

QUALI RIMEDI A TUTELA DEGLI INDIVIDUI COLPITI DALLE SANZIONI ANTI-TERRORISMO?

MARCO GESTRI

PROFESSORE ORDINARIO DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA,
UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA; *ADJUNCT PROFESSOR OF INTERNATIONAL LAW, SAIS,*
JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, BOLOGNA CENTER

I. OGGETTO E SCOPO DELLA LEZIONE

Nel quadro del dibattito sull'evoluzione della giustizia internazionale, e in particolare delle possibilità per l'individuo di accedere a strumenti di tutela dei propri diritti, assume un notevole interesse l'esame delle questioni sorte in riferimento ai rimedi giuridici a disposizione dei soggetti colpiti da sanzioni «mirate» o «intelligenti» (c.d. «targeted» o «smart sanctions») adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Con tale nozione si fa comunemente riferimento a misure, decise dal Consiglio in base all'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, caratterizzate dal fatto d'esser rivolte nei riguardi di singoli individui o entità, elencati in liste redatte dal Consiglio stesso o da uno degli speciali comitati istituiti in relazione ai diversi regimi sanzionatori¹. Tali provvedimenti implicano generalmente restrizioni o divieti in materia di viaggi, di commercio delle armi nonché misure a carattere finanziario (divieto di transazioni commerciali, congelamento di fondi o oltre risorse economiche etc.). Nonostante le «sanzioni intelligenti» siano state in realtà introdotte allo scopo d'eliminare o ridurre l'impatto sulla popolazione civile delle tradizionali sanzioni commerciali, incapaci di discriminare e quindi qualificate come «stupide» («blunt»), anche le nuove tipologie di misure hanno suscitato, nel corso degli anni, crescenti perplessità, soprattutto sotto il profilo della loro conformità alla norme sui diritti fondamentali dell'individuo. In particolare, secondo diverse voci le proce-

¹ Vedi, per tutti, Frowein, Kirsch, «Article 41», in Simma et al. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2nd ed., Vol. I, Oxford, 2002, p. 738 ss.

ture per l'inserzione di individui o enti nelle liste e per la loro cancellazione difetterebbero di trasparenza e violerebbero il diritto fondamentale d'accesso alla giustizia e le garanzie del giusto processo. Da notare che riserve nel senso appena descritto sono state sollevate non solo da parte di studiosi o istituzioni scientifiche ma anche da un gran numero di Stati e organismi internazionali². La stessa Assemblea generale dell'ONU, nella Risoluzione sul *2005 World Summit Outcome*, ha espresso forti preoccupazioni in materia, domandando al Consiglio di Sicurezza «to ensure that fair and clear procedures exist for placing individuals and entities on sanctions lists and removing them, as well as for granting humanitarian exceptions». Le descritte riserve rischiano addirittura di indebolire l'efficacia delle sanzioni mirate, dato che un numero crescente di Stati adduce tali riserve a giustificazione di comportamenti implicanti una collaborazione non proprio effettiva nell'attuazione delle sanzioni. Il regime delle sanzioni è per altro verso sottoposto ad un numero rilevante di azioni legali introdotte ad opera degli individui «listati» di fronte a giudici nazionali o corti di organizzazioni regionali. Tale insieme di fattori ha indotto il Consiglio di sicurezza ad adottare una serie di emendamenti al regime delle sanzioni, al fine di accrescerne la trasparenza e legittimità. Tali emendamenti non hanno tuttavia eliminato le critiche al sistema.

Non solo. Il 3 settembre 2008 la Corte di giustizia delle Comunità europee ha emesso la sentenza relativa al procedimento d'impugnazione delle pronunce del Tribunale di primo grado nei casi *Kadi e Yusuf/Al Barakaat*³. Smentendo l'impostazione del Tribunale, che si era sostanzialmente astenuto dall'esercitare un sindacato giurisdizionale pieno sulle misure attuative delle sanzioni, la Corte ha ritenuto che la procedura d'iscrizione e cancellazione degli individui dalle liste, stabilita a livello di Nazioni Unite, non assicura agli individui una tutela dei diritti di difesa idonea a soddisfare gli standard imposti dal diritto comunitario; conseguentemente la Corte ha annullato nei riguardi dei ricorrenti il regolamento comunitario impugnato, volto ad assicurare l'attuazione nella Comunità Europea delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza. Tale sentenza getta un'ombra sul sistema e apre numerosi interrogativi sul futuro.

² Per più precisi riferimenti al riguardo, si veda 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*, 2008.

³ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 3 settembre 2008, procedimenti riuniti C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat*, inedita.

La lezione intende illustrare i meccanismi di tutela che possono essere attivati dagli individui, al fine di contestare l'inclusione nelle liste mantenute dal Consiglio di Sicurezza e chiedere la cancellazione dalle stesse, nonché le prospettive per una riforma del sistema, anche alla luce della recente pronuncia della Corte di giustizia delle Comunità Europee. Per ragioni di semplicità, l'esame sarà limitato alle sanzioni adottate nei riguardi degli individui ed entità associate con Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda e i Talebani⁴. Si tratta com'è noto del programma di sanzioni di maggior importanza, in particolare dato il numero di persone incluse nella lista consolidata. Naturalmente, l'analisi svolta assume comunque rilievo, *mutatis mutandis*, anche in riferimento agli altri regimi sanzionatori stabiliti dal Consiglio di sicurezza, in particolare di quelli nei quali la designazione degli individui e la loro inclusione nelle liste siano decise direttamente al livello delle Nazioni Unite e le liste siano quindi amministrate dal Consiglio di Sicurezza o da un comitato *ad hoc* dallo stesso creato⁵.

II. MECCANISMI DI TUTELA «INTERNI»: LE PROCEDURE D'ISCRIZIONE E CANCELLAZIONE DALLE LISTE DELLE NAZIONI UNITE

Le procedure relative all'inclusione di individui, gruppi ed entità nella «lista consolidata», e alla loro eventuale cancellazione, sono contem-

⁴ Dette sanzioni risultano da una serie di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Inizialmente, furono decise nei confronti dei Talebani sanzioni consistenti in un limitato embargo aereo e in misure di congelamento dei fondi, previste dalla Risoluzione 1267 (1999): UN Doc. S/RES/1267, 15.10.1999. Il par. 6 della Risoluzione stabilì la creazione di un Comitato, incaricato dell'attuazione del regime delle sanzioni, e composto da tutti i membri del Consiglio di Sicurezza (Comitato 1267). Da notare che i componenti del Comitato non siedono a titolo individuale, quali esperti indipendenti, ma rappresentano i rispettivi governi. Una successiva Risoluzione decise un embargo rispetto al traffico di armi nei confronti del territorio dell'Afghanistan sotto controllo dei Talebani, rafforzò le sanzioni adottate dalla precedente Risoluzione 1267 (1999) e impose il congelamento dei fondi di Osama bin Laden e dei suoi associati (UN Doc. S/RES/1333, 19.12.2000). L'8 marzo 2001, il Comitato 1267 pubblicò una prima «Lista consolidata» («consolidated list») delle entità soggette al congelamento dei fondi, la quale è stata successivamente emendata numerose volte. Le sanzioni furono riformulate dalla Risoluzione 1390 (2002): UN Doc. S/RES/1390, 16.12.2002. Le norme concernenti le attività del Comitato 1267, che costituisce un organo sussidiario del Consiglio di Sicurezza, sono stabilite nelle *Guidelines of the Committee for the Conduct of Its Work*, adottate il 7 novembre 2002 e modificate più volte, da ultimo il 12 febbraio 2007. I documenti principali relativi al regime delle sanzioni possono consultarsi su: <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml>.

⁵ Non vengono qui in considerazione le questioni giuridiche sollevate dalle situazioni in cui il Consiglio di Sicurezza si limita a decidere l'imposizione delle sanzioni a carico di determinate categorie di soggetti, lasciando l'identificazione concreta dei soggetti colpiti agli Stati membri (o alle competenti organizzazioni regionali): vedi, ad es., in materia di terrorismo, il regime sanzionatorio previsto dalla Risoluzione 1373 (2001).

plate dalle «Linee guida» del Comitato 1267, adottate il 7 novembre 2002 e più volte emendate⁶. Tali disposizioni devono peraltro oggi essere coordinate con quanto stabilito dalla Risoluzione 1822 (2008), adottata dal Consiglio di Sicurezza il 30 giugno 2008, la quale introduce alcuni miglioramenti alle procedure, principalmente al fine di rafforzare la tutela degli individui, e domanda al Comitato di modificare conseguentemente le Linee guida.

L'inserzione di un individuo nella lista consolidata presuppone la proposta di uno Stato membro e l'approvazione della stessa da parte del Comitato 1267, il quale delibera per *consensus* (qualora questo non possa essere raggiunto, la questione può essere sottoposta al Consiglio di Sicurezza). Secondo le Linee guida, gli Stati sono «incoraggiati» a stabilire un meccanismo o una procedura nazionale per identificare i candidati per l'inclusione nelle liste (sez. 6, b). Sembra trattarsi di una mera raccomandazione e non di un vero e proprio obbligo.

Può essere interessante ricordare la procedura prevista in Italia, la quale si impernia sul *Comitato di Sicurezza Finanziaria* (CSF), stabilito da un Decreto del 2001 e attualmente disciplinato dal Decreto legislativo n. 109 del 22 giugno 2007⁷. Il CSF opera presso il Ministero dell'economia e delle finanze ed è composto dal Direttore generale del tesoro, che lo presiede, e da undici membri, in rappresentanza di vari ministeri, della Commissione nazionale per le società e la borsa, delle forze di polizia e della Direzione nazionale antimafia (magistratura specializzata con competenze di coordinamento delle indagini relative al crimine organizzato). Secondo l'art. 3 del Decreto legislativo n. 109 il CSF «formula alle competenti autorità internazionali, sia delle Nazioni Unite che dell'Unione Europea, proposte di designazione di soggetti o enti». In particolare, una proposta di designazione è formulata «quando, sulla base delle informazioni acquisite...sussistono sufficienti elementi» per giustificare tale misura. Le informazioni rilevanti pervengono al CSF tramite l'autorità giudiziaria o gli altri enti rappresentati nel CSF⁸.

Tornando ad esaminare le regole stabilite a livello di Nazioni Unite, in base alle Linee guida lo Stato designante, prima di inoltrare la pro-

⁶ V. *supra*, nota 4.

⁷ *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, numero 172 del 26 luglio 2007. la documentazione relativa alle attività del CSF è reperibile sul sito: <http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Prevenzion/Comitato-di-Sicurezza-Finanziaria/Normativa-/index.htm>

⁸ V. l'Art. 3, par. 5-10, del D.Lgs. No. 109. I criteri da impiegare ai fini dell'elaborazione delle proposte di inclusione nelle liste sono ulteriormente elaborati nel Regolamento interno del CSF, adottato il 14 febbraio 2002, in particolare all'art. 2, par 3.

posta, è incoraggiato a consultarsi con lo Stato di nazionalità o residenza del soggetto allo scopo d'acquisire informazioni addizionali (sez. 6, c). Tuttavia, non sempre ciò avviene, come lamentato da alcuni Stati e istituzioni scientifiche⁹.

Per quanto concerne la definizione dei criteri per l'inclusione nella lista consolidata, quest'ultima si rivolge alla rete di Al-Qaeda, a Osama bin Laden, ai Talebani e ad ogni altra persona «associata con» («associated with») tali soggetti. Inizialmente il concetto di «associato con» non era definito dalle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza. La Risoluzione 1617 (2005) ha successivamente introdotto alcuni criteri per la pratica applicazione di tale nozione, se non una vera e propria definizione, da ultimo ripresi dal paragrafo 2 della Risoluzione 1822 (2008). Tali criteri sono tuttora ritenuti vaghi da diversi commentatori e da alcuni Stati, i quali sostengono che la loro generalità contrasterebbe con il principio di legalità.

A tale riguardo, occorre tuttavia precisare che l'inclusione nelle liste è generalmente qualificata come una misura di natura amministrativa o preventiva: le Linee guida precisano invero che «a criminal charge or conviction is not necessary for inclusion on the consolidated list as the sanctions are intended to be preventive in nature» (sez. 6, c).

Può esser interessante ricordare che la suprema giurisdizione italiana (*Corte di Cassazione*) ha affermato in alcune recenti sentenze che l'inclusione nelle liste ONU, avendo valore meramente amministrativo, legittima bensì l'irrogazione delle sanzioni ma non può assumere valore di prova, sotto il profilo penale, quanto al coinvolgimento degli interessati ad attività terroristiche¹⁰.

Nel sottoporre al Comitato una proposta d'inclusione nella lista, gli Stati designanti debbono fornire uno «statement of case», nel quale siano indicati, in maniera quanto più possibile dettagliata, gli elementi che secondo tali Stati giustificerebbero la proposta. Tale dovere, già contemplato nel punto 6 d) delle Linee guida in termini non perentori («States should...»), è stato rafforzato dalla Risoluzione 1822 (2008), che sembra imporre ora al paragrafo 12 un preciso obbligo, soprattutto allo

⁹ V. Watson Institute for International Studies, *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures, White Paper*, Providence, 2006, p. 28 nonché la dichiarazione del 22 giugno 2006 del rappresentante della Nigeria di fronte al Consiglio di Sicurezza (UN Doc. S/PV.5474, p. 19).

¹⁰ *Corte di Cassazione (Sez. I penale)*, sentenza 11 ottobre 2006-17 gennaio 2007, N. 1072, punto 5.1 (consultabile su: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=36174>).

scopo di migliorare gli aspetti relativi alla comunicazione agli interessati degli elementi esistenti a loro carico. In particolare, nel formulare lo «statement of case» gli Stati designanti devono identificare le parti del documento che possano essere rese pubbliche, in primo luogo ai fini della successiva notificazione del provvedimento agli individui colpiti (v. *infra*) ma altresì al fine di soddisfare eventuali richieste di informazioni da parte di altri Stati interessati. La nuova Risoluzione prevede altresì che un sommario degli elementi a giustificazione del *listing*, redatto dal Comitato sulla base di quanto sopra, debba essere reso accessibile sul sito web del Comitato stesso (paragrafo 13).

Le persone designate non ricevono alcuna comunicazione preventiva alla loro eventuale inclusione nella lista, e non hanno di conseguenza alcuna possibilità d'essere ascoltate nel corso della procedura di designazione né di promuovere azioni volte a prevenire tale risultato.

Come già accennato, è invece prevista una notifica *ex post facto* della misura, vale a dire successivamente all'inclusione del soggetto nella lista (sez. 6, h). Anche a tale riguardo la Risoluzione 1822 (2008) ha rafforzato il regime previgente, prevedendo l'obbligo del Segretariato di notificare la misura, entro una settimana dall'inclusione nella lista, agli Stati in cui il privato interessato si ritiene possa trovarsi nonché allo Stato di cittadinanza o nazionalità (paragrafo 15); domandando poi a tali Stati di prendere, in conformità alle proprie leggi e pratiche nazionali, «all possible measures to notify or inform in a timely manner the listed individual or entity of the designation and to include with this notification a copy of the publicly releasable portion of the statement of case, any information for listing available on the Committee's website» nonché le necessarie informazioni circa gli effetti delle misure, le esenzioni che possono essere accordate e la procedura di riesame.

In virtù delle Linee guida del Comitato 1267 gli individui iscritti nella Lista consolidata hanno la possibilità di sottoporre una petizione volta a chiedere un riesame del loro caso ed eventualmente la cancellazione dalla lista. A tale proposito, il soggetto interessato ha l'onere di addurre una giustificazione della richiesta di cancellazione e di fornire le informazioni rilevanti. Per quanto concerne la precisa definizione dei motivi che possono giustificare la cancellazione dalla lista, le Linee guida non contengono alcuna disposizione al riguardo. In ogni caso, la Risoluzione 1735 (2006) del Consiglio di sicurezza chiarisce al par. 14 che la cancellazione può essere decisa non solo nel caso di ingiustificata inclusione nella lista, o di morte dell'interessato, ma anche per coloro i quali rinuncino al terrorismo e dimostrino di aver cessato ogni associazione con la rete Al-Qaeda e coi Talebani.

Ai sensi della procedura originariamente prevista per il Comitato 1267, una petizione di cancellazione poteva esser inoltrata dalle persone interessate esclusivamente allo Stato di residenza o di cittadinanza (nazionalità in caso di persone giuridiche).

Il sistema è stato tuttavia recentemente modificato, a seguito della Risoluzione 1730 (2006), con l'introduzione, accanto alla tradizionale, di una nuova procedura incentrata su di un Punto di contatto amministrativo («Focal Point»), istituito presso le Nazioni Unite.

Conviene illustrare brevemente le due diverse procedure. In virtù della prima procedura, attualmente disciplinata nella sezione 8(e) delle Linee guida, spetta allo Stato di residenza o di cittadinanza decidere se inoltrare o meno al Comitato la petizione di cancellazione, dopo aver proceduto ad un esame delle informazioni rilevanti e a consultazioni con lo Stato designante. In particolare, si precisa che «if [...] the petitioned State wishes to pursue a de-listing request, it should seek to persuade the designating State to submit jointly or separately the de-listing request». In effetti, lo Stato di residenza o nazionalità e lo Stato che ha originariamente richiesto la designazione giocano un ruolo primario nella procedura: un eventuale accordo tra loro normalmente decide la questione e viene ratificato dal Comitato. In ogni caso, lo Stato investito dalla domanda di cancellazione può decidere di inoltrarla anche in mancanza di analoga richiesta dello Stato designante secondo la procedura c.d. della «non-obiezione» (sezioni 8 e), III e 4 b) delle Linee guida). Questa procedura ha in passato suscitato diverse perplessità, soprattutto in quanto un ingiustificato atteggiamento negativo dello Stato richiesto potrebbe bloccare la richiesta di cancellazione presentata dall'individuo, della quale potrebbe persino non aversi notizia in seno al Comitato.

E' bene precisare che, da un punto di vista giuridico, la posizione dello Stato investito di una petizione di cancellazione non è del tutto chiara. Secondo l'interpretazione prevalente, tale Stato godrebbe di una assoluta discrezionalità riguardo alla decisione se inoltrare o meno la richiesta al Comitato. Ad esempio, nel suo terzo rapporto al Comitato 1267, il *Monitoring Team*, istituito allo scopo di coadiuvare il Comitato, ha affermato che nel prendere tale decisione lo Stato richiesto potrebbe agire sulla base delle proprie «policies or sympathies»¹¹. In virtù di siffatta lettura, il *Monitoring Team* ha in passato avanzato proposte di modi-

¹¹ UN Doc. S/2005/592, 19 September 2005, par. 55.

fica delle Linee guida, tali da introdurre un obbligo dello Stato richiesto di trasmettere in ogni caso la petizione al Comitato, insieme ad una dichiarazione nella quale sia espressa la posizione al riguardo dello Stato. Tali proposte non sono mai state accolte dal Comitato. In effetti, le Linee guida sono tuttora formulate con un linguaggio che, almeno *prima facie*, sembrerebbe salvaguardare la discrezionalità dello Stato investito da una richiesta di cancellazione e degli altri Stati interessati. Tuttavia, come si vedrà in seguito, alcune recenti pronunce di corti dell'Unione Europea e di giudici nazionali dimostrano come sia possibile una lettura diversa della disciplina in tema di *de-listing*, più «sostanziosa» e maggiormente in linea con l'oggetto e lo scopo del sistema.

Come si è detto, la procedura di cancellazione è stata recentemente emendata, sulla base di una proposta della Francia recepita dalla Risoluzione 1730 (2006) del Consiglio di sicurezza. In particolare, è stato istituito un *Focal Point* presso il Segretariato delle Nazioni Unite.

Ai sensi della nuova procedura, gli individui interessati possono sottoporre una petizione di cancellazione al proprio Stato nazionale o di residenza, secondo la procedura tradizionale sopra illustrata, oppure direttamente al *Focal Point*, in base alla nuova sezione 8(d) delle Linee guida (uno Stato può anche decidere, come ha fatto la Francia, che i propri cittadini e residenti possano rivolgere le petizioni soltanto al *Focal Point*). Nel secondo caso, spetta al Punto di contatto inoltrare la richiesta allo Stato designante e a quello di residenza o nazionalità. Anche a norma delle nuove regole, la cancellazione è comunque condizionata da una decisione del Comitato, da adottarsi per *consensus* sulla base di una proposta di uno Stato membro. Si deve comunque sottolineare che nel quadro della procedura del *Focal Point* una raccomandazione per la cancellazione di un soggetto può essere formulata non solo dallo Stato nazionale o di residenza e dallo Stato designante ma altresì, in caso di inattività di tali Stati, da ogni altro membro del Comitato. L'importanza di tale innovazione non è da trascurare, anche sotto un profilo dogmatico (v. *infra*, paragrafo 5). Per altro verso, è da rilevare che la nuova procedura del *Focal Point* garantisce che tutte le petizioni individuali di cancellazione siano comunque poste all'attenzione del Comitato e vengano conseguentemente alla luce.

Rivolgendo ancora l'attenzione alla rilevante legislazione italiana *in subiecta materia*, il già citato Decreto legislativo 22 giugno 2007 contiene specifiche disposizioni relative alla procedura di cancellazione. Ai sensi del relativo art. 3, para. 12, il CSF «formula alle competenti autorità internazionali, sia delle Nazioni Unite che dell'Unione Europea, proposte di cancellazione dalle liste di soggetti designati, sulla base an-

che delle istanze presentate dai soggetti interessati». Tale disposizione, formulata in termini piuttosto laconici, parrebbe implicare che il CSF debba valutare, sulla base degli elementi a sua disposizione, le istanze di cancellazione presentate e decidere di conseguenza se inoltrare o meno una corrispondente richiesta alle autorità internazionali. Per altro verso, richieste di cancellazione possono essere sottoposte dal CSF a dette autorità anche *ex officio*. Di particolare importanza risulta la previsione di cui all'art. 14 del Decreto legislativo n. 109, la quale delinea i rimedi giuridici a disposizione dell'individuo. Il primo paragrafo della disposizione prevede la competenza territoriale del Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio «per le impugnazioni di provvedimenti previsti dal presente decreto». Tale mezzo di impugnazione, disciplinato dalla norme e procedure della giustizia amministrativa, non può che estendersi anche ad eventuali decisioni del CSF riguardo a richieste di cancellazione dalle liste. In altre parole, un individuo inserito in una lista gode del diritto di impugnare, di fronte alla giurisdizione amministrativa e segnatamente al TAR del Lazio, una decisione del CSF che implichi un rifiuto quanto alla sottoposizione della richiesta agli organismi internazionali (o europei). Da aggiungere che il secondo paragrafo dell'art. 14 stabilisce una sospensione del procedimento qualora si evidenzi che la decisione dipende dalla cognizione di atti per i quali sussiste il segreto dell'indagine o il segreto di Stato. Tale sospensione deve terminare quando tali atti possano essere comunicati al Tribunale e in ogni caso, qualora la sospensione si protragga per un tempo superiore a due anni, il Tribunale può fissare un termine entro il quale il CSF è tenuto a produrre nuovi elementi o a revocare il provvedimento impugnato. Decorso il predetto termine, il Tribunale decide allo stato degli atti.

III. MECCANISMI DI TUTELA «ESTERNI»: LE AZIONI INTENTATE DAGLI INTERESSATI DI FRONTE A CORTI INTERNE O REGIONALI

La descritta procedura di radiazione dalle liste, interna al Comitato per le sanzioni e al Consiglio di sicurezza, rappresenta l'unico rimedio oggi a disposizione dell'individuo nel quadro del sistema delle Nazioni Unite, non avendo i singoli alcun *locus standi* di fronte alla Corte internazionale di giustizia e non potendo essi rivolgersi ad alcun altro organo internazionale «terzo» al fine di contestare una decisione del Consiglio di Sicurezza.

Data la limitatezza dei rimedi che possono essere attivati a livello delle Nazioni Unite, non può sorprendere che un certo numero di sogget-

ti abbiano scelto d'impugnare le misure di attuazione delle sanzioni di fronte a giudici nazionali o a corti di organizzazioni regionali. Per quanto concerne le sanzioni relative ai Talebani e ad Al-Qaeda, un quadro sintetico del contenzioso in materia emerge dai rapporti periodicamente presentati al Consiglio di Sicurezza dal *Monitoring Team*. Secondo l'ultimo rapporto, sarebbero 26 le azioni promosse da privati di fronte ai giudici interni o di organizzazioni regionali¹².

A tale riguardo, è da notare che la questione relativa all'eventuale proposizione, da parte dei soggetti inclusi nelle liste, di ricorsi di fronte a giudici interni non costituisce oggetto di regolamentazione nelle rilevanti risoluzioni del Consiglio di sicurezza né nelle Linee guida. Queste ultime, peraltro, nel delineare la procedura di *de-listing*, sopra richiamata, affermano che il meccanismo non pregiudica (non meglio definite) «available procedures» (sezione 8, a).

In linea generale, l'individuo interessato potrebbe inoltrare un'azione di impugnazione delle sanzioni in qualsiasi Stato che abbia dato esecuzione alle stesse e con il cui ordinamento sussista un collegamento adeguato a fondare la giurisdizione (ad es. presenza di beni o risorse finanziarie oggetto di misure di congelamento). Tuttavia, considerando la natura vincolante per tutti gli Stati membri delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza nei riguardi di un individuo incluso nelle liste, è evidente che quest'ultimo potrebbe trovare adeguata tutela soltanto mediante una cancellazione dalla lista ONU. Ne consegue che l'interessato dovrebbe essere indotto a promuovere la propria azione legale di fronte ai giudici dello Stato designante o a quelli dello Stato di cittadinanza o residenza, abilitati a sottoporre una richiesta di cancellazione al Comitato.

Come è stato osservato, i casi sinora portati alla cognizione dei giudici interni o delle corti regionali sono tra loro molto diversi, a motivo delle differenti caratteristiche dei vari ordinamenti coinvolti¹³. Sotto il profilo dei motivi d'impugnazione, gran parte degli individui listati ha in primo luogo contestato le sanzioni sotto il profilo per così dire *procedurale*, asserendo che il sistema di *listing* e *de-listing* violerebbe i diritti umani fondamentali, segnatamente il diritto di accesso alla giustizia e

¹² *Eighth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team established pursuant to Resolution 1736 (2006) concerning Al-Qaeda, the Taliban, and Associated Individuals and Entities* (UN Doc. S/2008/324, 14 May 2008), Annex 1, p. 36 ss.

¹³ Watson Institute for International Studies, *cit. supra*, p. 10; 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*, 2007, p. 657 ss., pp. 674-675.

le garanzie relative al giusto processo. Tale argomento è stato sviluppato generalmente sia nella prospettiva del diritto internazionale che dal punto di vista del diritto interno (o, se del caso, del diritto comunitario). In secondo luogo, quando ciò è stato possibile, gli individui interessati hanno contestato i *presupposti sostanziali* per l'adozione nei loro confronti delle misure sanzionatorie, adducendo, nel merito, la loro estraneità alle attività terroristiche.

Sino alla recente sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee sui casi *Kadi* e *Al Barakaat*, le corti nazionali o regionali avevano generalmente mostrato — a parte qualche rara eccezione, normalmente annullata da sentenze di grado superiore — una certa deferenza nei riguardi delle decisioni del Consiglio di sicurezza e avevano rigettato le pretese degli individui listati.

Conviene ripercorrere brevemente le principali linee di evoluzione della giurisprudenza.

a) Il caso Global Relief Foundation

Di estremo interesse, nonostante la limitata attenzione suscitata nella dottrina internazionalistica, è il caso concernente la *Global Relief Foundation*, aggiudicato dalle corti degli Stati Uniti d'America. La controversia è stata decisa alla luce dell'applicazione e interpretazione della legislazione americana. Tuttavia il provvedimento adottato ai sensi di tale legislazione ha costituito il presupposto per l'inclusione, su richiesta del governo degli Stati Uniti, della fondazione nella *Consolidated list* delle Nazioni Unite. La *Global Relief Foundation*, incorporata nello Stato dell'Illinois, iniziò nel 2001 un'azione legale di fronte ad una corte distrettuale federale al fine di contestare il provvedimento mediante il quale un'agenzia governativa (*Office of Foreign Asset Control*) aveva congelato i suoi beni durante un procedimento criminale. Secondo la ricorrente la misura era da ritenersi incostituzionale per violazione delle regole inerenti il *due process*. Ciò in particolare in quanto il governo aveva adottato la misura senza provvedere alla previa notifica alla ricorrente e senza offrire alla stessa un'effettiva opportunità di far presenti le proprie ragioni. Inoltre, la ricorrente contestava la costituzionalità della legge sulla quale si fondava il provvedimento (*International Emergency Economic Powers Act*) dato che essa autorizza l'adozione di misure sulla base di elementi riservati, passibili di controllo giurisdizionale da parte delle corti soltanto mediante tecniche particolari, volte ad assicurare la protezione delle fonti (esame *in camera* e *ex parte*). L'azione per una *preliminary injunction* fu comunque rigettata da una corte fe-

derale¹⁴ e tanto i giudici d'appello¹⁵ quanto la Corte Suprema (*Order* del 10 novembre 2003) confermarono la decisione e la legittimità della procedura seguita nell'adozione della misura di congelamento.

E' importante sottolineare che il 31 maggio 2007 la Corte federale distrettuale emanò una sentenza sul merito della lite, nella quale i giudici pervennero alla conclusione che l'autorità governativa disponeva di elementi adeguati ai fine dell'imposizione delle misure sanzionatorie nei confronti della ricorrente. Si tratta di uno dei pochissimi casi in cui l'inserzione di un privato nelle liste antiterrorismo ha costituito oggetto di controllo da parte di un giudice *dal punto di vista sostanziale*.

b) Le sentenze Yusuf e Kadi del Tribunale di primo grado delle CE

Nella discussione della prassi giurisprudenziale *in subiecta materia* una certa attenzione deve essere rivolta alle sentenze adottate nel 2005 dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee nei casi *Yusuf* e *Kadi*¹⁶.

Limitando per comodità i riferimenti al solo caso *Kadi*, le controversie s'incentravano sull'impugnazione di un regolamento —adottato in attuazione di misure decise dal Consiglio di Sicurezza nei confronti di soggetti associati a Osama Bin Laden, ad Al-Qaeda e ai Talebani— da parte di privati indicati nominativamente nell'atto e colpiti dalle relative misure restrittive. I ricorrenti asserivano che il regolamento in questione violava i loro diritti fondamentali, in particolare il diritto ad un giusto processo, il diritto di proprietà e il diritto di accesso ad un rimedio effettivo.

Il Tribunale di primo grado ha fondato il suo ragionamento sulla premessa per la quale, dato che la competenza delle istituzioni europee ad attuare le decisioni del Consiglio di Sicurezza risulterebbe «vincolata» (in virtù di obblighi nascenti dal diritto internazionale, ribaditi dall'ordinamento comunitario)¹⁷, i relativi atti si sottraggono in larga parte al sindacato giurisdizionale di legittimità alla luce del diritto comunitario. Ciò

¹⁴ District Court, N.D. Illinois, Eastern Division, Judgement of 11 June 2002, 207 F. Supp. 2d 779.

¹⁵ Court of Appeal, Seventh Circuit, Judgement of 31 December 2002, 315 F.3d 748.

¹⁶ Tribunale di primo grado, sentenze 21 settembre 2005, caso T-306/01, *Yusuf*, Racc. II-3533 et seq.; caso T-315/01, *Kadi*, Racc. II-3649 et seq.

¹⁷ L'obbligo della Comunità di conformarsi ai vincoli nascenti dalla Carta dell'ONU è ricostruito dal Tribunale *in forza dello stesso TCE*, sulla base di un complesso ragionamento imperniato sugli artt. 307 e 297 TCE (sentenza *Kadi*, cit., punti 185-208).

in particolare per quanto concerne i profili di carattere sostanziale, quale il rispetto dei diritti fondamentali e in particolare del diritto ad un rimedio effettivo. Per altro verso, il Tribunale ha ritenuto ammissibile un controllo di legittimità degli atti comunitari, e indirettamente delle stesse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, nella prospettiva del rispetto delle *norme del diritto internazionale cogente (ius cogens)*, sul presupposto che anche il Consiglio di Sicurezza sarebbe ad esse assoggettato nell'esercizio delle proprie competenze. Il Tribunale pare intendere che lo stesso diritto di accesso alla giustizia sia garantito dallo *ius cogens*, salvo poi constatare che tale diritto non è assoluto e che alcune limitazioni devono considerarsi inerenti allo stesso. Con il risultato di negare vi sia stata in concreto alcuna violazione.

Per quanto concerne la questione della revisione della legittimità delle decisioni del Consiglio di Sicurezza *alla luce del diritto internazionale*, il Tribunale prospetta una soluzione intermedia tra i due estremi della negazione di ogni sindacato (sostenuta in primo grado da Consiglio, Commissione¹⁸ e Regno Unito) e la tesi della sottoponibilità di tali atti ad un controllo di legalità diffuso e completo (sotto il profilo del rispetto della Carta ONU e delle altre norme internazionali rilevanti). I giudici comunitari hanno invero riconosciuto la propria competenza a sindacare la legittimità delle decisioni del Consiglio di Sicurezza alla stregua del diritto internazionale, ma limitatamente ai profili di conformità allo *ius cogens*. Che non si tratti di passo di poco conto è dimostrato dal fatto che il Regno Unito ha presentato contro-ricorso d'impugnazione su questo punto, sostenuto da Francia e Paesi Bassi.

Il ragionamento sviluppato dal Tribunale nelle sentenze *Yusuf* e *Kadi* ha suscitato critiche da buona parte dei commentatori¹⁹. Non può tut-

¹⁸ In appello, la Commissione ha mutato posizione, affermando la sindacabilità delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sia rispetto alle norme cogenti che al fine di accertare che non si tratti di provvedimenti manifestamente *ultra vires*: Relazione d'udienza sul caso *Kadi*, C-402 P, spec. punti 122, 129-131.

¹⁹ *Ex multis*, vedi, Conforti, *Decisioni del Consiglio di Sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 333 ss.; Cannizzaro, *A Machiavellian Moment? The SC and the Rule of Law*, in *International Organization Law Review*, 2006, p. 189 ss.; Eeckhout, *Community Terrorism Listings, Fundamental Rights, and UN SC Resolutions. In Search of the Right Fit*, in *European Constitutional Law Review*, 2007, p. 183 ss.; Casolari, *L'accesso degli individui alla giustizia rispetto alle misure di recepimento, nell'ambito dell'Unione Europea, delle decisioni del Consiglio di Sicurezza in materia di lotta al terrorismo internazionale*, in Francioni, Gestri, Ronzitti, Scovazzi (a cura di), *Accesso alla giustizia nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, 2008. Per un commento più favorevole, v. Tomuschat, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 537 ss.

tavia sottacersi che le sentenze si segnalano, al di là delle conclusioni, per il rilievo attribuito al diritto internazionale, evidenziato da una particolare ricchezza delle argomentazioni, e per la considerazione dello stesso quale sistema organico di norme e principi tra loro collegati. Tra l'altro, il Tribunale ha il merito di aver richiamato l'attenzione sulla questione, preliminare ad ogni discussione *in subiecta materia*, riguardante i limiti in cui l'azione del Consiglio di Sicurezza debba rispettare il diritto internazionale consuetudinario e in particolare le norme sui diritti fondamentali. Orbene, l'argomentazione del Tribunale secondo la quale, *nell'ottica del diritto internazionale*, le decisioni del Consiglio di Sicurezza risulterebbero censurabili sul piano sostanziale soltanto alla luce delle norme aventi carattere cogente pare tutt'altro che irragionevole. Essa dovrebbe invero conseguire dalla successiva considerazione dei seguenti punti: a) quanto ai rapporti con le norme del diritto internazionale generale, dal carattere vincolante delle decisioni del Consiglio di Sicurezza in base alla Carta (artt. 25 e 48) e dal principio della derogabilità delle norme consuetudinarie «ordinarie» da parte delle regole d'origine pattizia²⁰; b) quanto ai rapporti con gli obblighi convenzionali, inclusi quelli in materia di diritti fondamentali, dal criterio della prevalenza degli obblighi derivanti dalla Carta, compresi quelli risultanti dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza²¹, sugli obblighi di diritto internazionale assunti dagli Stati membri in base a qualsiasi altro accordo internazionale (art. 103 della Carta). Secondo parte della dottrina, ad una diversa conclusione dovrebbe pervenirsi in virtù dell'obbligo di agire in conformità ai fini della Nazioni Unite —posto in capo al Consiglio di Sicurezza dall'art. 24 par. 2— e dell'indicazione tra detti fini della promozione e incoraggiamento dei diritti umani e delle libertà fondamentali (art. 1 della Carta). E' peraltro dubbio che da tale generico riferimento possa ricavarsi un obbligo del Consiglio di Sicurezza di rispettare l'intero catalogo dei diritti umani, quale delineato nei trattati in materia o emergente dal diritto consuetudinario: tutt'al più potrebbe evincersene l'obbligo di non agire in disprezzo di quei diritti riconosciuti dalla generalità della Comunità internazionale come essenziali o, appunto, di quelli che hanno acquisito valore cogente.

²⁰ A termini dell'art. 24 della Carta gli Stati membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità primaria per il mantenimento della pace e sicurezza internazionale e «agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council *acts on their behalf*» (corsivo aggiunto).

²¹ Corte Internazionale di Giustizia, caso *Lockerbie* (Libia c. Regno Unito), Ordinanza del 14.4.1992, ICJ Reports 1992, 15, punto 39.

Uno dei punti sui quali le conclusioni del Tribunale sono state maggiormente criticate concerne la concreta ricostruzione delle norme appartenenti al diritto cogente. Così, il Tribunale muove dall'assunto secondo cui il diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo (così come il diritto ad essere ascoltati) avrebbero natura cogente, senza suffragare il punto in modo adeguato e limitandosi a citare articoli della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (*per se* non vincolante) e di convenzioni internazionali. Al tempo stesso, il Tribunale rileva che, secondo l'ordinamento internazionale, il diritto di adire un giudice «non è assoluto». Da un lato, esso può essere derogato «in caso di pericolo pubblico eccezionale che minaccia l'esistenza della nazione», come previsto dall'art. 4, par. 1, del Patto sui diritti civili e politici; dall'altro, talune restrizioni «devono considerarsi inerenti a tale diritto», come quelle risultanti dall'immunità di Stati e organizzazioni internazionali o dalle competenze del Consiglio di Sicurezza *ex Cap. VII*. L'argomentazione del Tribunale è piuttosto opaca. In sede d'impugnazione, la Commissione e gli Stati intervenuti (Francia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna) hanno lamentato un errore nella rilevazione della natura cogente dei diritti invocati dai ricorrenti. Ciò perché lo *ius cogens* si caratterizza per l'inderogabilità mentre i diritti in questione incontrerebbero nell'ordinamento internazionale «limitations and exceptions».

Sennonché, ci pare che un attento esame delle sentenze faccia emergere la vera portata delle conclusioni del Tribunale. I giudici comunitari sembrano ritenere che il diritto ad essere ascoltati e il diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo (potremmo parlare riassuntivamente di un diritto alla giustizia) abbiano bensì natura cogente ma *soltanto limitatamente ad un nucleo centrale dei diritti stessi*. In altri termini, lo *ius cogens* verrebbe violato soltanto in presenza di contrazioni del diritto alla giustizia particolarmente gravi. *A contrario*, risulterebbe contrastare con siffatto nucleo fondamentale, nei riguardi di un individuo colpito da misure restrittive come quelle in questione, *l'arbitraria e completa privazione di ogni mezzo di ricorso*. Nella fattispecie, quanto alla non arbitrarietà delle limitazioni introdotte al diritto alla giustizia, il Tribunale sottolinea come le misure controverse perseguano l'interesse generale fondamentale di preservare la pace e la sicurezza internazionale di fronte alla minaccia del terrorismo. Quanto alla natura non completa delle limitazioni, ovvero alla sussistenza di un qualche rimedio alternativo, il Tribunale rileva che gli interessati hanno comunque avuto la possibilità di proporre un ricorso d'annullamento *ex art. 230 TCE*, nell'ambito del quale viene esercitato un controllo completo sulla legittimità del regolamento quanto alla competenza, alla forma e alla congruità rispetto alle

pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Il Tribunale nota poi l'esistenza a livello internazionale di un meccanismo di revisione, ancorché a carattere amministrativo, imperniato sul Comitato delle sanzioni, il quale mostrerebbe che il Consiglio di Sicurezza «ha voluto tener conto, per quanto possibile, dei diritti fondamentali delle persone incluse nell'elenco del Comitato delle sanzioni e in particolare dei diritti di difesa»; meccanismo che, per come risulta strutturato, rappresenterebbe un «ragionevole rimedio per tutelare adeguatamente i diritti fondamentali del ricorrente riconosciuti dallo *ius cogens*». Gli interessati hanno inoltre la possibilità di introdurre un ricorso giurisdizionale fondato sul diritto interno dello Stato che abbiano interpellato nel quadro del meccanismo, qualora questo rifiuti in modo abusivo di sottoporre il caso al Comitato delle Sanzioni²². Infine, il Tribunale pone l'accento sul carattere temporaneo delle misure, quasi volesse procedere ad una valutazione di proporzionalità.

La posizione del Tribunale intorno alla marginalità del sindacato giurisdizionale che potrebbe esercitarsi in materia *dal punto di vista del diritto comunitario* ha parimenti suscitato riserve. Una parte importante della dottrina ha affermato che i giudici europei avrebbero dovuto svolgere un controllo sugli atti impugnati «alla luce dell'estesa e puntuale tutela dei diritti fondamentali propria del diritto comunitario»²³. Come vedremo, si tratta di impostazione cui è acceduta la stessa Corte di giustizia in sede di giudizio di impugnazione (v. *infra*). Prima di analizzare l'importante pronuncia della Corte occorre tuttavia richiamare altre sentenze del Tribunale di primo grado che hanno delineato, sulla base delle premesse enucleate in *Yusuf e Kadi*, un'interessante ricostruzione giuridica, ripresa anche dal Tribunale federale della Confederazione elvetica.

c) Le sentenze Ayadi e Hassan del Tribunale di primo grado delle CE

Il Tribunale è tornato sulla materia nelle sentenze del 12 luglio 2006 sui casi *Ayadi e Hassan*²⁴. Pur riaffermando la tesi del limitato sindacato giurisdizionale sui provvedimenti di attuazione «vincolata» di decisioni del Consiglio di Sicurezza, il Tribunale ha avuto modo di svolgere al-

²² Possibilità messa in luce dalla sentenza 11.2.2005 del Tribunale di prima istanza di Bruxelles, *Nadi Sayadi e Patricia Vinck*.

²³ Così Conforti, op. cit., 342.

²⁴ Tribunale di primo grado, caso T-253/02, *Ayadi*, *Racc.*, II-2139 ss.; caso T-49/04, *Hassan*, *Racc.*, II-52 ss. Le sentenze sono oggetto di giudizio d'impugnazione di fronte alla Corte: procedimenti C-403/06 P e C-399/06 P.

cune importanti precisazioni relativamente al procedimento di *de-listing* stabilito in ambito ONU e, soprattutto, sui *particolari doveri* che incomberebbero sugli Stati membri dell'Unione.

Importante, sul piano generale, l'affermazione per la quale tutti gli Stati membri dell'ONU sono comunque tenuti ad «agire in buona fede» nell'ambito del procedimento». Nei riguardi del governo interpellato, tale obbligo di buona fede (da intendersi in senso oggettivo, quale dovere di diligenza) si sostanzia secondo il Tribunale nell'obbligo di esaminare tutte le informazioni pertinenti fornite dall'interessato e successivamente di contattare bilateralmente il governo che ha proposto l'iscrizione.

Le sentenze si segnalano soprattutto per gli specifici obblighi che ricostruiscono a carico degli Stati dell'Unione in quanto tenuti, *ex art. 6 TUE*, a rispettare i diritti fondamentali degli interessati. In particolare, dato che il diritto degli interessati di sottoporre una richiesta di riesame del proprio caso allo Stato di nazionalità o residenza, previsto dalle direttive del Comitato per le sanzioni, risulta implicitamente ripreso dal regolamento in discussione, esso viene ad esser trasformato in diritto garantito anche dall'ordinamento giuridico comunitario. Ne discendono una serie di ulteriori obblighi a carico delle autorità degli Stati membri adite da una domanda di cancellazione; *inter alia*, esse devono di far sì che gli interessati siano abilitati («per quanto possibile») a far valere il proprio punto di vista e «provvedere sollecitamente affinché il caso...sia presentato senza ritardo e in modo leale e imparziale» al Comitato quando «ciò sembra oggettivamente giustificato riguardo alle pertinenti informazioni fornite». L'azione degli Stati sul piano internazionale finisce per essere vincolata *dal punto di vista dell'ordinamento dell'Unione*, in presenza di determinati presupposti, rispetto sia all'*an* che al *quomodo*. In particolare, dall'esigenza di rispettare i diritti fondamentali dei richiedenti, secondo gli standard comunitari, vengono enucleati una serie di obblighi per lo Stato membro interpellato che danno più precisa sostanza al generale dovere di diligenza affermato per tutti i membri dell'ONU. Obblighi la cui inosservanza esporrebbe lo Stato membro interessato ad ricorso per infrazione *ex artt. 226-228 TCE* nonché ad un'eventuale responsabilità civile nei riguardi dei singoli per violazione del diritto comunitario, secondo la giurisprudenza *Francovich*.

L'attività dello Stato investito di una richiesta di cancellazione nel quadro del procedimento di riesame è generalmente inquadrata nell'istituto della protezione diplomatica, richiamato nella sentenza *Ayadi*. L'affermazione del Tribunale sulla natura sostanzialmente obbligatoria dell'azione degli Stati membri ha dunque sorpreso qualche commenta-

tore²⁵. Se è tuttavia vero che, in base alla tradizionale ricostruzione del diritto internazionale consuetudinario, il ricorso alla protezione diplomatica costituisce un diritto proprio di ogni Stato, che rimane libero di decidere se e in qual misura accordare la sua protezione, nulla esclude che, quanto meno dal punto di vista dell'ordinamento interno dello Stato interessato (e dunque anche, per analogia, in forza di norme speciali imposte dal diritto comunitario), possa ricostruirsi in certi casi un obbligo giuridico, per ipotesi anche nei confronti dell'individuo²⁶. Per quanto ci riguarda, abbiamo poi sostenuto che la procedura di *de-listing* avrebbe ormai conseguito caratteri del tutto peculiari, per cui il riferimento alla protezione diplomatica risulterebbe ormai inappropriato²⁷.

Nella sentenza *Yusuf e Kadi* il Tribunale aveva richiamato la facoltà degli interessati di proporre un ricorso di diritto interno contro un eventuale «rifiuto abusivo» dell'autorità nazionale di sottoporre il loro caso al Comitato per le sanzioni. Orbene, dato che il diritto degli interessati al riesame della propria situazione, nei termini ora richiamati, spetta loro anche in forza di norme comunitarie aventi effetto diretto, esso viene a beneficiare della giurisprudenza relativa alla tutela giurisdizionale, nei sistemi giuridici interni degli Stati membri, delle situazioni giuridiche attribuite da norme comunitarie. Rileva così il Tribunale che il giudice nazionale, qualora adito da un ricorso, deve provvedere «affinché sia garantita la piena efficacia del diritto comunitario, il che può indurlo a disapplicare, ove occorra, una norma nazionale che vi si opponga, quale una norma che escludesse un controllo giurisdizionale sul rifiuto delle autorità nazionali di agire al fine di assicurare la protezione diplomatica dei propri cittadini».

d) La sentenza Nada del Tribunale federale della Confederazione elvetica

E' significativo che i ragionamenti elaborati dal Tribunale di primo grado delle CE nella giurisprudenza sopra richiamata siano stati sostanzialmente ripresi, e ulteriormente elaborati, nella sentenza emessa sul ca-

²⁵ V. Simon, Mariatte, *Le «droit» à la protection diplomatique: droit fondamental en droit communautaire?*, in *Europe*, novembre 2006, 4 ss., 7. Ma v., per una diversa interpretazione, Gestri *Consiglio di Sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in 'protezione diplomatica' dei singoli?*, in corso di pubblicazione negli *Scritti in onore dal Professor Fausto Pocar*.

²⁶ V. Corte internazionale di giustizia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase*, ICJ Reports 1970, 3 ss., punto 78.

²⁷ Gestri, *Consiglio di Sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in 'protezione diplomatica' dei singoli?*, in corso di pubblicazione negli *Scritti in onore dal Professor Fausto Pocar*.

so *Nada* dal Tribunale federale di Losanna, suprema giurisdizione della Confederazione elvetica²⁸. La controversia traeva origine da una richiesta di cancellazione, presentata dall'interessato, da un elenco di soggetti colpiti da sanzioni in quanto ritenuti legati al terrorismo, elenco redatto dall'autorità svizzera sulla base della lista adottata dal Consiglio di sicurezza. La richiesta era stata rigettata dall'autorità federale elvetica, nonostante un'azione penale nei riguardi dell'interessato fosse stata archiviata per mancanza di prove. In particolare, l'autorità federale affermava di non poter disporre autonomamente la cancellazione dato che la Svizzera risultava vincolata dalle decisioni del Consiglio di sicurezza. L'interessato decideva quindi di presentare ricorso contro la decisione dell'autorità governativa e il caso veniva deferito al Tribunale federale. Nelle propria pronuncia, la suprema giurisdizione elvetica segue un percorso largamente corrispondente a quello delineato dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee nella giurisprudenza sopra ricordata, citata con approvazione, e giunge a conclusioni analoghe; ciò in particolare quanto alla configurabilità di un controllo giurisdizionale soltanto «marginale» relativamente a provvedimenti di attuazione di decisioni del Consiglio di sicurezza, limitato alla verifica di un eventuale contrasto con norme cogenti. Allo stesso tempo, il Tribunale federale svolge, anche al fine di tener conto di alcuni aspetti peculiari della fattispecie sottoposta alla sua cognizione, alcune considerazioni innovative, che sviluppano alcune premesse delineate dal Tribunale comunitario. Si deve tener presente che nel caso *de quo* il ricorrente non era cittadino svizzero né risiedeva nel territorio della Confederazione, vivendo a Campione d'Italia, *enclave* italiana. Alla luce di tale circostanza, le autorità governative svizzere avevano negato di poter presentare una richiesta di cancellazione nell'interesse del ricorrente di fronte al Comitato ONU. Sennonché, in virtù degli emendamenti alla procedura di cancellazione recentemente introdotti, l'interessato era stato abilitato a presentare una petizione di *de-listing* direttamente al Punto di contatto. Prendendo in considerazione la situazione così determinatasi, il Tribunale federale è giunto all'interessante conclusione per la quale le autorità svizzere hanno l'obbligo di appoggiare il ricorrente nella procedura di *de-listing*. In particolare, dato che il procedimento penale iniziato in Svizzera nei confronti del ricorrente si è concluso con un'archiviazione, il Governo federale dovrebbe comunicare i risultati delle indagini svolte e gli elementi raccolti agli altri Stati coinvolti nella procedura di *de-listing* gestita dal Consiglio di sicurezza.

²⁸ Tribunale federale, sentenza del 14 novembre 2007, *Nada v. SECO et al.*, BGE 133 II 450.

e) *La sentenza Kadi e Al Barakaat della Corte di giustizia delle Comunità europee*

Come già accennato, la Corte di giustizia, con sentenza del 3 settembre 2008, ha accolto i ricorsi d'impugnazione proposti contro le decisioni *Kadi* e *Yusuf/Al Barakaat* del Tribunale di primo grado. La Corte, muovendosi in un'ottica chiaramente «dualistica», ha sconfessato la tesi, sostenuta dal Tribunale e precedentemente illustrata, secondo la quale, in virtù del principio della prevalenza degli obblighi derivanti dalla Carta dell'ONU, un atto comunitario emanato al fine d'attuare una risoluzione *ex* capitolo VII del Consiglio di Sicurezza risulterebbe sottratto al controllo di legittimità quanto al rispetto dei diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento giuridico della Comunità. La Corte muove invero dall'affermazione per la quale «gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio secondo cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali» (punto 285). Più in particolare, i giudici comunitari negano che la tesi dell'esclusione del sindacato giurisdizionale riguardo ad un atto comunitario adottato in attuazione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza risulti dai principi propri dell'ordinamento creato dalle Nazioni Unite, il quale lascerebbe agli Stati membri la scelta delle modalità di recepimento delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nel proprio sistema giuridico interno. Dall'altro lato, tale tesi non trova, secondo la Corte, alcun fondamento nell'ambito del Trattato della Comunità Europea. A tal proposito, la Corte sottolinea come le disposizioni del Trattato istitutivo (artt. 307 e 297), richiamate dal Tribunale al fine di fondare sullo stesso diritto comunitario la prevalenza degli obblighi nascenti dalla Carta dell'ONU, non possano essere intese nel senso di autorizzare una deroga al principio della tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e alla «garanzia costituzionale» del controllo da parte della Corte della validità di qualsiasi atto comunitario sotto il profilo del rispetto di tali diritti (punti 300-317).

La Corte di giustizia rifiuta poi l'argomentazione per la quale essa avrebbe potuto astenersi dall'esercizio di un controllo di legittimità del regolamento impugnato con riferimento ai diritti fondamentali in ragione dell'esistenza, nel quadro delle Nazioni Unite, della descritta procedura di riesame delle sanzioni, la quale secondo detta argomentazione garantirebbe in maniera sufficiente i diritti fondamentali. Invero, a giudizio della Corte, la procedura di riesame, nonostante i miglioramenti apportati, non risulterebbe idonea ad assicurare agli individui un'adeguata tutela dei diritti di difesa (punti 318-325). La Corte osserva in par-

ticolare che la procedura in questione «non offre manifestamente le garanzie di una tutela giurisdizionale» e «rimane essenzialmente di natura diplomatica e interstatale»; le persone interessate non hanno alcuna possibilità effettiva di difendere i loro diritti e il Comitato decide per *consensus*, con diritto di veto di ogni componente. E' da notare al riguardo che la Corte non fa alcun cenno alla ricostruzione, fatta dal Tribunale di primo grado in *Ayadi* e *Hassan*, di obblighi a carico degli Stati coinvolti nella procedura e a forme di sindacato da parte dei giudici nazionali.

In base a quanto precede, la Corte giunge alla conclusione che le sentenze del Tribunale, risultando viziate da un errore di diritto per il fatto che il Tribunale si è astenuto dall'esercitare un sindacato di legittimità alla luce del rispetto dei diritti fondamentali garantiti dal diritto dell'Unione Europea, debbano essere annullate; inoltre, ritenendo che ciò sia consentito dallo stato degli atti, decide di statuire definitivamente sul merito della causa. A tal riguardo, la Corte stabilisce che il regolamento impugnato non ha manifestamente rispettato i diritti della difesa, in particolare il diritto al contraddittorio e il diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo (punti 334-351). In particolare, la Corte sottolinea che il regolamento è stato adottato senza che il Consiglio dell'Unione Europea abbia comunicato ai ricorrenti gli elementi che giustificavano l'inclusione nella lista, né abbia loro concesso il diritto di prenderne conoscenza entro un termine ragionevole dopo l'adozione di tali misure. Da ciò è conseguita altresì l'impossibilità per gli interessati di difendere i propri diritti in condizioni soddisfacenti di fronte al giudice comunitario. Inoltre, l'impossibilità per gli interessati di far valere le proprie ragioni avrebbe determinato anche una restrizione ingiustificata del diritto di proprietà.

Per altro verso, la Corte, non potendo escludere che l'applicazione delle sanzioni ai ricorrenti possa rivelarsi nel merito giustificata, ha deciso (*ex art. 231 TCE*) di mantenere in vita gli effetti del regolamento annullato per un periodo di tre mesi, in modo tale da consentire al Consiglio dell'Unione Europea di porre rimedio alle violazioni constatate (punti 374-375). In pratica, il Consiglio sarà tenuto ad elaborare procedure per la comunicazione agli interessati degli elementi sui quali si basa l'iscrizione nelle liste o quanto meno a operare in tal senso nei riguardi dei ricorrenti

A tale riguardo, la Corte sembra preoccuparsi di tracciare alcune linee all'interno delle quali il Consiglio dell'Unione Europea dovrebbe adottare le proprie decisioni, ripercorrendo questioni già analizzate dal Tribunale di primo grado relativamente alle misure di *listing* decise di-

rettamente dalle istituzioni dell'Unione Europea²⁹. In primo luogo, è la Corte riconosce che la notificazione della misura e la comunicazione degli elementi che la giustificano possa avvenire successivamente all'iniziale inclusione dell'interessato nella lista (punti 338-341). In secondo luogo, essa ammette che «talune considerazioni imperative riguardanti la sicurezza o la conduzione delle relazioni internazionali della Comunità e dei suoi Stati membri possono ostare alla comunicazione agli interessati di taluni elementi e, pertanto, all'audizione degli stessi in merito a tali elementi» (punto 342). A questo proposito, la Corte precisa che spetta al giudice comunitario attuare, nell'ambito del controllo giurisdizionale da esso esercitato, tecniche che consentano di conciliare le legittime preoccupazioni di sicurezza quanto alla natura e alle fonti di informazione e i diritti di difesa (punto 344).

Da sottolineare che la sentenza implica l'ammissibilità di un sindacato giurisdizionale, da parte dei giudici comunitari e *in primis* del Tribunale di primo grado, esteso al merito, volto cioè a valutare se l'iscrizione degli individui interessati nelle liste anti-terrorismo risulti giustificata alla luce degli elementi a carico degli stessi che siano stati portati a conoscenza dei giudici.

Rinviamo al paragrafo finale per alcune considerazioni sulla portata complessiva della sentenza del 3 settembre 2008.

IV. PROPOSTE PER L'ISTITUZIONE DI MECCANISMI DI REVISIONE INDIPENDENTE DELLE DECISIONI SULLE SANZIONI

Nell'opinione di un certo numero di Stati, il modo migliore per superare i limiti che, sotto il profilo della tutela dei diritti individuali, il sistema delle sanzioni individuali attualmente presenta consisterebbe nell'istituzione di meccanismi di revisione delle sanzioni da parte di organismi indipendenti, ai quali gli individui listati potrebbero far ricorso.

Una delle prime iniziative in tale direzione è stata promossa dalla Danimarca, la quale ha proposto l'istituzione a livello di Nazioni Unite di un Ombudsman, competente ad esaminare petizioni individuali in riferimento alle sanzioni. In armonia con le tradizionali caratteristiche di tale istituto, quale sviluppatosi dapprima negli ordinamenti interni e quin-

²⁹ V. in particolare Tribunale di primo grado, sentenza 12 dicembre 2006, *Organisation des Modjbedines du peuple d'Iran (OMPI)*, T-228/02, Racc., 2006, p. II-4665 ss.; sentenze 11 luglio 2007, *Sison*, T-47/03 e *Al-Aqsa*, T-327/03, inedite.

di nel quadro di sistemi regionali, l'Ombudsman non verrebbe in ogni caso dotato dell'autorità di adottare decisioni vincolanti riguardo alla cancellazione dalle liste. In pratica, dopo aver valutato la petizione di un individuo listato, o aver dato inizio ad un procedimento *ex officio*, l'Ombudsman disporrebbe soltanto della competenza ad indirizzare una raccomandazione al Comitato.

Un ventaglio di opzioni per l'istituzione di meccanismi di revisione indipendente delle sanzioni è prospettato nel Libro bianco pubblicato nel 2006 dallo *Watson Institute for International Studies*, nel quadro di un'iniziativa sponsorizzata dai Governi di Germania, Svezia e Svizzera. Da un lato, il Libro bianco propone tre meccanismi caratterizzati dal fatto che l'organo terzo, cui è affidata la revisione delle decisioni sulle sanzioni, non risulterebbe dotato di poteri vincolanti ma soltanto della possibilità di formulare raccomandazioni al Comitato, sui spetterebbe la decisione finale. Oltre all'eventualità di nominare un Ombudsman, appena analizzata, si prospetta la possibilità di attribuire competenze del genere allo stesso *Monitoring Team*, operante nel quadro del Comitato, o ad una commissione di esperti indipendenti.

Dall'altro lato, il Libro bianco esplora le possibilità relative alla creazione di meccanismi di revisione delle sanzioni ad opera di commissioni arbitrali (sul modello della Corte permanente di arbitrato o dell'ICSID) o addirittura da parte di un vero e proprio organismo giurisdizionale, con caratteristiche analoghe al Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite, istituito dalla Risoluzione 351 (IV) dell'Assemblea Generale.

Sviluppando alcune delle idee emerse nel quadro di tale esperienza, i Governi di Danimarca, Liechtenstein, Svezia e Svizzera hanno recentemente formulato un progetto a carattere più avanzato. In particolare, il Professor Michael Bothe dell'Università W. Goethe di Francoforte è stato incaricato di redigere un concreto progetto di procedura per il riesame delle sanzioni. Un primo risultato di tale iniziativa è rappresentato dal *Discussion Paper on Supplementary Guidelines for the Review of Sanctions Committees' Listing Decisions*, che è stato presentato ad una tavola rotonda tenutasi l'8 novembre 2007. Tale documento prospetta l'istituzione di una Commissione di revisione (*Review Panel*), formata da tre persone che offrano garanzie di indipendenza e le competenze per l'esercizio di funzioni giudiziarie (art. 3). La Commissione sarebbe competente ad esaminare le petizioni per la cancellazione dalle liste, ad essa trasmesse tramite il Focal Point, e a formulare le proprie conclusioni al riguardo in rapporti da sottoporre al Comitato. In particolare, la Commissione di revisione dovrebbe raccomandare la cancellazione «where the evidence available to it does not justify the listing» (art. 8 par. 1). Deve in ogni ca-

so sottolinearsi che alla Commissione di revisione non sarebbe attribuita la competenza ad adottare decisioni vincolanti ma soltanto mere «raccomandazioni», da sottoporre all'attenzione del Comitato 1267.

Una questione quanto mai delicata è quella che concerne il materiale informativo e probatorio sul quale la Commissione dovrebbe fondare le proprie decisioni. A tale proposito, il *Discussion Paper* si limita a prevedere un generale obbligo degli Stati membri e delle organizzazioni competenti di cooperare con la Commissione «to the fullest extent possible, in particular by providing any relevant information or evidence» (art. 6).

Non è facile immaginare l'impatto che queste recenti iniziative potranno avere nella pratica. Se è vero che un buon numero di Stati ha dichiarato il proprio sostegno per meccanismi di revisione indipendente delle decisioni in materia di iscrizione nelle liste è parimenti vero che altri Stati, inclusi alcuni membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, hanno mostrato scarso entusiasmo nei riguardi di tali iniziative e in certi casi una netta opposizione. In effetti, non si può ignorare che l'istituzione di meccanismi di revisione indipendente delle sanzioni aprirebbe la delicata questione dell'eventuale accesso alle informazioni, spesso confidenziali, sulle quali le decisioni di inclusione nelle liste sono fondate. Com'è evidente, la divulgazione non autorizzata di tali informazioni potrebbe avere conseguenze devastanti sulla lotta al terrorismo e mettere in pericolo la vita di coloro i quali sono impegnati nelle operazioni anti-terrorismo. Per altro verso, l'elaborazione di regole e procedure che assicurino la protezione delle informazioni confidenziali, in modo tale da superare la sfiducia degli Stati maggiormente impegnati nelle attività di repressione del terrorismo, non sembra affatto un compito agevole.

D'altra parte, è da dubitare che un sistema incentrato sulla creazione di organismi quali l'Ombudsman sulle sanzioni o la Commissione di esperti, i quali difettino della competenza ad adottare decisioni vincolanti *in subiecta materia*, possa davvero costituire una soluzione al problema in esame. Invero, anche ai sensi di siffatte proposte la decisione finale, relativamente al mantenimento di un nome sulle liste, rimarrebbe nelle mani del Comitato o del Consiglio di sicurezza, i quali ben potrebbero decidere in senso divergente rispetto alle raccomandazioni formulate dall'organismo «terzo». Al riguardo, è chiaro che qualora ciò avvenisse la credibilità del sistema verrebbe ancor più messa a repentaglio e risulterebbe addirittura incoraggiato l'esperimento di azioni legali da parte degli individui listati di fronte ai giudici nazionali³⁰.

³⁰ Vedi anche Watson Institute for International Studies, *op. cit.*, p. 46.

Soprattutto, soluzioni di tal genere non sembrerebbero idonee a soddisfare i requisiti delineati dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee riguardo alla garanzia di effettive possibilità di tutela a favore dell'individuo listato.

Per quanto concerne poi le opzioni consistenti nell'istituzione di commissione arbitrali *ad hoc* o di organismi a carattere giurisdizionale, dotati dell'autorità di sindacare le decisioni adottate dal Consiglio di sicurezza o da uno dei relativi comitati, esse appaiano piuttosto irrealistiche. E' infatti noto come alcuni dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza mantengano tradizionalmente una posizione di generale, radicale opposizione nei riguardi di meccanismi di revisione delle decisioni politiche del Consiglio, che difficilmente potrebbe costituire oggetto di eccezione in una materia così delicata quale la lotta al terrorismo internazionale.

V. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Da quanto si è detto in precedenza emerge che gli individui inclusi nelle liste redatte dal Consiglio di Sicurezza dispongono attualmente di differenti possibilità di tutela giuridica, peraltro tra loro non ben coordinate.

In primo luogo, nel quadro del sistema delle Nazioni Unite, gli interessati possono presentare petizioni per la propria cancellazione dalle liste agli Stati di cittadinanza (o nazionalità) e di residenza oppure direttamente al *Focal Point*. In tal modo essi mettono in moto il procedimento a carattere intergovernativo, nell'ambito del Comitato, descritto nel paragrafo 2. Si tratta di un meccanismo che, pur non riconoscendo un *locus standi* all'individuo di fronte al Comitato e iscrivendosi pertanto nel quadro della tradizione del diritto internazionale, sembra aver costituito oggetto di una significativa trasformazione. Se inizialmente l'azione degli Stati coinvolti (*in primis* dello Stato investito della petizione e dello Stato designante) sembrava caratterizzata da un'ampia discrezionalità politica quanto allo svolgimento degli atti contemplati dalla procedura di *de-listing*, gli emendamenti successivamente introdotti (in particolare con la creazione del *Focal Point*) e la ricostruzione delineata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee in *Ayadi* e *Hassan* e dal Tribunale federale svizzero nella sentenza *Nada* hanno evidenziato la possibilità d'interpretare la procedura in maniera evolutiva. Anche alla luce di tale giurisprudenza, abbiamo in effetti sostenuto in altra sede che la procedura di *de-listing* si caratterizza ormai quale meccanismo *sui generis* diretto ad assicurare l'interesse collettivo al corretto funzionamento di un sistema sanzionatorio gestito diretta-

mente dal Consiglio di Sicurezza³¹. Quest'ultimo ha esplicitamente affermato —nella risoluzione 1730 (2006)— l'impegno ad assicurare che «fair and clear procedures exist for placing individuals and entities on sanctions lists and for removing them», obiettivo confermato nella Risoluzione 1822 (2008). In altri termini, anche a seguito delle critiche formulate al sistema, e in presenza d'una perdurante ostilità a mezzi d'azione diretta dell'individuo (soprattutto nei confronti di atti del Consiglio di Sicurezza), la procedura di *de-listing* si è evoluta in un meccanismo di garanzia, ancorché a carattere intergovernativo, della *fairness* del sistema e, allo stesso tempo, dei diritti individuali (o degli interessi legittimi) degli individui coinvolti. In tal modo, lo Stato adito da una richiesta di *de-listing*, e più in generale ogni Stato coinvolto nella procedura, dovrebbe agire *non solo (o non tanto) in vista della tutela dei propri interessi particolari ma al fine d'assicurare l'obiettivo funzionamento del sistema e, quanto meno indirettamente, i diritti dell'individuo*. Tale lettura spiegherebbe la legittimazione «allargata» a formulare una richiesta di *de-listing* nell'interesse dell'individuo: oltreché dello Stato di cittadinanza, al quale è ovvio pensare in prima battuta ai fini di canalizzare le richieste individuali, dello Stato di residenza, che rappresenta un'importante alternativa a disposizione del singolo; e addirittura, nel quadro della procedura del *Focal point*, di ogni altro Stato membro del Comitato. Ai sensi di questa lettura, la tutela dei diritti dell'individuo dovrebbe essere assicurata, in via indiretta, dagli Stati coinvolti nella procedura a livello di Nazioni Unite, a carico dei quali potrebbero ricostruirsi veri e propri obblighi giuridici di agire secondo buona fede e diligentemente in vista del conseguimento dell'obiettivo. Si tratta di un'interpretazione che sembra corroborata dalla Risoluzione 1822 (2008) da ultimo adottata dal Consiglio di Sicurezza³².

Al fine di rafforzare le potenzialità di questa lettura, la giurisprudenza *Ayadi* a *Hassan* del Tribunale di primo grado delle Comunità europee aveva ricostruito, sulla base delle norme del diritto comunitario ma con un ragionamento che si è visto potersi estendere in termini generali, un diritto soggettivo degli interessati di rivolgersi, in caso d'ingiustificata inattività da parte dello Stato investito della petizione individuale, ai giudici interni, affinché questi esercitino un controllo giurisdizionale sul comportamento delle autorità nazionali ed eventualmente impongano loro di agire a tutela dell'interessato. Interpretazione ripresa e ulteriormente sviluppata dal Tribunale federale svizzero nel caso *Nada*. Già abbiamo avuto modo di rile-

³¹ V. *amplius* Gestri, *Legal Remedies*, cit., paragrafo 5 nonché Id., *Consiglio di Sicurezza*, cit.

³² Vedi in particolare i punti 20 e 28 della Risoluzione.

vare come nel complesso quest'interpretazione, pur escludendo l'assoggettabilità delle misure decise dal Consiglio di sicurezza ad un sindacato giurisdizionale pieno alla luce degli standard di tutela dei diritti fondamentali propri del diritto interno (o del diritto comunitario), avesse cercato di valorizzare gli elementi che possono ricavarsi, nei termini di garanzia delle esigenze di giustizia, dal quadro giuridico attualmente vigente.

Una diverso scenario si è tuttavia aperto a seguito dell'emanazione, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, della sentenza di secondo grado sui casi *Kadi* e *Al Barakaat*, precedentemente richiamata. Risulta al momento difficile prevedere quali sviluppi potranno derivare dalla sentenza del 3 settembre 2008. Nonostante le riserve manifestate dai giudici della Corte di giustizia riguardo alla procedura prevista a livello di Nazioni Unite, potrebbe forse ritenersi che la sentenza *Kadi/AL Barakaat* non sia *per se* inconciliabile con il sistema vigente. Si è visto come le modifiche apportate a quest'ultimo, anche grazie alla Risoluzione 1822(2008), prevedano ormai meccanismi per la notificazione agli interessati delle misure adottate nei loro confronti e per la comunicazione degli elementi sui quali esse si basano (o quanto meno di quelli che, a giudizio dello Stato designante, possano essere resi pubblici). Da notare che il paragrafo 13 della Risoluzione istruisce il Comitato a rendere accessibile sul proprio sito, in coordinamento con gli Stati designanti, una descrizione sommaria delle ragioni fondanti l'iscrizione anche rispetto ai privati inseriti nella lista prima dell'adozione della Risoluzione stessa. Si profila dunque un miglioramento del sistema sotto il profilo della comunicazione degli elementi a carico degli interessati anche riguardo ai provvedimenti di *listing* meno recenti.

Non è dunque da escludere che il Consiglio dell'Unione Europea possa porre rimedio alle violazioni constatate dalla Corte, quanto alla comunicazione ai ricorrenti degli elementi che hanno determinato la loro iscrizione nelle liste, mediante l'adozione di procedure o meccanismi attuativi che si muovano all'interno del quadro delineato a livello di Nazioni Unite, pur con le necessarie integrazioni e miglioramenti. In particolare, è naturale pensare ad una possibile riproposizione, *mutatis mutandis*, dei meccanismi di notificazione e comunicazione degli addebiti recentemente predisposti dal Consiglio dell'Unione in riferimento al regime sanzionatorio imperniato sulla redazione di «liste europee»³³; mec-

³³ E' qui fatto riferimento al sistema fondato sulla Posizione comune 2001/931/PESC e sul Regolamento 2580/2001/CE, adottati in attuazione della Risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di Sicurezza. Per una descrizione delle misure rilevanti v. European Union, Factsheet, *The EU list of persons, groups and entities subject to specific measures to combat terrorism*, 15 July 2008 (reperibile su: <http://www.consilium.europa.eu>) nonché Council of the European Union, doc. 10826/07, 21 June 2007 (*ibidem*).

canismi elaborati a seguito di alcune sentenze del Tribunale che avevano messo in luce limiti del sistema previgente sotto il profilo della garanzia dei diritti di difesa e di accesso alla giustizia³⁴. In effetti, è dato rilevare una certa convergenza tra le soluzioni previste dal Consiglio dell'Unione in riferimento alle «liste europee» e quelle che si delineano a seguito degli sviluppi più recenti a livello di Nazioni Unite.

In concreto, la possibilità di mettere in opera meccanismi che, pur rispondendo ai requisiti indicati dalla Corte di Giustizia, si inquadrano nelle regole stabilite nelle Linee guida del Comitato ONU dipenderà dal grado di cooperazione che potrà realizzarsi tra l'Unione (e/o i suoi Stati membri) e gli Stati che originariamente hanno proposto la designazione degli individui interessati. Ciò in particolare quanto alla realizzazione di uno scambio di informazioni «sensibili», a sua volta condizionato dall'affidabilità delle procedure che saranno elaborate da parte europea a protezione delle relative fonti.

Per altro verso, si è visto che la sentenza della Corte di Giustizia postula la configurabilità di un sindacato giurisdizionale, da parte del giudice comunitario, *sul merito* delle misure adottate in attuazione delle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza. Come si è detto, le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza e le Linee guida del Comitato non escludono *expressis verbis* la possibilità per gli interessati di ricorrere ai giudici nazionali (o nella fattispecie comunitari) per far valere le proprie ragioni. Anche se un sindacato puntuale e diffuso sulla legittimità delle misure decise dal Consiglio di Sicurezza, da parte dei giudici degli Stati membri delle Nazioni Unite, potrebbe apparire non in linea con la *ratio* sottostante l'adozione di sanzioni «globali» volte a combattere il terrorismo.

E' in ogni caso evidente che una *collisione diretta tra il sistema regionale e quello globale* non potrebbe che prodursi qualora i giudici comunitari dovessero ritenere nel merito ingiustificata l'applicazione delle misure ai ricorrenti e siffatta conclusione non fosse condivisa all'interno del Comitato delle Nazioni Unite, in specie dallo Stato designante.

Come abbiamo già sostenuto commentando le conclusioni presentate sulla causa *de qua* dall'Avvocato generale Poiarés Maduro³⁵, *da un punto di vista di politica giudiziaria* non v'è dubbio che l'approccio poi accolto dalla Corte di Giustizia rischia di compromettere, soprattutto se

³⁴ V. *supra*, nota 29.

³⁵ V. Gestri, *Legal Remedies*, cit., para. 3.4

riproposto dai giudici di Stati non in prima linea nella lotta al terrorismo, il ruolo fondamentale del Consiglio di Sicurezza nel coordinare un'azione globale di prevenzione delle attività terroristiche. Inoltre, *sotto il profilo prettamente giuridico*, una soluzione diversa da quella delineata nella sentenza della Corte non ci pareva irragionevole, pur muovendosi nell'ottica del controllo da parte del giudice comunitario sul rispetto dei diritti fondamentali garantiti dall'Unione Europea. Invero, il diritto alla tutela giurisdizionale, nell'interpretazione che ne è generalmente data nell'ordinamento dell'Unione, è suscettibile di incontrare limitazioni, a condizione che esse risultino necessarie e proporzionate e tali da non annullare completamente la sostanza del diritto stesso. Ora, anche in considerazione dell'importanza dell'obiettivo contemplato dalle sanzioni, potrebbe sostenersi che, grazie ai miglioramenti apportati nel quadro delle Nazioni Unite e in virtù della lettura evolutiva del sistema suggerita dalla giurisprudenza *Ayadi* del Tribunale, i meccanismi a disposizione dell'individuo non risultino in realtà manifestamente inadeguati e tali da violare la sostanza stessa dei diritti di difesa e di accesso alla giustizia dell'individuo. Da aggiungere che nelle fattispecie in esame il diritto alla tutela giurisdizionale dovrebbe comunque essere bilanciato col diritto individuale alla sicurezza, avente parimenti carattere fondamentale. Invero, ai sensi dei Trattati l'azione dell'Unione Europea deve esser «costituzionalmente» volta ad assicurare una «spazio di libertà, sicurezza e giustizia», nel quale sia garantito alle persone «un livello elevato di sicurezza» (art. 29 del Trattato UE e art. 61 del Trattato CE). D'altra parte, la prevenzione costituisce essa stessa un aspetto essenziale della *rule of law*³⁶.

La Corte di Giustizia ha tuttavia scelto una strada diversa.

³⁶ V. Tomuschat, *op. cit.*, p. 539.