, cit., par. 73 e par. 67. Tra l’altro la Corte, come già fatto in *OMPI* e in *Kadi III*, si sofferma sull’ulteriore riconoscimento degli effetti deleteri delle misure sanzionatorie, a dispetto della loro natura provvisoria e amministrativa (*ibidem* par. 70).

¹⁰⁴ *Ibidem*, parr. 79-80, in cui viene specificato che l’azione di annullamento finalizzata a rilevare l’illegittimità di un atto è giustificata “anche quando l’atto impugnato abbia cessato di produrre effetti dopo la proposizione del ricorso di detto ricorrente”.

¹⁰⁵ *Ibidem*, par. 83. Per tali motivi, M. MESSINA, *Il controllo giurisdizionale*, op. cit., p. 625, sostiene che la giurisprudenza *Abdulrahim* rappresenti “un primo, seppur timidissimo e indiretto, segnale di apertura nei confronti della risarcibilità del c.d. “danno da listing”.

¹⁰⁶ Cfr. Corte di giustizia, *Abdulrahim*, cit., par. 72.

¹⁰⁷ V., E. CIMIOTTA, *Rimozione dall’elenco*, op. cit., pp. 463 ss. a suo giudizio, tuttavia, tale impostazione non si risolve necessariamente a favore del ricorrente, almeno sotto il profilo della piena soddisfazione del danno lamentato, poiché l’azione di annullamento non è suscettibile di riparare integralmente il pregiudizio causato al sig. Abdulrahim.

4.2.2: Il riconoscimento della risarcibilità del danno non materiale da *listing*

Come evoluzione ulteriore della giurisprudenza *OMPI* e *Abdulrahim*, si pone la sentenza del Tribunale dell'Ue in *Safa Nicu*, la quale origina dalla decisione del Consiglio 2011/299 PESC e dal successivo regolamento di attuazione del Consiglio n. 503/2011, mediante cui la ricorrente, una società iraniana, veniva assoggettata alle sanzioni contro l'Iran nel quadro della lotta alla proliferazione nucleare. Ciò che si richiede è l'annullamento di tale regolamento nella parte relativa alla ricorrente e il pagamento di una somma pecuniaria da parte del Consiglio a titolo di risarcimento del danno materiale e non materiale, sulla base del fatto che la suddetta Istituzione avrebbe violato l'obbligo di motivazione, sia incorsa in un errore di valutazione e abbia mancato di rispettare i diritti della difesa e di godere di una protezione giurisdizionale effettiva¹⁰⁸. Quasi a voler ulteriormente consolidare un orientamento già abbastanza acclarato, il Tribunale principia rimarcando che esso è chiamato ad effettuare un sindacato giurisdizionale incentrato su una verifica attenta delle asserzioni poste a fondamento dell'atto che interessa la ricorrente, al fine di intendere se quest'ultimo sia stato adottato su “*sufficiently solid factual basis*”¹⁰⁹. A tal proposito, viene notato che il Consiglio non abbia fornito motivazioni circostanziate, poiché il solo elemento a sua disposizione era una proposta di *listing* di uno Stato membro, corredata dagli elementi contenuti in quest'ultima¹¹⁰.

Il secondo aspetto di centrale importanza che è stato chiamato in causa è relativo alla richiesta di risarcimento del danno e, di conseguenza, è necessario capire se sono state soddisfatte le condizioni per far sorgere la relativa responsabilità aquiliana europea *ex art.* 340 TFUE. Al riguardo, il Tribunale ha rammentato alle parti che, secondo giurisprudenza acclarata, è necessario che sussista la contemporanea nonché cumulativa presenza di tre criteri: la condotta illecita dell'istituzione europea; il danno concreto discendente da tale

¹⁰⁸ Cfr. Tribunale dell'Ue, *Safa Nicu Sepahan Co. v. Council of the European Union*, causa T-384/11, sentenza del 25 novembre 2014, par. 22.

¹⁰⁹ *Ibidem*, par. 34. Sulla doverosità di un sindacato non astratto cfr. anche Tribunale dell'Ue, *Bank of Industry and Mine v. Council of the European Union*, caso T-10/13, sentenza del 29 aprile 2015, par. 172.

¹¹⁰ Cfr. Tribunale dell'Ue, *Safa Nicu Sepahan*, cit., par. 35-38. Il principio secondo cui spetta al Consiglio di accertare se l'assoggettamento alle misure restrittive, motivato da affiliazione terroristica, sia giustificato sulla base delle informazioni e delle prove che ha tenuto in considerazione e che sono pervenute dall'autorità nazionale competente viene reiterato in Tribunale dell'Ue, *Central Bank of Iran v. Council of the European Union*, caso T-563/12, sentenza del 25 marzo 2015, par. 53-57; Corte di giustizia dell'Ue, *Council of the European Union v. Hamas*, caso C-79/15 P., sentenza del 26 luglio 2017, par. 32 e 48. In sostanza restano fermi i principi già estrapolati dalla giurisprudenza *OMPI* e confermati a più di 10 anni di distanza. In dottrina, *ex plurimis*, D. DEL VESCOVO, *Il principio della effettività della tutela giurisdizionale: alla ricerca del difficile equilibrio tra lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Nomos*, n. 1, 2018, pp. 1-33, in specie pp. 29-30.

condotta; il nesso di causalità tra condotta e danno¹¹¹. Altresì, affinché si possa stabilire la responsabilità extra-contrattuale, non si richiede solo una condotta illecita, ma anche “una violazione grave di una norma giuridica con cui si attribuiscono diritti ai singoli”¹¹².

In virtù di tali elementi, il Tribunale ha riscontrato che gli atti impugnati fossero illeciti, poiché non soddisfacevano le condizioni di cui al regolamento pertinente, qualificato come “norma che attribuisce diritti ai singoli”; successivamente, ha rilevato come il Consiglio non disponesse di alcun margine di discrezionalità in merito alla circostanza di provare la ragionevole fondatezza delle prove alla base del provvedimento, in quanto l’obbligo di motivazione deriva dalla necessità di rispettare il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti suddetti¹¹³. Il Consiglio non ha quindi agito con quella diligenza e prudenza richiesta a una amministrazione attenta in circostanze simili a quelle di specie ed è pertanto responsabile per la violazione di una norma che “attribuisce diritti ai singoli”¹¹⁴. Si è già visto, tuttavia, che la sola violazione non basta a far sorgere la responsabilità dell’Ue *ex art. 340 TFUE*, ma la giurisprudenza europea richiede la prova, a carico del ricorrente, che il danno sofferto sia una conseguenza sufficientemente diretta della condotta di cui ci si lamenta¹¹⁵. La *Safa Nicu*, in particolare, sostiene che la sua reputazione sia stata illegittimamente lesa per il solo fatto di essere stata sottoposta alle misure restrittive nell’ambito della lotta alla proliferazione nucleare, richiedendo, come anticipato, il versamento di una somma pecuniaria a titolo di risarcimento del danno non materiale¹¹⁶. Si disciude, a questo punto, il passaggio sicuramente più significativo della sentenza in esame, in quanto i giudici hanno riconosciuto che dall’adozione illecita delle misure in questione ne è derivata una violazione della reputazione¹¹⁷, suscettibile di ottenere compensazione, ma non mediante l’annullamento dell’atto contestato; tale misura, infatti, non è idonea *in casu* a sanare totalmente il pregiudizio non materiale sopportato dalla ricorrente, anche perché

¹¹¹ Cfr. Tribunale dell’Ue, *Safa Nicu Sepahan*, par. 47-48.

¹¹² *Ibidem*, par. 50, 52 e 55 in cui si chiarisce che una violazione è seria, ingiustificabile, quando si è protratta nonostante la pronuncia di una sentenza che ha accertato l’inadempimento contestato, di una sentenza pregiudiziale o di una giurisprudenza consolidata sulla materia.

¹¹³ *Ibidem*, par. 56 e 58. Nello specifico, la tutela di cui gode il singolo si sostanzia nell’impossibilità di essere assoggettato alle misure restrittive se non alle condizioni enucleate all’interno del regolamento. Inoltre, il Tribunale riconosce che la situazione specifica non è complessa e non comporta difficoltà di interpretazione, il che diminuisce ulteriormente lo spazio discrezionale a disposizione del Consiglio (cfr. *ibidem*, par. 62).

¹¹⁴ *Ibidem*, par. 68-69. In proposito, si parla quindi della violazione del principio della *due diligence*, la cui inosservanza ha permesso all’organo giudicante di non ritenere sufficiente, come risarcimento, la mera cancellazione dalla lista. Cfr. C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali*, op. cit., pp. 276-277.

¹¹⁵ Cfr. Tribunale dell’Ue, *Safa Nicu Sepahan*, par. 70-71.

¹¹⁶ *Ibidem*, par. 79-80, il Tribunale ha inoltre sostenuto che la sottoposizione di un soggetto fisico o giuridico alle misure sanzionatorie nell’ambito della lotta al terrorismo e/o alla proliferazione nucleare può suscitare “disdegno e diffidenza nei suoi confronti”, il che si può risolvere in una violazione della reputazione.

¹¹⁷ *Ibidem*, par. 84-85.

l'iscrizione nella lista nera è stata erroneamente mantenuta per 3 anni¹¹⁸. Di conseguenza, ha disposto un risarcimento del danno non patrimoniale per la somma forfettaria di 50.000 euro.

Per quanto concerne la richiesta del risarcimento del danno materiale, il Tribunale ha respinto tale istanza, qualificandola come infondata. Nella fattispecie, la ricorrente ha lamentato di aver sopportato un ingente danno materiale derivante dalla chiusura di alcuni conti bancari, dalla sospensione di pagamenti in euro da parte delle banche europee, nonché dall'interruzione delle relazioni finanziarie con alcuni fornitori europei, con conseguente impossibilità di assolvere alcuni obblighi contrattuali. I giudici però non hanno riscontrato come sufficientemente comprovato il *causal link* tra pregiudizio lamentato e le sanzioni europee, ed anzi, in relazione alla risoluzione di uno dei contratti, hanno constatato che essa non fosse derivata solamente dalle suddette sanzioni, ma anche dal ritardo della ricorrente nel soddisfare la prestazione pattuita¹¹⁹.

4.2.3: L'affermazione della competenza della Corte di giustizia a statuire sugli atti PESC: il caso *Bank Refah Kargaran*.

Si ricorderà che fino a questo momento la Corte aveva sempre esercitato il suo controllo giurisdizionale sugli atti che davano attuazione alle decisioni PESC del Consiglio (Ue), oppure alla relativa risoluzione del Cds; e ciò per un motivo alquanto basilare, legato alla mancanza di competenza a conoscere direttamente della legittimità dell'atto PESC e/o della risoluzione del Cds. Nel caso *Bank Refah*, invece, la Grande Sezione della Corte ha interpretato estensivamente il dato normativo contenuto nell'art. 275 par. 2 TFUE, in modo tale da ricomprendervi la decisione all'origine delle misure restrittive, vale a dire quella presa in ambito PESC ai sensi dell'art. 29 TUE¹²⁰. Da dire che su tale questione, esaminata preliminarmente *ex officio* non essendo stata sollevata dalla ricorrente, la Corte ha inizialmente riconosciuto di non essere "in linea di principio" competente per esaminare gli

¹¹⁸ *Ibidem*, parr. 86-87 e par. 91. A giudizio del Tribunale, una soluzione *Abdulrahim*, ossia il solo annullamento dell'atto impugnato, produrrebbe l'effetto di ridurre l'ammontare del risarcimento.

¹¹⁹ *Ibidem*, par. 116.

¹²⁰ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Bank Refah Kargaran v. Council of the European Union*, causa C-134/19 P, sentenza del 6 ottobre 2020. Il giudice di prime cure, invece, dato il contenuto della norma di cui all'art. 275 TFUE, aveva adottato una posizione più "classica" sostenendo la mancanza di giurisdizione per pronunciarsi su una domanda di risarcimento del danno avente ad oggetto la decisione PESC, incorrendo pertanto in un errore di diritto. Cfr. Tribunale dell'Ue, *Bank Refah Kargaran v. Council of the European Union*, causa T-552/15, sentenza del 10 dicembre 2018, parr. 30-32. Per una prima analisi, v. N. BERGAMASCHI, *La sentenza Bank Refah Kargaran: l'evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC*, in *European Papers*, Vol. 5., n. 3, 2020, pp. 1371-1383, in specie pp. 1372-1373, in cui viene anche chiarito come la Corte abbia condotto anche un'operazione inversa, cioè ha offerto una lettura restrittiva dell'art. 24, par. 1 TUE, ossia quella disposizione che limita la giurisdizione della Corte con riguardo agli atti PESC.

atti PESC. Cionondimeno, ricollegandosi a nostro avviso a quanto stabilito nel contesto della vicenda *Kadi*, ovverosia l'opportunità di espletare un controllo giurisdizionale pieno e rigoroso sugli atti europei, presupposto imprescindibile al fine di garantire una tutela effettiva dei diritti del singolo, il Giudice di Lussemburgo ha ampliato la propria giurisdizione, sostenendo la necessità di assicurare la "coerenza" del sistema di tutela giurisdizionale vigente nell'ordinamento Ue (art. 47 Nizza), unitamente al peso e all'importanza da attribuire alla *rule of law*¹²¹, ed evitare così di porre in essere una pericolosa "lacuna" nel sistema predetto¹²².

Sulla medesima questione l'Avvocato generale Hogan, in modo meno sbilanciato rispetto a quanto farà la Corte, aveva sostenuto che, da una parte, l'interpretazione maggiormente in linea con il dettato della norma di cui all'art. 275 TFUE consentirebbe ai giudici l'esercizio del sindacato concernente le azioni giudiziarie intentate dal singolo ai sensi del comma 4 dell'art. 263 TFUE, vale a dire le azioni di annullamento che sono distinte e autonome rispetto a quelle per il risarcimento del danno; dall'altra, aveva però chiarito che l'art. 275 TFUE dovesse essere interpretato olisticamente e armonicamente, in quanto la Corte avrebbe competenza per statuire sugli atti adottati in applicazione dell'art. 215 TFUE, ma non ne avrebbe per quelli di cui all'art. 29 TUE¹²³. Ciò non è coerente con il sistema europeo di tutela giurisdizionale e pertanto, secondo l'Avvocato generale, l'interpretazione più in linea con la volontà dei Redattori dei Trattati è sì l'esclusione della giurisdizione della Corte con riguardo alla materia PESC, ma ad eccezione di quegli atti che si riferiscono ai singoli, come le misure restrittive¹²⁴.

Avvalendosi di tali argomentazioni, la Corte ha potuto agilmente chiarire che gli artt. 24, par. 1 TUE e 275, par. 1 TFUE, costituendo delle deroghe rispetto alla competenza generale della Corte sancita dall'art. 29 TUE, devono essere interpretati restrittivamente¹²⁵.

¹²¹ Sull'incidenza della *rule of law* all'interno della struttura argomentativa della Corte, si veda, in senso velatamente critico, N. BERGAMASCHI, *La sentenza Bank Refah Kargaran*, op. cit., pp. 1376-1379.

¹²² Attraverso l'elemento della "coerenza" la Corte intende rimarcare che, potendo l'individuo lamentare la lesione dei suoi diritti derivante dai regolamenti *ex art. 215*, sarebbe quindi incoerente non attribuirgli la possibilità di contestare le decisioni PESC di cui all'art. 29 TUE. Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Bank Refah Kargaran*, cit., par. 39. Molto critico nei riguardi dell'operazione di espansione della giurisdizione compiuta dalla Corte di Lussemburgo è T. VERELLEN, *In the Name of the Rule of Law? CJEU further Extend Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran)*, in *European Papers*, Vol. 6, n. 1, 2021, pp. 17-24, in particolare pp. 19-20.

¹²³ Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Hogan, presentate il 28 maggio 2020, *Bank Refah Kargaran v. Council of the European Union*, causa C-134/19 P, par. 58-61.

¹²⁴ *Ibidem*, par. 63-66.

¹²⁵ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Bank Refah Kargaran*, cit., par. 32. La Corte condivide, sul punto, le osservazioni dell'Avvocato generale Hogan, cit., par. 53. Va detto che una prima apertura verso l'estensione della giurisdizione della Corte nei riguardi degli atti PESC si è avuta in Corte di giustizia dell'Ue, *PJSC Rosneft*

Da questo punto di vista, il Consiglio ha tentato, invano, di replicare, sostenendo che gli individui e le persone giuridiche soggette alle misure restrittive godono già di una tutela sufficientemente ampia, garantita dalla possibilità di impugnare i regolamenti attuativi delle decisioni PESC. La Corte, in proposito, ha fatto leva sulla circostanza che i due atti possono non combaciare, poiché il regolamento di attuazione della decisione PESC non include necessariamente tutte le misure adottate dalla decisione anzidetta¹²⁶.

Un altro e conclusivo aspetto della sentenza che desta un certo interesse è la diversa incidenza che viene assegnata alla violazione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 296 TFUE, a seconda che si tratti di un'azione di annullamento oppure di una di risarcimento del danno. Difatti, mentre la Corte, come emerso in tutta la giurisprudenza da noi trattata, ha chiarito che l'annullamento di un atto possa derivare dalla violazione dell'obbligo predetto, la medesima violazione non è tuttavia giudicata come idonea ad integrare una delle condizioni per far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, ossia la presenza di una violazione sufficientemente grave, ovvero qualificata, di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli. Nel caso di specie, quindi, la Corte non ha dato adito all'accoglimento della richiesta di risarcimento del danno¹²⁷ e ha respinto, punto per punto, le motivazioni della ricorrente alla base dell'impugnazione.

Dall'analisi della giurisprudenza europea concernente tanto le sanzioni onusiane eseguite dall'Ue quanto quelle eminentemente europee è possibile ricavare, in conclusione, una serie di deduzioni di estrema rilevanza. I giudici di Lussemburgo hanno condotto un esame degli atti europei attuativi di sanzioni sia del Cds che autonome sotto la lente focale della loro compatibilità con i diritti garantiti dall'Ue, evidenziando le carenze del processo mediante il quale esse vengono irrorate, giudicato poco conforme alle basilari protezioni giuridiche, come il diritto della difesa e il diritto al ricorso effettivo che, in ambito europeo, sono "fondamentali" e quindi di pari rango con i Trattati¹²⁸. Questo permette di concludere nel senso che le giurisdizioni europee ricercano un bilanciamento tra due interessi (sicurezza e diritti umani) apparentemente in contrapposizione tra di loro¹²⁹. Inoltre è possibile

Oil Company, cit., parr. 74-81, in cui la Corte non solo ha affermato di poter pronunciarsi sulla validità di tali atti nel contesto di un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, ma ha anche chiarito che l'esclusione della sua giurisdizione in ambito PESC vada interpretata restrittivamente.

¹²⁶ Cfr. Corte di giustizia dell'Ue, *Bank Refah Kargaran*, cit., parr. 40-41.

¹²⁷ *Ibidem*, parr. 63-64 in cui viene precisato che l'art. 296 TFUE fa solo riferimento ad una "formalità sostanziale" che deve essere tenuta debitamente distinta dalla questione della "fondatezza della motivazione". Così anche il Tribunale dell'Ue, *Bank Refah Kargaran*, cit., parr. 49-50.

¹²⁸ In tal senso M. LUGATO, *Diritto alla tutela giurisdizionale*, op. cit., pp. 22-23.

¹²⁹ Cfr. C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali*, op. cit., pp. 270-271, in cui si nota come il bilanciamento viene meno quando le Corti attestano che si è in presenza di una sanzione che origina completamente da un

estrapolare un altro dato giuridico, parimenti significativo, concernente la *mutua influenza circolare* del livello di tutela delle persone fisiche e giuridiche che si realizza nei due ambiti esaminati¹³⁰. Con il giudizio *Kadi II*, la Corte di giustizia ha inteso far propri la tipologia di controllo giurisdizionale esercitato dal Tribunale nella causa che ha dato origine alla sentenza *OMPI*¹³¹. Detto diversamente, si è assistito a un progressivo innalzamento del livello di tutela giurisdizionale dei soggetti sottoposti a sanzioni, prendendo spunto da sentenze nate nell'ambito del *listing* autonomo dell'Ue che si contraddistingue, come visto, da ben altri criteri rispetto a quello imposto dall'ONU.

La tutela dei singoli ha altresì conosciuto una costante evoluzione su un diverso versante, relativo al risarcimento del danno non materiale. Da iniziale orientamento “conservativo” verso il riconoscimento del fatto che dalle misure restrittive potesse derivare un pregiudizio alla reputazione, il Tribunale e la Corte sono giunti a conclusioni più ragionevoli, prima stabilendo che l'azione di annullamento potesse svolgere la funzione di ristabilire l'onore di un soggetto colpito da sanzioni, poi ammettendo l'esistenza di un danno non materiale suscettibile di ottenere congrua compensazione¹³². Tali elementi vanno accuratamente sottolineati anche perché, accanto all'influenza che le Corti hanno esercitato sul Cds mediante le sentenze di cui sopra, quest'ultime hanno svolto un ruolo di spinta verso un altro attore, parimenti rilevante: il Consiglio (Ue). È quasi impossibile non accorgersi che tale Istituzione abbia preso in considerazione i moniti lanciati dalle giurisdizioni europee in merito ad una maggiore rispondenza del processo di emanazione delle sanzioni al diritto europeo, e prova ne sia il fatto che sono state migliorate sia le fasi di *listing*, anche attraverso emendamenti ai criteri per l'iscrizione nelle liste, che di *de-listing*¹³³.

errore di fatto, con la conseguente necessità di predisporre un risarcimento. Esplicativa in tal senso è la *Safa Nicu*. Del medesimo avviso è anche M. MESSINA, *Il controllo giurisdizionale*, op. cit., p. 617.

¹³⁰ Sulla reciprocità, in termini di influenza, tra i due regimi sanzionatori europei si veda anche E. DE WET, *From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favouring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions*, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 12, n. 4, 2013, p. 798; A. CUYVERS, *Give me one good reason*, op. cit., p. 1768, il quale, a ragione, sostiene come, a partire da *Kadi II*, “there is one unified standard of review for all restrictive measures”.

¹³¹ Si comprende, così, perché alcuni commentatori avevano criticato severamente *Kadi I* con riguardo al fatto che non si potesse predisporre un diverso livello di tutela dei diritti all'interno dello stesso ordinamento giuridico per il solo fatto che vi fosse un differente “legal framework”. Cfr. J. S. VARA, *The Consequences of Kadi*, op. cit., p. 260 e 270.

¹³² Così M. MESSINA, *Il controllo giurisdizionale*, op. cit., pp. 620-630, cui si rinvia per l'analisi della casistica “tradizionale” del giudice dell'Ue in materia di responsabilità extra-contrattuale e compensazione del pregiudizio subito.

¹³³ Per tale profilo, si veda, recentemente, E. CHACHKO, *Foreign Affairs in Court: Lesson from CJUE Targeted Sanctions Jurisprudence*, in *Yale Journal of International Law*, Vol. 44, n. 1, 2019, pp. 1-51, in particolare pp. 14, 18, 23 e 30 in cui vengono avanzate due rilevanti specificazioni: a) il Consiglio ha effettuato delle riforme sulla struttura delle sanzioni mirate non solo per aderire a quanto statuito dalla giurisprudenza della Corte, ma anche per una questione di *policy*, ossia di assicurare una maggiore efficienza delle sue

4.3 Il recepimento della giurisprudenza *Kadi II* presso le Corti interne

Prima di passare all'esame dell'altro filone giurisprudenziale rilevante, vale a dire quello della Corte EDU, è appena il caso di soffermarsi, seppur succintamente, su due casi resi da Corti nazionali che sembrano aver recepito appieno gli sviluppi di tutela giudiziaria del singolo che si è realizzata in Europa a partire proprio dalla sentenza *Kadi II* della CGUE. Il primo di essi è costituito dalla sentenza della Corte federale canadese nel caso *Abdelrazik*, cittadino canadese, "listato" su iniziativa degli USA all'interno dell'allora Comitato n. 1267. Partendo dal Sudan, suo paese natale, per cercare di rientrare in Canada, il ricorrente è stato ostacolato dal *travel ban* posto in essere dal governo canadese in applicazione delle misure sanzionatorie decise dal Cds, lamentando che il *modus operandi* di tale governo abbia costituito gli estremi per una constatazione di violazione dei suoi diritti in quanto cittadino canadese, ai sensi dell'art. 6 par. 1 della *Canadian Charter of Rights and Freedoms*¹³⁴. La Corte federale ha dapprima messo in evidenza la mancanza di prove in merito alla presunta associazione del ricorrente ad al-Qaeda, sostenuta dagli USA¹³⁵. Tale mancanza di elementi probatori mal si concilia con l'unica eccezione, prevista all'interno della Carta suddetta, con riguardo alla limitazione al godimento del diritto di entrare in Canada, ossia una limitazione basata su uno "scopo ragionevole"¹³⁶. Quest'ultimo, nella replica fornita dal governo convenuto, si sostanzierebbe nell'esecuzione delle sanzioni ONU derivanti dal *listing*, e, quindi, nel legittimo soddisfacimento di obblighi internazionali posti in capo al Canada.

Tale avviso non è stato però condiviso dal giudice Zinn, il quale ha mosso critiche severe verso il regime delle sanzioni, reputato "*untenable*" sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali e in contrasto con il principio *nemo iudex in re sua*¹³⁷. Ma soprattutto, ha giustamente posto in risalto che l'imposizione del *travel ban* conosce delle importanti

sanzioni; b) i rapporti tra la Corte e il Consiglio sono basati su un sostanziale rispetto della politica estera condotta da quest'ultimo, nel senso che la Corte si è astenuta dal pronunciarsi sulla questione dell'opportunità di utilizzare lo strumento delle *smart sanctions*, o sanzionare determinare persone fisiche e giuridiche.

¹³⁴ Cfr. Corte federale canadese, *Abdelrazik*, cit., par. 1-2. L'art. 6 par. 1 della Carta canadese tutela il diritto di entrare e lasciare liberamente il proprio Stato di cittadinanza.

¹³⁵ *Ibidem*, par. 11 e 25.

¹³⁶ *Ibidem*, par. 43.

¹³⁷ *Ibidem*, par. 51 e 53. Tale principio viene violato perché chi propone il *listing* coincide con il soggetto incaricato di esaminare la richiesta di *de-listing*. Inoltre, come notato in dottrina, il giudice non ha fatto solo riferimento alla poca rispondenza delle sanzioni con il diritto domestico, ma anche con il diritto internazionale dei diritti umani. Di conseguenza, seppur approcciando la controversia da una prospettiva dualistica, come la CGUE in *Kadi II*, la sentenza in esame differisce rispetto a quest'ultima proprio per il riferimento al diritto internazionale. Cfr. A. TZANAKOPOULOS, *From Interpretation to Defiance*, op. cit., p. 264.

eccezioni che riguardano l'impossibilità di applicare tale restrizione verso *i propri cittadini* che intendono partire o lasciare lo Stato di cittadinanza¹³⁸, facendo quindi notare l'erronea interpretazione fornita dal governo in merito all'applicazione del *travel ban*. La conclusione cui è giunta la Corte è di una chiara violazione dei diritti del sig. Abdelrazik, cittadino canadese, tutelati dalla Carta di cui sopra e dal diritto internazionale, nella misura in cui il governo ha giustificato il mancato rimpatrio del ricorrente sulla base del *travel ban* imposto dall'ONU e dal diniego ingiustificato di rilasciare in suo favore un passaporto funzionale al ritorno in Canada¹³⁹. Il contrasto nascente tra obblighi onusiani e obblighi di tutela dei diritti del singolo è stato quindi composto adoperando un'interpretazione restrittiva del divieto di viaggiare¹⁴⁰. È immediatamente ravvisabile che, essendo tale pronuncia successiva a *Kadi II*, i giudici hanno esercitato un controllo giurisdizionale sulle misure che implementano gli atti del Cds, utilizzando un parametro nazionale piuttosto che internazionale, avverando così le previsioni di chi aveva sostenuto la bontà del sindacato giurisdizionale domestico, giustificato peraltro dalla mancanza di alternative efficaci in termini di tutela dei diritti fondamentali in ambito onusiano, ma aveva altresì evidenziato la problematica del parametro da utilizzare, sottolineando la pericolosità di una "egemonia periferica"¹⁴¹. Il ricorso in esame, però, si pone in armonia con quanto rilevato dalla CDI all'interno dello studio sul fenomeno della frammentazione del diritto internazionale a proposito della necessità di armonizzare le diverse norme internazionali, anziché concludere nel senso di una loro vicendevole incompatibilità, mostrando anche la propensione dei giudici a comporre, laddove e per quanto sia possibile, le antinomie normative che si pongono *in casu*.

Il secondo caso su cui è necessario appuntare la dovuta attenzione è *Ahmed*, aggiudicato dalla *Supreme Court* del Regno Unito. Il ricorso trae origine dal congelamento dei beni del ricorrente, disposto dal Tesoro in ottemperanza alle misure onusiane contenute nelle risoluzioni n. 1267 e n. 1333, sulla base del fatto che, presumibilmente, essi agevolavano il compimento di atti terroristici. Il ricorrente ha lamentato la mancanza di competenza da parte del Tesoro di poter procedere ad un congelamento dei beni tramite un

¹³⁸ Cfr. Corte federale canadese, *Abdelrazik*, cit., par. 57 e 121.

¹³⁹ *Ibidem*, par. 153 e par. 160. La Corte ha ordinato, quale forma di rimedio effettivo, che il governo fornisca il passaporto per poter tornare in patria.

¹⁴⁰ In tal senso, J. GENSER – K. BARTH, *When Due Process Concerns*, op. cit., pp. 19-21. Va da sé che, per quanto corretta e convincente possa essere, l'interpretazione del giudice non esclude la possibilità che il Cds la interpreti diversamente, con il rischio di responsabilità internazionale del Canada per non aver adempiuto i propri obblighi. In tal senso, A. TZANAKOPOULOS, *From Interpretation to Defiance*, op. cit., p. 255

¹⁴¹ L'espressione si deve a L. VAN DEN HERIK, *Peripheral hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN Sanctions regimes*, in *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 19, n. 3, 2014, p. 427. Sull'argomento, inoltre, cfr. *supra* Cap. III par. 3.2.2.

Order del Consiglio basato sullo *United Nations Act*¹⁴², senza il dovuto coinvolgimento del Parlamento; inoltre, e in conseguenza di ciò, ha asserito l'incompatibilità con lo *Human Rights Acts* del 1998 e la violazione dell'art. 8 e dell'art. 1 Protocollo I alla CEDU¹⁴³. In risposta a quanto sostenuto dal ricorrente, la Corte ha chiarito che tramite l'ordinanza di cui sopra è possibile restringere il godimento dei diritti umani, ma in modo proporzionale a quanto necessario per dare esecuzione agli obblighi del Cds¹⁴⁴. Il Tesoro avrebbe ecceduto il margine di competenza conferitogli dalla Sezione I dello *United Nations Act*, introducendo il criterio della "possibilità presunta" di un collegamento con il terrorismo, e, dal momento che le sanzioni hanno un effetto draconiano nei riguardi del singolo, non è consentito procedere all'inserimento di una tale fattispecie senza il previo coinvolgimento dei rami del Parlamento¹⁴⁵. Come evidenziato, infatti, "[f]undamental rights may not be overridden by general words"¹⁴⁶. L'Ordinanza impugnata risulta, pertanto, *ultra vires* e viene annullata dalla Corte perché in contrasto con lo *United Nations Act* 1947¹⁴⁷. L'importanza di siffatta conclusione va accuratamente sottolineata poiché la Corte ha comunque riconosciuto che gli obblighi delle risoluzioni *ex art.* 25 della Carta, beneficiando della clausola di cui all'art 103, hanno la precedenza su quelli derivanti da altri trattati internazionali, inclusa la CEDU¹⁴⁸; nondimeno è giunta a rilevare l'incompatibilità delle misure del Cds, per come attuate, con il diritto interno, precisamente con lo *United Nations Act*. L'influenza del caso *Kadi II* è alquanto percepibile nel *modus operandi* acquisito dalla Corte suprema, la quale, nell'impossibilità di far prevalere i diritti umani sanciti nella CEDU per via dell'art. 103, ha posto in relazione gli obblighi onusiani con atti domestici al fine di trarne la relativa incompatibilità¹⁴⁹. Per inciso, la Corte ha ritenuto che anche *l'Ombudsperson* non fosse compatibile con la tutela dei diritti umani¹⁵⁰, considerazione che è stata decisiva al fine di riconoscere la sussistenza della violazione del diritto ad un rimedio effettivo del ricorrente,

¹⁴² Il principale atto legislativo con cui tale Stato provvede a dare effetto agli obblighi pattizi derivanti dalla Carta ONU.

¹⁴³ Cfr. Corte Suprema del Regno Unito, *Her Majesty's Treasury*, cit., par. 40 e 44

¹⁴⁴ *Ibidem*, par. 47. La Corte ha altresì evidenziato che la discrezionalità dell'esecutivo non può essere illimitata per quanto riguarda imposizione di misure che pregiudicano i diritti dei singoli (par. 45).

¹⁴⁵ *Ibidem*, par. 60-61.

¹⁴⁶ *Ibidem*, par. 61.

¹⁴⁷ *Ibidem*, par. 83.

¹⁴⁸ In tal senso, i giudici della Corte richiamano l'insegnamento della sentenza *Al Jedda* della *House of Lords*, di cui ci occuperemo a breve. Cfr. *ibidem*, par. 71 e par. 74.

¹⁴⁹ Particolarmente critico verso tale modo di argomentare è A. TZANAKOPOULOS, *Stepping Up the (Dualist?) Resistance: The English High Court Quashes Domestic Measures Implementing UN Sanctions*, in *EJIL:Talk!*, 2009, disponibile online, il quale, in proposito, parla di una "decentralized resistance" incoraggiata da *Kadi II*.

¹⁵⁰ Cfr. Corte Suprema del Regno Unito, *Her Majesty's Treasury*, cit., par. 78 e par. 181.

come lamentato da quest'ultimo, a causa dell'impossibilità sostanziale di poter impugnare la decisione di *listing* presso un organo giudiziario.

4.4 Tra protezione equivalente e presunzione di conformità: la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di *smart sanctions*

4.4.1: Cenni sull'applicazione del principio della protezione equivalente

Il principio della protezione equivalente affonda le sue radici in ambito comunitario nei casi *Solange I e II* con cui la Corte costituzionale tedesca aveva accettato "l'intrusione" del diritto comunitario nell'ordinamento domestico, riservandosi però il potere di valutare se il livello di tutela dei diritti fondamentali degli individui offerto dalla Comunità stessa fosse equivalente a quello del diritto nazionale¹⁵¹. Nel contesto della CEDU, l'enunciazione di tale principio si è avuta per la prima volta da parte dell'allora Commissione europea dei diritti dell'uomo, organo che è stato eliminato a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo modificativo alla CEDU n.11, in *M. and Co. v. Germany*, in cui i ricorrenti lamentavano la violazione dell'art. 6 da parte della Germania all'atto dell'implementazione della misura comunitaria che veniva in rilievo¹⁵². I passaggi fondamentali lungo cui si era snodata l'argomentazione della Commissione furono fondamentalmente due. Innanzitutto, agli Stati parte della CEDU non è precluso il trasferimento di poteri e competenze ai fini dell'istituzione di organizzazioni internazionali, ma, naturalmente, siffatto trasferimento non ha l'effetto di sanare eventuali violazioni della Convenzione avvenute a seguito della partecipazione alle suddette organizzazioni. Il risultato, altrimenti, sarebbe che "*the guarantees of the Convention could wantonly be limited or excluded*". Affinché da tale trasferimento di poteri non discenda una responsabilità degli Stati ai sensi della CEDU, è

¹⁵¹ Cfr. BundesVerfassungsgericht, *SoLange I*, BVerfGE 37, 271, 29 maggio 1974; BundesVerfassungsgericht, *SoLange II*, BVerfGE 73, 339, 22 ottobre 1986. Si è soliti distinguere *Solange I* da *Solange II*, per via della diversa impostazione perseguita dalla Corte costituzionale tedesca, la quale, mentre nel primo assume un atteggiamento "positivo", nel senso che afferma di continuare ad esercitare la propria giurisdizione fintantoché non sarà fornita una tutela dei diritti umani simile, nel secondo caso, invece, capovolge la prospettiva, affermando che si astiene dall'esercizio della giurisdizione nel momento in cui i diritti ricevono tutela equivalente. Altra sentenza in tal senso storica è quella resa dalla Corte costituzionale italiana, *Frontini c. Ministero delle Finanze*, sentenza n. 183 del 27 dicembre 1973.

¹⁵² Cfr. Commissione europea dei diritti dell'uomo, *M. and Co. V. Federal Republic of Germany*, ricorso n. 13258/77, 1990.

necessario che –seconda argomentazione chiave- all’interno dell’organizzazione in questione i diritti fondamentali ricevano una “*equivalent protection*”¹⁵³.

L’operazione ora sinteticamente descritta è stata adoperata dalla Corte EDU in tre ricorsi, tutti risolti nel 1999, vale a dire i noti *Waite and Kennedy v. Germany*, *Beer and Regan v. Germany* e *Matthews v. United Kingdom*. Nei primi due, caratterizzati dalla presenza della *European Space Agency* (ESA) innanzi al Giudice di Strasburgo, quest’ultimo ha dovuto affrontare la questione della presunta violazione dell’art. 6, ad opera delle Corti tedesche, poiché queste avevano riconosciuto l’immunità funzionale all’ESA, precludendo quindi l’accesso alla giustizia ai ricorrenti. Riprendendo le medesime argomentazioni della Commissione, la Corte ha voluto ribadire che l’istituzione delle organizzazioni internazionali non è un fatto di per sé incompatibile con la CEDU; tuttavia, tale istituzione può dar luogo a delle implicazioni in termini di responsabilità statale ai sensi della medesima Convenzione¹⁵⁴. Solo la presenza di “*reasonable alternative means*” all’interno dell’organizzazione rilevante giustifica il compimento di atti che sarebbero in contrasto con gli obblighi CEDU e, nel caso di specie, il riconoscimento dell’immunità da parte delle Corti tedesche risultava controbilanciato da adeguati mezzi di accesso alla giustizia forniti dall’ESA stessa.

La definitiva consacrazione della protezione equivalente, però, si ha con il celebre caso *Bosphorus*, il quale merita da parte nostra una maggiore attenzione ed una trattazione più approfondita, perché ha coinvolto il regime sanzionatorio predisposto all’epoca dal Consiglio di sicurezza nei riguardi dell’ex Repubblica Federale di Jugoslavia, e quindi concerne il rapporto intercorrente tra la Convenzione e il diritto onusiano trasposto in quello comunitario. A seguito della risoluzione del Consiglio, la n. 820, adattata nell’ordinamento comunitario mediante un regolamento del Consiglio, il n. 990/93¹⁵⁵, le autorità irlandesi procedevano al sequestro di un aereo di una compagnia turca (che costituisce anche l’attore del ricorso) affittato a sua volta da una compagnia jugoslava. La misura veniva impugnata innanzi al giudice irlandese, il quale, operando un rinvio pregiudiziale *ex* 234 del TCE (oggi

¹⁵³ Avendo notato che la Comunità forniva una simile protezione, la Commissione respinse *ratione materiae* il ricorso in oggetto.

¹⁵⁴ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, *Waite and Kennedy v. Germany*, cit., parr. 67-68. Per un commento in merito, si veda P. PUSTORINO, *Immunità giurisdizionale delle Organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte Europea nei casi "Waite et Kennedy" e "Beer et Regan"*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 83, n. 1, 2001, pp. 132-150.

¹⁵⁵ Regolamento del Consiglio n. 990/93/CEE, *relativo agli scambi tra la Comunità economica europea e la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro)*, del 26 aprile 1993, in GU L 102 del 28 aprile 1993.

267 TFUE) presso l'allora Corte di giustizia della CE¹⁵⁶, ne confermava il sequestro. Il caso giungeva quindi innanzi alla Corte EDU, presso la quale il ricorrente lamentava la violazione del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 1 del Protocollo I¹⁵⁷, mentre il governo irlandese, appellandosi proprio al principio della protezione equivalente, evidenziava come il sequestro derivasse dalla mera attuazione di un atto comunitario e che la tutela offerta in quest'ordinamento giuridico fosse equivalente a quella CEDU¹⁵⁸.

I giudici della Corte, invece di elaborare il rapporto tra diritto onusiano e disposizioni della Convenzione, hanno risolto la questione solamente in termini di raffronto tra la suddetta Convenzione e il diritto comunitario. Difatti, la base normativa in virtù della quale le autorità irlandesi avevano provveduto al sequestro dell'aeromobile è stata individuata nel regolamento CE, poiché *“the Resolution did not form part of Irish domestic law”*¹⁵⁹. Successivamente, confermando quanto già statuito in precedenza con riguardo al trasferimento di poteri ad altre organizzazioni internazionali, il Giudice di Strasburgo ha sottolineato che le Alte parti contraenti della CEDU sono chiamate a rispondere, sotto il profilo della responsabilità, per eventuali violazioni della Convenzione derivanti dall'ottemperanza degli obblighi delle Organizzazioni internazionali. Simile ottemperanza può essere “giustificata” solamente nella misura in cui l'organizzazione in questione si caratterizzi per la presenza di “garanzie sostanziali” dei diritti fondamentali che siano *“at least equivalent”* a quelle in ambito CEDU¹⁶⁰. Inoltre, per la prima volta, la Corte ha avuto cura di chiarire che cosa si intenda con il termine “equivalente”, ossia un grado di tutela dei diritti che sia di livello “comparabile”, ma non “identico” a quello CEDU, poiché in quest'ultimo caso si andrebbe a pregiudicare il profilo della cooperazione internazionale¹⁶¹. Accertata la presenza di una protezione equivalente nei termini sopra descritti, sorge una *presunzione di conformità* della condotta statale con gli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Convenzione europea, una presunzione che, tuttavia, è suscettibile di essere confutata,

¹⁵⁶ Cfr. Aso 84/95 *Bosphorus v. Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland and the Attorney General*, 1996.

¹⁵⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, ricorso n. 45036/98, sentenza del 30 giugno 2005, par. 107. In dottrina, almeno, E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in RDI, Vol. 88, 2005, pp. 762 ss.; J. P. JACQUÉ, *L'arrêt Bosphorus, une jurisprudence 'Solange II' de la Cour européenne des droits de l'homme?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 3, 2005, pp. 749 ss. e la bibliografia ivi riportata.

¹⁵⁸ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Bosphorus*, cit., par. 109-110.

¹⁵⁹ *Ibidem*, par. 145.

¹⁶⁰ *Ibidem*, par. 154-155.

¹⁶¹ *Ivi*. Come osservato da A. CIAMPI, *Individual Remedies*, op. cit., pp. 61-62, l'elemento della cooperazione internazionale e del soddisfacimento di un obbligo internazionale derivante da una Organizzazione internazionale divengono criteri alla cui luce interpretare la CEDU.

qualora le “*circumstances of a particular case*” dimostrino che la protezione dei diritti della CEDU sia stata invece “*manifestly deficient*”¹⁶². Trovandosi di fronte a norme dell’ordinamento comunitario, il cui livello di protezione era stato già giudicato equivalente a quello CEDU, la Corte ha osservato che siffatta presunzione sussistesse *in casu* e ha concluso nel senso dell’assenza di violazione del diritto di proprietà del ricorrente da parte del governo irlandese¹⁶³.

Volendo ricapitolare per sommi capi il funzionamento del principio in esame, esso trova applicazione quando a) uno Stato non sta facendo altro che meramente implementare un atto di un’altra Organizzazione internazionale che, però, può confliggere con le disposizioni della CEDU; b) si è dunque in presenza dell’assenza di discrezionalità da parte dello Stato, la quale fa sorgere una presunzione di conformità della sua condotta con la medesima CEDU; c) tale presunzione ha una soglia di validità abbastanza alta, poiché viene solamente annullata dalle “*circostanze di un caso particolare*” in cui la tutela dei diritti è “*manifestamente deficitaria*”¹⁶⁴. In altri termini, la composizione armonica non può essere spinta fino ad un punto di rottura con i diritti tutelati dalla CEDU, punto di rottura che si raggiunge quando un dato diritto viene svuotato di tutte le sue garanzie e della sua stessa essenza. In questo caso, la stessa Corte statuisce *apertis verbis* che il ruolo della Convenzione, quale “*strumento costituzionale dell’ordinamento pubblico europeo*” con riguardo alla protezione dei diritti umani, non autorizza la prevalenza della cooperazione internazionale sulla stessa CEDU¹⁶⁵. La pronuncia, pertanto, è assai significativa in quanto tale, ma lo è ancora di più in relazione al possibile utilizzo del principio della protezione equivalente da parte della Corte EDU nella materia delle sanzioni individuali onusiane¹⁶⁶.

¹⁶² Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, *Bosphorus*, cit., parr. 156-157. Su tale carattere v. anche Corte europea dei diritti dell’uomo, *Gasparini v. Italy and Belgium*, ricorso n. 10750/03, sentenza del 12 maggio 2009, par. 10

¹⁶³ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, *Bosphorus*, cit., par. 158. La conclusione della Corte è stata criticata da A. CIAMPI, *The Potentially Competing Jurisdiction of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice*, in M. CREMONA – F. FRANCONI - S. POLI, *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, op. cit., p. 125, poiché, non sindacando la condotta statale, coperta da una risoluzione del Cds applicata attraverso un regolamento comunitario, la Corte ha dato seguito alla conseguenza che “*the individual is deprived of his/her right to judicial protection [...] precisely in those situations in which such protection, by its very subsidiary nature, should become available to him/her*”.

¹⁶⁴ Cfr., *ex multis*, C. COSTELLO, *The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe*, in *Human Rights Law Review*, Vol. 6, n. 1, 2006, pp. 87 ss., in particolare pp. 100-107, in cui evidenzia inoltre come tale sentenza segni un diverso utilizzo della protezione equivalente, in quanto quest’ultima viene riconosciuta a seguito di una valutazione concreta e sostanziale del livello di tutela dei diritti umani, e non generale e astratta come era avvenuto nella precedente giurisprudenza della Corte EDU in materia.

¹⁶⁵ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, *Bosphorus*, cit., parr. 156-157.

¹⁶⁶ Parzialmente critico verso questa possibilità è M. MILANOVIC, *Norm Conflict in International Law*, op. cit., p. 125, semplicemente perché ciò “*would go well beyond the Court’s reasoning in Bosphorus*”. Tuttavia,

Vale la pena notare che tale principio, fino al caso *Bosphorus*, mostra di essere intransigente con riguardo agli atti di tutte le Organizzazioni internazionali, ad eccezione di una, l'ONU, verso cui la Corte mostra una sostanziale deferenza¹⁶⁷.

4.4.2: La presunta conformità delle risoluzioni ONU con la CEDU: il caso *Al-Jedda c. Regno Unito*

Il caso in esame può essere considerato come il punto di partenza della trattazione della giurisprudenza della Corte EDU in materia di sanzioni intelligenti deliberate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e il loro rapporto con i diritti umani sanciti dalla CEDU. Malgrado non abbia riguardo direttamente al tema in esame¹⁶⁸, la sentenza resa nel caso *Al-Jedda* è di particolare importanza, in quanto il Giudice di Strasburgo enuncia per la prima volta una “regola” chiave che trova applicazione ogniqualvolta si è in presenza di una risoluzione vincolante del Consiglio di sicurezza che potrebbe obbligare gli Stati membri, sia delle Nazioni Unite che della CEDU, a tenere comportamenti contrari a quest’ultima.

Ciò che in primo luogo rileva è che, contrariamente a quanto sostenuto dal governo inglese, la Corte abbia fin da subito chiarito come vi siano degli elementi che palesemente mettono in risalto una netta distinzione rispetto alla giurisprudenza *Behrami e Saramati*¹⁶⁹.

non manca di sottolineare che la Corte potrebbe essere tentata in futuro di dichiarare la “independence from general international law”, qualora il Consiglio si spinga troppo in avanti con l’argomentazione della semplice prevalenza dell’art. 103. Come vedremo, ciò è proprio quello che accadrà nel caso *Al Dulimi* presso la Grande Camera della Corte EDU.

¹⁶⁷ Si veda V. TZEVELEKOS, *The Al-Dulimi Case, The Al-Dulimi Case before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights: Business as Usual? Test of Equivalent Protection, (Constitutional) Hierarchy and Systemic Integration*, in *QIL*, Zoom-in 38, 2017, pp. 5-34, p. 8 e pp. 12-13, secondo il quale, è indicativa di tale atteggiamento non solo *Bosphorus*, in cui la Corte ha applicato la protezione equivalente per evitare qualsiasi scrutinio sugli atti onusiani, ma anche i noti casi *Behrami e Saramati*.

¹⁶⁸ Il giudizio verte sulla presunta violazione dell’art. 5 par. 1 della CEDU, lamentata dal ricorrente a seguito della sofferta privazione della libertà a causa dell’internamento in una struttura militare britannica in Iraq, dal 10 ottobre 2004 al 30 dicembre 2007.

¹⁶⁹ Nelle sentenze rese dalla Corte EDU, il Consiglio stesso, e quindi le NU, sono state considerate responsabili per le violazioni della CEDU compiute dai singoli Stati partecipanti alla Forza Multilaterale a guida NATO, la KFORCE, e ciò in virtù del fatto che, dal testo della risoluzione n. 1255 (1999), emergeva chiaramente che il controllo effettivo della loro condotta riposasse sull’egida dell’ONU. È facilmente intuibile, quindi, quale sia il pericoloso effetto di tale giurisprudenza, ovvero sia quello di mandare esenti gli Stati europei, Parti della CEDU, che partecipano alle missioni ONU. V’è da dire, inoltre, che, così ragionando, si giunge ad una conclusione paradossale, in quanto si considera responsabile un’organizzazione internazionale, quale l’ONU, che non ha ratificato la Convenzione medesima. Cfr. Corte europea dei diritti uomo, *Case of Behrami v. France*, cit.; Corte europea dei diritti d

ell’uomo, *Case of Saramati v. France, Germany and Norway*, cit. In dottrina, tra i molti, T. STEIN, *The Attribution of Possible Internationally Wrongful Acts: Responsibility of NATO or of its Member States?*, in C. TOMUSCHAT (a cura di), *Kosovo and the International Community. A Legal Assessment*, Nijhoff, 2002, pp. 181 ss.; TRIDIMAS – J. A. GUTIERREZ-FONS, *EU Law, International Law*, op. cit., p. 17-19; P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 90, 2007, pp. 681-704; K. M.

L'invasione dell'Iraq, infatti, non ha mai goduto dell'iniziale avallo del Consiglio di sicurezza, ma si è trattato di un'azione unilaterale condotta dagli USA e dal Regno Unito; quest'ultimi, terminate le operazioni belliche, hanno assunto la veste di "*Occupying Powers*"¹⁷⁰ e hanno creato la *Coalition Provisional Authority* (CPA) al fine di esercitare temporaneamente poteri di governo, in cui rientrava tra l'altro anche quello del mantenimento della sicurezza in Iraq. Le risoluzioni concernenti il caso di specie – continua la Corte – non fanno altro che prendere atto dello *status* assunto dal Regno Unito e dagli USA e dell'esistenza della CPA.

Più precisamente, la ris. n. 1483¹⁷¹, la prima adottata dopo l'invasione dell'Iraq, stabiliva che sulle due forze occupanti gravassero precipui obblighi e responsabilità derivanti dal diritto internazionale umanitario, senza però assegnare all'ONU alcun ruolo in termini di mantenimento della sicurezza *in loco*, data la presenza della CPA. La ris. n. 1511¹⁷², invece, autorizzava la Forza multilaterale a "prendere tutte le misure necessarie per contribuire al mantenimento della sicurezza e della stabilità in Iraq"¹⁷³, il che, a giudizio della Corte, non è sufficiente per far sì che gli atti delle truppe appartenenti alla predetta Forza cessino di essere attribuiti a quest'ultima, poiché essa era stata già riconosciuta dalla precedente risoluzione ed ha continuato ad esercitare poteri di governo¹⁷⁴. Da ultimo, la Corte ha ritenuto che imputare l'internamento del ricorrente alle Nazioni Unite, piuttosto che al governo inglese, mal si conciliasse con tutta una serie di rapporti stilati sia dal Segretario generale delle NU che dalla *United Nations Assistance Mission for Iraq* (UNAMI)¹⁷⁵, nei quali si evidenziava apertamente che l'uso di una misura, quale l'internamento, era divenuta, nel periodo in cui il ricorrente è stato detenuto, sproporzionata rispetto allo scopo da

LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations: The Ultimate Authority and Control Test*, in *European Journal of International Law*, Vol. 19, n. 3, 2008, pp. 509 ss.; L. MAGI, *Gli obblighi incompatibili derivanti dalla CEDU e dalla Carta delle nazioni Unite nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani: riflessioni critico-ricostruttive*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 9, n. 3, 2015, pp. 519-545, pp. 522-524.

¹⁷⁰ Conformemente a quanto stabilito dalla Convenzione dell'Aja del 1907 riguardante "Laws and Customs of War on Land", il cui art. 42 enuncia quanto segue: "Territory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army. The occupation extends only to the territory where such authority has been established and can be exercised".

¹⁷¹ Cfr. UNSC, ris. n. 1483, S/RES/1483, adottata il 22 maggio 2003.

¹⁷² Cfr. UNSC, ris. n. 1511, S/RES/1511, adottata il 16 ottobre 2003.

¹⁷³ *Ibidem*, par. 13

¹⁷⁴ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Al-Jedda*, cit., parr. 78-80. 0

¹⁷⁵ L'UNAMI è stata creata in ossequio alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1500 (S/RES/1500), adottata il 14 agosto 2003. Il suo mandato, come da par. 7 della risoluzione n. 1546, S/RES/1546, dell'8 giugno 2004, prevedeva una serie di compiti volti a sostenere al meglio la popolazione irachena nel periodo immediatamente seguente la fine del conflitto armato. In particolare, l'UNAMI era incaricata di fornire un'adeguata assistenza umanitaria, protezione dei diritti umani, supporto al futuro governo dell'Iraq nel rafforzamento dello stato di diritto, anche attraverso l'organizzazione di nuove elezioni.

perseguire, cioè il mantenimento della sicurezza in Iraq¹⁷⁶. Ciò ha indotto i giudici a dichiarare che la detenzione ricadesse all'interno dell'autorità inglese e fosse valevole per configurare l'esercizio della giurisdizione ai termini dell'art. 1 della Convenzione¹⁷⁷.

Avendo sostenuto l'ammissibilità del ricorso *ratione personae*, il Giudice di Strasburgo, esaminando nel merito la lite sottopostagli, perviene all'enunciazione della "regola" cui facevamo riferimento, la quale verrà anche richiamata dalla stessa Corte in due pronunce successive, aventi ad oggetto il rapporto tra misure vincolanti del Consiglio di sicurezza e la tutela dei diritti umani garantita dalla CEDU, ovverosia il caso *Nada c. Svizzera* e *Al-Dulimi c. Svizzera*. In entrambi i casi, la Corte si riferirà al c.d. "*Al-Jedda approach*". Da qui deriva l'importanza di esaminarlo.

È noto che, oltre al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tra gli scopi che la Carta delle NU autorizza a perseguire, figura anche quello di incoraggiare e promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali (art. 1 par. 3), il quale nel corso degli anni ha ricevuto una declinazione sostanziale, ravvisabile nella stesura della celebre Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, vera Madre di tutti i successivi atti internazionali posti a tutela dei diritti suddetti, oltre che nell'elaborazione dei due Patti e di una pletera di Convenzioni settoriali. Considerato l'impegno profuso dalle NU nei riguardi dell'affermazione nonché della promozione dei diritti umani, la Corte ha precisato che vige una *presunzione di conformità* delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nei riguardi degli obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani. In altri termini, si deve presumere che il Consiglio medesimo non intenda vincolare gli Stati a tenere contegni che siano in contrasto con la tutela dei diritti umani. La soglia di validità di tale presunzione è

¹⁷⁶ Merita sicuramente di essere citato il *report* del 7 giugno 2005 del Segretario generale (S/2005/373), il quale, come richiestogli dalla ris. n. 1546, si rivolgeva al Consiglio di sicurezza nei seguenti termini: "The volume of reports on human rights violations in Iraq justifies serious concern. [...] One of the major human rights challenges remains the detention of thousands of persons without due process. Prolonged detention without access to lawyers and courts is prohibited under international law, including during states of emergency". Come detto, anche l'UNAMI, nei suoi numerosi rapporti, esprimeva la sua preoccupata attenzione nei riguardi del sempre più crescente fenomeno della detenzione indefinita, soprattutto nel periodo di tempo in cui il sig. Al-Jedda era internato. E infatti, nel rapporto riguardante gennaio-marzo 2007, si leggeva apertamente che: "the practise of the indefinite internment of detainees in the custody of the MNF (Multinational Force) remains an issue of concern", aggiungendo inoltre che: "an unknown number are classified as security internees, held for prolonged periods effectively without charge or trial".

¹⁷⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Al-Jedda*, cit., par. 85-86. Alla medesima conclusione era giunta anche la *House of Lords* inglese. Quest'ultima aveva respinto la pretesa del governo, secondo cui la detenzione era imputabile non al Regno Unito, bensì all'ONU in virtù delle risoluzioni n. 1511 e n. 1546, contenenti l'autorizzazione a prendere tutte le misure necessarie per la sicurezza del territorio occupato. I giudici, invece, attraverso una lucida analisi delle differenze intercorrenti proprio con il caso *Behrami e Saramati*, avevano stabilito che l'internamento del ricorrente ricadesse all'interno della giurisdizione inglese. Cfr. *R (Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence*, cit., Opinion of Lord Bingham, par. 22-25.

piuttosto elevata, poiché solo la presenza di un linguaggio “chiaro ed esplicito”, all’interno della risoluzione, è in grado di confutarla, il che avviene quando si richiede agli Stati membri di attuare determinate misure che, in modo evidente, contrastano con le disposizioni della CEDU. In questo caso si è di fronte a un conflitto normativo puro che può trovare una soluzione nel criterio gerarchico costituito dall’art. 103 della Carta ONU¹⁷⁸. L’asserzione per cui le risoluzioni del Cds debbano essere interpretate in modo conforme ai diritti umani, certamente indicativo di un approccio sistematico seguito dalla Corte europea, non è tuttavia “originale”: come già ricordato, simile approccio è stato sostenuto dal Comitato ONU sui diritti umani nel caso *Sayadi*, e in particolare da uno dei suoi membri, il quale, in proposito, ha affermato che “il primo criterio” valevole quanto all’identificazione di una confliggenza normativa è la “presunzione” che il Consiglio di sicurezza promuova l’adempimento dei propri obblighi compatibilmente con quelli derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani¹⁷⁹.

Tenendo a mente ciò, la Corte ha notato che il testo delle rilevanti risoluzioni, la n. 1511 e la n. 1546, non contenesse nessun elemento mediante il quale poter affermare che il Consiglio abbia voluto obbligare gli Stati membri a fare uso della detenzione indefinita, senza dare all’individuo la possibilità di essere tradotto innanzi ad un’autorità giudiziaria, e quindi in aperto contrasto con le garanzie procedurali di cui all’art. 5 par. 1 CEDU. Tale valutazione ha permesso alla Corte di stabilire che il Regno Unito fosse responsabile per aver violato l’art. 5 par. 1¹⁸⁰. In tal modo, inoltre, essa sembra abbracciare l’opinione espressa dal ricorrente, secondo il quale l’attribuzione dell’eventuale responsabilità alle NU piuttosto che al governo inglese avrebbe rischiato di conferire un’ingiustificata prevalenza alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, così che quest’ultime, “*whatever their content, could entirely displace any and all Convention rights and obligations*”¹⁸¹. In altri termini, la

¹⁷⁸ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, *Al-Jedda*, cit., par. 102.

¹⁷⁹ Cfr. Comitato Onu, *Sayadi*, cit., Individual Opinion of Committee Member Sir Nigel Rodley (Concurring), p. 36. Sull’approccio sistematico sposato dal Comitato prima e dalla Corte EDU poi, si esprime in termini assai positivi R. CADIN, *La saga Kadi e la ricerca della quadratura del cerchio nell’ambito dei sistemi multilivello: l’approccio sistematico nella recente giurisprudenza delle Corti europee*, in L. PANELLA (a cura di), *I diritti umani nella giurisprudenza e nella prassi del diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, 2013, pp. 211-234, in cui si specifica, peraltro, che siffatto approccio ha contribuito a superare l’assai criticabile teoria delle “dirty hands”, in base alla quale le sanzioni onusiane, essendo “coperte” dall’art. 103, giustificano le violazioni dei diritti umani compiute dagli Stati in applicazione delle suddette sanzioni.

¹⁸⁰ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, *Al-Jedda*, cit., par. 105.

¹⁸¹ *Ibidem*, par. 95. È in tale conclusione che il giudizio della Corte EDU differisce sensibilmente da quello nazionale presso la *House of Lords*, la quale, prendendo come punto di riferimento la giurisprudenza *Kadi I*, aveva concluso nel senso dell’inesistenza della violazione degli articoli della CEDU in virtù della prevalenza accordata al soddisfacimento degli obblighi ONU ai sensi dell’art. 103. Cfr. *R (Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence*, cit., par. 30-39. Va detto che anche la Corte di Strasburgo riconosce tale primazia ma solo in caso di conflitto reale che nel caso di specie non esiste.

Corte ha sposato una “*human rights friendly interpretation*”¹⁸² delle pertinenti risoluzioni del Cds.

D’altro canto, sarebbe stato oltremodo difficoltoso per la Corte stessa giungere ad una diversa conclusione, se solo si tenga conto della presenza del progetto di Articoli della Commissione di Diritto Internazionale a proposito della responsabilità delle Organizzazioni internazionali¹⁸³, il cui art. 7 chiaramente statuisce che, affinché un atto di un organo di uno Stato, messo a disposizione di un’Organizzazione internazionale, sia qualificato come un atto di quest’ultima, è necessario che essa abbia il *controllo effettivo* sulla condotta di quell’organo. Ecco che quindi si evince un altro motivo assai rilevante per mettere in risalto la giurisprudenza *Al-Jedda*: tramite essa, la Corte ricuce quella pericolosa spaccatura che si era aperta con le sentenze rese nei casi *Behrami e Saramati*, a seguito della quale ogni Stato parte della Convenzione avrebbe potuto tranquillamente prendere parte, tramite propri contingenti armati, ad operazioni di polizia internazionale, nell’assoluta certezza che la responsabilità ultima sarebbe ricaduta in seno alle Nazioni Unite¹⁸⁴. Peraltro, l’effetto ultimo di tale giurisprudenza coincide con quanto la Corte ha sempre cercato di evitare, ossia l’aggiramento e la nullificazione degli obblighi CEDU. Nelle pronunce sulla protezione equivalente, infatti, ha costantemente messo in guardia gli Stati circa la loro appartenenza ad altre Organizzazioni internazionali e la possibile responsabilità ai sensi della CEDU per atti eseguiti in ottemperanza all’appartenenza alle predette Organizzazioni. Secondo autorevole dottrina, la sola spiegazione che sorregge un simile atteggiamento risiede nella volontà di evitare di riconoscere l’esistenza di un insanabile conflitto normativo con l’ONU, e la conseguente prevalenza delle risoluzioni sulla CEDU in virtù dell’art. 103¹⁸⁵. Per quel

¹⁸² L’espressione si deve a E. DE WET, *From Kadi*, op. cit., pp. 800-801.

¹⁸³ Cfr. *Draft Articles on the Responsibility of International Organisations*, adottato dalla Commissione di diritto internazionale nell’ambito della 63 sessione nel 2011 e successivamente sottoscritto dall’Assemblea generale, e consultabile presso http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf In *Behrami e Saramati*, la Corte ha coscientemente evitato di prendere in considerazione il criterio del “controllo effettivo” delle azioni compiute dai contingenti multilaterali, al fine di attribuire la relativa responsabilità internazionale alle NU. In merito, P. DE SENA – M. C. VITUCCI, *The European Courts*, op. cit., pp. 202-209, secondo cui la Corte EDU si è preoccupata di non inficiare eventuali future partecipazioni a missioni multilaterali da parte dei contingenti degli Stati appartenenti alla CEDU.

¹⁸⁴ Un elemento, questo, di assoluto rilievo, in quanto la giurisprudenza *Behrami* aveva trovato immediato seguito nella giurisprudenza della stessa Corte nei casi *Beric and Others v. Bosnia and Herzegovina*, ricorso n. 36357/04, sentenza del 16 ottobre 2007; *Blagojevic v. The Netherlands*, ricorso n. 49032/07, sentenza del 9 giugno 2009; *Galic v. The Netherlands*, ricorso n. 22617/07, sentenza del 9 giugno 2009. Cfr. C. RYNGAERT, *The European Court of Human Rights’ Approach to the Responsibility of Member States in connection with Acts of International Organizations*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, n. 4, 2011, pp. 997-1016.

¹⁸⁵ Così, G. DE BURCA, *The European Court of Justice*, op. cit., pp. 13-16. Secondo L. MAGI, *Gli obblighi incompatibili*, op. cit., pp. 522-523, le due sentenze sono figlie di un metodo interpretativo, adoperato dalla

che riguarda la materia di nostro interesse, la pronuncia *Al-Jedda* rappresenta la prima inversione di tendenza in merito alla competenza della Corte di poter sindacare il contegno degli Stati, a prescindere dal fatto che sia “schermato” da una risoluzione del Cds.

4.4.3: La lettura estensiva del “criterio Al-Jedda”: il caso *Nada c. Svizzera*

La sentenza *Nada*, la quale rappresenta il primo caso esaminato dalla Corte EDU riguardante direttamente la questione dell’attuazione, a livello domestico, delle *smart sanctions* e il loro impatto sul godimento dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU, ruota attorno alla seguente vicenda: il sig. Nada, cittadino egiziano avente anche la nazionalità italiana, venendo inserito all’interno della *blacklist* del Comitato delle sanzioni n.1267, diveniva destinatario del *travel ban* enunciato all’interno dell’ordinanza di recepimento svizzera¹⁸⁶. Dopo essersi rivolto invano a una serie di organi giudiziari interni al fine di far rimuovere il suo nome dalla lista¹⁸⁷, egli decide di presentare ricorso presso la Corte EDU, esponendo le seguenti motivazioni: dal momento in cui, per effetto sia della risoluzione n. 1390 del Cds che dell’ordinanza svizzera, gli era stato precluso il transito o l’ingresso nel suddetto Paese, sia il diritto alla libertà e alla sicurezza, sancito dall’art. 5 CEDU, che il diritto al rispetto della vita privata e familiare così come dell’onore e della reputazione, tutelato dall’art. 8, sono stati violati dalle autorità svizzere. Inoltre, data la peculiare situazione personale del ricorrente¹⁸⁸, quest’ultimo sostiene che il divieto di ingresso sia qualificabile come “*ill-treatment*”, vietato dall’art. 3 della Convenzione. Infine, non avendo

Corte, incentrato sul valorizzare il fine primario delle Nazioni Unite di preservare la pace e la sicurezza internazionale e le relative disposizioni della Carta, ossia gli articoli 1, 2 e 24, unitamente al Preambolo.

¹⁸⁶ Il 2 ottobre 2000 il governo svizzero ha promulgato la “*Taliban Ordinance*”, successivamente emendata, al fine di adattare al meglio la misura nazionale a quanto prescritto dalle successive risoluzioni del Consiglio, ovverosia la ris. n. 1333 (2000) e la ris. n. 1390 (2002), la quale prevedeva che “*individuals, groups, undertakings and entities*”, inseriti nella *blacklist* dal Comitato delle sanzioni, divenissero oggetto di un “*entry-transit ban*”.

¹⁸⁷ Il sig. Nada, dapprima, si è rivolto al *Federal Office of Immigration, Integration and Emigration* (IMES) per ottenere un permesso di entrare in Svizzera e in Italia per finalità mediche e giudiziarie, richiesta che tuttavia è stata respinta in quanto “*ill-founded*”; secondariamente, ha fatto richiesta sia al *State Secretariat for Economic Affairs* (SECO) che al *Federal Department of Economic Affairs*, affinché il suo nome venisse eliminato dalla Lista del Comitato 1267, ma anche in questo caso ottiene solo un fermo diniego. Decide quindi di impugnare le decisioni suddette davanti al *Federal Council*, l’unico organo a riconoscere che, in effetti, il ricorrente abbia subito delle restrizioni e una serie di *vulnera* che contrastano con i diritti sanciti nel testo della Convenzione. Pertanto, lo stesso Consiglio decide di rinviare il caso innanzi alla Corte Federale, il cui giudizio, per convenienza di esposizione, tratteremo successivamente.

¹⁸⁸ Nella fattispecie, il ricorrente soffriva di gravi malattie che ne limitavano la possibilità di movimento e che, congiuntamente, necessitavano di continui accertamenti. Inoltre era residente presso enclave italiana di Campione d’Italia, circondata dal Cantone svizzero del Ticino, circostanza che lo impossibilitava a lasciare il proprio luogo di residenza.

goduto di un ricorso effettivo, lamenta anche la lesione dell'art. 13¹⁸⁹. Inizialmente esaminato dalla Camera di 7 giudici, il ricorso viene in seguito trasferito alla Grande Camera, in applicazione dell'art. 30 CEDU¹⁹⁰, a riprova delle notevoli quanto indubbie difficoltà che lo contraddistinguono.

In seno a quest'ultima, il governo svizzero, fin dalle prime battute, ha osservato come i diritti sanciti dalla Convenzione non vengano in rilievo, perché le misure nazionali, da cui discende il divieto di transito o di entrata, non fanno altro che eseguire pedissequamente quanto richiesto dalle risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza¹⁹¹. A tal proposito, non è inutile far notare che, fino al 10 settembre del 2002, la Svizzera non era membro delle Nazioni Unite, il che lascerebbe intendere che non fosse vincolata dall'esecuzione delle diverse misure contenute nelle risoluzioni succitate. Sennonché, in tutte e tre le risoluzioni, il Consiglio di sicurezza, seguendo una prassi invero non recente, si rivolge ad “*all States*” invece che “*all members States*”, consentendo di conseguenza alla Svizzera di portare a compimento i dettami del Consiglio¹⁹²; né tantomeno, una volta divenuta Membro, essa

¹⁸⁹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Nada*, cit., par. 3. In dottrina, *ex multis*, A. WILLEMS, *The European Court of Human Rights on the UN Individual COuter-Terrorist Sanctions Regime: Safeguarding Conventions Rights and Harmonising Conflicting Norms in Nada v. Switzerland*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 83, n. 1, 2014, pp. 39 ss.; A. ANNONI, *La sentenza Nada della Corte europea dei diritti dell'uomo: un altro tassello di un puzzle non ancora complete*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, pp. 140 ss.; M. E. GENNUSA, *Nada c. Svizzera: sulle orme di Kadi?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013, pp. 164-168.

¹⁹⁰ Il testo dell'art. 30 così dispone: “Se la questione oggetto del ricorso all'esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o se la sua soluzione rischia di dar luogo a un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la Camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può rimettere il caso alla Grande Camera a meno che una delle parti non vi si opponga”. A proposito di quest'ultima possibilità, il Regolamento di procedura della Corte, ai termini dell'art. 72 par. 4, prevede che esse possano validamente opporsi alla decisione della Camera solo entro un mese, trascorso inutilmente il quale, il caso verrà rimesso alla Grande Camera, esacerbando quindi le condizioni cui le parti devono sottostare al fine di utilizzare questa sorta di veto. In merito, si veda C. ZANGHI – C. PANELLA, *La protezione internazionale*, op. cit., pp. 225-226.

¹⁹¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Nada*, cit., parr. 102-103. Va detto, per completezza di informazioni, che la Svizzera ha adottato la c.d. *Freezing Regulation*, una procedura che permette all'interessato di prendere conoscenza dei motivi addotti come causa del *listing*, concedendogli al tempo stesso 30 giorni utili per rispondere a tale notifica, con l'eventuale possibilità di adire la *Federal Court*. Simile procedura, adottata per permettere una migliore conciliazione con i diritti dell'uomo, in specie quelli procedurali relativi al giusto processo, è stata considerata come una violazione delle prescrizioni del Cds, il quale ha sempre sottolineato, per il tramite dei suoi Comitati, che gli Stati non hanno discrezionalità ma devono solo attuare la misura prevista dal dispositivo della relativa risoluzione. Sul punto, si veda N. BIRKHAUSER, *Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems*, in www.statewatch.org, 2012, pp. 8-10.

¹⁹² Va tuttavia precisato che quando il Consiglio di sicurezza prende decisioni vincolanti e si rivolge, al tempo stesso, a tutti gli Stati, e quindi anche a Stati terzi rispetto all'ONU, è imperativo differenziare la posizione di quest'ultimi rispetto agli Stati membri. Difatti, se su quest'ultimi è pacifico che grava l'obbligo di applicare le risoluzioni del Consiglio in virtù del succitato art. 25, gli Stati terzi non possono sentirsi parimenti obbligati, altrimenti sarebbe come asserire che gli organi dell'ONU potrebbero imporre obblighi verso Stati che non hanno ratificato la Carta, dando vita ad una palese contrapposizione rispetto alla norma consuetudinaria “*pacta tertiis neque nocent neque prosunt*”. In dottrina, per tutti, B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*,

avrebbe potuto invocare lo *status* di “Stato neutralizzato” – la neutralità della Svizzera è stata sancita in seno alla Conferenza di Vienna del 1815 e successivamente ribadita nel Consiglio di Parigi del 1915 - per sottrarsi alle decisioni vincolati degli organi ONU, in quanto, da un lato, nel momento in cui si manifesta la propria volontà di entrare a far parte delle Nazioni Unite, si devono accettare pienamente e incondizionatamente gli obblighi nascenti dalla Carta, come prescritto dall’art. 4 della medesima, e d’altra parte, un’eventuale esenzione nell’attuazione delle misure decretate dal Consiglio può essere accordata solamente da quest’ultimo attraverso un’analisi caso per caso¹⁹³.

Chiarito ciò, nell’ambito della valutazione concernente la sussistenza di un’effettiva violazione dei diritti del sig. Nada, lo Stato convenuto si è arroccato su posizioni che in verità non hanno convinto la Corte, asserendo che il regime delle sanzioni e, in particolare, il divieto di “*entry or transi*” non abbiano impedito allo stesso ricorrente di ricevere visite, sia da familiari che amici, e, in ultima istanza, di condurre una normale vita privata e familiare¹⁹⁴. Inoltre, il medesimo governo fa notare che i diritti sanciti dall’art. 8 della CEDU non sono assoluti ma, anzi, ammettono espressamente limitazioni, come stabilito dal par. 2 dell’art. suddetto¹⁹⁵. L’indagine che il Giudice di Strasburgo è chiamato a compiere verte,

cit., pp. 184-188. Similmente cfr. Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences for States*, cit., p. 56, par. 126.

¹⁹³ Ciò è possibile grazie alla presenza dell’art. 48 par. 1 della Carta, formulato nei seguenti termini: “L’azione necessaria per eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è intrapresa da tutti i Membri delle Nazioni Unite o da alcuni di essi secondo quanto stabilisca il Consiglio di sicurezza” (enfasi aggiunta).

¹⁹⁴ La posizione maggiormente rilevante è stata presa dai giudici svizzeri nell’ambito del giudizio della *Federal Court*. La Corte svizzera, infatti, ha sostenuto l’opinione che il regime delle sanzioni, comprensivo del divieto a carico del ricorrente, non abbia intaccato irreversibilmente i diritti di cui l’attore lamenta la lesione, dal momento che le risorse necessarie per il suo sostentamento non ricadevano all’interno delle sanzioni economiche; inoltre, in linea di principio, il divieto di transito o di entrata non si è risolto in una privazione illegittima della libertà, poiché il sig. Nada era comunque libero di muoversi all’interno del proprio Stato di residenza. Come si può facilmente notare, la Corte fornisce unicamente spiegazioni generali che non tengono in considerazione la situazione estremamente peculiare del ricorrente, il quale, nello stesso giudizio, ha espresso il convincimento che, data l’area in cui risiedeva, cioè l’enclave di Campione d’Italia, le restrizioni subite erano equivalenti agli arresti domiciliari. Al tempo stesso, tuttavia, la Corte ha notato che, malgrado gli indubbi passi in avanti compiuti nell’ambito delle procedure di *de-listing* in seno alle Nazioni Unite, esse non soddisfano *in toto* i requisiti dell’equo processo, così come consacrati sia nella Costituzione Federale (art. 29a) che nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo (art. 6 par. 1) e nel Patto ONU sui diritti civili e politici (art. 14 par. 1). Quest’ultime considerazioni differenziano *Nada* da *Kadi I*, malgrado il fatto che sia stata comunque seguita l’impostazione della CFI quanto alla primazia dell’ordinamento ONU per via della presenza dell’art. 103 e quanto alla possibilità di procedere ad un sindacato giurisdizionale degli atti del Cds solamente per i profili di compatibilità con il diritto cogente. Cfr. A. REINISCH, *Should Judges*, op. cit., p. 279. Per il giudizio della *Federal Court* svizzera cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, *Grande Chambre, Case of Nada*, cit., par. 41-52.

¹⁹⁵ Art. 8 par. 2 della CEDU: “Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell’esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui”.

dunque, sulla necessità di comprendere se, in primo luogo, il ricorrente sia stato limitato nell'esercizio dei suoi diritti e se, in secondo luogo, tale limitazione possa trovare una qualsivoglia giustificazione alla luce del par. 2 già menzionato.

Per quanto riguarda la prima problematica, i giudici hanno ritenuto che, data la situazione particolare del sig. Nada, le misure impugnate innanzi alla Grande Camera costituiscano a tutti gli effetti un'innegabile ingerenza nella sua vita privata e familiare. Tuttavia, in virtù delle limitazioni che possono essere apposte a tale diritto, la Corte è chiamata a un attento esame inerente all'esistenza dei seguenti elementi: una sufficiente base legale; il perseguimento di uno scopo legittimo; infine, se l'atto impugnato sia necessario in una società democratica, il che implica anche un'analisi della proporzionalità dello stesso. Al riguardo, il Giudice di Strasburgo non manca di evidenziare che, in adempimento alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, l'ordinanza svizzera ha imposto un *travel ban* nei riguardi del ricorrente. In altri termini, è presente una base legale sufficientemente precisa¹⁹⁶. Anche lo scopo perseguito viene giudicato legittimo, giacché la minaccia del terrorismo era concreta, come ammesso dalla stessa Corte¹⁹⁷; peraltro, l'ordinanza svizzera mira a tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, due elementi che possono certamente giustificare limitazioni ai diritti di cui all'art. 8.

Non rimane che valutare se sia stato rispettato anche il requisito della "necessità in una società democratica" e, a nostro parere, l'essenza del caso in esame risiede proprio in tale valutazione. Richiamando il c.d. "*Al-Jedda approach*", la Corte ammette che la risoluzione n. 1390 (2002) del Consiglio si caratterizzi per un linguaggio "*clear and explicit*", poiché richiede che gli Stati non permettano l'entrata o il transito nei loro territori a tutti quei soggetti indicati nella *blacklist*. Sembra, a questo punto, che siano presenti tutti gli elementi per concludere che la presunzione di conformità tra obblighi contemporanei nascenti dalla CEDU e dalla Carta ONU venga confutata, chiamando in causa l'art. 103 della Carta. Sennonché, la risoluzione medesima, nell'ultima parte del par. 2 (b), prevede un'eccezione di grande rilevanza: il *travel ban* non verrà applicato nel caso in cui si debba sostenere un processo giudiziario, aggiungendo inoltre che il Comitato è autorizzato a garantire ulteriori esenzioni sulla base di un'analisi caso per caso¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Nada*, cit. par. 173.

¹⁹⁷ *Ibidem*, par. 174.

¹⁹⁸ Il par. 2 della risoluzione n. 1390, dopo aver stabilito alla lettera a) il congelamento dei beni di individui, gruppi, o società legate al terrorismo internazionale, alla lettera b) impone che gli Stati dovranno "prevent the entry into or transit through their territories of these individuals", aggiungendo che – ed è questa l'eccezione cui accennavamo – tale misura "shall not apply where entry or transit is necessary for the fulfilment of a

Ma v'è di più. Ricollegandosi palesemente a un passaggio, anche piuttosto controverso, della sentenza della Corte di giustizia in *Kadi II*¹⁹⁹, la Corte EDU rileva che “*the United Nations Charter does not impose on State a particular model for the implementation of the resolutions adopted by the Security Council under Chapter VII*”²⁰⁰. Detto diversamente, la Carta ONU impone agli Stati *obblighi di risultato* e lascia pertanto una certa discrezionalità per scegliere quale atto, a livello domestico, sia più idoneo per dare pienamente effetto alle decisioni del Consiglio di sicurezza.

Facendo eco a quanto finora esposto, la Corte non ha incontrato particolari difficoltà nello stabilire che la Svizzera, posta innanzi a risoluzioni vincolanti del Consiglio, godesse di una certa flessibilità, cioè di un *margin di apprezzamento* che, nelle parole della medesima Corte, era “*admittedly limited but nevertheless real*”²⁰¹. Ne deriva che lo Stato convenuto avrebbe dovuto utilizzare, in maniera accorta, sia tale margine che le clausole derogatorie contenute nelle risoluzioni di modo che, considerando a dovere la situazione precipua del ricorrente, si potesse addivenire ad una (necessaria) armonizzazione tra le disposizioni del Consiglio, da una parte, e i diritti tutelati dalla Convenzione, dall'altra²⁰².

Va poi tenuto conto del fatto che la posizione dei giudici può risultare ancora più convincente se si aggiungono due ulteriori elementi: l'incidenza del principio di proporzionalità e il rapporto della Svizzera nei riguardi delle Nazioni Unite. Partendo da quest'ultimo, abbiamo già chiarito l'importante differenza che intercorre tra Stati membri e Stati terzi innanzi alle risoluzioni vincolanti del Consiglio che si appella a “*all Members*”. La Svizzera, al tempo in cui è stata adottata la risoluzione n. 1390 (2002), non era ancora

judicial process or the Committee determines on a case by case basis only that entry or transit is justified”. Per un commento critico riguardante la valutazione offerta dalla Corte si veda S. HOLLENBERG, *The Diverging Approaches of the European Court of Human Rights in the Cases of Nada and Al-Dulimi*, in *International & Comparative Law Quarterly*, n. 2, Vol. 64, 2015, pp. 445-460, in specie, p. 451.

¹⁹⁹ Vale la pena inoltre porre attenzione al fatto che la sentenza *Nada* si situa qualche anno dopo al giudizio *Kadi II* della Corte di giustizia dell'Ue, la quale ha affermato il “full review” nei riguardi di atti che originano in ambito ONU. In merito, la Corte EDU è arrivata a stabilire che, *mutatis mutandis*, la struttura argomentativa di quella pronuncia fosse riproponibile anche nella fattispecie. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Nada*, cit., par. 212.

²⁰⁰ *Ibidem*, par. 176.

²⁰¹ *Ibidem*, par. 180. Naturalmente, la Corte elude ancora una volta la problematica della rilevanza dell'art. 103. Così, L. MAGI, *Gli obblighi incompatibili*, op. cit., p. 530. A giudizio di E. DE WET, *From Kadi*, op. cit., pp. 805-806, la sentenza *Nada* realizza una forzatura della giurisprudenza *Al-Jedda*, poiché la Corte ha “distorted the wording of a UNSC regime”. *Contra*, S. GUGGISBERG, *The Nada Case before the ECtHR: A New Milestone in European Debate on Security Council Targeted Sanctions and Human Rights Obligations*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 8, 2012, pp. 434-435.

²⁰² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Nada*, cit., par. 185. Come colto da attenta dottrina, il giudizio della Corte racchiude sia elementi del costituzionalismo che del pluralismo. Da una parte, infatti, siamo di fronte a una lettura delle risoluzioni ONU come atti non idonei a prevalere sui diritti umani sanciti dalla CEDU (argomento di natura costituzionale); dall'altra, è presente la volontà di conciliare i due ordinamenti. In merito, cfr. A. WILLEMS, *The European Court of Human Rights*, op. cit., p. 59.

uno Stato membro. Ne consegue che la predetta risoluzione non poteva spiegare effetti giuridici *vincolanti*, dal momento che, essendo ancora uno Stato terzo, essa aveva valore di una mera raccomandazione; in ultima analisi, la scelta di sentirsi vincolati ad adempiere, peraltro facendo ciecamente prevalere le risoluzioni sugli obblighi – realmente contratti nel periodo di tempo considerato²⁰³ – nascenti dalla CEDU, riposava unicamente sulla Svizzera.

Il principio di proporzionalità, dal canto suo, e come risaputo, esige che nel perseguire un determinato obiettivo si debba far ricorso alla misura che, nel minor modo possibile, leda i diritti fondamentali. Pertanto, non esistevano ragioni giuridicamente valide per evitare che, in virtù del principio di proporzionalità e del margine di apprezzamento di cui sopra, la Svizzera ottemperasse alle risoluzioni del Consiglio in modo conforme agli obblighi che il medesimo Stato ha assunto tramite la ratifica della Convenzione. Da quanto precede, risulta lapalissiano che la misura promulgata dal governo svizzero, a parere della Corte, sia sproporzionata e, di conseguenza, non necessaria in una società democratica, dando adito, invece, a una violazione dell'art. 8 e dell'art. 13 della CEDU²⁰⁴.

Come si evince dalla trattazione poc'anzi eseguita, la Corte ha compiuto un'interpretazione armonica (e sistematica) dei due obblighi tenuto conto delle circostanze altamente peculiari del caso di specie; ciò spiega la forzatura comprensibile del “criterio di Al-Jedda” e dimostra la tendenza della Corte EDU a riconciliare i conflitti normativi²⁰⁵, di cui ne è prova proprio il caso *Nada*, in cui, in definitiva, i giudici hanno riconosciuto la sproporzionalità del provvedimento, non anche l'erroneità della misura imposta, in armonia con l'esigenza di giungere ad un bilanciamento virtuoso tra la tutela dei diritti del ricorrente e la salvaguardia della sicurezza del governo convenuto.

4.4.4: L'applicazione del test della protezione equivalente e l'uso esasperato del “criterio Al-Jedda”: la vicenda *Al-Dulimi e Montana Management Inc. v. Svizzera*

²⁰³ La Svizzera ha depositato lo strumento di ratifica il 28 novembre 1974.

²⁰⁴ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Nada*, cit., parr. 195-198 e 212-214. La violazione dell'art. 13 è strettamente correlata a quella dell'art. 8, poiché il fatto di non aver utilizzato quel margine di discrezionalità individuato dalla Corte ha fatto sì che la Svizzera non abbia preso in considerazione la necessità di valutare la conformità della misura nazionale con la CEDU, privando così il ricorrente di un rimedio effettivo. Si nota, peraltro, che, conformemente a consolidata giurisprudenza della Corte, la violazione dell'art. 13 CEDU viene accertata congiuntamente ad un altro diritto di cui si lamenta la lesione, a differenza di quanto avviene nella Convenzione interamericana, il cui corrispondente art. 25 consacra un diritto “autonomo” ossia “potenzialmente invocabile *ex se*”. Sul punto, cfr. A. DI STASI, *Il diritto all'equo processo nella CEDU e nella Convenzione americana sui diritti umani*, Giappichelli, 2012, pp. 204-211, pp. 217-220 e p. 229.

²⁰⁵ Sulla tendenza della Corte EDU alla riconciliazione si veda E. DE WET, *The Role of European Courts*, op. cit., p. 361.

Il presente caso rappresenta senza dubbio il più controverso ricorso deciso dalla Corte EDU con riguardo alla materia oggetto della nostra trattazione. Esso origina dalla presunta violazione dell'art. 6 della CEDU lamentata da due ricorrenti, rispettivamente il sig. Al-Dulimi, cittadino iracheno, e la società Montana Management Inc., avente sede in Svizzera, e di cui il ricorrente ne era l'amministratore delegato. In particolare, a seguito dell'inserimento dei loro nominativi nella rilevante lista del Consiglio di sicurezza²⁰⁶, il Dipartimento federale svizzero ha proceduto alla confisca dei beni dei ricorrenti, successivamente impugnata presso la Corte federale²⁰⁷, senza esito positivo. Avendo esperito ogni via utile di ricorso interno, in ottemperanza all'art. 35 par. 1 CEDU, ed essendosi anche rivolti al Comitato delle sanzioni al fine di ottenere il *de-listing* tramite il *Focal point*, essi decidono di adire la Corte EDU.

Le caratteristiche del ricorso avevano inizialmente indotto la seconda Camera, considerata competente per l'esame del caso²⁰⁸, ad avvalersi della procedura di cui all'art. 30 CEDU, salvo incontrare il parere contrario delle parti. Quest'ultime avanzano le ormai consuete argomentazioni: da un lato, il governo svizzero si fa forte del fatto che, essendo divenuto uno Stato Membro delle Nazioni Unite, esso è chiamato a osservare gli obblighi derivanti dalla Carta e che, in caso di contrasto tra due obblighi internazionali, di cui uno derivante dalla Carta ONU, quest'ultimo dovrà prevalere in virtù di quanto disposto dall'art. 103; dall'altro, e contrariamente, i ricorrenti sono convinti dell'implicazione della Svizzera nella misura in cui le restrizioni al godimento della loro proprietà e all'accesso ad un tribunale discendono da atti interni; inoltre, evidenziano un livello carente di tutela dei diritti

²⁰⁶ Il Consiglio di sicurezza riteneva che il ricorrente, durante la Guerra del Golfo, occupasse una posizione di rilievo all'interno del regime iracheno di Saddam Hussein, quale capo delle finanze dei servizi segreti. All'interno di tale contesto storico, il Consiglio emanava nel 1990 le risoluzioni n. 661 e n. 670, con le quali invitava sia i Membri che i non Membri delle Nazioni Unite a porre in essere un embargo contro l'Iraq. Al fine di applicare tale misura, la Svizzera, al tempo non ancora Stato parte delle NU, ha deciso di promulgare nello stesso anno la c.d. "*ordonnance sur l'Irak*", cui ha fatto seguito la "*ordonnance sur la confiscation*", in ottemperanza, questa volta, alla ris. n. 1483, cit.

²⁰⁷ La Corte federale ha dichiarato il ricorso ricevibile, salvo poi respingerlo nel merito. Sostanzialmente, il giudizio è stato condotto accentuando l'ineludibile dovere della Svizzera di tenere fede agli obblighi assunti al momento dell'adesione alle NU, tra cui figura quello di portare a compimento le misure richieste dal Consiglio di sicurezza, come stabilito dall'art. 25 della Carta. La Corte, infine, ha concluso dichiarando che il solo esame consentito ai giudici svizzeri fosse quello relativo ad un eventuale conflitto tra la risoluzione del Consiglio e una delle norme di *ius cogens*, rifacendosi in tal senso alla giurisprudenza *Kadi I*.

²⁰⁸ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Affaire al-Dulimi et Montana Management c. Suisse*, ricorso n. 5809/08, sentenza del 26 novembre 2013. In merito, almeno, A. PETERS *Targeted Sanctions after Affaire Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse: Is There a Way Out of the Catch-22 for UN Members?*, in *EJIL:Talk!*, 2013, disponibile online; S. PLATON, *The Equivalent Protection Test: From European Union to United Nations, from Solange II to Solange I*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, n. 2, 2014, pp. 226 ss.

fondamentali, in ambito ONU, tale da non essere *equivalente* ai principi dell'equo processo sancito dall'art. 6 CEDU e, più in generale, dal diritto internazionale dei diritti umani²⁰⁹.

Come vedremo, la Camera percorrerà proprio la strada della protezione equivalente e considererà la Svizzera responsabile per violazione dell'art. 6. *In primis*, viene chiarito che lo Stato suddetto abbia esercitato la sua giurisdizione nei confronti dei ricorrenti allorquando ha deciso di congelarne i beni nel 1990 e, successivamente, ordinarne la confisca ai fini del trasferimento al Fondo di sviluppo iracheno in applicazione della risoluzione n. 1483²¹⁰. Per quanto concerne il requisito *ratione materiae*, la Camera ha osservato come gli attori abbiano lamentato di aver subito delle importanti restrizioni con riguardo al diritto di proprietà, derivanti anche dall'impossibilità di ottenere una procedura giudiziaria conforme ai dettami dell'art. 6 CEDU. Dal momento, però, che la Svizzera non ha ratificato il Protocollo n. 1 alla CEDU, il cui art. 1 sancisce il diritto di proprietà, il giudizio nel merito verte esclusivamente sul diritto a un processo equo *ex art. 6*.

Come ricordato dal governo convenuto, tale diritto è suscettibile di subire legittime restrizioni e, per di più, in materia di equo processo ogni Alta Parte Contraente mantiene la possibilità di regolamentarne, entro certi limiti, i diversi elementi di cui esso si compone; cionondimeno, occorre che la discrezionalità nazionale non si tramuti in arbitrarietà, la quale si concretizza nel momento in cui la restrizione non persegue uno scopo legittimo e/o è assente la necessaria proporzione tra mezzo impiegato e finalità da raggiungere²¹¹. Altresì, è vero che è stato negato ai ricorrenti un controllo giudiziario a livello domestico incentrato sulla legittimità dell'inserimento nella lista nera, ma è anche vero che una tale possibilità è concessa a livello onusiano ed è rappresentata dal *Focal point*. È proprio tale procedura che, però, viene duramente criticata dai due ricorrenti, i quali portano all'attenzione della Camera il fatto che non sussiste equivalenza, in termini di protezione dei diritti umani, tra ONU e CEDU per quanto riguarda l'equo processo²¹².

²⁰⁹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Affaire al-Dulimi*, cit., parr. 80-81.

²¹⁰ *Ibidem*, parr. 91-92.

²¹¹ *Ibidem*, par. 103. La giurisprudenza della Corte EDU è sempre stata chiara in merito alla possibilità di apportare talune limitazioni al diritto all'equo processo, ma, al tempo stesso, ha ribadito che sia indispensabile rispettarne un nucleo duro che non decade neppure dinnanzi a legittimi interessi relativi alla sicurezza nazionale. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *A. and Others v. the United Kingdom*, cit., par. 205 e 220; *Chelikidi v. Russia*, ricorso n. 35368/04, sentenza del 10 maggio 2012, par. 26-27. Inoltre, con riguardo ad una delle problematiche più evidenti che sorgono nella materia di nostro interesse, vale a dire il trattamento delle informazioni confidenziali, la Corte EDU, *Case of Chanal v. United Kingdom*, ricorso n. 22414/93, sentenza del 15 novembre 1996, par. 131, avalla l'uso di informazioni classificate, ma non esclude che le autorità siano esenti dal fornire adeguata tutela giudiziaria per ragioni di bilanciamento tra la tutela dell'interesse alla sicurezza nazionale e la protezione dei diritti fondamentali.

²¹² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Affaire al-Dulimi*, cit., parr. 100-101.

Come osservazione generale, la Corte rammenta alle parti che la Convenzione non impedisce in alcun modo la partecipazione ad altre organizzazioni internazionali al fine di perseguire scopi legati alla cooperazione internazionale; parimenti, però, fa presente che gli atti o le omissioni dovute all'assolvimento di obblighi internazionali possono ben ingenerare la responsabilità statale in termini di violazione dei diritti sanciti nel testo convenzionale, a meno che l'Organizzazione internazionale goda della presenza di strumenti di protezione dei diritti umani che garantiscono livelli di tutela perlomeno simili a quelli CEDU²¹³. Ciò costituisce l'evidente preludio rispetto alla valutazione del caso di specie sotto la lente della protezione equivalente, un principio che, sebbene nato per valutare la consonanza tra diritto convenzionale e diritto (originariamente) comunitario, può, a giudizio della Corte, essere applicato *a fortiori* al caso di specie, poiché a) la stessa Corte non ha mai inteso limitarne l'applicazione nei soli riguardi dell'Ue, e b) la risoluzione non accorda quel margine di discrezionalità necessario per implementare gli obblighi onusiani compatibilmente coi diritti umani che la Svizzera è tenuta a rispettare in virtù della ratifica della CEDU²¹⁴.

Tra l'altro, alla luce della presenza di una terminologia "*clear and explicit*" nella risoluzione n. 1483, la *praesumptio iuris* di cui al caso *Al-Jedda* risulta confutata, data anche l'assenza di eccezioni o esenzioni applicabili²¹⁵. Di conseguenza, la Camera ha accertato che il ricorso in esame fosse caratterizzato da una pura antinomia normativa e ha posto a fondamento della sua *ratio decidendi* l'adozione del criterio della protezione per equivalente, rifuggendo, conseguentemente, dal pronunciarsi sull'art. 103. In ossequio al suddetto principio, il Giudice di Strasburgo non può fare a meno di notare che i ricorrenti abbiano tentato inutilmente di avere accesso ad una procedura conforme all'art. 6, non potendo presentare nessuna prova utile a contestare il provvedimento di confisca, e che i giudici svizzeri non siano entrati nel merito delle violazioni lamentate, limitandosi solamente a un esame superficiale riguardante la presenza dei loro nomi all'interno della *blacklist*²¹⁶. Avuto

²¹³ *Ibidem*, par. 114. È chiaro il rimando alla giurisprudenza che abbiamo trattato *supra* Cap. 4.4.1.

²¹⁴ *Ibidem*, parr. 116-117. In tale contesto non può non emergere nitidamente la differenza con il caso *Nada*, in cui la Corte aveva notato che la rilevante risoluzione, ovvero la n. 1390, prevedesse un'importante eccezione che offriva agli Stati un certo grado di flessibilità nell'adempire alle misure richieste e per poter far collimare due obblighi internazionali discordanti. *A contrario*, un simile margine è del tutto assente nel presente ricorso.

²¹⁵ V'è da dire, invero, che al par. 23 della medesima risoluzione è previsto che "à moins que ces fonds ou autres avoirs financiers ou ressources économiques n'aient fait l'objet d'une mesure ou d'une décision judiciaire, administrative ou arbitrale", precisando quindi che se tali beni, prima della data dell'adozione della risoluzione n. 1483, sono stati oggetto di una decisione che ha acquisito il valore di *res iudicata*, non verranno trasferiti; tuttavia, i beni dei ricorrenti non ricadono nell'ambito di tale esenzione.

²¹⁶ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Affaire al-Dulimi*, cit., parr. 126-129.

riguardo alla differenza di contesto con *Nada*²¹⁷, e seppur ammettendo che la Svizzera abbia preso alcune misure finalizzate a rendere il regime delle sanzioni mirate meno opprimente, la Camera ha definito la limitazione relativa all'art. 6 come “à peine concevable dans une société démocratique”, e, fintantoché non esiste a livello onusiano una procedura indipendente e imparziale deputata ad esaminare la legittimità dell'iscrizione nelle liste, l'individuo interessato deve essere autorizzato ad accedere ai tribunali nazionali²¹⁸. Tenuto conto di quanto precede, la Camera dichiara, a maggioranza di 4 voti, che il diritto di cui all'art. 6 è stato intaccato finanche nella sua stessa essenza e accerta la responsabilità Svizzera per la violazione dell'articolo in questione²¹⁹.

Risulta chiaro, quindi, che la Corte respinga implicitamente la prevalenza degli obblighi onusiani, ai termini dell'art. 103 della Carta, in contrasto con la CEDU ed applica per la prima volta il *test* della protezione equivalente all'ONU. Siamo d'accordo, pertanto, con chi ha giustamente rilevato che l'orientamento giurisprudenziale fino adesso esaminato è stato caratterizzato dal mal celato intento di “evitare di prendere esplicitamente posizione sugli effetti da riconoscere all'art. 103 della Carta ai fini dell'interpretazione della Convenzione”²²⁰. Per questi motivi siamo anche dell'opinione che *Al Dulimi* traccia sicuramente una linea di demarcazione netta rispetto alla giurisprudenza *Behrami*, caratterizzata, come si è visto, dalla ferrea volontà della Corte di evitare conflitti normativi con la Carta ONU e, conseguentemente, con il soddisfacimento, da parte degli Stati parti della Convenzione, degli obblighi nascenti dalla Carta.

²¹⁷ La Corte opera un importante quanto non condivisibile distinguo tra il contesto storico che ha condotto il Consiglio ad adottare la risoluzione n. 1390 del caso *Nada* e quella n. 1483, in quanto mentre il primo era caratterizzato dalla necessità di rispondere ad una minaccia imminente di terrorismo internazionale, il secondo è invece atto a “garantir au peuple de ce pays [Iraq] le droit de déterminer librement son avenir politique et de contrôler ses ressources naturelles”. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Affaire Al-Dulimi*, cit., par. 130. La Camera sembra dare minore importanza a quest'ultima motivazione, così da poter più agevolmente dichiarare la sproporzionalità delle misure svizzere. Ciò che non convince è che il Consiglio ha comunque qualificato la situazione alla base della risoluzione n. 1483 come “minaccia alla pace” e, in ogni caso, non rientra tra le prerogative della Corte l'entrare nel merito delle decisioni del Consiglio.

²¹⁸ *Ibidem*, par. 134. A proposito del rapporto tra accesso ai tribunali e restrizioni all'equo processo motivate dalla sicurezza nazionale, con conseguente possibilità di omettere talune informazioni all'individuo, negli ultimi anni si è registrato un andamento della Corte EDU *prima facie* ondivago, perché in *Al-Adsani v. UK*, ricorso n. 35763/97, sentenza del 21 novembre 2001, i giudici hanno negato totalmente l'accesso alla corte. È pur vero che, *in casu*, sono state riconosciute circostanze eccezionali, caratterizzate anche dall'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile. Per cui, all'infuori di queste eccezioni, non è consentito precludere totalmente ed integralmente l'accesso alla corte.

²¹⁹ Beninteso, il rimedio onusiano giudicato non equivalente dalla Corte è il *Focal point*, non anche l'Ombudsperson, il quale, nel caso di specie, non rileva per la ragione che ci troviamo nel contesto del regime sanzionatorio predisposto contro l'Iraq, caratterizzato solamente dalla presenza del suddetto *Focal point*.

²²⁰ Cfr. L. MAGI, *Gli obblighi incompatibili*, op. cit., p. 520. Similmente, S. HOLLENBERG, *The Diverging Approaches*, op. cit., p. 459, secondo cui, però, l'aver applicato la protezione equivalente simboleggia la volontà della Corte di ricercare un dialogo con l'ONU al fine di migliorare la tutela dei diritti umani.

Se la pronunzia della Camera appare coerente quanto meno in relazione all'uso della protezione equivalente, non altrettanto può dirsi di quella resa dalla Grande Camera su rinvio operato dal governo svizzero²²¹, ai sensi dell'art. 43 CEDU²²². Anche in tale sede, l'oggetto della disputa innanzi ai giudici è rappresentato dalla conformità delle misure nazionali deliberate in esecuzione di una risoluzione vincolante del Cds all'art. 6 CEDU.

Il punto focale della sentenza è rappresentato da una serie di passaggi in cui, tra l'altro, ritorna l'argomento della protezione equivalente e viene invocata, dal governo convenuto, una supposta superiorità dell'ordinamento onusiano rispetto a qualsiasi altro ordinamento di natura internazionale. Procedendo con ordine, sono i ricorrenti che, come prevedibile, richiamano l'opportunità di applicare il criterio di cui sopra, poiché le evidenti carenze che ancora affliggono la procedura di *de-listing* in seno all'ONU certamente non sono in grado di offrire quel livello di tutela predisposto dalla Convenzione, come del resto ammesso anche dallo stesso governo svizzero²²³. Quest'ultimo, invece, ritiene impossibile ricorrere alla protezione equivalente, la quale, come anche stabilito dalla giurisprudenza della Corte EDU, trova applicazione soltanto tra ordinamenti giuridici di pari grado, ovvero *gerarchicamente eguali*, come nel caso del rapporto tra Ue e CEDU²²⁴. Simile uguaglianza, tuttavia, non sussisterebbe nel caso dell'ordinamento onusiano che, per via della presenza dell'art. 103, occuperebbe una posizione apicale nei rapporti tra più ordinamenti giuridici. Conseguentemente, di fronte a risoluzioni vincolanti del Consiglio che non lasciano alcun margine di apprezzamento agli Stati membri, ne scaturisce un contrasto tra obblighi internazionali simultaneamente applicabili, risolvibile solamente alla luce delle regole

²²¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Al-Dulimi and Montana management Inc. v. Switzerland*, ricorso n. 5809/08, sentenza del 21 giugno 2016. In dottrina, *ex multis*, A. PETERS, *The New Arbitrariness and Competing Constitutionalisms: Remarks on ECtHR Grand Chamber Al-Dulimi*, in *EJIL:Talk!*, 2016, disponibile online; M. MILANOVIĆ, *Grand Chamber Judgment in Al-Dulimi v. Switzerland*, in *EJIL:Talk!* del 23 giugno 2016, disponibile su www.ejiltalk.org; C. DE KOKER, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland: Norm conflict between UNSC Resolution and ECHR?*, in *Strasbourg Observer*, 2016, disponibile online.

²²² L'art. 43, rubricato "Rinvio dinnanzi alla Grande Camera", dispone quanto segue: "1. Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data della sentenza di una Camera, ogni parte alla controversia può, in situazioni eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinnanzi alla Grande Camera. 2. Un collegio di cinque giudici della Grande Camera accoglie la domanda quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o comunque un'importante questione di carattere generale. 3. Se il collegio accoglie la domanda, la Grande Camera si pronuncia sul caso con sentenza".

²²³ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Al-Dulimi*, cit., par. 102.

²²⁴ *Ibidem*, parr. 109-110.

esistenti nel diritto internazionale, ovverosia l'art. 103, riconoscendo pertanto la primazia delle misure contenute nella risoluzione n. 1483 sui diritti tutelati dalla CEDU²²⁵.

Al fine di valutare se effettivamente vi sia stata una lesione dell'art. 6 par. 1 così come lamentata dai ricorrenti, o se, al contrario, la Svizzera abbia agito in conformità con la Convenzione, la Grande Camera rimarca, come già fatto dalla Camera, che per quanto sia possibile apporre delle restrizioni al diritto all'equo processo, è parimenti necessario che esse non giungano fino ad inficiarne il contenuto più intimo²²⁶. Ciò sarebbe in contrasto non soltanto con la Convenzione, ma, più in generale, con lo stato di diritto, data la posizione preminente che l'equo processo occupa all'interno di una società che pretende di essere democratica. Nel caso di specie, sia la Camera prima che la Grande Camera ora, hanno notato che, in effetti, le misure svizzere abbiano oltremodo ristretto il diritto del ricorrente ad avere accesso ad un tribunale, in seno al quale poter esporre le proprie ragioni contro il provvedimento di confisca. Per cui diviene opportuno esaminare se simili restrizioni abbiano perseguito un fine legittimo e se sia stata adoperata una ragionevole proporzionalità tra lo scopo perseguito e il mezzo utilizzato²²⁷.

Già la Camera aveva stabilito che la misura svizzera di congelamento dei beni dei ricorrenti avesse una base legale chiara e specifica, ossia la pertinente risoluzione del Cds, e che perseguisse uno scopo legittimo, sempre indicato all'interno della delibera onusiana. Sul punto, la Grande Camera si limita a confermare tali osservazioni²²⁸. Nel districare, invece, la non facile questione del rispetto del principio di proporzionalità, la Corte è chiamata a risolvere dapprima un altro e ben più complesso problema: la presenza o meno di un conflitto normativo tra obblighi derivanti dalla Carta e quelli nascenti dall'appartenenza alla Convenzione. La Grande Camera, con un ragionamento che invero non verrà sostenuto

²²⁵ Intervenuti in qualità di *Amici Curiae*, i governi francese e inglese hanno condiviso la lettura avanzata dal governo svizzero. Il secondo, in particolare, dopo aver fatto notare che l'applicazione della Convenzione non può avvenire in modo "isolato", cioè non tenendo conto del contesto normativo formato dal diritto internazionale generale, sostiene che la supremazia della Carta ONU su ogni altro obbligo internazionale (con la sola eccezione dello *ius cogens*) possa essere ascritta tra i pilastri del diritto internazionale. Inoltre, lo stesso Trattato istitutivo del Consiglio d'Europa prevederebbe implicitamente una simile supremazia, dal momento che l'art. 1 lett. c) statuisce che: "Participation in the Council of Europe shall not affect the collaboration of its members in the work of the United Nations and of other international organisation or unions to which they are parties". È interessante altresì analizzare la posizione francese soprattutto con riguardo al criterio della protezione per equivalente. A tal proposito, si evidenzia come il suo utilizzo è possibile solo nel caso in cui i trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali "do not indicate that they would prevail over the Convention in the event of conflict" laddove, invece, la Carta ONU contiene una simile clausola di supremazia. Cfr. *ibidem*, parr. 118-125.

²²⁶ *Ibidem*, par. 129.

²²⁷ *Ibidem*, par. 131.

²²⁸ *Ibidem*, parr. 132-133.

dall'unanimità dei giudici, ha ritenuto che, da una più attenta analisi, non si possa parlare di scontro tra i due ordinamenti in questione. Ma come arriva ad una simile conclusione? Orbene, il Giudice di Strasburgo, in armonia con quanto rilevato dalla Commissione di diritto internazionale, avanza l'assunto per cui, in presenza di norme internazionali diverse e tuttavia applicabili allo stesso momento, è necessario ricercare una loro armonizzazione piuttosto che dar vita ad una antinomia. E a ben vedere, la Corte ha già dato prova di seguire un simile approccio, enunciando la significativa regola della presunzione di conformità nel caso *Al-Jedda* - leggermente forzata in *Nada*-, la quale stabilisce che solo la presenza di un linguaggio chiaro nonché esplicito sia idonea a ingenerare il conflitto tra i diversi obblighi. In virtù di quanto esposto, e appellandosi allo "*spirit of systemic harmonisation*", la Grande Camera esprime il convincimento che "*nothing in paragraph 23 or any other provision of Resolution 1483 or in Resolution 1518 [...] that explicitly prevented the Swiss courts from reviewing, in terms of human rights protection, the measures taken at national level pursuant to the first of those Resolutions*"²²⁹.

In sostanza, mediante un'interpretazione delle rilevanti risoluzioni incentrata *esclusivamente* sul significato ordinario delle parole ivi contenute, la Corte è pervenuta alla conclusione che il governo convenuto avesse la possibilità (*rectius* margine di apprezzamento) di valutare nel merito le violazioni lamentate dai ricorrenti innanzi alle Corti domestiche, accordando loro la possibilità di avere accesso ad un tribunale. Ciò sarebbe stato opportuno anche alla luce delle conseguenze alquanto gravose che le misure sanzionatorie del Consiglio hanno spiegato sulla situazione giuridica degli interessati²³⁰. Nel momento

²²⁹ *Ibidem*, parr. 140 e 143. È evidentemente il punto cardine dell'intera argomentazione che, da una parte, conduce alla stessa conclusione della Camera, ma con mezzi differenti, poiché la Grande Camera evita esplicitamente di richiamare la protezione equivalente, in quanto non riconosce che il caso sia caratterizzato da un chiaro scontro normativo. È parimenti evidente che ciò implica anche la non rilevanza e conseguente non applicazione dell'art. 103 della Carta. Per un commento critico v., tra i molti, L. MAGI, *Applicazione del "test" della protezione equivalente alle Nazioni Unite: nessun contributo dalla sentenza della Grande Camera della Corte europea nel caso "Al-Dulimi"*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2016, p. 11, la quale, a ragione, parla di un improprio superamento della giurisprudenza *Al-Jedda*, rimarcando come il modo di argomentare della Corte sia basato su un infantile ragionamento, secondo cui "ciò che non è chiaramente ed esplicitamente vietato nella risoluzione in oggetto è consentito". Lo "spirito di armonizzazione", invece, indica un nuovo atteggiamento delle Corti tendente a "coordinate the various subfields of international law" e a superare, quindi, il fenomeno della frammentazione del diritto internazionale. Così, A. PETERS, *The Refinement of International Law*, op. cit., p. 672.

²³⁰ Ritorna in questa sede la questione della natura penale delle sanzioni mirate di cui all'art. 6. In merito, la Corte di Strasburgo, al fine di identificare un "criminal charge", fa leva su un *test* di severità della misura, in virtù del quale la rigidità diviene l'elemento discriminante per chiarire l'ambito di applicazione dell'art. 6. Se le *smart sanctions* non dovessero ricadere nell'ambito delle controversie penali, esse rientrerebbero comunque all'interno delle "dispute civili" di cui al medesimo articolo, come quelle aventi ad oggetto il godimento del diritto di proprietà. Sul predetto *test*, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Lauko v. Slovakia*, ricorso n. 26138/95, sentenza del 2 settembre 1998, parr. 56-58. Può apparire utile sottolineare come, mentre nel contesto della CEDU vige l'inoperatività delle garanzie di cui al par. 3 dell'art. 6 in ambito civilistico, la Corte

stesso in cui – sostiene ancora la Corte – una delle Alti Parti Contraenti eccede nell'utilizzo di quel margine di apprezzamento, precludendo ai propri organi giurisdizionali un qualsiasi “*judicial scrutiny*” nei riguardi di misure nazionali in grado di ledere i diritti umani sanciti dalla CEDU, si pone in essere un comportamento arbitrario, non compatibile con la *rule of law*, la quale, secondo la Corte, rappresenta uno dei pilastri fondativi dell'ordinamento pubblico europeo²³¹. In merito, si ricorderà come la Corte federale svizzera si era semplicemente limitata a valutare se i nomi dei ricorrenti fossero effettivamente iscritti nella lista del Comitato 1518 e che i beni oggetto dell'iniziale congelamento e successiva confisca fossero di loro appartenenza, senza quindi entrare nel merito della controversia; al contrario, tale Corte avrebbe dovuto quantomeno concedere al ricorrente la possibilità di presentare elementi probatori per contrapporsi alla suddetta confisca e dimostrare inoltre l'arbitrarietà del *listing*²³². È palese, dunque, che la Corte ritenga difficilmente plausibile che, alla luce dei principi di cui si caratterizza una società democratica, un individuo sia totalmente impossibilitato ad avere accesso a un tribunale. Per tali motivi, risulta perspicuo che le limitazioni all'art. 6 siano state eccessive e sproporzionate al punto tale da pregiudicarne la stessa essenza e, pertanto, anche la Grande Camera accerta, mediante sua sentenza, che la Svizzera abbia violato l'articolo suddetto.

A nostro parere, vi sono alcuni passaggi della sentenza che non convincono pienamente e che non devono essere sottaciuti. In primo luogo, la Corte giunge ad una conclusione estremamente “comoda”, giacché, ancora una volta, evita di porsi *vis-à-vis* con la fondamentale questione del rapporto tra l'art. 103 e la tutela dei diritti umani derivante da obblighi pattizi, come appunto la CEDU²³³, e, consapevolmente, rinuncia a definire quali siano gli effetti del predetto articolo in caso di pura e semplice antinomia con i diritti umani

interamericana ha invece ampliato tale applicazione anche alle controversie civili, malgrado il dettato dell'art. 8 par. 2 del Patto di San José faccia riferimento esclusivo alle controversie penale. Sul punto A. DI STASI, *Il diritto all'equo processo*, op. cit., p. 162, la quale, in generale, riscontra talune convergenze giurisprudenziali che sono ascrivibili ad una generale tendenza al dialogo tra le Corti e al fenomeno della “cross-fertilization”.

²³¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Al-Dulimi*, cit., par. 145.

²³² *Ibidem*, par. 150-151, in cui, peraltro, la Corte chiarisce ciò che le è precluso fare, ossia entrare nel merito dell'erogazione della sanzione, perché ciò è competenza esclusiva del Consiglio di sicurezza. In merito all'elemento dell'arbitrarietà, si veda A. PETERS, *The New Arbitrariness*, cit., la quale ritiene che il limitare lo scrutinio delle misure nazionali sotto il profilo dell'arbitrarietà sia un modo, adoperato dalla Corte, per armonizzare gli obblighi ONU con la tutela dei diritti convenzionali.

²³³ A riguardo, V. TZEVELEKOS, *The Al-Dulimi Case*, op. cit., pp. 17-23, sostiene, in modo interessante, che la Corte abbia avviato un cambiamento prospettico, non più incentrato sul *test* della protezione equivalente bensì sull'esistenza di un “clear clash of obligations”. Nel caso in cui tale conflitto non venga rilevato, la Corte ritiene che esista un margine di discrezionalità che permette allo Stato parte della CEDU di abbinare la tutela dei diritti umani con obblighi derivanti da ONU. Pertanto, la lettura che offre l'A. va nella direzione del riconoscimento di un messaggio ben preciso che la Corte ha voluto veicolare, ossia di essere pronta ad applicare l'art. 103 e le conseguenze che ne derivano, ma solo quando esiste un vero ed insanabile conflitto normativo.

sanciti nel testo convenzionale²³⁴. Ed è interessante notare che, a differenza della Camera, la *Grande Chambre* non richiama, almeno espressamente, il principio della protezione equivalente al fine di giungere alla conclusione riguardante la violazione dell'art. 6²³⁵. In merito a ciò, i continui rimandi che si leggono nella sentenza nei confronti del caso *Kadi* hanno indotto parte della dottrina a sostenere che la Corte EDU si sia allineata ai livelli di tutela esigenti che sono stati richiesti nel contesto dell'Ue, suscitando alcune critiche con riguardo alla poca pertinenza di tale posizione con uno dei requisiti della protezione equivalente che richiede una tutela simile, ma non identica²³⁶.

Ma soprattutto, il Giudice di Strasburgo sembra ignorare alcune regole basilari concernenti l'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza²³⁷. Difatti, non va dimenticato che, quando la Corte ha stabilito che il par. 23 della risoluzione n. 1483 autorizzasse implicitamente gli organi giurisdizionali svizzeri a effettuare un esame nel merito di quanto lamentato dai ricorrenti, si è basata solo sul significato letterale del testo della risoluzione e ha così evitato di ammettere che – come noi riteniamo – fosse presente una palese antinomia tra obblighi internazionali. Al riguardo, la Corte purtroppo non spiega come si possa comporre, ad esempio, il contrasto tra alcune espressioni presenti nel par. 23, quali “*without delay*”²³⁸ o “*immediate*”, con la necessità di instaurare un procedimento giudiziario, peraltro conforme all'art. 6 della CEDU, volto a esaminare l'arbitrarietà tanto del *listing* quanto delle sanzioni. In altre parole, la presunzione di conformità di cui al caso *Al-Jedda* è stata spinta oltre i limiti della ragionevolezza consentita²³⁹. Una simile

²³⁴ In merito, M. ARCARI, *Forgetting Article 103*, op. cit., p. 34, sostiene che il mancato utilizzo dell'art. 103 sia da imputare al fatto che la Corte sia ben consapevole degli effetti che tale articolo produrrebbe sulla CEDU.

²³⁵ Una mancanza, questa, che è stata foriera di opportune critiche da parte di L. MAGI, *Applicazione del “test”*, op. cit., p. 614, incentrate sul fatto che il mancato richiamo al *test* della protezione equivalente, unitamente all'aver individuato nelle Corti domestiche “l'alternativa strutturale” alle deficienze strutturali onusiane, hanno fatto sì che la Corte abbia disincentivato ulteriori riforme in materia di tutela dei diritti umani al livello dell'ONU. Va comunque sottolineato che, nel corso della sentenza, la Corte ha condiviso quanto sostenuto dal governo convenuto, vale a dire la non equivalenza dei meccanismi ONU, peraltro individuati nel *Focal point*, con la tutela garantita dalla CEDU. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Al-Dulimi*, cit., par. 114 e 153.

²³⁶ Si veda, segnatamente, M. ARCARI, *Forgetting Article 103*, op. cit., pp. 36-39. Inoltre, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Al-Dulimi*, cit., par. 148.

²³⁷ Ci siamo già occupati della questione. Basti qui ricordare che il testo, sebbene venga in rilievo come elemento primario da tenere in considerazione, non è tuttavia l'unica variabile da esaminare. Cfr. *supra* Cap. III par. 3.2.

²³⁸ Espressioni che si riferiscono al congelamento dei beni. Nel silenzio delle risoluzioni del Cds, queste diciture sono state interpretate dagli Stati tendenzialmente nel senso di dover congelare i beni entro 24 ore o entro un giorno lavorativo. Cfr. UNSC, *Joint Report of the Counter-Terrorism Committee*, cit., pp. 6-7.

²³⁹ In tal senso, si veda M. MILANOVIĆ, *Grand Chamber Judgment in Al-Dulimi*, cit.; C. DE KOKER, *Al-Dulimi*, cit. *Contra* si veda A. ORAKHELASHVILI, *Al Dulimi v. Switzerland*, in *American Journal of International Law*, Vol. 110, n. 4, 2017, pp. 770-771, il quale, in merito al verbo “*demands*” della risoluzione in esame, sostiene che “*a demand must be implemented immediately and without delay is not the same as removing it from judicial control*”.

conclusione va anche inquadrata sotto il profilo della sua diffusione, dal momento che la Corte parla ai 47 Stati del Consiglio d'Europa, alcuni dei quali sono Membri Permanenti del Cds.

Non è un caso, infine, se la sentenza *Al-Dulimi* presenti due pareri dissenzienti e sia così ricca di opinioni parzialmente concorrenti, le quali, pur riconoscendo la violazione dell'art. 6 e la conseguente responsabilità svizzera in materia, non aderiscono ad alcuni passaggi o alla metodologia adoperata dalla maggioranza. In particolare, l'opinione del giudice Pinto de Albuquerque, sostenuta anche da altri 3 giudici, e con la quale siamo pienamente d'accordo, evidenzia delle sostanziali contraddizioni²⁴⁰ che hanno condotto la Grande Camera a ritenere che, come in *Nada*, lo Stato convenuto godesse di un certo margine d'apprezzamento per poter attuare le misure richieste dal Consiglio in conformità coi diritti umani enunciati nella CEDU²⁴¹.

²⁴⁰ Uno degli argomenti espressi dalla Corte che ci lascia un po' perplessi è la presenza di quel linguaggio esplicito all'interno del par. 23 della ris. n. 1483. A differenza del caso *Nada*, in cui è stato riconosciuto che la Svizzera godesse di un livello (ristretto) di flessibilità in grado di cucire la strappo creatosi tra obblighi ONU e quelli CEDU, nel presente ricorso non è possibile sostenere altrettanto, in quanto la ris. n. 1483 non contempla la possibilità di accordare esenzione alcuna rispetto all'obbligo di congelare i beni delle persone interessate, come invece faceva la ris. n. 1390.

²⁴¹ L'opinione merita senza dubbio un'analisi approfondita alla luce di alcuni osservazioni di grande rilievo. *In primis*, viene correttamente sottolineato che la metodologia interpretativa delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza non si arresta a quella letterale, cioè all'esame delle parole del testo, dando loro il significato ordinario di cui sono portatrici, ma ben comprende anche l'uso dell'interpretazione teleologica e sistematica. Quest'ultima, in particolare, richiede di tenere conto della risoluzione, calandola in un contesto normativo più ampio che, nel caso di specie, è rappresentato dalle altre risoluzioni che compongono il regime delle sanzioni. Ebbene, tali criteri, semplicemente ignorati dalla Corte, non supportano la conclusione a cui è giunta quest'ultima e, tenendo anche conto della presunzione di conformità enunciata in *Al-Jedda*, ciò non può che condurre verso un'unica direzione: il sorgere di una palese antinomia tra obblighi internazionali contrastanti ma applicabili allo stesso momento. Un secondo elemento degno di nota, che contribuisce a chiarificare quale possa essere la posizione dell'ordinamento onusiano rispetto ad altri, quale quello della CEDU, è il criterio della protezione equivalente. È stato sostenuto, infatti, dalla Svizzera e dai terzi intervenuti, che uno dei motivi per quali sarebbe stato impossibile dare applicazione a simile criterio si sostanziava nella diversa posizione gerarchica tra i due sistemi. Tuttavia, per poter sostenere una simile tesi, è necessario riconoscere che la Carta ONU possa essere considerata quale Costituzione della Comunità Internazionale, di modo che essa prevalga sempre e comunque. Sennonché, il processo di costituzionalizzazione della Carta, allo stato attuale, non può dirsi completo e la Carta, pertanto, resta un "semplice" trattato, non godendo di una posizione gerarchicamente superiore rispetto alla CEDU. È interessante, altresì, analizzare la dissertazione effettuata a proposito dell'equo processo, un diritto che sta assumendo una centralità sempre maggiore nel diritto internazionale. Pur notando che nei procedimenti civili tale diritto non abbia ancora raggiunto lo status di *ius cogens*, il giudice portoghese sembrerebbe ritenere che si stia formando una prassi in tal senso, "trascinata" dai processi di natura penale, in cui lo stesso diritto assume una veste imperativa, molto vicina, se non uguale, al diritto cogente. Prova ne sia che lo Statuto della Corte Penale Internazionale, come anche quelli dei Tribunali internazionali per l'ex-Jugoslavia e Ruanda, annoverano quale *war crime* il privare una persona del diritto all'equo processo. Di conseguenza, l'art. 6 CEDU subisce una perspicua violazione se non vengono offerte vie legali alternative a quelle stabilite dalla Convenzione, proprio perché è impensabile una preclusione *tout court* all'accesso ad un tribunale. Il giudice D'Albuquerque, quindi, è dell'opinione che la Svizzera sia comunque responsabile per aver violato l'art.6, ben potendo gli atti o le omissioni necessarie per il perseguimento di obblighi internazionali far sorgere responsabilità ai sensi dell'art. 1 CEDU; e ritiene altresì che si debba ricorrere al criterio della protezione equivalente, proprio in virtù del fatto che, non essendoci differenza gerarchica tra i due ordinamenti, una semplice comparazione tra i due dimostrerebbe che le procedure onusiane non sono in grado di garantire

In conclusione, al pari della Corte di giustizia che ha dichiarato che è il l'ordinamento dell'Ue che non tollera l'immunità giurisdizionale di quegli atti che implementano le risoluzioni del Cds, anche la Corte EDU ha avanzato argomentazioni similari, vertenti sulla natura costituzionale della CEDU (definita dalla Corte come la "costituzione europea"²⁴²) e sulla *specialità* di tale Convenzione, derivante dal fatto di sancire "*objective obligations*"²⁴³. Il carattere di "trattato speciale" che disciplina tali obblighi oggettivi si scontra però con alcune affermazioni che regolano il rapporto tra la CEDU e il diritto internazionale, come quelle secondo cui la Convenzione non opera assolutamente in un "*legal vacuum*" e vada, *ipso facto*, interpretata alla luce di altre norme di diritto internazionale rilevanti (tra cui, nel nostro caso, l'art. 103 della Carta ONU)²⁴⁴. Come è stato notato in dottrina, questo atteggiamento contraddittorio troverebbe spiegazione alla luce del fatto che la Corte ha parimenti chiarito che la tutela dei diritti sanciti nella Convenzione debba essere "non teorica ed illusoria ma sostanziale ed effettiva" e ciò funzionerebbe come una sorte di clausola "*allowing deviations from general international law*"²⁴⁵.

Inoltre, non passa di certo inosservato il cambiamento di "postura", eseguito dal Giudice di Strasburgo, nei confronti dell'ordinamento ONU a partire da un dato fondamentale: il giudizio *Kadi II*. È a seguito di quest'ultimo che la Corte EDU comincia anch'essa ad affermare di avere giurisdizione per esaminare la compatibilità degli obblighi derivanti dalle risoluzioni onusiane con quelli discendenti dalla CEDU. Non è un caso se, nella sentenza *Al-Jedda*, la Corte, con un atteggiamento che richiama la figura mitica di Giano Bifronte, abbandona la deferenza mostrata verso le NU in *Bosphorus* e *Behrami-Saramati*²⁴⁶ e giunge a un capovolgimento di rapporti con l'ordinamento onusiano,

un *de-listing* imparziale e indipendente, non in linea con i principi e la tutela offerta in ambito CEDU. Non si tratterebbe, tuttavia, di un'arrogante prevaricazione delle competenze e delle prerogative del Consiglio da parte della Corte EDU, ma più semplicemente un confronto costruttivo e "*open-minded*" tra due attori di fondamentale importanza nella difesa dei diritti umani. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Al-Dulimi, Concurring Opinion of Judge Pinto de Albuquerque, Joined by Judge Hajiyev, Pejchal, and Dedov*, par. 1-71.

²⁴² Ci riferiamo alla famosa espressione che la Corte utilizzò nel contenzioso *Lozidou*. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Lozidou v. Turkey, Preliminary Objections*, ricorso n. 15318/89, 23 febbraio 1995, par. 75.

²⁴³ Sugli "*objective obligations*" cfr., a titolo di esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Ireland v. United Kingdom*, ricorso n. 5310/71, sentenza del 18 gennaio 1978, par. 239.

²⁴⁴ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Case of Nada*, cit., par. 169. Inoltre, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Case of Al-Dulimi*, cit., par. 135, in cui si definisce l'art. 103 come "elemento basilare" dell'ordinamento giuridico internazionale

²⁴⁵ Sul punto, L. WILDHABER, *The European Convention on Human Rights and International Law*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 56, n. 2, 2007, p. 223. Sulla natura sostanziale ed effettiva della tutela dei diritti dell'uomo, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Soering v. United Kingdom*, ricorso n. 14038/88, sentenza del 7 luglio 1989, par. 87.

²⁴⁶ In proposito, L. B. DE CHAZOURNES – P. J. KUIPPER, *Mr Kadi and Mrs Prost*, op. cit., pp. 73-74 evidenziano una deferenza moderata nel primo e assoluta nel secondo.

capovolgimento che è da ascrivere, a nostro avviso, ad una duplice motivazione: a) la rettificazione di quest'ultima giurisprudenza e b) la declinazione dei rapporti tra le Corti di Strasburgo e Lussemburgo in termini di competizione, o quanto meno di concorrenza²⁴⁷.

²⁴⁷ In merito all'atteggiamento competitivo tra le due Corti, si vedano le osservazioni di V. TZEVELEKOS, *The Al-Dulimi Case*, op. cit., p. 14; A. CIAMPI, *The Potentially Competing Jurisdiction*, op. cit., p. 127, la quale, prima delle sentenze della Corte sul caso *Nada* e *al Dulimi* aveva prospettato che tale Corte potesse ottenere un ruolo simile alla CGUE a seguito di *Kadi*, ma solo con riferimento a casi in cui lo Stato convenuto innanzi ad essa non fosse membro dell'Ue, come la Svizzera e o la Norvegia.

Riflessioni conclusive

Volendo adoperare un'espressione di aristotelica memoria, il "motore immobile" che ha ispirato l'intera ricerca è senza dubbio l'individuo. La conclusione, di carattere generale, che abbiamo cercato di evidenziare verte sul fatto che la categoria degli individui e dei non *state-actors* hanno esponenzialmente occupato la scena internazionale, al punto tale da essere tra i principali motivi che hanno indotto il Consiglio di sicurezza a *reinterpretare* il sistema di sicurezza collettiva. L'accresciuta rilevanza dell'individuo, su cui abbiamo incentrato la nostra iniziale attenzione, ha fatto sì che, nel corso degli anni '90, le proteste degli Stati membri dell'ONU producessero forti pressioni sul Consiglio di sicurezza, inducendolo a modificare quel paradigma sanzionatorio "completo", dapprima introducendo le clausole di deroghe per scopi umanitari, e successivamente, cambiando *in toto* il modo di intendere le sanzioni, non più dirette verso l'interessa dello Stato, bensì contro specifici individui, siano essi funzionari pubblici o semplicemente in quanto privati cittadini. È all'individuo, pertanto, che si deve l'adozione di misure più "intelligenti" da parte del Consiglio medesimo, da intendersi, cioè, come capaci di causare il minor impatto umanitario sulla popolazione civile di un dato Stato, perseguendo, al tempo stesso, l'obiettivo del suo mandato *ex art.* 24 della Carta, ossia la tutela della pace e della sicurezza internazionale. Si è realizzato, pertanto, un marcato allontanamento dal disegno originario della Carta, incentrato sul piano orizzontale dei rapporti tra gli Stati; peraltro, in merito alle sanzioni individuali, va anche detto esse sono divenute nel tempo mezzi con cui il Consiglio agisce in maniera "regolatrice" nei confronti dei suoi destinatari e delle situazioni di crisi in cui agisce, muovendosi sempre più spesso verso una commistione di azioni e misure a carattere sia preventivo che repressivo¹.

Affermatosi il modello sanzionatorio "mirato", è sorta una problematica di diversa natura, ovverosia quella della poca compatibilità di tale modello con il diritto internazionale dei diritti umani. Di qui le nuove proteste degli Stati, di altri organi ONU, di Organizzazioni internazionali e del mondo accademico che hanno avuto, come risultato iniziale, l'istituzione

¹ Sull'uso delle sanzioni individuali nella loro dimensione non solo negativa (e quindi punitiva) ma anche positiva (e dunque regolatrice), si veda K.E. BOON, *U.N. Sanctions as Regulation*, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 15, n. 3, 2016, pp. 546-547 e p. 575, in cui l'A. afferma che dalla prassi recente del Cds è possibile evincere che esso, muovendo dall'originario ambito del *peace-enforcement*, si sia inserito in una "new interface between international lawmaking and peacebuilding". In altre parole, le sanzioni sono adesso applicate "in a forward-looking manner", evidenziando "a shift in emphasis from *ex-post* to *ex-ante* measures", al fine di accrescere le possibilità che una determinata area di crisi venga "guidata" verso una maggiore stabilità futura.

di un mezzo centralizzato (ossia al livello ONU), il *Focal point*, tramite cui gli interessati potevano chiedere il *de-listing*. L'insufficienza del progresso registratosi a seguito di questo emendamento, unitamente alla svolta potremmo dire storica che si è avuta a partire dalla sentenza *Kadi II*, sono stati forieri di una nuova riforma delle sanzioni predisposta dal Consiglio di sicurezza, concretatasi nell'istituzione dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*, il quale, debitamente potenziato attraverso mirati accorgimenti, rappresenta l'ultimo approdo del programma di riforme delle sanzioni, volto a renderle maggiormente conformi con i diritti fondamentali.

Abbiamo cercato di porre in evidenza, inoltre, che la prassi di quegli Stati che hanno scartato l'opzione di una pedissequa obbedienza alle prescrizioni del Consiglio, unitamente alle critiche tanto interne quanto esterne alle NU, hanno contribuito alla formazione di una *opinio iuris* concernente la necessaria osservanza della normativa internazionale posta a tutela dei diritti umani da parte del Consiglio quando quest'ultimo agisce facendo uso delle prerogative e dei poteri di cui al Cap. VII². Tale prassi indica altresì che la sola esigenza securitaria riguardante il ripristino e il mantenimento della pace e della sicurezza non vale a sovrapporre il rispetto dei diritti umani fondamentali, soprattutto quando il medesimo organo, attraverso atti che si rivolgono ai privati, è in grado di minare il godimento dei loro diritti.

È per questo che l'Ufficio dell'*Ombudsperson* rappresenta un miglioramento di apprezzabile portata, soprattutto se paragonato al *Focal point*, che non garantiva affatto le diverse componenti che caratterizzano il giusto processo. Va altresì detto che, tramite il suddetto Ufficio, si assicura al privato quantomeno una maggiore quantità di informazioni che concernono sia le motivazioni alla base dell'iscrizione che dell'eventuale accoglimento o diniego della richiesta di rimozione. Il singolo, inoltre, si vede offerta la possibilità di esporre le proprie argomentazioni, le quali, mediante l'*Ombudsperson*, giungono ai membri del comitato; a ciò si aggiunge il fatto che il dialogo che si instaura tra il ricorrente, tale organo e il comitato va senz'altro salutato positivamente, il che è indice di una prassi che si è andata evolvendo verso il tentativo di soddisfacimento degli *standards* internazionalmente riconosciuti in tema di equo processo, tentativo che, per i motivi qui esposti, è parzialmente riuscito. La parzialità, infatti, è da ricondurre al fatto che, a fronte delle varie miglie

² In argomento, A. BIANCHI, *Security Council's anti-terror resolutions*, op. cit., p. 1069. Per un commento autorevole sulla necessità di coniugare la lotta al terrorismo con la tutela dei diritti fondamentali degli individui accusati di terrorismo, rinviamo a L. PANELLA, *La risposta giudiziaria al terrorismo: giusto equilibrio tra giustiziabilità e diritti dell'uomo*, in C. ZANGHI – L. PANELLA (a cura di), *Cooperazione giudiziaria in materia penale e diritti dell'uomo*, Giappichelli, 2002, pp. 29-50.

intervenute anche con riguardo a tale Ufficio, quest'ultimo continua a non poter essere considerato totalmente in linea coi predetti *standards*, giacché il diritto di essere ascoltato non è pienamente assicurato, dato che l'organo che "ascolta" l'individuo non è lo stesso che detiene il potere effettivo di concedere o meno il *de-listing*. La mancanza di poteri vincolanti verso il comitato delle sanzioni non lo rende un rimedio effettivo *par excellence* e la confidenzialità di talune informazioni non permettono né al suddetto organo né al diretto interessato di confrontarsi con l'effettiva base fattuale del provvedimento d'iscrizione³.

La dottrina, va da sé, ha ampiamente discusso dei limiti della struttura delle sanzioni mirate in punto di tutela dei diritti umani e sono state avanzate una serie di ipotesi, compendiabili in tre principali correnti. La prima, che noi condividiamo realisticamente, è il potenziamento ulteriore dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*, che andrebbe innanzitutto esteso anche agli altri regimi sanzionatori e al quale si potrebbe attribuire la competenza di esercitare un controllo anche durante la fase di *listing*, se non altro al fine di poter limitare il fenomeno del *wrongful listing*⁴. L'eventuale attribuzione, inoltre, del potere di emettere una decisione vincolante verso il comitato (riforma attualmente accantonata per motivazioni più politiche che giuridiche) offrirebbe il vantaggio della speditezza della procedura rispetto alla tempistica che caratterizza i ricorsi dinanzi ai tribunali nazionali e regionali; la petizione presso l'*Ombudsperson*, inoltre, può avvenire nella propria lingua e successivamente tradotta in sede ONU e senza la necessità di rivolgersi inizialmente ad un avvocato.

L'altra tendenza cardine manifestatasi in dottrina corre nella direzione opposta, e quindi verso un sistema decentralizzato, nel quale l'ONU fornirebbe solamente una cornice giuridica e gli Stati avrebbero il compito di predisporre le fasi di *listing* e di *de-listing*. In poche parole, si tratterebbe di estendere il modello delle sanzioni antiterrorismo costituito

³ Nel report del 2021 (febbraio) l'*Ombudsperson* ha sottolineato come la pandemia da COVID-19 abbia avuto un impatto in termini ostativi rispetto all'espletamento del suo mandato, ad esempio riguardo alla necessità di incontrare di persona il "petitioner" a causa delle restrizioni ai viaggi (par. 43); altresì, continua a lamentare una mancanza di "indipendenza istituzionale" per via della tipologia di contratto lavorativo (par. 45). Cfr. UN Doc. S/2021/122, 8 febbraio 2021). Sotto quest'ultimo profilo si veda anche UNSC, *Proposal by the Group of Like-Minded States on Targeted Sanctions for fair and clear procedures for a more effective United Nations sanctions system*, UN Doc. S/2015/867, 2015, pp. 7-8, in cui si raccomanda al Cds di rendere l'Ufficio dell'*Ombudsperson* un "permanent office within the Secretariat" e di svincolare la valutazione del suo operato dal "Security Council Affairs Division".

⁴ Cfr. *Compendium of the High-level*, cit., p. 31. Come riportato *supra* Cap. II, solo il *Focal point* è abilitato a ricevere petizioni che riguardano l'erroneo inserimento, non anche l'*Ombudsperson*. Sarebbe opportuno, anche al fine di garantire coerenza sistemica, che sia quest'ultimo organo ad occuparsi della materia, poiché tale competenza è stata assegnata nell'ambito del Comitato su ISIL e Al Qaeda. Curiosamente, sempre in relazione a quest'ultimo Comitato, è il *Focal point* e non l'*Ufficio dell'Ombudsperson* ad occuparsi delle richieste relative alle esenzioni umanitarie dal congelamento dei beni e dal divieto di viaggi.

dalla risoluzione quadro n. 1373 del 2001⁵. Ciò produrrebbe certamente una serie di effetti positivi di non trascurabile entità poiché, come ampiamente visto, permetterebbe di impugnare la decisione di *blacklisting* innanzi alle corti nazionali/regionali le quali, sotto il profilo del risarcimento del danno, costituiscono l'unica sede in cui la domanda di ottenere giustizia può essere efficacemente soddisfatta. Per tali motivi, sarebbe necessario abbandonare il sistema ONU in favore di uno in cui il *listing* avviene all'interno di una ristretta cerchia di Stati, tra di loro alleati, che permetta una condivisione sicura delle informazioni confidenziali, in modo da non far sorgere problematiche relative sia all'identità del governo cui si deve l'iscrizione nella lista nera che al rispetto del diritto ad un equo processo⁶.

La terza tendenza cui accennavamo è qualificabile come un ibrido tra le due analizzate sopra, perché si esprime in favore del sistema centralizzato, ma prevede altri rimedi giurisdizionali al di là dell'*Ombudsperson*. In tal senso, parte della dottrina americana ha sostenuto la tesi dell'istituzione di un tribunale onusiano sul modello dei tribunali penali, quindi creato dal Consiglio di sicurezza, accessibile all'individuo e col potere di emettere decisioni vincolanti⁷. Il sindacato di cui sarebbe competente avrebbe natura "*ex post listing*" così da non pregiudicare il profilo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, anche se, per stessa ammissione dei suoi assertori, tale tesi pone il problema, ancora una volta, della confidenzialità delle informazioni che andrebbero condivise con i giudici di tale tribunale⁸. In verità, non ci sembra una tesi molto convincente, giacché i tribunali penali internazionali sono sorti nel solco di tragedie umanitarie, mentre il Cds, in risposta alle critiche riguardanti la poca compatibilità delle *smart sanctions* con le norme internazionali a tutela dei diritti umani, ha optato per la creazione meccanismi più "*soft*"; ma soprattutto, l'istituzione di un tribunale siffatto è del tutto da escludere in ragione del fatto che si tratterebbe di un organo giurisdizionale investito esplicitamente del potere di sindacare gli atti del Cds, una competenza di cui è deficitaria perfino la CIG.

Si è pensato, inoltre, alla possibile creazione di un *Panel* di tre giudici, con il coinvolgimento dello Stato che ha proposto l'inserimento del nominativo nella lista nera.

⁵ Così, J. GENSER – K. BARTH, *When Due Process Concerns*, op. cit., pp. 27-28; I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions*, op. cit., pp. 211-213.

⁶ La riflessione si deve a J. I. GARVEY, *Targeted Sanctions*, op. cit., pp. 582 ss., il quale riporta, con dovizia di particolari, l'esempio del processo di amministrazione delle sanzioni finanziarie in ambito USA.

⁷ Cfr. J. GENSER – K. BARTH, *When Due Process Concerns*, op. cit., pp. 38-40.

⁸ Sull'ipotesi di istituire un tribunale per le sanzioni individuali si pronuncia anche P. GUTHERIE, *Security Council Sanctions*, op. cit., pp. 532-533, il quale sottolinea giustamente come tale organo potrebbe incontrare le stesse difficoltà dei tribunali penali, ossia la scarsa collaborazione da parte degli Stati.

Segnatamente, tale *Panel* sarebbe composto da un giudice afferente allo Stato proponente, a cui si aggiungono due giudici di Stati che intrattengono rapporti di mutua fiducia con lo Stato d'origine; al *Panel*, altresì, sarebbero assegnati poteri vincolanti nei riguardi del comitato⁹. Al fine di ovviare al problema della condivisione delle informazioni confidenziali, è stata ipotizzata la possibilità di lasciare il *listing* a livello universale, ossia liste nere gestite dal Cds e dai suoi organi sussidiari, ma solo dopo che i relativi nominativi siano stati proposti da un'autorità nazionale a seguito di una decisione da parte di un'autorità giudiziaria, cui si potrà rivolgere la persona fisica o giuridica desiderosa di contestare il provvedimento di iscrizione e/o mantenimento nella lista nera. In tal modo i giudici potrebbero facilmente ottenere accesso al materiale confidenziale, essendo della stessa nazione¹⁰.

Alla luce delle proposte avanzate dalla dottrina, si appalesa, secondo la nostra opinione, la necessità di potenziare un rimedio centralizzato in sede ONU che non può che essere l'*Ombudsperson*, tenuto in considerazione due fattori essenziali: a) l'assoluta indisponibilità del Consiglio ad istituire un vero e proprio organo giurisdizionale, perché lederebbe la sua discrezionalità (ad oggi non v'è alcun "*realist prospect that the Council will move beyond the careful compromise achieved*"¹¹); b) l'alternativa, guardando la storia degli organi di controllo in ambito onusiano, sarebbe la costituzione di un comitato, come quelli sorti nel seno dei due Patti, che però non risolverebbe le criticità già imputate all'*Ombudsperson*, ossia l'assenza di un potere vincolante¹². I comitati, infatti, esprimono pareri, *views*, che non hanno l'efficacia giudiziaria di una sentenza, sebbene siano suscettibili di spiegare effetti di ben altra natura; né, ad oggi, ha mai visto la luce il progetto di Statuto

⁹ È quanto propone I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions*, op. cit., pp. 210-211.

¹⁰ Tale impostazione viene suggerita da S. HOLLENBERG, *The Security Council's 1267/1989 Targeted Sanctions Regime and the Use of Confidential Information: A Proposal for Decentralization of Review*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 28, n.1, 2015 pp. 64-65. Il modello rassomiglia al *listing* autonomo che avviene in ambito europeo ai sensi dell'art. 1, comma 4, della Posizione Comune 2001/931, cit.

¹¹ K. PROST, *Security Council Sanctions and Fair Process*, op. cit., p. 230.

¹² La nostra riflessione ci sembra avvalorata dalla posizione assunta dal Consiglio di sicurezza in relazione al citato Report del 2015 presentato dal gruppo di Stati "like-minded", in cui essi sottolineavano la necessità di attribuire all'*Ombudsperson* il potere di prendere decisioni vincolanti in merito al *de-listing* e al mantenimento in una lista nera. Pur essendo una un'idea perfettamente condivisibile, poiché crea l'indubbio vantaggio che il "petitioner" si rivolga direttamente all'ONU piuttosto che alle corti regionali o nazionali, i membri del Cds non hanno raccolto siffatta raccomandazione. Cfr. UNSC, *Proposal by the Group of Like-Minded States*, cit., p. 6. V'è da dire, tuttavia, che il rimedio effettivo è tale anche se non si tratta di una procedura giudiziaria, essendo importante che i membri di tale procedura siano imparziali e indipendenti rispetto all'organo da cui origina l'atto sotto il loro scrutinio e che sia in grado di apportare un ristoro al singolo. Cfr. *Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective remedy*, 1998.

di una Corte mondiale dei diritti umani avente giurisdizione a conoscere le violazioni dei diritti umani eventualmente perpetrate dalle Organizzazioni internazionali come l'ONU¹³.

Tra l'altro, e quanto meno in linea di principio, il rafforzamento dell'*Ombudsperson* dovrebbe condurre la Corte di giustizia dell'Ue ad adoperare una minore intensità di controllo giurisdizionale, dal momento che in *Kadi II* aveva giustificato l'opportuna necessità di un sindacato pieno ed intenso delle misure attuative di sanzioni ONU anche sulla base del fatto che non vi fosse un rimedio effettivo in seno all'ONU¹⁴. In merito, grazie all'esame della pertinente giurisprudenza, abbiamo potuto constatare che, ai fini del rispetto dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, il Giudice europeo richiede che agli interessati siano comunicati gli elementi e le prove su cui ci si basa per suffragare l'atto restrittivo, affinché essi possano decidere se intentare un'azione legale nei riguardi dell'Istituzione europea e predisporre a tal fine una difesa congrua; tale comunicazione servirebbe anche alla Corte per decidere con cognizione di causa. In altri termini, un obbligo di motivazione chiaro e indefettibile posto a carico delle Istituzioni europee e un contemporaneo controllo di legittimità pieno da parte dei giudici, nel senso che essi valutano la fondatezza, la credibilità e l'accuratezza non solo della forma ma anche della sostanza degli elementi probatori su cui il regolamento si fonda, "andando così a sconfinare nella valutazione della legittimità nel merito dell'atto controverso"¹⁵. Altresì, con riguardo al rapporto Ue/ONU, tenendo debitamente in conto tutte quelle disposizioni che nei Trattati Ue rimandano all'ordinamento onusiano, si potrebbe sostenere l'istituzione di meccanismi finalizzati ad integrare l'*Ombudsperson* nei procedimenti dinnanzi al Giudice europeo, anche al fine di favorire una migliore circolazione delle informazioni confidenziali.

¹³ Si fa riferimento, in particolare, a due bozze di Statuto di una Corte siffatta. Il primo, sotto la supervisione del relatore Martin Scheinin, si intitola "*Towards a world court of human rights*", mentre l'altro, a cura di Manfred Nowak e Julia Kozma, prende la denominazione di "*A world court of human rights*". In relazione a quest'ultimo, di estremo rilievo è la disposizione di cui al par. 2 dell'art. 7, in quanto disciplina la giurisdizione della Corte con riguardo ai ricorsi di singoli individui che lamentano di essere vittime di una violazione dei diritti umani realizzata dalle Nazioni Unite o dalle sue Agenzie specializzate. Si tratta dunque di una disposizione che permetterebbe di citare in giudizio il Cds. Similmente, l'art. 8 par. 1 in combinato disposto con l'art. 12 del primo progetto prevede la medesima possibilità, ma con una differenza: le Organizzazioni internazionali rientrano nelle "entities" che devono accettare la giurisdizione della Corte.

¹⁴ Sulla necessità di alleviare il grado di intensità del sindacato giurisdizionale sugli atti che implementano sanzioni si veda P. GUTHIERE, *Security Council*, op. cit., pp. 535-540, secondo cui, proprio per assicurare una implementazione uniforme ed universale, la tutela del singolo non può essere identificata in quella particolarmente esigente (come la CEDU), ma si deve indirizzare verso "minimum standards of human rights" che però l'A. manca di definire. Secondo L. GINSBORG, *UN sanctions and counter-terrorism strategies: moving towards thematic sanctions against individuals?*, in L. VAN DEN HERIK, *Research Handbook*, op. cit., p. 81, il Giudice europeo richiederebbe all'ONU la presenza di una "full-blown court procedure" al fine di soddisfare la tutela del giusto processo.

¹⁵ Cfr. M. MESSINA, *Il controllo giurisdizionale*, op. cit., p. 614 e p. 630. Similmente E. DE WET, *From Kadi to Nada*, op. cit., pp. 787-807, pp. 795-796.

In materia di sanzioni, inoltre, ci sembra opportuno sottolineare che l'Ue ha recentemente adottato il *global human rights sanctions regime*, il quale innova lo strumento della sanzione, nella forma del divieto di viaggiare e del congelamento dei fondi, nei riguardi di individui e persone giuridiche colpevoli di gravi violazioni dei diritti umani¹⁶. Trattasi, nello specifico, di una nuova cornice giuridica, costituita dall'adozione una decisione PESC del Consiglio e di un regolamento della medesima Istituzione, che trova la sua origine in una iniziativa dell'Alto Rappresentante, indirizzata verso la creazione di un nuovo "regime orizzontale" riguardante l'adozione delle misure restrittive¹⁷. In base a tale cornice, resta impregiudicata la competenza del Consiglio, su proposta di uno Stato membro o dell'Alto rappresentante, di istituire, aggiornare ed emendare la lista nonché di comunicare le relative motivazioni che soggiacciono all'adozione della misura restrittiva nei riguardi della persona fisica o giuridica¹⁸. La posizione dell'Unione in merito alle sanzioni è dunque oltremodo chiara: esse sono ritenute uno strumento di diritto intrinsecamente rispettoso dei diritti umani, dello stato di diritto e della democrazia.

Per quel che riguarda l'altra giurisdizione di cui ci siamo occupati, vale a dire la Corte EDU, l'eventuale potenziamento dell'*Ombudsperson* andrebbe a soddisfare il principio della protezione equivalente, un criterio mediante cui non si cerca di asserire la supremazia *sic et simpliciter* tra due ordinamenti, ma, al contrario, di favorirne un dialogo, tant'è vero che uno dei suoi elementi costitutivi è il requisito di una procedura che, in termini di tutela de diritti umani sanciti nella CEDU, *sia simile ma non identica* a quella offerta in ambito convenzionale. La protezione equivalente può costituire uno stimolo ulteriore per migliorare la tutela dei diritti umani in un dato contesto giuridico posto a confronto con la CEDU, così che, *pro futuro*, le controversie vengano giustiziate senza che intervenga la Corte EDU¹⁹.

¹⁶ Vi rientrano genocidio, crimini contro l'umanità, tortura, schiavitù, esecuzioni extragiudiziali, arresti e detenzioni arbitrarie e altre violazioni o abusi che siano "sistematici, estesi" e siano di interesse per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Cfr. Decisione PESC 2020/1999 del Consiglio, relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, in GUUE LI 410, del 7 dicembre 2020, art. 1. Le relative misure sanzionatorie, vale a dire il *travel ban* e l'*asset freezing*, sono disciplinate dagli artt. 2 e 3. Il 2 marzo 2021 il Consiglio, per la prima volta ai sensi di tale "global regime", ha promulgato misure restrittive nei riguardi di quattro cittadini russi, tutti egualmente responsabili per gravi violazioni dei diritti umani, tra cui arresti e detenzioni sommarie ed arbitrarie. Cfr. *Global Human Rights Sanctions Regime: EU sanctions four people responsible for serious human rights violations in Russia*, disponibile online, marzo 2021.

¹⁷ Cfr. Council of the European Union, *Outcome of the Council Meeting*, 14949/19, 9 dicembre 2019, p. 6.

¹⁸ *Ibidem*, art. 5, parr. 1-2. Inoltre, cfr. Regolamento del Consiglio 2020/1998/UE, relative a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, in GUUE LI 410, del 7 dicembre 2020, artt. 14-15.

¹⁹ Assolutamente in tal senso L. MAGI, *Gli obblighi incompatibili*, op. cit., pp. 615-616; M. MARCHEGANI, *Le principe de la protection équivalente dans l'articulation des rapports entre ordre juridique des NU et CEDH après l'arrêt Al-Dulimi*, in *Questions of International Law*, 2014, disponibile online. In senso meno possibilista, cfr. M. ARCARI, *Forgetting Article 103*, cit., il quale, seppur riconosce i benefici e i meriti dell'approccio derivante dall'applicazione del principio della protezione equivalente, non ritiene che il Cds sia

L'auspicio è che i membri del Consiglio, soprattutto i P5, accantonino i dubbi su un ulteriore miglioramento dei meccanismi onusiani per offrire tutela giudiziaria al singolo, ben consapevoli del fatto che, come abbiamo cercato di dimostrare, tali miglioramenti non producono affatto una diminuzione del raggio d'azione del Cds, ma, al contrario, ne aumentano la legittimità, riducendo le possibilità di contestazione del suo operato, anche per motivi attinenti alla poca trasparenza dei suoi metodi di lavoro²⁰. Da questo punto di vista, peraltro, la presente pandemia ha contribuito notevolmente ad indebolire la trasparenza del Cds, a causa delle nuove procedure di adozione delle delibere degli organi onusiani; basti fare qui riferimento all'adozione della risoluzione n. 2532 (2021), la prima risoluzione adottata dal Cds con riferimento alla pandemia, in relazione alla quale è stato opportunamente notato come “*no official recordings fully reflecting the position of SC members on Resolution 2532 (2020) are available*”²¹.

Le critiche alle *smart sanctions*, allora, possono essere inserite nel quadro più ampio e complesso che riguarda l'annosa questione della riforma dell'organo consigliare²². Nell'impossibilità di trattare in questa sede una tematica che meriterebbe uno studio a sé stante, ci sia consentito di avanzare una serie di riflessioni, a partire dall'ideale, anche se purtroppo utopistico, superamento della formula del veto, certamente vetusta e anacronistica,

disposto a compiere ulteriori passi in avanti nella tutela giudiziaria delle posizioni giuridiche dei singoli. Affinché la Corte consideri l'*Ombudsperson* un rimedio effettivo ai sensi dell'art. 13, sarebbe comunque necessario che gli vengano attribuiti poteri vincolanti. Ciò in quanto la giurisprudenza della Corte EDU, nel caso *Al-Naschif*, ha specificato che, sebbene si possa anche trattare di un'autorità non giudiziaria, il rimedio in favore del singolo debba essere “effective in practice as well as in law”. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Al-Naschif v. Bulgaria*, ricorso n. 50963/99, sentenza del 20 giugno 2002, par. 132 e 136.

²⁰ L'intrinseca *liaison* intercorrente tra l'affrontare efficacemente il tema del rispetto del *due process* e il conseguente incremento della legittimità delle sanzioni del Consiglio è stata recentemente ribadita nell'ambito di una conferenza organizzata dal *United Nations University Centre for Policy Research* (UNU-CPR), unitamente al governo del Belgio e della Svizzera. Cfr. *Due Process in UN Targeted Sanctions – Old Challenges, New Approaches*, marzo 2020, disponibile online.

²¹ Cfr. M. ARCARI, *Some Thoughts in the Aftermath of Security Council Resolution 2532 (2020) on Covid-19* (2020), in *Questions of International Law*, Vol. 70, p. 74. Sul punto si veda anche *Ensuring transparency, efficiency and effectiveness in the work of the Security council*, in UN Press Release S/14188 (15 May 2020). Per un commento sulle nuove procedure di lavoro degli organi onusiani, v. G. NESI, *The United Nations principal political organs and the universal pandemic: How to meet, negotiate and deliberate under 'new, extraordinary and exceptional circumstances'?*, in *Questions of International Law*, Vol. 70, 2020, pp. 5-20.

²² Sulla riforma delle NU si veda, *ex plurimis*, E. BEIGBEDER, *United Nations Organizations. The Long Quest for Reform*, Palgrave Mcmillan, 1997; B. FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, Kluwer Law International, 1998; J. MULLER, *Reforming the United Nations: the Quiet Revolution*, Kluwer Law International, 2001; E. C. LUCK, *UN Security Council: Practice and Promise*, Routledge, 2006; K. ANDERSON, *United Nations Collective Security and the United States Security Guarantee in an Age of Rising Multipolarity: The Security Council as Talking Shop of the Nations*, in *Chicago Journal of International Law*, Vol. 10, n.1, 2009, pp. 55-90.

retaggio della seconda guerra mondiale, e definito in dottrina ora un “*obstacle to peace*”, ora una “manifestazione di discrezionalità e arbitrio politico nelle relazioni internazionali”²³.

Benché i tentativi di riforma siano in una fase di stallo per motivazioni eminentemente politiche, la tematica ha continuato a figurare nell’agenda delle NU, tant’è vero che, in occasione del suo 75° anniversario, e nell’ambito delle *Inter-governmental Negotiations* (IGN) aventi ad oggetto l’equa rappresentanza e l’aumento dei membri del Cds, la riforma di tale organo continua ad essere legata alla necessità di garantire una migliore efficienza della sua azione per affrontare le nuove minacce e “[to] reflect the realities of the 21st century”²⁴. I lavori dell’IGN hanno prodotto una serie di convergenze tematiche tra gli Stati membri, le quali formano parte di un documento noto come “*Commonalities*”, più volte modificato fino alla versione 2019, in cui il numero ideale di componenti del Cds viene individuato tra 21-27 Stati, con conseguente emendamento ai paragrafi 1 e 2 dell’art. 23 della Carta, un focus particolare sulla rappresentanza regionale e, in merito al veto, sono sempre al vaglio le consuete opzioni, cioè una sua abolizione, anche lenta ma progressiva, un’estensione ai nuovi membri permanenti e l’astensione dal suo uso in caso di “*mass atrocities*”, quest’ultima riflessa nella proposta francese e messicana esposta in seno all’Assemblea generale²⁵.

La riforma del Cds, tuttavia, non può essere ridotta a mero dibattito tendente ad affermare che la soluzione più idonea sia una maggiore partecipazione statale al Cds, poiché non rappresenta la panacea a tutte le patologie che inficiano i lavori e l’azione di tale organo. Basti pensare al fatto che, sebbene tale misura venga suggerita per contravvenire ai deficit di rappresentatività e di democrazia, con il solo ingresso dell’India e del Giappone il Cds sarebbe in grado di rappresentare più della metà della popolazione mondiale, ma l’organo

²³ Le espressioni sono, rispettivamente di R. THAKUR, *The United Nations*, op. cit., p. 307, e P. BARGIACCHI, *La riforma del Consiglio*, op. cit., p. 22, secondo cui l’esistenza del veto contravviene ad uno degli elementi fondativi e caratterizzanti il diritto internazionale, ossia l’uguale posizione giuridica degli Stati quali entità *superiorem non recognoscentes*, sancita peraltro anche all’interno della Carta ONU all’art. 2 par. 1. Siamo peraltro d’accordo con l’A. quando sostiene che, in relazione al veto, il “male minore” sarebbe costituito dalla previsione di un obbligo di motivazione ogniqualvolta se ne faccia uso, cosicché si “costringe la politica a disvelare le proprie intenzioni viziose” (*ibidem*, p. 152). Sarebbe certamente un passo avanti di notevole portata che, tra l’altro, risulta ampiamente coerente con la lettera e lo spirito dell’art. 24 della Carta, perché le funzioni del Cds, come recita detto articolo, sono esercitate “on behalf” degli Stati e quindi della Comunità internazionale.

²⁴ Cfr. UNGA, *Security Council Reform, Statement by H.E. Tijjani Muhammad Bande*, President of the 74th Session of the United Nations General Assembly, 13 febbraio 2020, reiterato anche dal successivo *Statement by H.E. Mr. Volkan Bozkir*, President of the 75th session of the United Nations General Assembly, 25 gennaio 2021. Nel corso dell’IGN gli Stati dell’Europa del Nord (Nordic Countries) hanno enfatizzato la volontà di addivenire ad un “more representative Security Council [...] to ensure that Africa takes its rightful place in the Council”.

²⁵ Cfr. UNGA, UN Doc. A/68/PV.5, p. 34.

suddetto sarebbe composto da 17 Stati piuttosto che 15. È evidente quindi che l'inserimento di Stati quali ulteriori membri permanenti non sia la soluzione cardine.

È opportuno quindi focalizzarsi su questioni complementari rispetto a quella dell'allargamento dei membri. Intendendo il diritto internazionale come un ambiente giuridico in persistente evoluzione, e per ciò stesso complesso, si deve riconoscere la compresenza di attori che agiscono a livello regionale/locale e che sono divenuti centrali nella soluzione delle crisi. Pertanto, l'allargamento che è necessario compiere è di diversa natura rispetto a quello riguardante la *membership* e va nella direzione di una maggiore partecipazione al processo decisionale. Tale aspetto è congeniale ad un aumento della legittimità percepita ed è altresì strumentale ad una maggiore cooperazione ed assistenza verso l'azione del Cds che è essenziale per mandare a compimento il suo mandato: gli attori "esterni", infatti, e come colto in dottrina, mantengono un "*de facto soft veto power*"²⁶, con ciò intendendo che senza collaborazione di attori a livello regionale e locale non ci può attendere un soddisfacente grado di implementazione delle decisioni del Cds. È per questo che, se mai dovesse realizzarsi una qualche estensione in merito all'appartenenza all'organo suddetto, riteniamo che non si possa prescindere da una riforma che vada verso l'assegnazione di un seggio, anche solo rotativo, alle Organizzazioni regionali, le quali hanno assunto un'importanza oramai non trascurabile e dalla cui collaborazione dipende in ultima analisi il livello effettivo non solo di rispetto ma anche di attuazione delle decisioni e delle azioni del Cds a tutela della pace, senza contare che la Carta stessa aveva già previsto quanto potessero pesare tali attori in relazione al completamento dell'architettura onusiana²⁷. Ogni disegno o prospettazione di riforma, tuttavia, deve godere dell'imprescindibile spinta politica se non altro per soddisfare i criteri di cui all'art. 108 Carta.

²⁶ L'espressione, che coglie un aspetto di estrema rilevanza, si deve a B. SZEWCZYK, *Variable Multipolarity*, op. cit., p. 486. Secondo cui tale estensione si produrrebbe con emendamento all'art. 31 del reg. int. del Cds.

²⁷ Cfr. Cap. VIII, artt. 51-54 della Carta ONU. Risulta alquanto indicativo che perfino il Cds stesso abbia riconosciuto l'imprescindibile assistenza delle organizzazioni regionali "in contributing to the effective implementation of Security Council resolutions, in strengthening the capacities of Member States, in facilitating technical assistance and information sharing". Cfr. UNSC, ris. n. 2482, S/RES/2482, adottata il 19 luglio 2019, par. 21. Abbiamo già sottolineato come l'Ue abbia ottenuto lo *status* consultivo presso Assemblea generale, un primo passo certamente degno di nota. La soluzione di assegnare un seggio alle organizzazioni regionali è stata peraltro avanzata in un *meeting* del 2011 dai 120 Stati che compongono il gruppo *Uniting for Consensus*, sorto nel 2005 in seno all'Assemblea generale su proposta italiana, in specie dall'ambasciatore messinese Fulci, al fine di opporsi all'elezione di Germania, Giappone, India e Brasile (i c.d. G-4) quali membri permanenti e di allargare il Cds. Per il meeting del 2011 si veda V. NIGRO, *Consiglio di sicurezza Onu - Roma con 120 voti sfida Berlino*, la Repubblica, 15 maggio 2011; per la dichiarazione del 2005 si veda *Uniting for Consensus Group of States Introduces Text on Security Council Reform to General Assembly*, in cui la composizione del Cds è stata così disegnata: 6 Stati africani; 5 Stati asiatici; 4 Stati dell'America Latina e dei Caraibi; 3 Stati dall'Europa dell'Est; 2 Stati dell'Europa occidentale.

Indice della bibliografia

- G. ABI-SAAB, *De la sanction en droit international. Essai de clarification*, in J. MAKARCZYK (a cura di), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essay in Honour of K. Skubiszewski*, Kluwer Law International, 1996.
- P. ACCONCI, *The Reaction to the Ebola Epidemic within the United Nations Framework: What Next for the World Health Organization?*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, Vol. 18, n. 1, 2014.
- M. ADENAS, *International Court of Justice, Case concerning Ahmadou Sadio Diallo*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol 60, n. 3, 2011.
- D. AKANDE, *The ICJ and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of the Decisions of the Political Organs of the UN?*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 46, n. 2, 1997.
- F. ALABRUNE, *La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 45, 1999.
- D. ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international*, Pédone, 1994.
- J. ALVAREZ, *Judging the Security Council*, in *American Journal of International Law*, Vol. 90, 1996.
- J. ALVAREZ, *The Security Council's War on Terrorism: Problems and Policy Options*, in E. DE WET – A. NOLKAEMPER – P. DIJKSTRA (a cura di), *Review of the Security by member states*, Intersentia, 2003.
- J. ALVAREZ, *The Impact of International Organizations on International Law*, Nijhoff, 2017.
- K. AMBOS, *Judicial Creativity at the Special Tribunal for Lebanon: Is There a Crime of Terrorism under International Law?*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 24, n. 3, 2011.
- A. AMOUYEL, *What is Human Security?*, in *Human Security Journal*, n. 1, 2006.
- K. ANDERSON, *United Nations Collective Security and the United States Security Guarantee in an Age of Rising Multipolarity: The Security Council as Talking Shop of the Nations*, in *Chicago Journal of International Law*, Vol. 10, n.1, 2009.
- A. ANNONI, *La sentenza Nada della Corte europea dei diritti dell'uomo: un altro tassello di un puzzle non ancora complete*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 1, 2013.
- D. ANZILOTTI, *Cours de droit international*, Recueil Sirey, 1929.
- D. ANZILOTTI, *Trattati generali di diritto internazionale pubblico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1906.
- G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's «Law-Making»*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2000.
- M. ARCARI, *L'articolo 40 della Carta delle Nazioni Unite e le misure provvisorie del Consiglio di sicurezza*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Vol. III, Editoriale Scientifica, 2004.

- M. ARCARI, *La risoluzione 1422 (2002) relativa ai rapporti tra Corte penale internazionale e forze di peacekeeping: (nuovi) problemi di legittimità dell'azione del Consiglio di sicurezza*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 85, n. 3, 2002.
- M. ARCARI, *Limits to Security Council Powers under the UN Charter Interpretation*, in *Polish Yearbook of International Law*, Vol. 32, 2012.
- M. ARCARI, *Quelques remarques à propos de l'action du Conseil de sécurité dans le domaine de la justice pénale internationale*, in *Anuario español de derecho internacional*, n. 18, 2002.
- M. ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste dei Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 90, n. 3, 2007.
- C.M. ASSENZA, *Individual as Subject of International Law in the International Court of Justice Jurisprudence*, University of Heidelberg, 2010.
- A. ATTERITANO, *Il congelamento dei beni quale strumento di lotta al terrorismo: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e il rispetto dei diritti dell'uomo nell'ottica del Tribunale di I grado CE, tra jus cogens, risoluzioni vincolanti del CdS e principi comunitari fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006.
- L. AXWORTHY, *Canada and Human Security: The Need for Leadership*, in *International Journal*, Vol. 52, n. 2, 1997.
- P. BARGIACCHI, *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Giuffrè, 2005.
- E. BEIGBEDER, *United Nations Organizations. The Long Quest for Reform*, Palgrave Mcmillan, 1997.
- N. BERGAMASCHI, *La sentenza Bank Refah Kargaran: l'evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC*, in *European Papers*, Vol. 5, n. 3, 2020.
- P. BERNARD, *Canada and Human Security: From the Axworthy Doctrine to Middle Power Internationalism*, in *American Review of Canadian Studies*, Vol. 36, n. 2, 2006.
- R. BERNHARDT, *Article 103*, in B. SIMMA *et al* (a cura di) *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, 2002.
- A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, in *European Journal of International Law*, Vol. 17, n. 5, 2007.
- A. BIANCHI, *Human Rights and the Magic of Jus Cogens*, in *European Journal of International Law*, Vol. 19, n. 3, 2008.
- T. J. BIERSTEKER – S. E. ECKERT, *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, “White Paper” prepared by the Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University, marzo 2006.
- T. J. BIERSTEKER – S. E. ECKERT – M. TOURINHO (a cura di), *Targeted Sanctions: The Impacts and effectiveness of United Nations Actions*, Cambridge University Press, 2016.
- N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, 1999.
- K. E. BOON, *U.N. Sanctions as Regulation*, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 15, n. 3, 2016.

- C. J. BORGAN, *Resolving Treaty Conflicts*, in *George Washington International Law Review*, Vol. 37, 2005.
- L. BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza e gli individui*, Studi sulla giustizia, Giuffrè editore, 2018.
- L. BORLINI, *The Security Council and Non-State Domestic Actors: Changes in Non-Forcible Measures between International Lawmaking and Peacebuilding*, in *Virginia Journal of International Law*, Vol. 61, n. 3, 2021.
- L. BORLINI – R. KOLB, *Le Conseil de Sécurité des Nations Unies et les entités non étatique*, in *Revue Générale of Droit International Public*, Vol. 125, n. 1, 2021.
- D. BOSOLD – S. WERTHES, *Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences*, in *Internationale Politik und Gesellschaft [Interntional Politics and Society]*, n.1, 2005.
- D. BOSOLD - W. VON BREDOW, *Human Security. A radical or rhetorical shift in Canada's foreign policy?*, in *International Journal*, Vol. 61, n. 4, 2006.
- M. BOTHE, *Les Limites des pouvoirs du Conseil de Sécurité*, in *Académie de droit international*, Workshop, 21-23 luglio 1992.
- M. BOTHE, *Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists. The Need to Comply with Human Rights Standard*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 6, n. 3, 2008.
- J.L. BRIERLY, *The Covenant and the Charter*, in *British Yearbook of International Law*, Vol. 23, 1946.
- M. V. D. BROEK - M. HAZELHORST - W. DE ZANGER, *Asset Freezing: Smart Sanction or Criminal Charge?*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 27, n. 72, 2010.
- M. BULTERMAN, *Fundamental Rights and United Nations Financial Sanctions Regime: The Kadi and Yusuf Judgment of the Court of First Instance of the European Communities*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 19, n. 3, 2006.
- B. BUZAN, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Whealsheaf Books, 1983.
- R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Giuffrè, 2008.
- R. CADIN, *La saga Kadi e la ricerca della quadratura del cerchio nell'ambito dei sistemi multilivello: l'approccio sistematico nella recente giurisprudenza delle Corti europee*, in L. PANELLA (a cura di), *I diritti umani nella giurisprudenza e nella prassi del diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, 2013.
- R. CADIN, *Nella Risoluzione 2249 (2015) Contro l'ISIL il Consiglio di sicurezza descrive ma non spiega!*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 5, 2015.
- R. CADIN, *Risoluzione 2240 (2015) sul traffico dei migranti nel Mediterraneo: il Consiglio di sicurezza autorizza l'uso...misurato della forza*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 4, 2015.
- A. CAHILL-RIPLEY, *Reclaiming the Peacebuilding Agenda: Economic and Social Rights as Legal Framework for Building Positive Peace – A Human Security Plus Approach to Peacebuilding*, in *Human Rights Law Review*, Vol. 16, n. 2, 2016.

- I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions*, Report to the Council of Europe, 2006.
- I. CAMERON, *Respecting Human Rights and Fundamental Freedom and EU/UN Sanctions: State of Play*, Study Commissioned by European Parliament's Subcommittee on Human Rights, 2008.
- I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 72, n. 2, 2003.
- C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions: l'interessante caso degli individui e delle società wrongfully listed*, in *Democrazia e Sicurezza*, n.1, 2017.
- E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment? The UN Security Council and the Rule of Law*, in *International Organizations Law Review*, Vol. 3, n. 2, 2006.
- E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2012.
- E. CANNIZZARO, *Il mutamento dei paradigmi della scienza giuridica internazionalista e la dottrina italiana*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2014.
- E. CANNIZZARO, *Security Council Resolutions and EC Fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi Case*, in M. CREMONA – F. FRANCONI - S. POLI, *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, in *Academy of European Law Working Papers*, 2009.
- E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 88, 2005.
- E. CARISCH – L. RICKARD-MARTIN - S. R. MEISTER, *The Evolution of UN Sanctions, From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights*, Springer, 2017.
- S. CASSELLA, *Les suites de l'arrêt Kadi de la CJCE : quel équilibre entre protection de la sécurité internationale et respect des droits de l'homme?*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 56, 2010.
- A. CASSESE, *Cassese's International Criminal Law*, third edition, Oxford University Press, 2013.
- A. CASSESE, *International Law*, Oxford University Press, 2001.
- A. CASSESE, *International Law in a Divided World*, Clarendon Press, 1986.
- A. CASSESE, *On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law*, in *European Journal of International Law*, Vol. 9, n. 1, 1998.
- A. CASSESE, *Reflections on International Criminal Justice*, in *The Modern Law Review*, Vol. 61, n. 1, 1998.
- A. CASSESE, *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, in *European Journal of International Law*, Vol. 10, n.1, 1999.
- A. CASSESE - M. FRUILI (a cura di), *Diritto Internazionale*, terza edizione, il Mulino, 2017.
- R. CASSIN, *L'homme sujet de droit international et la protection universelle de l'homme dans la société universelle*, in *La technique et les principes du droit public. Mélanges en l'honneur de George Scelle*, L.G.D.J, 1950.

- G. CATALDI, *Sull'applicazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza nel diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 81, 1998.
- L. CAVARE, *Les sanctions dans le Pacte de la S.D.N. et dans la Charte des N.U.*, in *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 21, 1950.
- E. CHACHKO, *Foreign Affairs in Court: Lesson from CJUE Targeted Sanctions Jurisprudence*, in *Yale Journal of International Law*, Vol. 44, n. 1, 2019.
- A. CIAMPI, *Individual Remedies against Security Council Targeted Sanctions*, in *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 17, 2008.
- A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Giuffrè editore, 2007.
- A. CIAMPI, *The Potentially Competing Jurisdiction of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice*, in M. CREMONA – F. FRANCONI - S. POLI, *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, in *Academy of European Law Working Papers*, 2009.
- A. CIAMPI, *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267 per la cancellazione dalle liste*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 93, n. 1, 2010.
- A. CLAPHAM, *The Role of the Individual in International Law*, in *European Journal of International Law*, Vol. 21, n. 1, 2010.
- R. CLAYTON – H. TOMLINSON (a cura di), *The Law of Human Rights*, Oxford University Press, 2000.
- N. COLACINO, *Ammissibilità e limiti del sindacato giurisdizionale diffuso sulle sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII, 2012.
- J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanctions de l'ONU: Etude théorique de la coercition non militaire*, Pédone, 1974.
- J. COMBACAU, *Sanctions*, in R. BERNHARDT (a cura di), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Elsevier, 2000.
- L. CONDORELLI, *La Corte internazionale di giustizia e gli organi politici delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 77, 1994.
- L. CONDORELLI, *Les attentats du 11 Septembre et leurs suites : où va le droit international ?*, in *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 104, n. 4, 2001.
- L. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme*, in M. CREMONA – F. FRANCONI - S. POLI, *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, in *Academy of European Law Working Papers*, 2009.
- B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *Diritto dell'Unione europea*, Vol. 11, n. 2, 2006.
- B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, dodicesima edizione, CEDAM, 2020.
- B. CONFORTI - M. IOVANE, (a cura di), *Diritto Internazionale*, dodicesima edizione, Editoriale Scientifica, 2021.

- D. CORTRIGHT – G. A. LOPEZ, *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman and Littlefield, 2002.
- M. COSNARD, *Le sujet en droit international*, in *Société française pour le droit international, Colloque du Mans, Rapport Introductif*, Paris, 2005.
- C. COSTELLO, *The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe*, in *Human Rights Law Review*, Vol. 6, n. 1, 2006.
- I. COUZIGOU, *The United Nations Security Council Sanctions and International Human Rights*, in *International Constitutional Law Journal*, Vol. 10, n. 3, 2016.
- J. CRAWFORD, *The Terms of the Office of the United Nations Secretary General*, in G. BASTID-BURDEAU (a cura di), *Le 90e anniversaire de Boutros Boutros-Ghali*, Nijhoff, 2012.
- A. CUYVERS, “Give me one good reason”: *The unified standard of review for sanctions after Kadi II*, in *Common Market Law Review*, Vol. 51, n. 6, 2014.
- A. CUYVERS, *The Kadi II judgment of the General Court: The ECJ’s predicament and the consequences for Member States*, *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, n. 3, 2011.
- J. D’ASPROMONT – F. DOPAGNE, *Kadi: The ECJ’s Reminder of the Elementary Divide between Legal Orders*, in *International Organization Law Review*, Vol. 5, n. 2, 2008.
- M. S. DAOUDI - M. S. DAJANI, *Economic Sanctions*, Routledge & Kegan Paul, 1983.
- G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in *Harvard International Law Journal*, Vol. 1, n. 51, 2009.
- L. B. DE CHAZOURNES, *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*, Pédone, 1997.
- L. B. DE CHAZOUNERS – P. J. KUIJPER, *Mr Kadi and Mrs Prost: Is the UN Ombudsperson going to find herself between a rock and a hard place?*, in E. RIENTER – H. WAELE (a cura di), *Evolving Principles of International Law*, Nijhoff, 2011.
- M. DE FILIPPO, *Immunità dalla giurisdizione versus diritto di accesso alla giustizia: il caso delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli editore, 2012.
- P. DE SENA – M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoulement Fonctionnel and Balancing of Values*, in *European Journal of International Law*, Vol. 20, n. 1, 2009.
- E. DE WET, *Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 14, n. 2, 2001.
- E. DE WET, *From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favouring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions*, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 12, n. 4, 2013.
- E. DE WET, *Judicial Review of the United Nations Security Council and General Assembly through Advisory Opinions of the International Court of Justice*, in *Swiss Review of International and European Law*, Vol. 10, n. 3, 2000.
- E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the UN Security Council*, Hart Publishing, 2004.

- E. DE WET, *The Role of European Courts in the Development of a Hierarchy of Norms within International Law: Evidence of Constitutionalisation*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 5, n. 2, 2009.
- E. DE WET – A. NOLKAEMPER, *Review of Security Council Decisions by National Courts*, in *German Yearbook of International Law*, Vol. 45, 2002.
- D. DEL VESCOVO, *Il principio della effettività della tutela giurisdizionale: alla ricerca del difficile equilibrio tra lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Nomos*, n. 1, 2018.
- E. DI NOLFO, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, Editori Laterza, 2018.
- A. DI STASI, *Il diritto all'equo processo nella CEDU e nella Convenzione americana sui diritti umani*, Giappichelli, 2012.
- A. DI STASI, *La personalità internazionale dell'individuo: contenuto e limiti di una possibile "soggettività attiva" nell'ordinamento internazionale*, in L. PANELLA – E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì*, Vol. I Diritto Internazionale, Giappichelli, 2011.
- K. DOEHRING, *Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 1, 1997.
- C. DOMINICÉ, *Le Conseil de sécurité et l'accès aux pouvoirs qu'il reçoit du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, in J. BELHUMEUR – L. CONDORELLI (a cura di), *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Graduate Institute Publications, 1997.
- M. DOXEY, *The Impact of Economic Sanctions: Evidence*, in *House of Lords, Select Committee on Economic Affairs, Compliance Issues Associated with Targeted Economic Sanctions*, vol. II, 2007.
- P. M. DUPUY, *Le Rapports entre Sujets et "Acteurs" en Droit International Contemporain*, in *Man's Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, Kluwer Law International, 2003.
- P. M. DUPUY, *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. I, 1997.
- M. P. DUPUY, *Le jus cogens, les mots et les choses. Où en est le droit impératif devant la CIJ près d'un demi-siècle après sa proclamation?*, in E. CANNIZZARO (a cura di), *The Present and Future of Jus Cogens*, Sapienza Università Editrice, 2015.
- S. ECKERT – T. BIERSTEKER, *Due Process and Targeted Sanctions: An Update of the "Watson Report"*, *Watson Institute for International Studies*, 2012.
- C. ECKES, *Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures: The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance*, in *European Law Review*, Vol. 14, n. 1, 2008.
- B. EDSTROM, *Japan's foreign policy and human security*, in *Japan Forum*, Vol. 15, n. 2, 2003.
- B. ELBERLING, *The ultra vires character of legislative action by the Security Council*, in *International Organizations Law Review*, Vol. 2, n. 2, 2005.
- J. M. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2007.

- B. FASSBENDER (a cura di), *Securing Human Rights? Achievements and challenges of the UN Security Council*, Oxford University Press, 2011.
- B. FASSBENDER, *Targeted Sanction and Due Process: The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter*, Study Commissioned by U.N. Office of Legal Affairs, 2006.
- B. FASSBENDER, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, in *Columbia Journal of International Law*, Vol. 36, n. 3, 1998.
- B. FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, Kluwer Law International, 1998.
- P. FITZGERALD, *The Impact of Economic Sanctions: Evidence*, in House of Lords, Select Committee on Economic Affairs, 2007.
- J. F. FLAUSS, *Les "listes noires" de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, Vol. 21, n. 82, 2010.
- L.P. FORLATI – L.A. SICILIANOS, *Les sanctions économiques en droit international. Economic Sanctions in International Law*, Nijhoff, 2004.
- S. FORLATI, *Sanzioni economiche e tutela umanitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 1997.
- P. FRANZINA, *L'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza alla luce del parere del Kosovo*, in L. GRADONI – E. MILANO (a cura di), *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo. Un'analisi critica*, Cedam, 2011.
- J. A. FROWEIN, *Article 40*, in B. SIMMA *et al.* (a cura di), *The Charter of the United Nations*, Oxford University Press, 1994.
- J. A. FROWEIN - N. KIRSCH, *Article 41*, in B. SIMMA *et al.* (a cura di), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, 2002.
- G. GAJA, *The Position of Individuals in International Law. An ILC Perspective*, in *European Journal of International Law*, Vol. 21, n. 1, 2010.
- G. GAJA, *The Protection of General Interests in the International Community, General Course on Public International Law*, in *Recueil de Cours*, Vol. 364, 2011.
- P. GARGIULO, *Il controverso rapporto tra Corte Penale Internazionale e Consiglio di Sicurezza per la repressione dei crimini di diritto internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, Vol. 3, 1999.
- P. GARGIULO, *Nazioni Unite, lotta globale al terrorismo e tutela dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 1, n. 3, 2007.
- J. I. GARVEY, *Targeted Sanctions: Resolving the International Due Process Dilemma*, in *Texas International Law Journal*, Vol. 50, n. 4, 2016.
- H. P. GASSER, *Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 56, n. 4, 1996.

- A. GATTINI, *Effects of Decisions of the UN Security Council in the EU Legal Order*, in E. CANNIZZARO – P. PALCHETTI – R. A. WESSEL (a cura di), *International Law as Law of the European Union*, Nijhoff, 2012.
- M. E. GENNUSA, *Nada c. Svizzera: sulle orme di Kadi?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2013.
- J. GENSER – K. BARTH, *When Due Process Concerns Become Dangerous: The Security Council's 1267 Regime and the Need for Reform*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 33, n. 1, 2010.
- M. GESTRI, *Legal Remedies against Security Council Targeted Sanctions. De Lege Lata and De Lege Ferenda_Options For Enhancing The Protection Of The Individual*, in *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 17, 2008.
- M. GESTRI, *Quali rimedi per gli individui colpiti da sanzioni anti-terrorismo?*, in *Lecciones sobre justicia internacional*, 2009.
- A. GIANELLI, *La tutela dei diritti dell'uomo nella lotta al terrorismo tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, in L. C. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali*, XV Convegno SIDI, 2010.
- T.D. GILL, *Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter*, in *Netherlands YearBook of International Law*, Vol. 26, 1995.
- C. GIORGETTI, *Rethinking the Individual in International Law*, in *Lewis and Clark Law Review*, Vol. 22, 2019.
- F. GIUMELLI, *When states and individual meet: The UN Ombudsperson as a "contact point" between international and world society*, in *International Relations*, Vol. 34, n. 1, 2020.
- S. GORSKI, *Individuals in International Law*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2013.
- V. GOWLLAND-DEBBAS (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions*, Nijhoff, 2004.
- V. GOWLLAND-DEBBAS, *Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, n. 1, 1994.
- V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Relationship Between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case*, in *American Journal of International Law*, Vol. 88, n. 4, 1994.
- L. GRADONI, *Raccontare "Kadi" dopo "Kadi II": perché la Corte di giustizia dell'Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2013.
- S. GUGGISBERG, *The Nada Case before the ECtHR: A New Milestone in European Debate on Security Council Targeted Sanctions and Human Rights Obligations*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 8, 2012.
- P. GUTHERIE, *Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights*, in *New York University Annual Survey of American Law*, Vol. 60, n. 3, 2004.

- K. GUTMAN, *The Essence of Fundamental Rights to an Effective Remedy and to a Fair Trial in the Case-Law of the Court of Justice of the European Union: The Best Is Yet to Come?*, in *German Law Journal*, Vol. 20, n. 6, 2019.
- D. HALBERSTAM – E. STEIN, *The United Nations, the European Union and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order*, in *Public Law and Legal Theory Working Paper Series*, 2008.
- M. HAPPOLD – P. EDEN (a cura di), *Economic Sanctions and International Law*, Hart Publishing, 2016.
- M. HAPPOLD, *Reviewing the Security Council: The Role of Other International Organizations*, Inaugural Lecture, Université du Luxembourg, 2011.
- G. HARPAZ, *Judicial Review by the European Court of Justice of UN ‘Smart Sanctions’ against Terror in the Kadi Dispute*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 1, 2009.
- Y. HASEGAWA, *Is a Human Security Approach Possible? Compatibility between the Strategies of Protection and Empowerment*, in *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, n. 1, 2007.
- M. HEUPEL, *With Power Comes Responsibility: Human Rights Protection in United Nations Sanctions Policy*, in *European Journal of International Relations*, Vol. 19, n. 4, 2011.
- R. HIGGINS, *International Law, Rhodesia and the UN*, in *The World Today*, Vol. 23, n. 3, 1967.
- R. HIGGINS, *Problems and Process: International Law and How We Use it*, Clarendon Press, 1994.
- S. HOLLENBERG, *The Diverging Approaches of the European Court of Human Rights in the Cases of Nada and Al-Dulimi*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 64, n. 2, 2015.
- S. HOLLENBERG, *The Security Council’s 1267/1989 Targeted Sanctions Regime and the Use of Confidential Information: A Proposal for Decentralization of Review*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 28, n.1, 2015.
- P. HOUGH, *Global Steps Towards Human Security*, in *Security and Human Rights*, n.1, 2008.
- D. HOVELL, *Due process in the United Nations*, in *American Journal of International Law*, Vol. 110, n. 1, 2016.
- R. E. HOWARD-HASSMANN, *Human Security: Undermining Human Rights?*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, n. 1, 2012.
- A. HUDSON, *Not a Great Asset: The UN Security Council’s Counter-Terrorism Regime*, in *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 25, n. 2, 2007.
- I. INGRAVALLO, *L’attuazione delle “liste” anti-terrorismo e la loro rilevanza nel processo penale*, in *Diritti umani e Diritto Internazionale*, n. 3, 2008, pp. 561-580.
- I. INGRAVALLO – R. VIRZO (a cura di), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Nijhoff, 2015.
- J. P. JACQUÉ, *L’arrêt Bosphorus, une jurisprudence ‘Solange II’ de la Cour européenne des droits de l’homme?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 3, 2005.
- R. JENNINGS, *The Lagrand Case*, in *The Law and the Practice of International Courts and Tribunals*, Kluwer Law International, 2002.

- J. F. JONES, *Human Security and Social Development*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 33, n. 1, 2004.
- H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, Stevens & Sons, 1950.
- H. KELSEN, *The Law of the United Nations, A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, The Lawbook Exchange, 2008.
- N. KINCHIN, *Administrative Justice in the UN*, Edward Elgar Publishing, 2018.
- R. KOLB, *Le contrôle de résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations Unies sous l'angle du respect du jus cogens*, in *Swiss Review of International and European Law*, Vol. 18, n. 5, 2008.
- R. KOLB, *Peremptory International Law: Jus Cogens – a General Inventory*, Hart Publishing, 2015.
- M. KOSKENNIEMI, *The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View*, in *European Journal of International Law*, Vol. 6, n. 3, 1995.
- A. KOVLER, *The Individual as a Subject of International Law*, in *Law of Ukraine: Legal Journal*, n. 2, 2013.
- N. KRISCH, *Article 39*, in B. SIMMA *et al.* (a cura di), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, terza edizione, Oxford University Press, 2012.
- N. KRISCH, *Introduction to Chapter VII: The General Framework*, in B. SIMMA *et al.* (a cura di), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, 2012.
- M. F. LABOUZ, *Les sanctions ciblées et l'articulation entre ordre juridique international et ordre juridique de l'Union*, in *Les Sanctions Ciblées au carrefour des droits international et européen*, Table ronde franco-russe avec l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, 2011.
- K. M. LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations: The Ultimate Authority and Control Test*, in *European Journal of International Law*, Vol. 19, n. 3, 2008.
- H. LAUTERPACHT, *Decisions of Municipal Courts as a Source of International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 1929.
- H. LAUTERPACHT, *International Law and Human Rights*, Stevens & Sons, 1950.
- N. LAVRANOS, *Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, 2006.
- N. LAVRANOS, *Judicial Review of UN Sanctions by the European Court of Justice*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 78, n. 3, 2009.
- L. LE FUR, *La théorie du droit naturel depuis le XVII siècle et la doctrine moderne*, in *Recueil de Cours*, Vol. 18, III, 1928.
- R. LIIVOJA, *The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 57, n. 3, 2008.
- E C. LUCK, *UN Security Council: Practice and Promise*, Routledge, 2006.
- M. LUGATO, *Diritto alla tutela giurisdizionale, Sanzioni individuali contro il terrorismo internazionale e giudici dell'Unione europea*, in *La legislazione penale*, n. 2, 2012.

- L. MAGI, *Gli obblighi incompatibili derivanti dalla CEDU e dalla Carta delle nazioni Unite nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani: riflessioni critico-ricostruttive*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 9, n. 3, 2015.
- L. MAGI, *Applicazione del “test” della protezione equivalente alle Nazioni Unite: nessun contributo dalla sentenza della Grande Camera della Corte europea nel caso “Al-Dulimi”*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2016.
- F. MAGNUSSON, *Targeted Sanctions and Accountability of the United Nations’ Security Council, A paper concluding a course on The Accountability of International Organizations*, University of Vienna, 2008.
- S. MARCHISIO, *L’ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, seconda edizione, Il Mulino, 2012.
- S. MARCHISIO – G. FERRAJOLO – V. JAVICOLI – F. MARCELLI (a cura di), *La Prassi italiana di diritto internazionale – III Serie 1919-1925*, CNR, Roma, 1995.
- A. Z. MAROSSI – M. R. BASSETT (a cura di), *Economic Sanctions under International Law*, Springer (Asser Press), 2015.
- M. J. MATHESON, *Council Unbound: The Growth of UN Decision Making on Conflict and Postconflict Issues after the Cold War*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 2006.
- F. MAZZEI - R. MARCHETTI - F. PETITO, *Manuale di politica internazionale*, Egea, 2010.
- M. MCDONALD, *Human Security and the Construction of Security*, in *Global Society*, Vol. 16, n. 3, 2002.
- F. MEGRET - F. HOFFMANN, *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 2003.
- M. MESSINA, *Il controllo giurisdizionale delle misure restrittive antiterrorismo ed il risarcimento del danno da “listing” nel diritto dell’Unione europea*, in *Diritto dell’Unione europea*, n. 3, 2016.
- C. MICHAELSEN, *Human Rights as Limits for the Security Council: A Matter of Substantive Law or Defining the Application of Proportionality?*, in *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 19, n. 3, 2014.
- M. MILANOVIC, *Norm Conflict in International Law: Whither Human Rights?*, in *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 20, n. 1, 2009.
- M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee’s Views in Sayadi v. Belgium: A Missed Opportunity*, in *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 1, n. 3, 2009.
- A. MIRON, *Les “sanctions ciblées” du Conseil de sécurité des Nations unies – Réflexions sur la qualification juridique des listes du Conseil de sécurité*, in *Revue du Marché Commun et de l’Union européenne*, n. 529, 2009.
- S. M. MOMANI - M. S. AL-JUBOURI - N. A. AL-DABBAS, *Evolution of Individual Status in International Law*, in *Journal of Politics and Law*, Vol. 11, 2018.
- R. MONACO – C. CURTI GIALDINO, *Manuale di Diritto Internazionale pubblico. Parte generale*, terza edizione, UTET, 2009.

- C. A. MORAND, *La sanction*, in *Archives de philosophie du droit*, Vol. 35, 1990.
- J. MULLER, *Reforming the United Nations: the Quiet Revolution*, Kluwer Law International, 2001.
- T. NASUKAWA, *Human Security in Japanese Foreign Policy: A Challenge to Peacebuilding*, in *Soka University Peace Research Institute*, 2010.
- M. NETTESCHEIM, *UN Sanctions against Individuals - A Challenge to the Architecture of European Union Governance*, in *Walter Hallstein-Institut*, 2007.
- G. OBERLEITNER (a cura di), *International Human Rights Institutions, Tribunals and Courts*, Springer, 2018.
- G. OBERLEITNER, *Porcupines in Love: The Intricate Convergence of Human Rights and Human Security*, in *European Human Rights Law Review*, n. 6, 2005.
- L. OPPENHEIM, *International Law: A Treatise*, seconda edizione, Longmans, 1912.
- L. OPPENHEIM – H. LAUTERPACHT, *International Law*, Vol. 2, Longmans, 1955.
- A. G. O'SHEA, *Individual Criminal responsibility*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2009.
- A. ORAKHELASHVILI, *Al Dulimi v. Switzerland*, in *American Journal of International Law*, Vol. 110, n. 4, 2017.
- A. ORAKHELASHVILI, *The Acts of the Security Council: Meaning and Standard of Review*, in *Max Planck Yearbook of United Nations*, Vol. 11, 2007.
- A. ORAKHELASHVILI, *The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions*, in *European Journal of International Law*, Vol. 16, n. 1, 2005.
- A. ORAKHELASHVILI, *The Position of the Individual in International Law*, in *California Western International Law Journal*, Vol. 31, 2001.
- P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 90, 2007.
- P. PALCHETTI, *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale di una risoluzione del Consiglio di sicurezza?*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 2008.
- L. PANELLA, *Il progetto di articoli della Commissione di Diritto Internazionale sulla Protezione Diplomatica: codificazione e sviluppo progressivo del Diritto Internazionale*, in *Rivista della Cooperazione giuridica internazionale*, Vol. 28, 2008.
- L. PANELLA, *La guerra contro l'Iraq del 2003 e la crisi delle Nazioni Unite*, in M. SAIJA (a cura di), *Sources of Conflicts and prospects of Peace in the Mediterranean Basin - Acta from Peace Studies Conferences*, Giappichelli, 2006, pp. 167-185.
- E. PAPASTAVRIDIS, *Interpretation of Security Council Resolutions under Chapter VII in the Aftermath of the Iraq Crisis*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 56, n. 1, 2007.
- R. PARIS, *Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?*, in *International Security*, Vol. 26, n. 2, 2001.

- R. PAVONI, *Freedom to Choose the Legal Means for Implementing UN Security Council Resolutions and the ECJ Kadi Judgement: A Misplaced Argument Hindering the Enforcement of International Law in the EC*, in M. CREMONA – F. FRANCONI - S. POLI, *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, in *Academy of European Law Working Papers*, 2009.
- A. PELLET, *Rapport Introductif: Peut-on et Doit-on contrôler les Actions du Conseil de Sécurité*, in *Société française pour le droit international*, Colloque de Rennes, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, 1995.
- A. PELLET – A. MIRON, *Sanctions*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.
- J. P. PEREZ-LEON, *El individuo como sujeto de derecho internacional. Análisis de la dimensión activa de la subjetividad jurídica internacional del individuo*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 2008.
- A. PETACCO, *Faccetta nera. Storia della conquista dell'impero*, Mondadori, 2005.
- I. PETCULESCU, *The Review of the United Nations Security Council Decisions by the International Court of Justice*, in *Netherlands International Law Review*, Vol. 52, 2005.
- A. PETERS, *The Refinement of International Law: From Fragmentation to Interaction and Politicization*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 15, n. 3, 2017.
- S. PLATON, *The Equivalent Protection Test: From European Union to United Nations, from Solange II to Solange I*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, n. 2, 2014.
- S. POLI, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2019.
- C.M. PONTECORVO, *La gestione internazionale delle emergenze sanitarie globali alla luce del caso Ebola: "quid novi"?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 11, n. 3, 2017.
- C. PORTELA, *National Implementation of United Nations Sanctions*, in *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, Vol. 65, n. 1, 2010.
- P. PUSTORINO, *Immunità giurisdizionale delle Organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte Europea nei casi "Waite et Kennedy" e "Beer et Regan"*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 83, n. 1, 2001.
- R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, 5 edizione, ristampa 1976, Liguori editore.
- C. RAPOPORT, *Les sanctions ciblées dans le droit de l'ONU*, in *Les Sanctions Ciblées au carrefour des droits international et européen*, Table ronde franco-russe avec l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, Grenoble, 2011.
- A. REINISCH, *Should Judges Second-Guess the UN Security Council*, in *International Organizations Law Review*, Vol. 6, n. 1, 2009.
- W. M. REISMAN – D. L. STEVICK, *The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes*, in *European Journal of International Law*, Vol. 9, n. 1, 1998.
- D. RICHTER, *Judicial review of Security Council Decision – A Modern Vision of the Administration of Justice*, in *Polish Yearbook of International Law*, Vol. 32, 2012.

- A. ROBERTS, *Comparative International Law? The role of National Courts in Creating and Enforcing International Law*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, n. 1, 2011.
- E. ROGUIN, *La Science Juridique Pure*, Tome Premier, 1923.
- N. RONZITTI, *Introduzione al Diritto Internazionale*, quinta edizione, Giappichelli, 2016.
- E. ROSAND, *The Security Council As "Global Legislator": Ultra Vires or Ultra Innovative?*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 28, n. 3, 2004.
- E. ROSAND, *The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions*, in *American Journal International Law*, Vol. 98, n. 4, 2004.
- C. RYNGAERT, *The European Court of Human Rights' Approach to the Responsibility of Member States in connection with Acts of International Organizations*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, n. 4, 2011.
- F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Cedam, 2010.
- G. SALVIOLI, *Sujet du Droit International*, in *Recueil des Cours*, Vol. 44, 1933.
- D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation of the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Clarendon Press, 2000.
- F. A. SATCHIVI, *Les Sujets de droit: contribution à l'étude de la reconnaissance de l'individu comme sujet direct de droit international*, Harmattan, 1999.
- M. R. SAULLE, *Individuo (nell'ordinamento internazionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. 16, 1989.
- G. SCELLE, *Précis de droit de gens. Première fascicule*, Dalloz, 1932.
- M. SCHEININ, *Is the ICJ Ruling in Kadi Incompatible with International Law?*, in M. CREMONA – F. FRANCONI - S. POLI, *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, in *Academy of European Law Working Papers*, 2009.
- M. SCHEININ, *The ICJ and the Individual*, in *International Community Law Review*, Vol. 9, n. 2, 2007.
- F. SHAYGAN, *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de Sécurité avec les droits de l'Homme et le droit international humanitaire*, Bruylant, 2008.
- E. SHIRLOW, *Taking Stock: Assessing the Implications of the Kadi Saga for International Law and the Law of the European Union*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 15, 2014.
- B. SIMMA, *From Bilateralism to Community Interests*, in *Recueil des cours*, Vol. 250, 1994.
- B. SIMMA - C. HOPPE, *From LaGrand and Avena to Medellin — A Rocky Road Toward Implementation*, in *Tulane Journal of International and Comparative Law*, Vol. 14, n. 1, 2005.
- B. SLOAN, *The United Nations Charter as a Constitution*, in *Pace International Law Review*, Vol. 1, n. 1, 1989.

- J. M. SOREL, *L'élargissement de la notion de menace contre la paix*, rapport introductif au colloque *Société française pour le droit international: Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, Colloque de Rennes, 1995.
- J.H. SPENCER, *The Italian-Ethiopian Dispute and the League of Nations*, in *American Journal of International Law*, Vol. 31, n. 4, 1937.
- G. SPERDUTI, *Il dominio riservato*, Giuffrè, 1970.
- G. SPERDUTI, *L'individuo nel diritto internazionale*, Giuffrè, 1950.
- G. SPERDUTI, *La personne humaine et le droit international*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 7, 1961.
- O. SPIERMANN, *The LaGrand Case and the Individuals as Subject of International Law*, in *Austrian Journal of Public and International Law*, Vol. 58, n. 2, 2003.
- B. SZEWCZYK, *Variable Multipolarity and the UN Security Council reform*, in *Harvard International Law Journal*, Vol. 53, n. 2, 2012.
- T. STEIN, *Protecting Human Rights vis-à-vis Targeted UN Security Council Sanctions*, in A. CONSTANTINIDES – N. ZAIKOS (a cura di) *The Diversity of International Law: Essays in Honour of Professor Kalliopi K. Koufa*, Nijhoff, 2009.
- T. STEIN, *The Attribution of Possible Internationally Wrongful Acts: Responsibility of NATO or of its Member States?*, in C. TOMUSCHAT (a cura di), *Kosovo and the International Community. A Legal Assessment*, Nijhoff, 2002.
- F. STENHAMMAR, *United Nations Targeted Sanctions, the International Rule of Law and the European Court of Justice's Judgment in Kadi and al-Barakaat*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 79, n. 1, 2010.
- G. SULLIVAN, *The Law of the List*, Cambridge University Press, 2020.
- G. SULLIVAN – M. DE GOEDE, *Between Law and Exception: The UN 1267 Ombudsperson as a Hybrid Model of Legal Expertise*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 26, 2013.
- S. SUR, *La Résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe : Problèmes de rétablissement et de garantie de la paix*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 37, 1991.
- S. SUR, *Sécurité collective et rétablissement de la paix: la résolution 687 (3 avril, 1991) dans l'affaire du Golfe*, in M. DUPUY (a cura di), *The Development of the Role of the Security Council*, Workshop, The Hague, 1992.
- S. TALMON, *Security Council as World legislature*, in *American Journal of International Law*, Vol. 99, n. 1, 2005.
- K. TERAYA, *Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-Derogable Rights*, in *European Journal of International Law*, Vol. 12, n. 5, 2001.
- R. THAKUR, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, 2006.
- D. TLADI – G. TAYLOR, *On the Al Qaida/Taliban Sanctions Regime: Due Process and Sunsetting*, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 10, 2011.

- C. TOMUSCHAT, *L'adaptation institutionnelle des Nations Unies au Nouvel Ordre mondial*, in R. B. ACHOUR – S. LAGHMAN, *Les nouveaux aspects du droit international*, Pédone, 1994.
- C. TOMUSCHAT, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, Oxford University Press, 2003.
- C. TOMUSCHAT, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century*, in *Recueil de Cours*, Vol. 281, 1995.
- C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship is there between the Universal Legal Order under the Auspices of the United Nations and the Eu Legal Order?*, in *Yearbook of European Law*, Vol. 28, 2009.
- C. TOMUSCHAT, *The Security Council and jus cogens*, in E. CANNIZZARO (a cura di), *The Present and Future of Jus Cogens*, Sapienza Università Editrice, 2015.
- N. TRANFAGLIA, *Il fascismo e le guerre mondiali (1914-1945)*, UTET, 2019.
- T. TRIDIMAS – J. GUTIERREZ-FONS, *EU Law, International Law and Economic Sanctions against Terrorism: The Judiciary in Distress?*, Research Paper in Law, Collège d'Europe, 2008.
- E. W. TUCKER, *Has the Individual become a Subject of International Law?*, in *University of Cincinnati Law Review*, vol. 34, 1965.
- A. TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council: Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford University Press, 2011.
- A. TZANAKOPOULOS, *Domestic Courts in International Law: The International Judicial Function of National Courts*, in *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, Vol. 34, n. 1, 2011.
- A. TZANAKOPOULOS, *Domestic Court Reactions to UN Security Council Sanctions*, in A. REINISCH (a cura di), *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, Oxford University Press, 2010.
- A. TZANAKOPOULOS, *From Interpretation to Defiance. Abdelrazik v Canada and United Nations Sanctions in Domestic Courts*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 8, n. 1, 2010.
- K. URBANSKI, *The European Union and International Sanctions*, Edward Elgar Publishing Cheltenham, 2020.
- L. VAN DEN HERIK – N. SCHRIJVER, *Eroding the primacy of the UN system of collective security: The Judgment of the European Court of Justice in the cases of Kadi and Al BARakaat*, in *International Organisations Law Review*, Vol. 5, n. 2, 2009.
- L. VAN DEN HERIK – N. SCHRIJVER (a cura di), *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order*, Cambridge University Press, 2013.
- L. VAN DEN HERIK, *Peripheral hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN Sanctions regimes*, in *Journal of Conflict and Security Law*, Vol 19, n. 3, 2014.
- L. VAN DEN HERIK (a cura di), *Research Handbook on Un Sanctions and International Law*, Edward Elgar Publishing, 2017.

- L. VAN DEN HERIK, *The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better Protection of the Individual*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 20, n. 4, 2007.
- J. S. VARA, *The Consequences of Kadi: Where the Divergence of Opinion between EU and International Lawyers Lies?*, in *European Law Journal*, Vol. 17, n. 2, 2011.
- T. VERELLEN, *In the Name of the Rule of Law? CJEU further Extend Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran)*, in *European Papers*, Vol. 6, n. 1, 2021.
- U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cacucci, 2015.
- M. WAHLISCH, *Human Security*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2006.
- P. WALLENSTEEN – C. STAIBANO (a cura di), *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, Routledge, 2005.
- C. WALTER, *Subjects of International Law*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2007.
- K. WALTZ, *The Emerging Structure of International Politics*, in *International Security*, Vol. 18, n. 2, 1993.
- N. WANDA, *International Law in the twenty-First Century*, in N. JASENTULIYANA (a cura di), *Perspectives On International Law*, Kluwer Law International, 1995.
- K. WELLENS, *Remedies against international organisations*, Cambridge University Press, 2002.
- D. WHITTLE, *The Limits of Legality and the United Nations Security Council: Applying the Extra-Legal Model to Chapter VII Action*, in *European Journal of International Law*, Vol. 26, n. 3, 2015.
- D. WHITE – A. ABASS, *Countermeasures and Sanctions*, in M. EVANS, *International Law*, 5th edition, Oxford University Press, 2018.
- L. WILDHABER, *The European Convention on Human Rights and International Law*, in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 56, n. 2, 2007.
- A. WILLEMS, *The European Court of Human Rights on the UN Individual COuter-Terrorist Sanctions Regime: Safeguarding Conventions Rights and Harmonising Conflicting Norms in Nada v. Switzerland*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 83, n. 1, 2014.
- G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson*, in *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 42, 2011.
- M. WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 2, n. 1, 1998.
- M. WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions, Revisited*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 20, n. 1, 2017.
- M. WOOD, *United Nations, Security Council*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2007.
- C. ZANGHI – L. PANELLA (a cura di), *Cooperazione giudiziaria in materia penale e diritti dell'uomo*, Giappichelli, 2002,

C. ZANGHI – L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, quarta edizione, Giappichelli, 2019.

S. ZASOVA, *La lutte contre le terrorisme à l'épreuve de la jurisprudence du TPJCE*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, Vol. 19, 2008.

K. ZEMANEK, *Is the Security Council the Judge of Its Own Legality?*, in E. YAPKO – T. BOUMEDRA (a cura di) *Liber Amicorum Mohammed Bedjaoui*, Kluwer Law International, 1999.

Sitografia

K. AMBOS, *Our terrorists, your terrorists? The United Nations Security Council urges states to combat "foreign terrorist fighters", but does not define "terrorism"*, in *EJIL:Talk!*, 2014, disponibile online.

M. ARCARI, *Forgetting Article 103 of the UN Charter? Some perplexities on 'equivalent protection' after Al-Dulimi*, in *Questions of International Law*, 6, 2014, disponibile online.

M. ARCARI, *Some Thoughts in the Aftermath of Security Council Resolution 2532 (2020) on Covid-19 (2020)*, in *Questions of International Law*, Vol. 70, p. 74, disponibile online.

N. BIRKHAUSER, *Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems*, 2012, reperibile online.

D. CORTRIGHT – E. DE WET, *Human Rights Standards for Targeted Sanctions*, in *Sanctions and Security Research Program*, 2010, disponibile online.

C. DE KOKER, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland: Norm conflict between UNSC Resolution and ECHR?*, in *Strasbourg Observer*, 2016, disponibile online.

R. DICKMANN, *L'efficacia delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite nell'ordinamento comunitario*, in *Federalismi*, n. 10, 2006, disponibile online.

M. MARCHEGIANI, *Le principe de la protection équivalente dans l'articulation des rapports entre ordre juridique des NU et CEDH après l'arrêt Al-Dulimi*, in *Questions of International Law*, 2014, disponibile online.

M. MILANOVIĆ, *Grand Chamber Judgment in Al-Dulimi v. Switzerland*, in *EjilTalk!* del 23 giugno 2016, disponibile online.

M. MILANOVIC, *Sayadi: The Human Rights Committee's Kadi (or a pretty poor excuse for one...)*, in *EJIL:Talk!*, 2009, reperibile online.

G. NESI, *The United Nations principal political organs and the universal pandemic: How to meet, negotiate and deliberate under 'new, extraordinary and exceptional circumstances'?*, in *Questions of International Law*, Vol. 70, 2020, disponibile online.

A. PETERS, *Security Council Resolution 2178 (2014): The "Foreign Terrorist Fighter" as an International Legal Person, Part I*, in *EJIL:Talk!*, 2014, disponibile online.

A. PETERS *Targeted Sanctions after Affaire Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse: Is There a Way Out of the Catch-22 for UN Members?*, in *EJIL:Talk!*, 2013, disponibile online.

A. PETERS, *The New Arbitrariness and Competing Constitutionalisms: Remarks on ECtHR Grand Chamber Al-Dulimi*, in *EJIL:Talk!*, 2016, disponibile online.

V. NIGRO, *Consiglio di sicurezza Onu - Roma con 120 voti sfida Berlino*, la Repubblica, 15 maggio 2011, disponibile online.

V. SCIARABBA, *La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la "Carta di Nizza": l'epilogo della vicenda Kadi*, in *Europeanrights.eu*, 2014, disponibile online.

A. TZANAKOPOULOS, *Kadi Showdown: Substantive Review of (UN) Sanctions by the ECJ*, in *EJIL:Talk!*, 2013, disponibile online.

A. TZANAKOPOULOS, *Stepping Up the (Dualist?) Resistance: The English High Court Quashes Domestic Measures Implementing UN Sanctions*, in *EJIL:Talk!*, 2009, disponibile online

V. TZEVELEKOS, *The Al-Dulimi Case, The Al-Dulimi Case before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights: Business as Usual? Test of Equivalent Protection, (Constitutional) Hierarchy and Systemic Integration*, in *Questions of International Law*, Zoom-in 38, 2017, reperibile online.

M. WOOD, *First Lecture: The Legal Framework of the Security Council*, Hersch Lauterpacht Memorial Lecture, 2006, disponibile online.

M. WOOD, *Second Lecture: The Security Council's Power and their Limits*, Hersch Lauterpacht Memorial Lecture, 2006, disponibile online.

Indice della giurisprudenza

Comitato ONU sui diritti umani

Case of Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium, UN Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006, comunicazione n. 1472/2006, Osservazioni adottate il 22 ottobre 2008.

Corte di giustizia dell'Unione Europea

Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, sentenza del 3 settembre 2008.

European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, sentenza del 18 luglio 2013.

Abdulrahim v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, causa C-239/12 P, sentenza del 28 maggio 2013.

Council v. Fulmen and Mahmoudian, causa C-280/12 P, sentenza del 28 novembre 2013.

Council v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, causa C 348/12 P, sentenza del 28 novembre 2013.

PJSC Rosneft Oil Company v. Her Majesty's Treasury and Others, causa C-72-15, sentenza del 28 marzo 2017.

Safa Nicu Sepahan Co. v. Council of the European Union, causa C-45/15 P, sentenza del 30 maggio 2017.

Council of the European Union v. Hamas, causa C-79/15 P., sentenza del 26 luglio 2017.

Hamas v. Council of the European Union, causa T-289/15, 6 marzo 2019.

Bank Refah Kargaran v. Council of the European Union, causa C-134/19 P, sentenza del 6 ottobre 2020.

Corte europea dei diritti dell'uomo

Golder v. The United Kingdom, ricorso n. 4451/70, sentenza del 21 febbraio 1975.

Ireland v. United Kingdom, ricorso n. 5310/71, sentenza del 18 gennaio 1978.

Case Eckle v. Germany, ricorso n. 8130/78, sentenza del 15 luglio 1982.

M. and Co. V. Federal Republic of Germany, ricorso n. 13258/77, sentenza del 9 gennaio 1990.

Lozidou v. Turkey, Preliminary Objections, ricorso n. 15318/89, 23 febbraio 1995.

Chanal v. United Kingdom, ricorso n. 22414/93, sentenza del 15 novembre 1996.

Lauko v. Slovakia, ricorso n. 26138/95, sentenza del 2 settembre 1998.

Waite and Kennedy v. Germany, ricorso n. 26083/94, sentenza del 18 febbraio 1999.

Al-Adsani v. UK, ricorso n. 35763/97, sentenza del 21 novembre 2001.

Al-Naschif v. Bulgaria, ricorso n. 50963/99, sentenza del 20 giugno 2002.

Case Zollmann v. United Kingdom, ricorso n. 62902/00, decisione di ammissibilità, 27 novembre 2003.

Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland, ricorso n. 45036/98, sentenza del 30 giugno 2005.

Beric and Others v. Bosnia and Herzegovina, ricorso n. 36357/04, sentenza del 16 ottobre 2007.

Gasparini v. Italy and Belgium, ricorso n. 10750/03, sentenza del 12 maggio 2009.

A. v. United Kingdom, ricorso n. 3455/05, sentenza del 19 febbraio 2009.

Galic v. The Netherlands, ricorso n. 22617/07, sentenza del 9 giugno 2009.

Al-Jedda v. The United Kingdom, ricorso n. 27021/08, sentenza del 7 luglio 2011.

Nada v. Switzerland, ricorso n. 10593/08, sentenza del 12 novembre 2012.

Al-Dulimi et Montana Management c. Suisse, ricorso n. 5809/08, sentenza del 26 novembre 2013.

Al-Dulimi and Montana management Inc. v. Switzerland, ricorso n. 5809/08, sentenza del 21 giugno 2016.

Corte inter-americana dei diritti dell'uomo

Masacre de Pueblo Bello v. Colombia, causa n. C-140, sentenza del 31 gennaio 2006.

Goiburù et al. v. Paraguay, causa n. C-153, sentenza del 22 settembre 2006.

Corte internazionale di giustizia

Conditions of admission of a State to membership in the United Nations, Advisory Opinion del 28 maggio 1948, I.C.J. Reports 1948.

Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion dell'11 aprile 1949, I.C.J. Reports.

Certain expenses of the United Nations (article 17 paragraph 2 of the Charter), Advisory Opinion del 20 luglio 1962, I.C.J. Reports 1962.

Interpretation of the agreement of 25 march 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion del 20 dicembre 1980, I.C.J. Reports 1980.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgement del 26 novembre 1984, I.C.J. Reports 1984.

Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie, Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom, Order del 14 aprile 1992, I.C.J. Reports 1992.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), *Separate Opinion of Judge ad hoc Lauterpacht*, I.C.J. Reports, 1993.

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion dell'8 luglio 1996, I.C.J. Reports 1996.

Case concerning GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment del 25 settembre 1997, I.C.J. Reports 1997.

LaGrande Case (Germany v. United States of America), Judgment del 27 giugno 2001, I.C.J. Reports 2001.

Avena and others Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Judgment del 31 marzo 2004, I.C.J. Reports 2004.

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestian Territory, Advisory Opinion del 9 luglio 2004, I.C.J. Reports 2004.

Case concerning armed activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda), Judgment del 19 dicembre 2005, I.C.J. Reports 2005.

Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Judgment del 3 febbraio 2006, I.C.J. Reports 2006.

Case concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic oh the Congo), Judgment del 30 novembre 2010, I.C.J. Reports 2010.

Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion del 22 luglio 2010, I.C.J. Reports 2010.

Judgement N. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a complaint filed against the International Fund for Agricultural Development, Advisory opinion del 1° febbraio 2012, I.C.J. Reports 2012.

Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), sentenza del 20 luglio 2012, I.C.J. Reports 2012.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment del 3 febbraio 2015, I.C.J. Reports 2015.

Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion del 25 febbraio 2019, I.C.J. Reports 2019.

Tribunale dell'Ue

Aden v. Council of the European Union, causa T-306/01 R, sentenza del 7 maggio 2002.

Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities, causa T-315/01, sentenza del 21 settembre 2005.

Yusuf and Al Barakkat v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, causa T-306/01, sentenza del 21 settembre 2005.

Chafiq Ayadi v. Council of the European Union, causa T-253/02, sentenza del 12 luglio 2006.

Faraj Hassan v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, causa T-49/04, sentenza del 12 luglio 2006.

Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council of the European Union, causa T-228/02, sentenza del 12 dicembre 2006.

Jose Maria Sison v. Council of the European Union, causa T-47/03, sentenza 11 luglio 2007.

El Morabit v. Council of the European Union, cause riunite T-37/07 e T-323/07 ECR I-0000, sentenza del 2 settembre 2009.

Yassin Abdullah Kadi v. European Commission, causa T-85/09, sentenza del 30 settembre 2010.

Safa Nicu Sepahan Co. v. Council of the European Union, causa T-384/11, sentenza del 25 novembre 2014.

Central Bank of Iran v. Council of the European Union, causa T-563/12, sentenza del 25 marzo 2015.

Bank of Industry and Mine v. Council of the European Union, causa T-10/13, sentenza 29 aprile 2015.

Bank Refah Kargaran v. Council of the European Union, causa T-552/15, sentenza del 10 dicembre 2018.

Alkarim for Trade and Industry LLC c. Conseil de l'Union Européenne, causa T-667/17, sentenza del 31 gennaio 2019.

Bank Tejarat v. Council of the European Union, causa T-37/17, sentenza del 16 maggio 2019.

Oleksandr Viktorovych Yanukovych v. Council of the European Union, cause riunite T-245/16 e T-286/17, sentenza dell'11 luglio 2019.

Tribunale Militare Internazionale di Norimberga

United States of America and others v. Goring and others, Judgment, 1 ottobre 1946, in *American Journal of International Law*, 1947.

Tribunale penale internazionale per l'Ex-Jugoslavia

Prosecutor v. Dusko Tadic, Defence Motion for the Interlocutory Appeal on Jurisdiction, caso n. IT-94-1-AR72, 2 ottobre 1995.

Prosecutor v. Dusko Tadi, caso n. IT-94-1-A, sentenza del 15 luglio 1999.

Appeal Judgment on Allegations of Contempt against Prior Council, Milan Vujin, caso n. IT-94-1-A-AR77, sentenza del 27 febbraio 2001.

Tribunale penale internazionale per il Ruanda

Prosecutor v. Joseph Kanyabashi, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction, caso n. 95-15-T, 18 giugno 1997.

Tribunale Speciale del Libano

Order assigning Matter to Pre-Trial Judge, causa n. CH/PRES/2010/01, 15 aprile 2010.

Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging, causa n. STL-11-01/I, 16 febbraio 2011.

The Prosecutor v. Salim Jamil Ayyash, Mustafa Amine Badreddine, Hussein Hassan Oneissi, Assad Hassan Sabra, causa n. STL-11-01/PT/AC/AR90.1, sentenza del 24 ottobre 2012.

Tribunali interni

Corte costituzionale federale della Germania (BundesVerfassungsgericht), *SoLange I*, BVerfGE 37, 271, 29 maggio 1974.

Corte costituzionale federale della Germania (BundesVerfassungsgericht), *SoLange II*, BVerfGE 73, 339, 22 ottobre 1986.

Corte suprema dell'Argentina, *Cabrera, Washington J. E. v. Comision Técnica Mixta de Salto Grande*, sentenza del 5 dicembre 1983.

Corte suprema dell'Argentina, *Maruba s.c.a. Empresa de Navegación Marítima c. Itaipú s. daños y perjuicios*, sentenza del 5 febbraio 1998.

Tribunale federale svizzero, *Rukundo (Emmanuel) v. Federal Office of Justice*, caso n. 1A.129/2001, 1A.130/2001, ILDC 348 (CH 2001), sentenza del 3 settembre 2001.

England and Wales High Court, *CND v. Prime Minister and others*, [2002] EWHC 2777, 17 dicembre 2002.

Corte Suprema dell'Argentina, *Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/ homicidio calificado y asociación ilícita y otros*, caso n. 259, sentenza del 24 agosto 2004.

High Court of Ireland, *Dubsky v. Ireland and others*, (IE 2005) ILDC 485, 13 dicembre 2005.

Corte suprema del Victoria, *Milan Tomasevic v. Danny Travaglini*, caso n. 8658, sentenza del 13 settembre 2007.

House of Lords, *Al Jedda v. Secretary of State for Defence*, UKHL 58, 2007.

Corte federale canadese, *Abdelrazik v. Canada (Minister of Foreign Affairs)*, 2009 FC 580 [2010].

Corte Suprema del Regno Unito, *Her Majesty's Treasury v. Mohammed Jabar Ahmed and others (FC)*, sentenza del 27 gennaio 2010.

Corte d'Appello dell'Aja, *Mothers of Srebrenica Foundation and others c. The State of the Netherlands and the United Nations*, caso n. 200.022.151/01, sentenza del 30 marzo 2010.

Corte Suprema dell'Aja, *Mothers of Srebrenica Foundation and others c. The State of the Netherlands*, caso n. 10/04437, sentenza del 13 aprile 2012.

Indice dei principali documenti consultati

Atti adottati dalle Conferenze e dai Centri di ricerca con riguardo alle *smart sanctions*

Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions, Making Targeted Sanctions Effective, Uppsala University, 2003.

Contribution from the Interlaken Process, Targeted Financial Sanction, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1998-1999.

Results of the Bonn-Berlin Process, Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions, 2001

Due Process and Targeted Sanctions: An Update of the "Watson Report", Watson Institute for International Studies, 2012

International Commission of Jurists, *Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights*, Geneva, 2009

Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures, "White Paper" prepared by the Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University, marzo 2006

Discussion Paper on Supplementary Guidelines for the Review of Sanctions Committees' Listing Decisions, reperibile presso il sito www.regierung.li/media/medienarchiv/terror/pdf-fl-aussenstelle-newyork-discussionpaper-delisting-workshop

Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite

Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001.

Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law, 2006.

Draft Articles on the responsibility of International Organization, 2011.

Report of International Law Commission, Seventieth session, UN Doc. A/73/10, 2018.

Report of the International Law Commission, Seventy-first session, UN Doc. A/74/10, 2019.

Documenti ONU sulle fasi di listing e de-listing

Second Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team Appointed Pursuant to Resolution 1526 (2004) Concerning Al-Qaida and the Taliban and Associated Individuals and Entities, UN Doc. S/2005/83, 15 febbraio 2005.

Third report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities, UN Doc. S/2005/572, 9 settembre 2005.

Targeted Sanction and Due Process: The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter, Study Commissioned by U.N. Office of Legal Affairs, 2006.

Sixth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, UN. Doc. S/2007/132, 8 marzo 2007.

Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team pursuant to resolution 1735 (2006) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities, UN Doc. S/2008/324, 2008.

Evaluation of the impact of the Office of the Ombudsperson on the 1267/1989 Al-Qaida sanctions regime, and its compatibility with international human rights norms, UN Doc. A/67/396, 26 settembre 2012.

Thirteenth report of the Analytical Support and Sanctions Implementation Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities, UN Doc. S/2012/968, 2012.

Compendium of the High-level Review of United Nations Sanctions, UN Doc. A/69/941 - S/2015/432 del giugno 2015.

Proposal by the Group of Like-Minded States on Targeted Sanctions for fair and clear procedures for a more effective United Nations sanctions system, UN Doc. S/2015/867, 2015.

Joint Report of the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate and the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team pursuant to resolutions 1526 (2004) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) (Da'esh), Al-Qaida, UN Doc. S/2020/493, stilato il 26 giugno 2020.

Input paper by the Group of Like-Minded States on Targeted Sanctions for enhancing due process in Security Council targeted sanctions regimes, UN Doc. S/2021/567, 14 giugno 2021.

Principali atti e rapporti adottati in seno alle Nazioni Unite

Report to the Secretary-General on humanitarian needs in Iraq prepared by a mission led by the Executive Delegate of the Secretary-General for humanitarian assistance in Iraq, UN Doc. S/22799, redatto il 15 luglio 1991.

Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security, 1994.

Human Security Now: Protecting and Empowering People, Final Report of the Commission on Human Security, 2003.

Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility, A/59/565, 2004.

Report of the Secretary-General, In Larger freedom: towards development, security and human rights for all, A/59/2005, 2005.

2005 World Summit Outcome, A/RES/ 60/1, 24 ottobre 2005.

Report of the Secretary-General: Human Security, A/64/701, adottata l'8 marzo 2010.

Report of the Secretary-General: Follow-Up to General Assembly Resolution 64/291 on Human Security, A/66/763, deliberata il 5 aprile 2012.

Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, Ris. 70/1, A/RES/70/1, adottata il 21 ottobre 2015.

Rapporti dell'Ufficio dell'Ombudsperson

First Report of the Office of the Ombudsperson, UN Doc. S/2011/29, 24 gennaio 2011

Second Report of the Office of the Ombudsperson, UN Doc. S/2011/447, 22 luglio 2011

Seventh Report of the Office of the Ombudsperson, UN Doc. S/2014/73, 31 gennaio 2014

Eighth Report of the Office of the Ombudsperson, UN Doc. S/2014/553, 31 luglio 2014

Eleventh Report of the Office of the Ombudsperson, UN Doc. S/2016/96, 2 febbraio 2016

Sixteenth Report of the Office of the Ombudsperson, UN Doc. S/2019/112, 6 febbraio 2019

Twentieth Report of the Office of the Ombudsperson, UN Doc. /2021/122, 8 febbraio 2021

Twenty-first Report of the Office of the Ombudsperson, UN Doc. S/2021/676, 23 luglio 2021

Rapporti dello Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN Doc. A/63/223, 6 agosto 2008

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN Doc. A/65/258, 6 agosto 2010

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN Doc. A/HRC/34/61, 21 febbraio 2017

Risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU sulle fasi di *listing* e *de-listing*

Risoluzione n. 1526, S/RES/1526, adottata il 30 gennaio 2004.

Risoluzione n. 1730, S/RES/1730, adottata il 19 dicembre 2006.

Risoluzione n. 1735, S/RES/1735, adottata il 22 dicembre 2006.

Risoluzione n. 1822, S/RES/1822, adottata il 30 giugno 2008.

Risoluzione n. 1904, S/RES/1904, adottata il 17 dicembre 2009.

Risoluzione n. 1989, S/RES/1989, adottata il 17 giugno 2011.

Risoluzione n. 2083, S/RES/2083, adottata il 17 dicembre 2012.

Risoluzione n. 2160, S/RES/2160, adottata il 17 giugno 2014.

Risoluzione n. 2161, S/RES/2161, adottata il 17 giugno 2014.

Risoluzione n. 2253, S/RES/2253, adottata il 17 dicembre 2015.

Risoluzione n. 2368, S/RES/2368, adottata il 20 luglio 2017.

Risoluzione n. 2610, S/RES/2610, adottata il 17 dicembre 2021.