



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento: Diritto comparato

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN: DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO
PRIVATO E DEL LAVORO

INDIRIZZO: DIRITTO INTERNAZIONALE 'ALBERICO GENTILI'

CICLO: XXIV

**TITOLO TESI: L'impatto delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU sul sistema di
protezione dei diritti umani della CEDU**

Direttore della Scuola: Prof.ssa Manuela Mantovani

Coordinatore d'indirizzo: Prof.ssa Alessandra Pietrobon

Supervisore: Prof. Francesco Salerno

Dottoranda: Delia Rudan

INDICE SOMMARIO

<i>Abbreviazioni</i>	iv
INTRODUZIONE	7

CAPITOLO I

IL RAPPORTO TRA LA CARTA DELLE NAZIONI UNITE E LA CEDU

1. Il rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e la tutela dei diritti umani	19
2. Il ruolo dell'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite	32
3. Carta delle Nazioni Unite e sanzioni individuali	38
4. Il rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e la CEDU nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo	53

CAPITOLO II

L'INFLUENZA DELLE RISOLUZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA SULLA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI NELLA CEDU

1. L'incidenza degli obblighi scaturenti dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza sulla CEDU: premessa	71
2. La subordinazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza agli obblighi internazionali posti a garanzia dei diritti umani	72
3. La possibile configurazione dell'emergenza terroristica come "pericolo pubblico che minacci la vita della nazione": la deroga del Regno Unito all'art. 5 della CEDU	76
4. Sanzioni individuali e garanzie processuali alla luce dell'art. 6 della CEDU: premessa	86
4.1 Natura delle sanzioni individuali e applicabilità dell'art. 6 della CEDU	87
4.2 Quali garanzie processuali assicurare agli individui destinatari di sanzioni	90
4.3 Sanzioni individuali e diritto di accesso a un tribunale	92
4.4 Sanzioni individuali e diritto di difesa	99
4.5 Sanzioni individuali e diritto di accesso ai documenti	103
5. Sanzioni individuali e diritto a un ricorso effettivo (art. 13 della CEDU)	106

6.	Sanzioni individuali e diritto di proprietà (art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU)	119
7.	Profili di comparazione con la protezione dei diritti umani nel Patto internazionale sui diritti civili e politici: il caso <i>N. Sayadi and P. Vinck v. Belgium</i> davanti al Comitato dei diritti umani	133

CAPITOLO III

L'INCIDENZA DELLA CEDU NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

1.	Il rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e l'ordinamento dell'Unione europea	145
2.	L'attuazione delle sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza da parte dell'Unione europea	157
3.	Il principio della "protezione equivalente" dei diritti umani: dal caso <i>Bosphorus</i> alla decisione <i>Gasparini</i> della Corte europea dei diritti dell'uomo	167
4.	La rilevanza della CEDU nell'ordinamento dell'Unione europea e la prospettiva dell'adesione dell'UE alla CEDU	181

CAPITOLO IV

L'ATTUAZIONE DELLE SANZIONI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1.	La disciplina costituzionale italiana prevista per l'attuazione degli obblighi internazionali	195
2.	La rilevanza degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite nell'ordinamento italiano	205
3.	Il coordinamento in ambito costituzionale di Carta, CEDU e diritto dell'Unione europea	210
4.	Il procedimento nazionale per l'attuazione delle sanzioni individuali: il decreto legislativo n. 109 del 22 giugno 2007	213
5.	Il bilanciamento tra garanzie processuali ed esigenze di sicurezza nazionale tra Costituzione e obblighi internazionali	218

CONCLUSIONI	221
<i>Bibliografia</i>	231
<i>Indice della giurisprudenza</i>	273
<i>Abstract</i>	283

ABBREVIAZIONI

<i>AEDI</i>	Anuario español de derecho internacional
<i>AFDI</i>	Annuaire français de droit international
<i>AJIL</i>	American Journal of International Law
<i>AUILR</i>	American University International Law Review
<i>Berkeley J. Int. L.</i>	Berkeley Journal of International Law
<i>BYIL</i>	The British Yearbook of International Law
<i>Cass.</i>	Corte di Cassazione
<i>CD</i>	Collection of decisions of the European Commission of Human Rights / Recueil des décisions de la Commission Européenne des Droits de l'Homme
<i>CE</i>	Comunità europea
<i>CEDU</i>	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
<i>CI</i>	La Comunità internazionale
<i>CILJ</i>	Cornell International Law Journal
<i>CJTL</i>	Columbia Journal of Transnational Law
<i>CMLR</i>	Common Market Law Review
<i>CS</i>	Comunicazioni e studi dell'Istituto di diritto internazionale e straniero dell'Università di Milano
<i>CYELS</i>	Cambridge Yearbook of European Legal Studies
<i>DCI</i>	Diritto del commercio internazionale
<i>Digesto</i>	Digesto delle discipline pubblicistiche
<i>Dir. com. e scambi int.</i>	Diritto comunitario e degli scambi internazionali
<i>Dir. pen. proc.</i>	Diritto penale e processo
<i>Dir. uomo</i>	Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie
<i>DPCE</i>	Diritto pubblico comparato ed europeo
<i>DR</i>	European Commission on Human Rights/ Commission Européenne des Droits de l'Homme. Decisions and Reports/ Décisions et rapports
<i>DUDI</i>	Diritti umani e diritto internazionale
<i>DUE</i>	Il Diritto dell'Unione Europea
<i>EG</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>EHRLR</i>	European Human Rights Law Review
<i>EJIL</i>	European Journal of International Law
<i>ELR</i>	European Law Review
<i>Enc. dir.</i>	Enciclopedia del diritto
<i>EPIL</i>	Encyclopaedia of Public International Law
<i>Eur. Foreign Affairs Review</i>	European Foreign Affairs Review

<i>FinnYIL</i>	Finnish Yearbook of International Law
<i>Fordham ILJ</i>	Fordham International Law Journal
<i>Foro it.</i>	Il Foro italiano
<i>GDA</i>	Giornale di diritto amministrativo
<i>Giur. cost.</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>Giur. it.</i>	Giurisprudenza italiana
<i>G.U.</i>	Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana
<i>G.U.C.E.</i>	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
<i>G.U.U.E.</i>	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
<i>GYIL</i>	German Yearbook of International Law
<i>HHRJ</i>	Harvard Human Rights Journal
<i>HILJ</i>	Harvard International Law Journal
<i>HRLR</i>	Human Rights Law Review
<i>HRQ</i>	Human Rights Quarterly
<i>ICJ Reports</i>	International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders
<i>ICLQ</i>	International and Comparative Law Quarterly
<i>ICLR</i>	International Community Law Review
<i>ILM</i>	International Legal Materials
<i>IOLR</i>	International Organizations Law Review
<i>IYIL</i>	Italian Yearbook of International Law
<i>Indian JIL</i>	Indian Journal of International Law
<i>JICJ</i>	Journal of International Criminal Justice
<i>KFOR</i>	Kosovo Force (NATO)
<i>LJIL</i>	Leiden Journal of International Law
<i>Max Planck UNYB</i>	Max Planck Yearbook of United Nations Law
<i>NATO</i>	North Atlantic Treaty Organization
<i>NILR</i>	Netherlands International Law Review
<i>NJIL</i>	Nordic Journal of International Law
<i>NQHR</i>	Netherlands Quarterly of Human Rights
<i>NYIL</i>	Netherlands Yearbook of International Law
<i>QC</i>	Quaderni costituzionali
<i>Raccolta</i>	Raccolta della giurisprudenza della Corte e del Tribunale di primo grado
<i>Rass. parl.</i>	Rassegna parlamentare
<i>RBDI</i>	Revue belge de droit international
<i>RDI</i>	Rivista di diritto internazionale
<i>RDIPP</i>	Rivista di diritto internazionale privato e processuale
<i>Recueil des Cours</i>	Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye
<i>RFDA</i>	Revue française de droit administratif
<i>RGDIP</i>	Revue générale de droit international public
<i>RHDI</i>	Revue hellénique de droit international

<i>RIDC</i>	Revue internationale de droit comparé
<i>RSDIE</i>	Revue suisse de droit international et de droit européen
<i>RTDE</i>	Revue trimestrielle de droit européen
<i>RTDH</i>	Revue trimestrielle des droits de l'homme
<i>RUDH</i>	Revue universelle des droits de l'homme
<i>SIE</i>	Studi sull'integrazione europea
<i>TCE</i>	Trattato che istituisce la Comunità europea
<i>TFUE</i>	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
<i>TUE</i>	Trattato sull'Unione europea
<i>UE</i>	Unione europea
<i>UNCIO</i>	United Nations Conference on International Organization
<i>UNMIK</i>	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
<i>UNPROFOR</i>	United Nations Protection Force
<i>U.N. Yearbook</i>	Yearbook of the United Nations
<i>Yale JIL</i>	Yale Journal of International Law
<i>ZAöRV</i>	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
<i>ZöR</i>	Zeitschrift für öffentliches Recht

INTRODUZIONE

La presente ricerca trae spunto da alcuni principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a partire dai casi *Behrami* e *Saramati* sul rapporto intercorrente tra la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito: CEDU) e la Carta delle Nazioni Unite.

Nelle pronunce *Behrami* e *Saramati*, la Corte ha statuito che, in base all'art. 31, par. 3, lett. c) della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, “*the Convention has to be interpreted in the light of any relevant rules and principles of international law applicable in relations between its Contracting Parties*”¹ e in particolare, nel caso di specie, alla luce degli articoli 25 e 103 della Carta delle Nazioni Unite, e quindi anche delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Difatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sempre riconosciuto l'esistenza di norme internazionali in grado di condizionare l'interpretazione e l'applicazione della CEDU, affermando più volte che quest'ultima non si colloca in un *vacuum* giuridico.

L'art. 31, par. 3, lett. c) della Convenzione di Vienna, che fa riferimento alle norme esterne al sistema pattizio considerato, configura l'esigenza di coerenza ordinatoria del trattato con l'insieme delle norme internazionali giuridicamente rilevanti nei rapporti tra le parti². Questa norma esprime un principio generale per l'interpretazione dei trattati, secondo cui il trattato deve essere interpretato alla luce di “*any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties*”: trattasi della c.d. “*systemic integration*” del trattato all'interno dell'ordinamento internazionale³. Il fondamento dell'interpretazione sistemica è rappresentato dall'idea che i trattati siano creature del diritto internazionale: per quanto vasta possa essere la materia da essi disciplinata, i trattati hanno pur sempre una portata limitata e basano la loro stessa esistenza e applicazione sul fatto di essere parte dell'intero sistema giuridico internazionale⁴. Ciò significa che i trattati andranno interpretati e applicati alla luce dell'ordinamento internazionale complessivamente considerato.

La dottrina interpretativa del *vacuum* implica il condizionamento del diritto internazionale come ordinamento giuridico rispetto al trattato. Tale dottrina produce degli effetti particolari soprattutto qualora si tratti di interpretare il trattato in rapporto ad una norma gerarchicamente superiore ad esso; in tale caso, la norma convenzionale arretra la propria portata applicativa dinanzi a norme gerarchicamente superiori e si deve altresì privilegiare l'interpretazione che permette di armonizzare o di rendere compatibile il trattato stesso con la norma gerarchicamente superiore. Questo schema

¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, ric. n. 71412/01, par. 147, in <http://cmiskp.echr.coe.int>. Tutte le sentenze e le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo sono consultabili all'indirizzo <http://cmiskp.echr.coe.int>.

² F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, Padova, 2011, II ed., p. 184.

³ Cfr. C. MCLACHLAN, *The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention*, in *ICLQ*, 2005, p. 279 ss., p. 280.

⁴ Si veda C. MCLACHLAN, *The Principle of Systemic Integration*, cit., p. 280.

interpretativo ha valore sia riguardo alle norme imperative, che alle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al primato di cui sono dotate ai sensi dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite ed infine ai trattati in favore dei quali opera una clausola di subordinazione⁵.

Si è già detto che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha fatto spesso ricorso alla c.d. "dottrina del *vacuum* giuridico"; bisogna comunque precisare che in tale contesto la dottrina del *vacuum* non ha avuto un mero valore interpretativo, ma ha finito con l'assumere anche valenza di coordinamento *ratione materiae*, come dimostrano i casi *Behrami* e *Saramati*⁶.

Come è noto, la Carta delle Nazioni Unite affida al Consiglio di sicurezza la "*primary responsibility for the maintenance of international peace and security*" (art. 24, par. 1) e gli attribuisce specifici poteri per adempiere a tale compito.

L'azione del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale si svolge prevalentemente ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e si traduce soprattutto nell'adozione di risoluzioni tese a conservare o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tali risoluzioni hanno come base normativa il capitolo VII della Carta e acquistano pertanto carattere vincolante nei confronti di tutti gli Stati membri. Di conseguenza, gli effetti scaturenti da queste risoluzioni finiscono per assumere le caratteristiche di veri e propri obblighi *erga omnes* per tutti gli Stati membri dell'Organizzazione.

La tesi di dottorato si prefigge di studiare l'impatto delle sanzioni individuali, adottate dal Consiglio di sicurezza sulla base del capitolo VII della Carta nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche sospettate di compiere attività di terrorismo internazionale, sul sistema di protezione dei diritti umani delineato dalla CEDU, alla luce del principio di preminenza degli obblighi della Carta delle Nazioni Unite di cui all'art. 103 della Carta.

La presente ricerca sarà perciò focalizzata sull'esame delle sanzioni individuali, in particolar modo sulle modalità con cui tali sanzioni interagiscono con l'insieme del sistema giuridico internazionale e sui riflessi che queste misure producono sul rispetto e l'osservanza dei diritti umani.

Come è noto, le sanzioni individuali sono decise dal Consiglio di sicurezza *ex* capitolo VII della Carta e costituiscono delle misure che vincolano gli Stati ad adottare e attuare provvedimenti di tipo restrittivo nei confronti di presunti terroristi, attraverso il congelamento dei loro beni, la preclusione delle attività economiche e la limitazione della loro libertà di movimento⁷. Per l'adozione delle *targeted sanctions* il Consiglio di

⁵ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 184.

⁶ V. *infra* Cap. I, § 4.

⁷ Sulla prassi in tema di sanzioni individuali si vedano, tra gli altri: J. ALMQVIST, *A Human Rights Critique of European Judicial Review: Counter-Terrorism Sanctions*, in *ICLQ*, 2008, p. 303 ss.; M. ARCARI, *Observations sur les problèmes juridiques posés par les sanctions des Nations Unies et leur évolution récente*, in *Anuario espanol de derecho internacional*, 2006, p. 317 ss.; ID., *Sviluppi in tema di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste dei Comitati delle sanzioni del Consiglio di Sicurezza*, in *RDI*, 2007, p. 657 ss.; A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela giurisdizionale*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, a cura di F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi, Milano, 2008, p. 423 ss.; A. BIANCHI, *Security Council's Anti Terror*

sicurezza si avvale di alcuni organi sussidiari. Trattasi nello specifico del Comitato delle sanzioni, costituito con la risoluzione n. 1267 (1999), cui spetta il compito di individuare i nominativi di individui o entità da inserire nelle *black list*, e del *Monitoring Team*, a sua volta istituito tramite la risoluzione n. 1363 (2001), a cui è stato affidato l'incarico di monitorare l'attuazione delle sanzioni individuali da parte degli Stati e delle organizzazioni internazionali.

Preme, infatti, sottolineare che dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che stabiliscono l'adozione delle sanzioni individuali discende, in virtù della previsione contenuta nell'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite, l'obbligo per gli Stati di dare immediata attuazione alle *targeted sanctions*, emanando simili misure di carattere amministrativo⁸.

Le sanzioni individuali impongono difatti un obbligo di risultato in capo agli

Resolutions and their Implementation by Member States, in *JICJ*, 2006, p. 1044 ss.; N. BIRKHAUSER, *Sanctions of the Security Council Against Individuals. Some Human Rights Problems*, 2005, in http://www.esil-sedi.eu/fichiers/en/Birkhauser_860.pdf; P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo internazionale e la tutela dei diritti umani*, in *CI*, 2009, p. 401 ss.; M. BOTHE, *Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists: The Need to Comply with Human Rights Standards*, in *JICJ*, 2008, p. 541 ss.; I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights*, in *NJIL*, 2003, p. 159 ss.; E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment? The UN Security Council and the Rule of Law*, in *IOLR*, 2006, p. 189 ss.; A. CIAMPI, *Individual Remedies against Security Council Targeted Sanctions*, in *IYIL*, 2007, p. 55 ss.; ID., *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite all'attuazione di sanzioni del Consiglio di sicurezza dopo la sentenza Kadi della Corte di giustizia*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008), a cura di F. Salerno, Padova, 2010, p. 105 ss.; L. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme*, in *International Law and the Quest for its Implementation. Liber amicorum Vera Gowlland-Debbas*, a cura di L. Boisson de Chazournes, M. Kohen, Leiden-Boston, 2010, p. 73 ss.; B. CONFORTI, *Terrorismo internazionale e diritti umani: Consiglio di Sicurezza dell'ONU, giudice comunitario e giudici nazionali*, in *Giur. it.*, 2008, fasc. 1, p. 247 ss.; I. COUZIGOU, *La lutte du Conseil de Sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme*, in *RGDIP*, 2008, p. 49 ss.; P. DE SENA, *Comunità internazionale e individui nella prassi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di lotta al terrorismo*, in *Comunità e soggettività*, a cura di M. Tedeschi, Cosenza, 2006, p. 367 ss.; S. DEWULF, *Protecting Human Rights in the War on Terror: Challenging the Sanctions Regime Originating from Resolution 1267 (1999)*, in *NQHR*, 2006, p. 607 ss.; C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010; B. FASSBENDER, *Targeted Sanctions and Due Process*, studio commissionato dall'Office of the Legal Affairs delle Nazioni Unite, 20 marzo 2006, in http://untreaty.un.org/ola/media/info_from_lc/Fassbender_study.pdf; J. M. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge, 2007; 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 *IYIL*, 2007, p. 25 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 *CMLR*, 2009, vol. 46, p. 13 ss.; H. KELLER, *The UN anti-terror sanctions: regime under pressure*, in *HRLR*, 2009, p. 257 ss.; M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta e primato dei diritti umani*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, cit., p. 127 ss.; G. LYSEN, *Targeted UN Sanctions: Application of Legal Sources and Procedural Matters*, in *NJIL*, 2003, p. 291 ss.; C. OLIVIER, *Human Rights Law and the International Fight Against Terrorism: How do Security Council Resolutions Impact on States' Obligations Under International Human Rights Law? (Revisiting Security Council Resolution 1373)*, in *NJIL*, 2004, p. 399 ss.; T. TREVES, *Diritto individuale di petizione e sanzioni « intelligenti »*, Appunti, in *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, p. 913 ss.; L. VAN HERIK, *The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: in Need of Better Protection of the Individuals*, in *LJIL*, 2007, p. 797 ss.

⁸ F. SALERNO, *Quale "comunità di diritto" per il signor Kadi?*, in *RDI*, 2009, p. 110 ss., p. 110.

Stati e al medesimo tempo producono un effetto diretto nei confronti dei soggetti “listed”; tale effetto deriva dal fatto che l’obiettivo delle sanzioni in questione concerne proprio il trattamento da riservare agli individui o alle entità preventivamente individuate dalle cosiddette liste nere⁹.

Le sanzioni individuali, decise dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in virtù dei poteri conferitigli dal capitolo VII della Carta, comportano determinati obblighi per l’Unione europea e quindi i suoi Stati membri. In ragione delle specifiche competenze dell’Unione europea esistenti in materia di attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, l’immediata attuazione delle sanzioni individuali avviene di norma attraverso l’adozione di appositi regolamenti dell’Unione europea¹⁰. A tale proposito, occorre rilevare che il Consiglio UE ha riconosciuto che gli Stati membri dell’Unione europea possono procedere senza indugio alla misura di confisca in attesa delle misure dell’UE per l’attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite¹¹.

È noto, infatti, che in base alla Carta delle Nazioni Unite, le decisioni del Consiglio di sicurezza sono dirette solo agli Stati membri e le organizzazioni internazionali non ne sono vincolate¹². A differenza dei suoi Stati membri, l’Unione europea in quanto tale non è vincolata alla Carta delle Nazioni Unite, perciò non è tenuta in base al diritto internazionale ad accettare e applicare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, in conformità all’art. 25 della Carta¹³. Si può dunque asserire

⁹ Cfr. F. SALERNO, *Quale “comunità di diritto”*, cit., p. 111; di effetto diretto delle sanzioni individuali verso gli stessi soggetti “listed” parlano anche M. BOTHE, *Security Council’s Targeted Sanctions against Presumed Terrorists*, cit., p. 545 e C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights. The Case of Individual Sanctions*, Oxford, 2009, p. 13. Per un diverso orientamento cfr. BIRKHAUSER, *Sanctions of the Security Council Against Individuals*, cit., p. 2, il quale sostiene invece che quando il Consiglio di sicurezza adotta sanzioni dirette contro individui deve usare gli Stati membri come “intermediari”, perciò le sue decisioni vincolano gli Stati e non gli individui.

¹⁰ Si vedano, ad esempio, il regolamento (CE) n. 881/2002, adottato dal Consiglio in data 27 maggio 2002, 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, il regolamento (CE) n. 1190/2008, adottato dalla Commissione il 28 novembre 2008, recante centunesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002, ed infine il regolamento (CE) n. 1033/2009 adottato dalla Commissione in data 28 novembre 2009 e recante centoquindicesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002.

¹¹ Council of the European Union, *EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures*, Brussels, 9 luglio 2007, n. 11679/07, par. 19, in <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11679.en07.pdf>; F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell’attuazione delle misure del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo internazionale*, in *Sanzioni “individuali” del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, cit., p. 161 ss., p. 172.

¹² A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007, p. 175; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 262.

¹³ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-315/01, *Ahmed Abdullah Kadi c. Consiglio dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, par. 192, in <http://curia.europa.eu>. Tutte le sentenze e le ordinanze del Tribunale sono consultabili all’indirizzo <http://curia.europa.eu>. Cfr. sul punto: C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 262; U. VILLANI, *L’attuazione da parte dell’Unione europea delle decisioni del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e la lotta al terrorismo*, in *La crisi dell’Unione europea: problematiche generali e verifiche settoriali*. Atti del Convegno Napoli 20-21 ottobre 2006, a cura di M. L. Tuffano, Napoli, 2007, p. 162 ss., p. 166.

l'inesistenza di un obbligo internazionale dell'Unione europea a conformarsi alle norme della Carta delle Nazioni Unite, né in proprio né a titolo di sostituzione agli Stati membri¹⁴.

L'effetto obbligatorio delle decisioni del Consiglio di sicurezza si impone all'Unione europea in forza del proprio diritto, e non del diritto internazionale¹⁵. Secondo il diritto dell'UE, l'Unione europea non può violare gli obblighi incombenti sugli Stati membri in virtù della Carta delle Nazioni Unite né ostacolare la loro esecuzione; essa è anzi tenuta ad adottare (nell'esercizio delle competenze che le sono state trasferite dagli Stati membri) le disposizioni necessarie per consentire agli Stati membri di conformarsi a tali obblighi (*ex art. 234 del Trattato che istituisce la Comunità europea - attuale art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*)¹⁶.

Si deve rammentare che in base ai propri Trattati istitutivi l'Unione europea è competente a provvedere all'attuazione delle sanzioni¹⁷. I Trattati istitutivi delineano un quadro unico che si applica sia per l'attuazione delle sanzioni decise nell'ambito delle Nazioni Unite (dal Consiglio di sicurezza), che per le c.d. "sanzioni autonome" imposte dall'Unione europea, in mancanza di una precedente decisione in tal senso del Consiglio di sicurezza¹⁸. Ai sensi degli articoli 60 e 301 del Trattato che istituisce la Comunità europea (di seguito: TCE), il Consiglio UE prendeva le misure necessarie (solitamente con regolamenti), previa l'adozione nell'ambito della politica estera e della sicurezza comune (PESC) di una posizione o azione comune¹⁹. Sembra, dunque, che soltanto in

¹⁴ V. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 183. Per un'opinione di senso contrario, si deve tuttavia ricordare ciò che il Tribunale di primo grado aveva rilevato nei casi *Kadi e Yusuf*: "la Comunità deve essere considerata vincolata agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, alla stregua dei suoi Stati membri, in base allo stesso Trattato che la istituisce" (Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-315/01, *Ahmed Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 193). Il Tribunale riteneva infatti che nel momento di sottoscrizione del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE), gli Stati membri erano già vincolati agli impegni derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite; inoltre le competenze necessarie ad attuare gli obblighi degli Stati membri discendenti dalla Carta erano state trasferite alla stessa Comunità. Pertanto, attribuendo tali competenze alla Comunità, gli Stati membri avrebbero manifestato la loro volontà di vincolare la Comunità agli obblighi discendenti dalla Carta delle Nazioni Unite (v. para. 198-200 della sentenza *Kadi*). In particolare, dall'art. 307 del TCE (attuale art. 351 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) che contiene una clausola di salvaguardia degli obblighi assunti precedentemente al Trattato istitutivo dagli Stati membri nei confronti di Stati terzi, il Tribunale desume "l'obbligo delle istituzioni della Comunità di non ostacolare l'adempimento degli impegni degli Stati membri derivanti dalla Carta" (Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-315/01, *Ahmed Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 197).

¹⁵ Cfr. U. VILLANI, *L'attuazione da parte dell'Unione europea delle decisioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 176.

¹⁶ Si esprime invece a favore della rilevanza diretta nei confronti dell'Unione europea degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite o dalle decisioni del Consiglio di sicurezza S. MARCHISIO, *Il primato della Carta e la Comunità europea*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, cit., p. 87 ss., in particolare p. 97 ss.

¹⁷ Dato che l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza interessa settori che rientrano nella competenza dell'Unione europea, nella prassi è la stessa UE a procedere spontaneamente alla loro attuazione; v. in tal senso C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 262 s. Cfr.: S. BOHR, *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, in *EJIL*, 1993, p. 262 ss.; A. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, 2002.

¹⁸ Cfr. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 199.

¹⁹ A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite*, cit., p. 107

presenza di una simile posizione comune, in virtù degli artt. 60 e 301 del TCE, le istituzioni dell'Unione avessero l'obbligo di adottare gli atti necessari a questo scopo²⁰.

Nell'attuale quadro normativo dell'Unione europea, così come risultante a seguito delle modifiche apportate dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rilevano in special modo gli articoli 75²¹ e 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito: TFUE). Bisogna infatti ricordare che proprio il Trattato di Lisbona ha introdotto un'appropriata base giuridica per l'adozione delle sanzioni individuali²². Si fa riferimento all'art. 215, par. 2, del TFUE, il quale stabilisce che “*il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali*”, legittimando di fatto l'adozione di atti PESC idonei a incidere nelle sfere giuridiche soggettive degli individui²³. Come vedremo meglio più avanti, l'altra importante innovazione apportata dal Trattato di Lisbona in materia di sanzioni individuali riguarda la possibilità per la Corte di giustizia dell'Unione europea di “*pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea*” (art. 275, par. 2, del TFUE)²⁴. La suddetta nuova competenza riconosciuta alla Corte di giustizia mira a colmare una rilevante lacuna nella tutela giurisdizionale dei singoli emersa nella prassi europea²⁵.

È opportuno sottolineare che le sanzioni individuali decise dal Consiglio di

s. Cfr. altresì P. PIRRONE, *L'attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, vol. I, Napoli, 2004, p. 563 ss., p. 570.

²⁰ P. PIRRONE, *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia relativa ai casi Kadi e Al Barakaat*, in *DUDI*, 2009, p. 55 ss., p. 80.

²¹ L'art. 75 del TFUE (ex art. 60 del TCE) stabilisce espressamente quanto segue: “Qualora sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 67, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta misure per attuare l'insieme di misure di cui al primo comma. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche”.

²² V. C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 375; L. PALADINI, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *DUE*, 2009, p. 341 ss., p. 376.

²³ Cfr.: A. GATTINI, *Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, judgment of the Grand Chamber of 3 September 2008*, nyr, in *CMLR*, 2009, vol. 46, p. 213 ss., p. 218; N. LAZZERINI, *La tutela giurisdizionale degli individui rispetto agli atti PESC nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, in *RDI*, 2009, p. 1086 ss., p. 1100.

²⁴ V. *infra* Cap III. Per questo profilo si rinvia a N. LAZZERINI, *op. cit. supra*. In proposito si vedano altresì: C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 38; L. PALADINI, *op. cit.*, p. 376 s.; L. PANELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità*: Messina 26-27 giugno 2009, a cura di C. Zanghì e L. Panella, Torino, 2010, p. 341 ss., p. 345.

²⁵ A. ADINOLFI, *Il ruolo della Corte di giustizia dopo il Trattato di Lisbona*, in *Consiglio Superiore della Magistratura. Incontro di studio sul tema: La Corte di giustizia e il giudice nazionale*, Roma, 2010, p. 13, in <http://appinter.csm.it/incontri/relaz/20027.pdf>; C. SANNA, *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici italiani ed europei*, Milano, 2008, p. 72.

sicurezza si collocano all'interno dell'ordinamento internazionale; questo comporta che tanto l'interpretazione quanto l'applicazione delle sanzioni individuali va contestualizzata nell'insieme del sistema giuridico internazionale. Il suddetto ragionamento si giustifica proprio alla luce del fatto che ogni singola norma internazionale non può essere considerata isolatamente, ma va inserita nel sistema internazionale complessivamente considerato e armonizzata ad esso²⁶.

Bisogna inoltre considerare che le sanzioni individuali, adottate nel quadro della lotta globale al terrorismo internazionale, hanno notevoli riflessi nel campo della tutela dei diritti umani in quanto l'adozione di simili misure restrittive pone rilevanti problemi di compatibilità con i fondamentali diritti dell'uomo, riconosciuti e protetti da varie convenzioni, sia a carattere universale che a carattere regionale.

Onde comprendere in che modo il rispetto dei diritti umani diventi un effettivo condizionamento normativo sull'azione del Consiglio di sicurezza nella lotta al terrorismo internazionale e dunque sulle stesse sanzioni mirate, nel primo capitolo della tesi, si esaminerà in primo luogo il rapporto esistente tra la Carta delle Nazioni Unite e la tutela dei diritti umani, per verificare come sia la stessa Carta a mediare tra l'obbligo di rispettare ed osservare i diritti umani da un lato, e l'obbligo di dare esecuzione alle sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza in virtù del capitolo VII dall'altro.

La trattazione proseguirà con l'esame del fondamentale ruolo svolto dall'art. 103 della Carta in relazione agli obblighi degli Stati membri delle Nazioni Unite derivanti da altri trattati internazionali, ricostruirà brevemente la prassi in tema di sanzioni individuali, con particolare attenzione alle rilevanti norme della Carta ed alle modalità di funzionamento del regime sanzionatorio disposto nei confronti degli appartenenti e degli affiliati alla rete di Al-Qaeda e ai Talebani, e terminerà con l'analisi del rapporto intercorrente tra la Carta delle Nazioni Unite e la CEDU, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, della dottrina del *vacuum* giuridico ampiamente utilizzata dalla suddetta Corte e del primato degli obblighi della Carta sancito dal già menzionato art. 103.

Il secondo capitolo riguarda invece l'incidenza delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nella lotta al terrorismo internazionale sulla CEDU. La disamina si concentrerà sul rapporto esistente fra l'obbligo per gli Stati membri delle Nazioni Unite di dare attuazione alle sanzioni individuali nei confronti di persone fisiche o giuridiche sospettate di attività di terrorismo internazionale e l'obbligo di rispettare i diritti umani imposti da trattati internazionali, tra cui rientra la stessa CEDU.

In primis si affronterà il problema concernente la subordinazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza agli obblighi internazionali posti a garanzia dei diritti umani, alla luce della recente prassi degli organi delle Nazioni Unite²⁷ da cui

²⁶ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 25 s.; in senso conforme cfr. Corte internazionale di giustizia, parere 21 giugno 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, in *ICJ Reports* (1971), p. 16 ss., p. 31, par. 53. Tutte le sentenze e i pareri consultivi della Corte internazionale sono consultabili sul sito <http://www.icj-cij.org>.

²⁷ Si fa riferimento in particolare a: Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1822 (2008), 30 giugno 2008, in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions08.htm; Comitato delle sanzioni, *Guidelines*

emerge la necessità che la lotta al terrorismo si svolga nel rispetto dei diritti umani²⁸, oltre che del diritto umanitario.

In seguito si analizzerà la possibilità di configurare l'emergenza terroristica come "pericolo pubblico che minacci la vita della nazione" onde poter usufruire della deroga prevista dall'art. 15 della CEDU, soffermandosi in particolare sulla situazione del Regno Unito, che, in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, ha scelto di avvalersi della facoltà di deroga relativamente agli obblighi derivanti dall'art. 5, par. 1, della CEDU che disciplina i casi in cui gli individui possono essere legittimamente sottoposti a misure di detenzione o arresto²⁹.

La trattazione valuterà poi la compatibilità tra sanzioni individuali e diritti tutelati dalla CEDU, in specie il diritto al giusto processo (art. 6 CEDU), il diritto al ricorso effettivo (art. 13 CEDU) e il diritto alla proprietà (art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU). È noto che le sanzioni individuali producono dei riflessi sulla sfera privata degli individui che ne sono destinatari; si possono infatti verificare delle violazioni anche al diritto alla privacy ed alla reputazione degli individui, così come alla loro libertà di circolazione. Il presente lavoro tuttavia non esamina le possibili implicazioni delle misure sanzionatorie individuali su questi diritti, in quanto la prassi internazionale in materia è piuttosto scarsa e non consente di svolgere un'analisi approfondita di queste problematiche.

Si procederà infine ad una breve comparazione con il sistema di protezione dei diritti umani previsto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966,

del Comitato delle sanzioni, in http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf, che recepiscono le modifiche apportate dal Consiglio di sicurezza e prevedono che entro il 30 giugno 2010 sia compiuto un riesame completo dei nomi inseriti nella "black list" alla data del 30 giugno 2008 per garantire l'aggiornamento dell'elenco e confermare l'attualità dei motivi e delle circostanze che hanno condotto all'adozione delle sanzioni nei confronti dei soggetti interessati; Assemblea generale, *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, A/RES/63/185, risoluzione del 3 marzo 2009, in <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r63.shtml>; Assemblea generale, *Protection of Human Rights and fundamental freedoms while Countering Terrorism*, A/RES/60/158, risoluzione del 16 dicembre 2005, in <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r60.htm>; Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Report of the High Commissioner for the Human Rights on the protection of human rights and fundamental rights while countering terrorism*, 2 giugno 2008, UN Doc. A/HRC/8/13, in <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/8session/reports.htm>; Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Briefing by the UN High Commissioner for Human Rights Navanethem Pillay to the Counter-Terrorism Committee of the Security Council*, 29 ottobre 2009, in http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/rights/2009_10_09_hchr_brief.pdf.

²⁸ Cfr. in tal senso lo studio commissionato dall'Office of Legal Affairs delle Nazioni Unite a B. FASSBENDER, *Targeted Sanctions and Due Process*, 20 marzo 2006, cit.

²⁹ Sull'analisi della deroga effettuata dal Regno Unito all'art. 5, par. 1, della CEDU e delle problematiche relative alla legislazione britannica antiterrorismo si rinvia a: P. BONETALLI, *I diritti umani dopo l'undici settembre: il caso del Regno Unito*, in *CI*, 2003, p. 481 ss.; F. COSTAMAGNA, *Derogating from ECHR Obligations to Fight International Terrorism: Analysis of some Controversial Issues*, in *CI*, 2007, p. 111 ss.; M. COSTAS TRASCASAS, *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *DUDI*, 2009, p. 427 ss.; F. DE SANCTIS, *La deroga del Regno Unito alla Convenzione europea nell'ottica della giurisprudenza di Strasburgo*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, fasc. n. 5, p. 641 ss.; V. EBOLI, *La legislazione antiterrorismo britannica*, in *Giur. it.*, 2005, vol. n. 157, fasc. n. 12, p. 2454 ss.; V. H. HENNING, *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: Has the United Kingdom made a Valid Derogation from the European Convention on Human Rights?*, in *AUILR*, 2002, vol. n. 17, p. 1263 ss.; E. SCISO, *Libertà fondamentali della persona e misure di contrasto al terrorismo internazionale: Governo, Parlamento e giudici britannici a confronto*, in *RDI*, 2005, p. 464 ss.

soffermandosi sulle constatazioni del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite in margine alla comunicazione sul caso *Sayadi and Vinck v. Belgium*³⁰. Le affermazioni che il Comitato ha reso in questa occasione sono rilevanti per svariati motivi. In primo luogo perché ha riconosciuto che il provvedimento belga di attuazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza con cui si istituivano le c.d. sanzioni “individuali” violava il diritto alla libertà di movimento ed il diritto alla privacy dei ricorrenti, nei cui confronti erano state adottate sanzioni individuali. In secondo luogo perché il Comitato dei diritti umani ha considerato le violazioni del Patto senza farsi condizionare dalla presunta supremazia della Carta delle Nazioni Unite.

Il terzo capitolo si focalizzerà sulla questione relativa all’influenza esercitata dalla CEDU sull’ordinamento dell’Unione europea dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Andrà pertanto considerato in primo luogo il rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e l’ordinamento dell’Unione europea³¹, secondo i principi sanciti dalla Corte di giustizia nel noto caso *Kadi*³², ma soprattutto alla luce delle innovazioni

³⁰ Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione del 22 ottobre 2008, in UN. Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006 del 29 dicembre 2008 e reperibile all’indirizzo <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/1472-2006.pdf>. Per un commento sul caso *Sayadi and Vinck v. Belgium* si vedano: M. ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste*, cit., pp. 674-675; P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., pp. 418-422; J. F. FLAUSS, *Les “listes noires” de l’O.N.U. devant le Comité des droits de l’homme des Nations Unies*, in *RTDH*, 2010, p. 371 ss.; F. KRENC, *La Belgique “condamnée” pour la première fois par le Comité des droits de l’homme sur fond de lutte contre le terrorisme: cap sur Genève!*, in *Journal des tribunaux*, 2009, n. 6367 (24 oct. 2009), p. 621 ss.; M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee’s Views in Sayadi v. Belgium: A Missed Opportunity*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2009, p. 519 ss.; M. SCHEININ, *Is the ECJ Ruling in Kadi Incompatible with International Law?*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, a cura di M. Cremona, F. Francioni, S. Poli, EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, p. 57 ss. (in specie pp. 57-63), consultabile all’indirizzo http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12879/AEL_2009_10.pdf?sequence=3.

³¹ Sul tema del rapporto intercorrente tra la Carta delle Nazioni Unite e l’ordinamento dell’Unione europea, e più precisamente sugli effetti della Carta sul diritto dell’UE, cfr. G. GAJA, *Are the Effects of the UN Charter under EC Law Governed by Article 307 of the EC Treaty ?*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, cit., p. 5 ss.

³² Corte di giustizia dell’Unione europea (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, in <http://curia.europa.eu>. Le sentenze e le ordinanze della Corte di giustizia sono consultabili all’indirizzo <http://curia.europa.eu>. Tra gli innumerevoli contributi sul caso *Kadi* cfr: E. CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell’ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *RDI*, 2008, p. 1075 ss.; P. J. CARDWELL, D. FRENCH, N. WHITE, *European Court of Justice, Yassin Abdullah Kadi and Ali Barakaat International Foundation v. Council and Commission (Joined Cases C-402/05 P and C-415/05P) Judgment of 3 September 2008*, in *ICLQ*, 2009, p. 229 ss.; G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi*, in *HILJ*, 2010, p. 1 ss.; A. GATTINI, *op. cit.*; A. GIANELLI, *L’“autonomia” del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite*, in *RDI*, 2008, p. 1078 ss.; B. KUNOY, A. DAWES, *Plate Tectonics in Luxembourg: the Ménage à Trois between EC Law, International Law and the European Convention on Human Rights following the Un Sanctions Cases*, in *CMLR*, 2009, vol. 46, p. 73 ss.; H. LABAYLE, *Le controle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme: les black lists de l’Union dans le prétoire de la Cour de justice*, in *RTDE*, 2009, p. 231 ss.; N. LAVRANOS, *The Impact of the Kadi Judgment on the International Obligations of the EC Member States and the EC*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, cit., p. 47 ss.; P. PALCHETTI, *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale di una risoluzione del Consiglio di sicurezza?*, in *RDI*, 2008, p. 1085 ss.; R. PAVONI, *Freedom to Choose the Legal Means for Implementing UN Security Council Resolutions*

apportate dal Trattato di Lisbona. Successivamente si esaminerà la prassi dell'Unione europea³³ nel dare esecuzione alle sanzioni individuali. L'indagine proseguirà con la trattazione del c.d. principio della "protezione equivalente" dei diritti umani, più volte reiterato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con riferimento alla partecipazione degli Stati parti della CEDU ad organizzazioni internazionali, in particolare riguardo all'Unione europea³⁴ e terminerà con l'analisi della rilevanza assunta dalla CEDU nell'ordinamento dell'UE, nella prospettiva dell'adesione (ormai prossima) di quest'ultima alla CEDU.

Nel quarto ed ultimo capitolo si prenderà in esame la tematica concernente l'attuazione delle sanzioni all'interno dell'ordinamento italiano. Per una trattazione esauriente dell'argomento, sarà necessario dedicarsi prima all'analisi della disciplina prevista dalla Costituzione italiana per l'attuazione degli obblighi internazionali, con particolare riguardo all'importanza che gli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite rivestono nell'ordinamento italiano. Si dovrà dunque verificare come si coordinano, dal punto di vista costituzionale, tali obblighi tra il primato spettante alla

and the ECJ Kadi Judgment: A Misplaced Argument Hindering the Enforcement of International Law in the EC, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, cit., p. 31 ss.; F. STENHAMMAR, *United Nations Targeted Sanctions, the International Rule of Law and the European Court of Justice's Judgement in Kadi and Al-Barakaat*, in *NJIL*, 2010, p. 113 ss.; C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship between the Universal Legal Order under the Auspices of the United Nations and the EU Legal Order?*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, cit., p. 11 ss.; R. WESSEL, *The Kadi Case: Towards a More Substantive Hierarchy in International Law?*, in *IOLR*, 2008, p. 323 ss.; K. S. ZIEGLER, *Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The Kadi Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights*, in *HRLR*, 2009, p. 288 ss.

³³ Per un'analisi del tema concernente l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ed in particolare di quelle che istituiscono le sanzioni individuali, da parte dell'Unione europea nell'ambito della propria competenza si rinvia, tra gli altri, a: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali nelle misure UE contro il terrorismo*, in *DUE*, 2009, p. 47 ss.; A. BORGHI, *La législation de l'Union Européenne en matière de sanctions internationales et sa compatibilité avec les droits fondamentaux*, in *RTDH*, 2008, p. 1095 ss.; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., in particolare p. 175 ss.; ID., *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite all'attuazione di sanzioni del Consiglio di sicurezza dopo la sentenza Kadi della Corte di giustizia*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, cit.; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit.; A. LANG, *op. cit.*; L. PALADINI, *op. cit.*; P. PIRRONI, *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale*, cit.; T. TRIDIMAS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *EU Law, International Law and Economic Sanctions against Terrorism: the Judiciary in Distress?*, Research papers in law, College of Europe, European Legal Studies, n. 3/2008; A. VANDERPOORTER, *L'application communautaire des décisions du Conseil de Sécurité*, in *AFDI*, 2006, p. 102 ss.

³⁴ Si fa riferimento in particolare ai casi *M. & Co v. the Federal Republic of Germany* (Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 9 febbraio 1990, ric. n. 13258/87), *Heinz v. the Contracting States party to the European Patent Convention insofar as they are High Contracting Parties to the European Convention on Human Rights* (Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 10 gennaio 1994, ric. n. 21090/92), *Matthews v. the United Kingdom* (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 febbraio 1999, ric. n. 24833/94), *Bosphorus Hava Yolları Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, ric. n. 45036/98), *Boivin c. 34 États membres du Conseil de l'Europe* (Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 9 settembre 2008, ric. n. 73250/01), *Gasparini c. Italie et Belgique* (Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, ric. n. 10750/03) e *Coöperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse Kokkelvisserij U.A. v. the Netherlands* (Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 20 gennaio 2009, ric. n. 13645/05).

Carta, da un lato, e la necessità di garantire l'attuazione delle norme dell'Unione europea, e della CEDU, dall'altro lato. Successivamente verrà esaminato il decreto legislativo n. 109/2007 che disciplina il procedimento nazionale per l'attuazione delle sanzioni individuali. Infine si affronterà il delicato tema del bilanciamento tra garanzie processuali degli individui colpiti da sanzioni e le improrogabili esigenze di sicurezza nazionale, alla luce dei principi sanciti dalla Costituzione italiana e degli obblighi internazionali.

CAPITOLO I

IL RAPPORTO TRA LA CARTA DELLE NAZIONI UNITE E LA CEDU

SOMMARIO: 1. Il rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e la tutela dei diritti umani. - 2. Il ruolo dell'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite. - 3. Carta delle Nazioni Unite e sanzioni individuali.- 4. Il rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e la CEDU nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

1. *Il rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e la tutela dei diritti umani*

Definire il rapporto intercorrente tra la Carta delle Nazioni Unite e la tutela internazionale dei diritti umani rappresenta indubbiamente un'operazione complessa, ma si rende necessario per comprendere in che modo il rispetto dei diritti umani diventi un effettivo condizionamento normativo sull'azione del Consiglio di sicurezza nella lotta al terrorismo internazionale e dunque sulle stesse sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza.

La Carta delle Nazioni Unite presenta determinate caratteristiche che la differenziano dai trattati "ordinari"³⁵. La Corte internazionale di giustizia ha infatti asserito che gli strumenti costitutivi di organizzazioni internazionali (tra cui rientra indubbiamente la stessa Carta della Nazioni Unite) sono dei trattati di tipo particolare, in quanto il loro oggetto è creare nuovi soggetti di diritto internazionale dotati di una certa autonomia, a cui gli Stati parti affidano il compito di raggiungere determinati obiettivi. Per i trattati del genere possono sorgere specifici problemi interpretativi dovuti al loro carattere che è sì pattizio, ma allo stesso tempo "costituzionale". Per tali ragioni, nel processo interpretativo di simili trattati si deve prestare un'attenzione particolare ad alcuni elementi, quali la reale natura dell'organizzazione, gli scopi assegnati all'organizzazione dai suoi fondatori, gli imperativi associati all'effettivo svolgimento delle sue funzioni e la prassi dell'organizzazione stessa³⁶.

All'Onu viene ampiamente riconosciuta la c.d. "*objective international personality*", come da tempo affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo *Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations*³⁷.

La Carta delle Nazioni Unite istituisce i suoi organi principali, individua i fini ed i principi dell'organizzazione ed indica gli atti normativi che l'organizzazione può adottare.

³⁵ S. ROSENNE, *Developments in the Law of Treaties (1946-1986)*, Cambridge, 1989, in particolare cap. IV; opera citata anche da D. SCHWEIGMAN, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter. Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, The Hague- London- Boston, 2001, p. 14, nota n. 45.

³⁶ Corte internazionale di giustizia, parere 8 luglio 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, in *ICJ Reports* (1996), p. 66 ss., p. 75, par. 19.

³⁷ Corte internazionale di giustizia, parere 11 aprile 1949, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations (Article 4 of the Charter)*, in *ICJ Reports* (1949), p. 174 ss., p. 185.

Nonostante le peculiarità che la caratterizzano la Carta rimane un trattato³⁸; ciò significa che anche per essa troverà applicazione la disciplina dettata dalla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati conclusi tra Stati³⁹. Difatti l'art. 5 della Convenzione di Vienna stabilisce espressamente: “*la presente Convenzione si applica a qualsiasi trattato che rappresenti l'atto costitutivo di un'organizzazione internazionale e a qualsiasi trattato adottato in seno ad un'organizzazione internazionale, ferme ed impregiudicate restando le norme pertinenti dell'organizzazione*”⁴⁰.

L'interpretazione⁴¹ della Carta delle Nazioni Unite⁴² verrà perciò condotta in base alle regole previste dagli artt. 31-32 della Convenzione di Vienna, dedicati all'interpretazione dei trattati. La disciplina ivi contenuta ha valenza consuetudinaria⁴³.

La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati privilegia i criteri ermeneutici

³⁸ Così K. SKUBISZEWSKI, *Remarks on the Interpretation of the United Nations Charter, in Volkerrecht als Rechtsordnung, International Gerichtsbarkeit, Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler*, a cura di R. Bernhardt, Berlin, 1983, p. 891 ss., p. 892. Nello stesso senso cfr.: B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2010, p. 13; S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000, p. 46.

³⁹ La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (di seguito: Convenzione di Vienna) è stata adottata a Vienna il 23 maggio 1969 ed è entrata in vigore il 27 gennaio 1980.

⁴⁰ Cfr. nel medesimo senso R. GARDINER, *Treaty Interpretation*, New York, 2008, p. 112.

⁴¹ Sulla questione generale dell'interpretazione nel diritto internazionale si veda R. BERNHARDT, *Interpretation in International Law*, in *EPIL*, a cura di R. Bernhardt, 1995, vol. II, p. 416 ss. Per un'analisi puntuale e recente della tematica generale relativa all'interpretazione dei trattati si rinvia a R. GARDINER, *op. cit. supra*.

⁴² È stata la stessa Corte internazionale di giustizia a chiarire che per l'interpretazione della Carta delle Nazioni Unite si utilizzano i principi e le regole applicabili in generale all'interpretazione dei trattati. Cfr. in proposito Corte internazionale di giustizia, parere 20 luglio 1962, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, in *ICJ Reports* (1962), p. 151 ss., p. 157, ove si afferma espressamente: “On the previous occasions when the Court has had to interpret the Charter of the United Nations, it has followed the principles and rules applicable in general to the interpretation of treaties, since it has recognized that the Charter is a multilateral treaty, albeit a treaty having certain special characteristics”; il concetto è stato ribadito anche nel parere dell'8 luglio 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, in *ICJ Reports* (1996), cit., p. 13, par. 19. Sull'interpretazione della Carta delle Nazioni Unite si segnalano, tra gli altri, gli scritti di: G. ARANGIO-RUIZ, *The “Federal Analogy” and the UN Charter Interpretation: A Crucial Issue*, in *EJIL*, 1997, p. 1 ss.; B. FASSBENDER, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, in *CJTL*, 1998, p. 529 ss.; P. M. DUPUY, *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*, in *Max Planck UNYB*, 1997, p. 1 ss.; L. M. GOODRICH, E. HAMBRO, A. P. SIMONS (a cura di), *The Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, New York, London, 1969; S. MARCHISIO, *L'ONU*, cit., in particolare pp. 45-51; G. RESS, *Interpretation of the Charter*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, Oxford, 1994, p. 25 ss.; K. SKUBISZEWSKI, *op. cit.*

⁴³ In tal senso: Corte internazionale di giustizia, sentenza 12 novembre 1991, *Arbitral Award of 13 July 1989 (Guinea Bissau v. Senegal)*, in *ICJ Reports* (1991), p. 53 ss., p. 69 s., par. 48; Corte internazionale di giustizia, parere 8 luglio 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, in *ICJ Reports* (1996), cit., p. 75, par. 19; Corte internazionale di giustizia, sentenza 12 dicembre 1996, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America) (Preliminary Objections)*, in *ICJ Reports* (1996), p. 803 ss., p. 812, par. 23; Corte internazionale di giustizia, sentenza 25 settembre 1997, *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, in *ICJ Reports* (1997), p. 7 ss., p. 36 s., para. 43 e 46. Cfr. altresì: G. RESS, *Interpretation of the Charter*, cit., p. 179; D. SCHWEIGMAN, *op. cit.*, p. 12. Si veda anche C. LEBECK, *The European Court of Human Rights on the Relation between ECHR and EC-Law: the Limits of Constitutionalisation of Public International Law*, in *ZöR*, 2007, p. 195 ss., p. 216, ove l'autore dichiara che la Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene vincolante la Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati in quanto la considera un *corpus* di regole vincolanti di natura consuetudinaria.

oggettivi e ridimensiona notevolmente la portata dell'interpretazione soggettiva⁴⁴ che valorizza la volontà delle parti. L'art. 32 della Convenzione di Vienna prevede il ricorso al c.d. metodo soggettivo di interpretazione soltanto in via sussidiaria⁴⁵, vale a dire per confermare i risultati raggiunti con il criterio oggettivo o per determinare il senso del trattato quando l'interpretazione data in virtù dell'art. 31 lascia un senso ambiguo o conduce ad un risultato manifestamente assurdo o irragionevole.

L'articolo 31 della Convenzione di Vienna detta la regola generale per il processo di interpretazione dei trattati⁴⁶ ed elenca nel primo paragrafo alcuni criteri oggettivi: il metodo letterale, secondo cui il trattato deve essere interpretato "seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato"; il metodo logico-sistematico (che privilegia il contesto) per cui ad ogni singola disposizione si attribuisce il significato più consono ad assicurare uniformità con le altre disposizioni del trattato; ed infine il metodo teleologico⁴⁷ in base al quale l'interpretazione deve valorizzare l'oggetto⁴⁸ e lo scopo⁴⁹ del trattato.

Bisogna premettere che la Convenzione di Vienna non individua una gerarchia dei criteri oggettivi di interpretazione, sebbene il criterio letterale rappresenti la scelta più naturale in quanto conduce verso risultati meno discutibili⁵⁰. Si deve comunque sempre rammentare il fondamentale principio introdotto dall'art. 31, par. 1, della Convenzione in virtù del quale il trattato deve essere interpretato in buona fede⁵¹.

⁴⁴ L'interpretazione soggettiva del trattato, quale espressa dalla volontà delle parti, veniva privilegiata nella visione classica dell'interpretazione, secondo cui l'intenzione della parti è legge. Il criterio soggettivo prevede infatti che, per stabilire il corretto significato di una disposizione, si debba innanzitutto cercare il risultato che le parti intendevano raggiungere attraverso la conclusione del trattato. A tal fine l'interprete deve prendere in considerazione le circostanze in cui il trattato è stato ratificato e può fare ampio ricorso ai lavori preparatori.

⁴⁵ Ciò è confermato anche in dottrina; nel medesimo senso si veda, ad esempio, R. BERNHARDT, *Evolutionary Treaty Interpretation, Especially of the European Convention on Human Rights*, in *GYIL*, 1999, p. 11 ss., p. 14.

⁴⁶ Per un'analisi puntuale dell'art. 31 della Convenzione di Vienna in tema di interpretazione dei trattati si rinvia a J. M. SOREL, *Article 31. Règle générale d'interprétation*, in *Les Conventions de Vienne sur les droit des traites. Commentaire article par article*, a cura di O. Corten, P. Klein, Bruxelles, 2006, p. 1289 ss.

⁴⁷ Secondo il criterio teleologico si deve preferire l'interpretazione che meglio garantisce lo scopo e l'oggetto del trattato. Una simile interpretazione può perfino prescindere dall'intenzione originale delle parti dato che l'obiettivo generale del trattato prevale sull'intenzione che le parti avevano nel momento di conclusione del trattato; così D. SCHWEIGMAN, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁸ L'oggetto del trattato è costituito dall'effetto giuridico dello stesso trattato. In tal senso: S. MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 47.

⁴⁹ Lo scopo del trattato può essere individuato nell'obiettivo comune che le parti hanno inteso raggiungere.

⁵⁰ Si vedano: M. VILLIGER, *Article 31. General rule of interpretation*, in *Commentary of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, di M. Villiger, Leiden, Boston, 2009, p. 415 ss., p. 426 ove l'autore asserisce che il significato letterale del termine rappresenta il punto di partenza del processo di interpretazione; G. RESS, *Interpretation of the Charter*, cit., p. 30. Nello stesso senso cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 8 luglio 1986, *Lithgow and Others v. the United Kingdom*, ric. n. 9006/80, 9262/81 e altri, par. 114, in cui si sancisce espressamente: "Moreover, the words of a treaty should be understood to have their ordinary meaning (see Article 31 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties), and to interpret the phrase in question as extending the general principles of international law beyond their normal sphere of applicability is less consistent with the ordinary meaning of the terms used, notwithstanding their context".

⁵¹ Corte internazionale di giustizia, sentenza 20 dicembre 1974, *Nuclear Tests (New Zealand v.*

Il criterio teleologico⁵² si rivela utile anche per interpretare la Carta delle Nazioni Unite⁵³. In particolare, lo scopo della Carta deve essere ricavato dal complesso delle sue previsioni⁵⁴. Qualora si tratti di precisare gli scopi specifici del trattato o di alcune singole disposizioni di esso, l'interprete si può rivolgere al preambolo del trattato che di per se è privo di valore vincolante⁵⁵.

In virtù della c.d. "regola dell'effetto utile", qualora siano possibili due o più interpretazioni, si deve scegliere quella più efficace per perseguire lo scopo del trattato⁵⁶. Tale principio, pur non essendo espressamente citato dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, costituisce un criterio ermeneutico di tipo oggettivo riconducibile all'interpretazione teleologica⁵⁷.

La regola dell'effetto utile è applicabile anche in relazione alla Carta delle Nazioni Unite; come ha chiarito il giudice de Visscher nell'opinione dissenziente in margine al parere consultivo sull'*International Status of South-West Africa*: "*it is an acknowledged rule of interpretation that treaty clauses must not only be considered as a whole, but must also be interpreted so as to avoid as much as possible depriving one of them of practical effect for the benefit of others. This rule is particularly applicable to the interpretation of a text of a treaty of a constitutional character like the United Nations Charter, above all when, as in this case, its provisions create a well-defined*

France), in *ICJ Reports* (1974), p. 457 ss., p. 473, par. 49; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 100. V. M. VILLIGER, *Article 31*, cit., p. 425.

⁵² Sull'utilizzo del criterio teleologico cfr.: F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 180 s.; Corte internazionale di giustizia, sentenza 27 giugno 2001, *La Grand (Germany v. the United States of America)*, in *ICJ Reports* (2001), p. 466 ss., p. 502, par. 101 s.; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 novembre 1978, *Luedicke, Belkacem and Koc v. Germany*, ric. n. 6210/73, n. 6877/75 e n. 7132/75, par. 39.

⁵³ Cfr. S. MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 47, ove l'autore asserisce che "l'uso congiunto del metodo d'interpretazione contestuale, per il quale le norme della Carta sono da interpretarsi tenendo conto della loro funzione in un insieme organizzato, e del metodo teleologico, per il quale la norma deve essere apprezzata nel quadro degli obiettivi del diritto delle Nazioni Unite considerato nel suo complesso, consente di tenere conto dello stadio di evoluzione di quest'ultimo nel momento in cui va data applicazione alle disposizioni di cui si tratta".

⁵⁴ Si veda G. RESS, *Interpretation of the Charter*, cit., p. 42.

⁵⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 febbraio 1975, *Golder v. the United Kingdom*, ric. n. 4451/70, par. 34. Ivi la Corte ha statuito quanto segue: "As stated in Article 31, par. 2, of the Vienna Convention, the Preamble to a treaty forms an integral part of the context. Furthermore, the preamble is generally very useful for the determination of the "object" and the "purpose" of the instrument to be construed".

⁵⁶ Cfr.: G. RESS, *Interpretation of the Charter*, cit., p. 42; F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 181; M. VILLIGER, *Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, in *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Röss*, Köln, 2005, p. 317 ss., p. 325. Nel medesimo senso: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 novembre 1978, *Luedicke, Belkacem and Koc v. Germany*, cit., par. 42; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 ottobre 1979, *Airey v. Ireland*, ric. n. 6289/73, par. 24, ove si afferma che "the Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective"; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 2 marzo 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, ric. n. 61498/08, par. 162 in cui la Corte dichiara: "As stated above, the Court's approach in interpreting the Convention must be guided by the fact that its object and purpose as an instrument for the protection of individual human beings requires that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective".

⁵⁷ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 181.

*international régime, and for that reason may be considered as complementary to one another*⁵⁸.

Il principio di effettività è alla base anche della dottrina sui c.d. “poteri impliciti”, la quale rappresenta un importante criterio ermeneutico rapportabile all’interpretazione teleologica ed è particolarmente utilizzata per interpretare gli statuti delle organizzazioni internazionali, in special modo la Carta delle Nazioni Unite⁵⁹. Secondo questa dottrina si può annoverare tra i contenuti della norma tutto ciò che la medesima disposizione non vieta espressamente⁶⁰. Applicando questo criterio ermeneutico alla Carta delle Nazioni Unite, ne deriverebbe che all’Organizzazione andrebbero riconosciuti tutti i poteri necessari per l’esercizio delle funzioni ad essa assegnate⁶¹.

L’interpretazione teleologica svolge un ruolo fondamentale rispetto alle convenzioni in materia di diritti umani⁶². In particolare, si considera vincolante la soluzione interpretativa che comporta l’obbligo per lo Stato di osservare il trattamento più favorevole per l’individuo⁶³.

La tutela dei diritti umani rientra tra gli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite⁶⁴. Lo si riscontra nel preambolo ove si annuncia l’intenzione delle Nazioni Unite

⁵⁸ Corte internazionale di giustizia, parere 11 luglio 1950, *International Status of South-West Africa*, in *ICJ Reports* (1950), p. 128 ss., p. 187.

⁵⁹ V. J. M. SOREL, *Article 31*, cit., p. 1300. Contro l’applicazione della teoria dei poteri impliciti all’ONU si segnalano gli scritti di G. ARANGIO-RUIZ: *The “Federal Analogy” and the UN Charter Interpretation: A Crucial Issue*, cit.; ID., *La pretesa “analogia federale” nella Carta delle Nazioni Unite e le sue implicazioni*, in *Le Nazioni Unite* a cura di L. M. Forlati Picchio, Torino, 2000, p. 249 ss. Nello stesso senso anche F. LATTANZI, *Consiglio di Sicurezza*, in *EG*, 2000, p. 5: “a nessun organo delle Nazioni Unite sono dunque attribuibili poteri impliciti ulteriori rispetto a quelli espressamente previsti e concordati da e fra Stati sovrani e indipendenti. E non credo, del resto, che la Corte internazionale di giustizia abbia mai applicato questa teoria per estendere i poteri del Consiglio di Sicurezza. Nel Parere dell’11 aprile 1949 relativo ai danni subiti da funzionari delle Nazioni Unite, e che si pretende aver applicato tale teoria, ci si riferisce, infatti, ai “diritti e doveri” dell’Organizzazione sul piano dell’ordinamento internazionale come dipendenti “dai fini e dalle funzioni espressi o impliciti nello Statuto” e non già a poteri impliciti di suoi organi nei confronti degli Stati”.

⁶⁰ Sulla dottrina dei poteri impliciti si vedano, ad esempio: B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 14; G. RESS, *Interpretation of the Charter*, cit., p. 42 s.

⁶¹ Corte internazionale di giustizia, parere 11 aprile 1949, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations (Article 4 of the Charter)*, cit., p. 182. In proposito si vedano anche: Corte internazionale di giustizia, parere 13 luglio 1954, *Effects of Awards of Compensation Made by the United States Administrative Tribunal*, in *I.C.J. Reports* (1954), p. 47 ss., p. 58; Corte internazionale di giustizia, parere 20 luglio 1962, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, cit., p. 159.

⁶² In modo conforme: M. VILLIGER, *Article 31*, cit., p. 428; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 21 febbraio 1975, *Golder v. the United Kingdom*, cit., p. 14, par. 29; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 18 dicembre 1986, *Johnston and Others v. Ireland*, ric. n. 9697/82, par. 51; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 23 marzo 1995, *Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)*, ric. n. 15318/89, para. 73 e 75.

⁶³ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 180; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 386. In dottrina esistono tuttavia opinioni contrarie a tale orientamento interpretativo; cfr. ad esempio, la *separate opinion* del giudice Sir Gerald Fitzmaurice nel caso *Golder v. the United Kingdom* (Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 21 febbraio 1975, *Golder v. the United Kingdom*, cit., in particolare par. 29 e ss.).

⁶⁴ V. C. OLIVIER, *Human Rights Law and the International Fight Against Terrorism*, cit., p. 404; U. VILLANI, *L’attuazione da parte dell’Unione europea delle decisioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 181.

di riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo⁶⁵.

Una puntuale riconferma si ritrova nell'art. 1, par. 3, della Carta, che include tra gli scopi delle Nazioni Unite quello di promuovere ed incoraggiare “*respect for human rights and for fundamental freedoms for all, without distinction as to race, sex, language, or religion*”. Dunque le Nazioni Unite si impegnano a promuovere il rispetto e l'osservanza universale dei diritti umani e, a loro volta, gli Stati membri si impegnano, sia singolarmente che congiuntamente con l'Organizzazione, per la realizzazione di tale fine⁶⁶. Tale impegno da parte degli Stati membri viene ribadito pure dall'art. 2, par. 2, della Carta ove si enuncia che i membri dell'Onu devono adempiere in buona fede gli obblighi da essi assunti in conformità alla stessa Carta⁶⁷.

Una conferma dell'importanza che l'ONU riserva alla promozione e alla garanzia dei diritti umani si rinviene anche nell'art. 55 della Carta che ribadisce l'impegno dell'Organizzazione per ottenere “*universal respect for, and observance of human rights and fundamental freedoms for all, without distinction as to race, sex, language or religion*”⁶⁸.

Questo significherebbe perciò che le azioni delle Nazioni Unite, e degli Stati membri dell'Organizzazione, devono svolgersi nel pieno rispetto dei diritti umani. Ciò dovrebbe valere a maggior ragione per il Consiglio di sicurezza, organo dedito al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Come è noto, la Carta non individua espressamente limiti sostanziali all'azione del Consiglio di sicurezza rispetto alle azioni *ex* capitolo VII⁶⁹. Si possono però dedurre alcuni limiti in maniera implicita, in quanto inerenti alla funzione che lo stesso organo è chiamato ad adempiere⁷⁰. Ad esempio, quando la Carta assegna al Consiglio di sicurezza il potere di ricorrere a misure implicanti l'uso della forza o a misure non coercitive sembra piuttosto sicuro assumere che ciascuno dei poteri menzionati incontri

⁶⁵ R. WOLFRUM, *Preamble*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, cit., 2002, vol. I, p. 33 ss., p. 34, ove l'autore riferisce che gli scopi espressi nel preambolo della Carta delle Nazioni Unite si snodano attorno a due idee: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ed i diritti umani.

⁶⁶ Cfr. M. LUGATO, *Trattati di estradizione e norme internazionali sui diritti umani*, Torino, 2006, p. 145. L'obbligo per gli Stati membri dell'ONU di promuovere il rispetto e l'osservanza dei diritti dell'uomo si ricava anche dall'art. 56 della Carta delle Nazioni Unite in virtù del quale “i Membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione per raggiungere i fini indicati dall'articolo 55”.

⁶⁷ Si veda in tal senso G. THALLINGER, *Sense and Sensibility of the Human Rights Obligations of the United Nations Security Council*, in *ZAORV*, 2007, p. 1015 ss., p. 1023.

⁶⁸ In modo conforme: B. KONDOCH, *Human Rights Law and UN Peace Operations in Post-conflict Situations*, in *The UN, Human Rights and Post-Conflict Situations*, a cura di N. D. White, D. Klassen, Manchester, 2005, p. 19 ss., p. 33; G. THALLINGER, *op. cit. supra*, p. 1023. In senso contrario cfr. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 137; l'autrice sostiene infatti che gli articoli 55 e 56 individuano la tutela dei diritti umani quale mera finalità od obiettivo da promuovere, anziché quale vincolo per l'Organizzazione e gli Stati membri.

⁶⁹ V. in proposito A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit. *supra*, p. 136: “se l'esistenza di limiti ai poteri del Consiglio di Sicurezza, anche quando agisce nell'esercizio dei poteri conferitigli dal Capitolo VII della Carta, non è controversa, problematici rimangono il fondamento nonché il contenuto di tali limiti”.

⁷⁰ Così E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment?*, cit., p. 208.

un limite nella necessarietà e l'adeguatezza dei mezzi utilizzati a tale scopo⁷¹.

Ad ogni modo, desumere i limiti sostanziali dell'azione del Consiglio di sicurezza dalla lettura combinata delle disposizioni della Carta è un procedimento piuttosto complesso. L'art. 24, par. 2, della Carta sancisce in modo espresso che il Consiglio di sicurezza deve agire “*in accordance with the purposes and principles of the United Nations*”. Si è già detto precedentemente che la maggior parte degli scopi e dei principi della Carta impongono obblighi in capo agli Stati e si riferiscono solo indirettamente all'azione degli organi dell'ONU.

Non pare facile configurare l'art. 24 della Carta alla stregua di una norma che stabilisce una limitazione all'azione del Consiglio di sicurezza con riferimento ai diritti umani. Ciò deriva dal fatto che nella logica (originaria) della Carta gli organi delle Nazioni Unite non erano visti propriamente come destinatari degli obblighi concernenti i diritti umani; essi non erano considerati possibili autori di violazioni, bensì soggetti promotori dell'osservanza dei diritti fondamentali. L'assenza di limitazioni espresse all'attività del Consiglio di sicurezza sembrerebbe perciò dovuta alla mancata consapevolezza (da parte dei fondatori delle Nazioni Unite) circa il possibile verificarsi di violazioni dei diritti umani da parte degli organi dell'Organizzazione, piuttosto che a una precisa volontà di mantenere l'azione dell'organizzazione libera da qualsiasi legittimo vincolo⁷².

Per superare questa “lacuna normativa” della Carta delle Nazioni Unite e giungere così ad affermare l'esistenza di un obbligo di rispettare i diritti umani anche in capo alla stessa organizzazione, ci si può affidare all'interpretazione “sistemica”⁷³. Con questa espressione si fa riferimento a un principio generale di interpretazione espresso dall'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati in base a cui il trattato deve essere interpretato alla luce di “*any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties*”: si tratta della c.d. “systemic integration” del trattato all'interno dell'ordinamento internazionale⁷⁴.

L'art. 31, par. 3, lett. c), che fa riferimento alle norme esterne al sistema pattizio considerato, configura l'esigenza di coerenza ordinatoria del trattato con l'insieme delle norme internazionali giuridicamente rilevanti nei rapporti tra le parti⁷⁵. La coerenza

⁷¹ *Ibidem*. Sul tema della proporzionalità quale limite generale al potere sanzionatorio delle Nazioni Unite si rinvia, tra gli altri a: N. ANGELET, *International Law Limits to the Security Council*, in *United Nations Sanctions and International Law*, a cura di V. Gowlland-Debbas, The Hague, 2001, p. 71 ss.; J. A. FROWEIN, N. KIRSCH, *Article 41*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, cit., 2002, vol. I, p. 735 ss. La maggior parte della dottrina concorda sul fatto che la determinazione della minaccia alla pace sia sottratta al controllo giudiziario; in argomento si vedano, ad esempio: E. SCISO, *Può la Corte internazionale di Giustizia rilevare l'invalidità di una decisione del Consiglio di Sicurezza?*, in *RDI*, 1992, p. 396 ss.; I. OSTERDHAL, *Threat to Peace. The Interpretation by the Security Council of Article 39*, Uppsala, 1998.

⁷² V. E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment?*, cit. p. 209. Lo stesso autore sottolinea che “elementary consideration of coherence of the UN system should then induce one to assume that the promoter must abide by the same basic principles that inspire his action and, therefore, to comply with at least the basic values underlying the human rights for which he seeks compliance”.

⁷³ Per un'attenta analisi dell'interpretazione sistemica si rinvia a C. MCLACHLAN, *The Principle of Systemic Integration*, cit.

⁷⁴ Cfr. sul punto C. MCLACHLAN, *The Principle of Systemic Integration*, cit. *supra*, p. 280.

⁷⁵ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 184. Sulla valenza consuetudinaria assunta dalla

ordinatoria deve essere garantita per ogni sistema di natura convenzionale⁷⁶.

Il fondamento dell'interpretazione sistemica si rinviene nell'idea che i trattati siano creature del diritto internazionale; per quanto vasta possa essere la materia disciplinata dai trattati, essi hanno pur sempre una portata limitata e basano la loro stessa esistenza e applicazione sul fatto di essere parte dell'intero sistema giuridico internazionale⁷⁷. Di conseguenza i trattati devono essere interpretati e applicati alla luce dell'ordinamento internazionale complessivamente considerato.

È stato giustamente osservato che il riferimento alle altre norme del diritto internazionale nell'interpretazione di un trattato è diventato ormai parte del processo interpretativo quotidiano⁷⁸.

Una simile tecnica interpretativa, oltre ad essere già utilizzata dalle corti internazionali, quali la Corte europea dei diritti dell'uomo⁷⁹ e la Corte internazionale di giustizia⁸⁰, ha il vantaggio di condurre a un'interpretazione che tenga conto della collocazione "complessiva" in cui la norma è situata e di garantire l'armonizzazione delle regole che fanno parte del sistema internazionale, evitando perciò eventuali rischi di frammentazione⁸¹.

Utilizzare l'interpretazione sistemica nell'analisi della Carta permette di integrare il sistema normativo delle Nazioni Unite con le norme sulla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo sviluppatesi nel contesto dell'ordinamento internazionale complessivamente considerato e di tenere perciò conto dell'evoluzione normativa avvenuta nel campo dei diritti umani, tanto a livello pattizio che a livello consuetudinario.

A partire dagli anni Novanta, dopo la fine della guerra fredda, si è registrata una

regola codificata nell'art. 31, par. 3, lett. c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati si veda: Corte internazionale di giustizia, sentenza 4 giugno 2008, *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, in *ICJ Reports* (2008), p. 177 ss., p. 219, par. 112.

⁷⁶ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 184. In senso affine cfr. S. MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 47 dove l'autore afferma che "la Carta delle Nazioni Unite deve poi essere interpretata alla luce del diritto internazionale generale, nel cui contesto si colloca".

⁷⁷ C. MCLACHLAN, *The Principle of Systemic Integration*, cit., p. 280.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Si possono citare a titolo esemplificativo: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 dicembre 1996, *Loizidou v. Turkey*, ric. n. 15318/89, par. 43; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 novembre 2001, *Fogarty v. the United Kingdom*, ric. n. 37112/97, par. 35; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 novembre 2001, *Al-Adsani v. the United Kingdom*, ric. n. 35763/97, par. 55; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 12 marzo 2003, *Ocalan v. Turkey*, ric. n. 46621/99, par. 190; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus v. Ireland*, cit., par. 150; Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., para. 122 e 147; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 22 settembre 2009, *Stochlak c. Pologne*, ric. n. 38273/02, par. 59; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 2 marzo 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, cit., par. 126.

⁸⁰ Corte internazionale di giustizia, sentenza 6 novembre 2003, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. the United States of America)*, in *ICJ Reports* (2003), p. 161 ss., p. 182, par. 41; Corte internazionale di giustizia, sentenza 4 giugno 2008, *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, cit., par. 112.

⁸¹ V. C. MCLACHLAN, *The Principle of Systemic Integration*, cit., p. 286 ove l'autore afferma: "the application of a technique of interpretation that permits reference to other rules of international law offers the enticing prospect of averting conflict of norms, by enabling the harmonization of rules rather than the application of one norm to the exclusion of another".

rinnovata attività del Consiglio di sicurezza per il mantenimento o il ripristino della pace e della sicurezza internazionale e si è inoltre assistito a una progressiva estensione dei compiti che l'organo in questione esercita a tali fini: ciò è avvenuto soprattutto in considerazione della crescente consapevolezza che la conservazione della pace e della sicurezza internazionale è inscindibilmente legata alla garanzia dei diritti dell'uomo e allo sviluppo umano⁸². Questo ha portato a un cambiamento nelle modalità di azione del Consiglio di sicurezza, pur contemporaneamente rendendolo più soggetto a possibili violazioni dei diritti umani⁸³.

Ma è anche vero che il Consiglio di sicurezza ha agito spesso a tutela dei diritti umani. Si possono ricordare in tal senso alcune risoluzioni del Consiglio di sicurezza che denotano un ampliamento della nozione di minaccia alla pace; in particolare dopo il 1990 il Consiglio di sicurezza ha qualificato come minaccia alla pace una serie di situazioni caratterizzate da diffuse violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse all'interno di uno Stato⁸⁴.

Il primo episodio in questa direzione è rappresentato dalla risoluzione n. 688 (1991), in relazione alla repressione di minoranze curde e sciite avvenuta durante il regime di Saddam Hussein in Iraq⁸⁵. Di maggior incisività è risultata l'azione del Consiglio di sicurezza in merito al conflitto nell'ex Jugoslavia. Nella risoluzione n. 770 (1992), il Consiglio ha prima riconosciuto che la situazione in Bosnia ed Erzegovina costituiva una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali e che l'assistenza umanitaria nella regione era un elemento importante per ripristinare la pace e la sicurezza internazionale nell'area; agendo in base al capitolo VII della Carta, ha poi invitato gli Stati "to take all measures necessary" per facilitare l'arrivo dell'assistenza umanitaria⁸⁶.

Nel medesimo senso, si possono menzionare anche la risoluzione n. 794 (1992), concernente il conflitto in Somalia, e la risoluzione n. 929 (1994) relativa al Ruanda.

⁸² C. TOMUSCHAT, *Human Rights Between Idealism and Realism*, Oxford, 2003, pp. 55-57; G. THALLINGER, *op. cit.*, p. 1017; Report of the UN Secretary General, *In larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, UN Doc. A/59/2005, 21 marzo 2005, in <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>.

⁸³ In tal senso: G. THALLINGER, *op. cit. supra*, p. 1018; Report of the UN Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 2 dicembre 2004, New York, par. 152, in <http://www.un.org/secureworld/>. In questo rapporto il Panel sottolineava che la strategia globale contro il terrorismo doveva innanzitutto prendere in considerazione i diversi fattori che stanno all'origine del fenomeno terroristico, per poi elaborare le misure atte a rafforzare le capacità nazionali nel contrasto al terrorismo, garantendo contemporaneamente i diritti umani fondamentali. Cfr. in senso conforme P. GARGIULO, *Nazioni Unite, lotta globale al terrorismo e tutela dei diritti umani*, in *DUDI*, 2007, p. 600 ss., p. 600.

⁸⁴ V. M. ARCARI, *Tutela dei diritti umani e misure del Consiglio di sicurezza*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, a cura di L. Pineschi, Milano, 2006, p. 41 ss., p. 43.

⁸⁵ In realtà in questa risoluzione, il Consiglio di sicurezza condannò la repressione della popolazione civile in corso in Iraq, le cui conseguenze minacciavano la pace e la stabilità della regione, ma non invocò in maniera espressa il capitolo VII della Carta né applicò le misure coercitive.

⁸⁶ Cfr. M. ARCARI, *Tutela dei diritti umani e misure del Consiglio*, cit., p. 44. La formula "to take all measures necessary" spesso utilizzata nella prassi del Consiglio di sicurezza implica l'autorizzazione agli Stati ad impiegare l'uso della forza armata per raggiungere gli obiettivi indicati nella risoluzione del Consiglio.

Tra gli esempi più recenti, si possono ricordare le risoluzioni concernenti la crisi del Darfur, adottate dal Consiglio di sicurezza dal 2004 in poi in virtù del capitolo VII della Carta, ancora una volta sul presupposto dell'esistenza di una situazione di minaccia alla pace nel Sudan⁸⁷, e le risoluzioni n. 1970 (2011)⁸⁸ e 1973 (2011)⁸⁹ relative alla crisi libica.

Come si è potuto osservare, in questi casi il Consiglio di sicurezza ha espressamente indicato, accanto alle violazioni del diritto internazionale umanitario, le gravi e diffuse violazioni di norme internazionali poste a tutela dei diritti umani come "minaccia alla pace"⁹⁰.

Nella scia degli effetti prodotti dal regime delle sanzioni inflitte all'Iraq e dagli attacchi terroristici dell'11 settembre, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, sebbene siano tuttora indirizzate agli Stati, hanno iniziato a regolare la condotta di individui o gruppi di soggetti piuttosto che la condotta degli organi statali⁹¹.

⁸⁷ Con la risoluzione n. 1556 (2004), del 30 luglio 2004 (in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions04.html), il Consiglio di sicurezza, dopo aver espresso la propria preoccupazione per la crisi umanitaria in corso in Sudan ha imposto al governo di tale Stato di procedere al disarmo, all'arresto e al processo degli appartenenti alle milizie irregolari (i c. d. "Janweed") per aver incoraggiato e commesso violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario. Nella successiva risoluzione n. 1564 (2004), il Consiglio ha deciso di istituire una Commissione internazionale d'inchiesta, cui spettava il compito di indagare sulle violazioni degli strumenti internazionali in tema di diritti dell'uomo, sulle violazioni del diritto internazionale umanitario e sulla commissione di eventuali atti di genocidio, prospettando l'adozione nei confronti del Sudan delle misure economiche di cui all'art. 41 della Carta. Infine nella risoluzione n. 1591 (2005), il Consiglio ha deciso che tutti gli Stati dovevano prendere le misure necessarie per prevenire l'accesso ed il transito nei loro territori e per congelare le risorse finanziarie di qualsiasi individuo, designato dall'apposito Comitato delle sanzioni, che rappresenti una minaccia per la pace e la stabilità del Darfur o che violi le norme internazionali per la tutela dei diritti umani o le norme di diritto internazionale umanitario.

⁸⁸ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1970 (2011), del 26 febbraio 2011, in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions11.htm. Con questa risoluzione il Consiglio di sicurezza ha deciso di istituire un embargo di armi, oltre al *travel ban* e al congelamento dei beni e delle risorse economiche e finanziarie degli individui e delle entità indicati dall'apposito Comitato delle sanzioni e considerati una minaccia per la pace e la stabilità in Libia.

⁸⁹ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1973 (2011), del 17 marzo 2011, in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions11.htm. In tale risoluzione, dopo aver rammentato che la situazione in Libia costituisce una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali, il Consiglio ha autorizzato gli Stati membri a prendere "all necessary measures" per proteggere i civili (cfr. par. 4 della risoluzione) e a tal fine ha altresì istituito una *no fly zone* nello spazio aereo libico (v. par. 6 della risoluzione).

⁹⁰ Così M. ARCARI, *Tutela dei diritti umani e misure del Consiglio*, cit., p. 45.

⁹¹ Questa tendenza a regolamentare la condotta individuale è ben visibile anche nella prassi dello stesso Consiglio di sicurezza, come dimostrano, ad esempio, la risoluzione n. 1267 (1999) e la risoluzione n. 1333 (2000). Cfr. in proposito J. E. ALVAREZ, *The Security Council's War on Terrorism: Problems and Policy Options*, in *Review of the Security Council by Member States*, a cura di E. De Wet, A. Nollkaemper, Antwerp-Oxford-New York, 2003, p. 119 ss., p. 119 ove l'autore afferma: "its financial sanctions, which target directly individuals, as well as non-state entities, are only the latter manifestation of international organization's growing tendencies to intrude upon domains formerly reserved to "domestic jurisdiction". Council Resolution 1373 (2001) is only the most obvious attempt by a creature of public international law to affect non-state actors, including their private contracts". L'accresciuta attività del Consiglio di sicurezza ha persino indotto parte della dottrina a definire il suddetto organo come un "legislatore"; in tal senso, si vedano, ad esempio: C. DENIS, *Le pouvoir normative du Conseil de sécurité des Nations Unies: portée et limites*, Bruxelles, 2004; S. TALMON, *The Security Council as World Legislature*, in *AJIL*, 2005, p. 175 ss.; J. TERCINET, *Le pouvoir normatif du Conseil de Sécurité: le Conseil de Sécurité peut-il légiférer?*, in *RBDI*, 2004, p. 528 ss.

Si fa riferimento in particolare alle risoluzioni che hanno istituito le c.d. sanzioni individuali, decise dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta: come già accennato, tali misure vincolano gli Stati ad adottare provvedimenti restrittivi, nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche, che nella specie si traducono nel congelamento dei beni e nella limitazione della libertà di movimento dei soggetti in questione.

L'accresciuta attività del Consiglio di sicurezza ha contribuito a riaprire il dibattito sui limiti sostanziali della sua azione e in particolar modo sulla configurabilità dell'esigenza di rispettare i diritti umani⁹² quale limitazione alla sua sfera di azione.

A questo punto sorge la necessità di definire quali potrebbero essere i possibili fondamenti giuridici per l'applicabilità degli standard internazionali sui diritti umani all'Onu e al Consiglio di sicurezza *in primis*.

Come precedentemente accennato, l'argomento predominante usato in dottrina a favore del vincolo esistente per le Nazioni Unite e per il Consiglio di sicurezza di conformarsi ai diritti umani discende direttamente dai principi contenuti rispettivamente nell'art. 1, par. 3, e nell'art. 2, par. 2, della Carta che vincolano le Nazioni Unite e gli Stati membri alla promozione dei diritti umani e all'adempimento in buona fede degli obblighi derivanti dalla Carta⁹³. Ciò sarebbe pienamente applicabile anche nei confronti del Consiglio di sicurezza, il quale, ai sensi dell'art. 24, par. 2, della Carta, ha il dovere di agire in conformità ai fini e ai principi delle Nazioni Unite⁹⁴.

Vi è stato però in dottrina chi⁹⁵ ha contestato che sia possibile far derivare direttamente dall'art. 1, par. 3, della Carta un obbligo generale in capo al Consiglio di

⁹² Sul tema generale relativo alla rapporto esistente tra Consiglio di sicurezza dell'ONU e diritti umani si rinvia a B. G. RAMCHARAN, *The Security Council and the Protection of Human Rights*, The Hague, 2002.

⁹³ V. G. THALLINGER, *op. cit.*, p. 1023; E. DE WET, A. NOLLKAEMPER, *Review of Security Council Decisions by National Courts*, in *GYIL*, 2002, p. 166 ss., pp. 171-175; A. ORAKHELASHVILI, *The Acts of the Security Council: Meaning and Standards of Review*, in *Max Planck UNYB*, 2007, p. 143 ss., p. 175. La rilevanza dei fini e dei principi delle Nazioni Unite quale standard normativo in materia di diritti umani è stata enfatizzata anche dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza emessa il 24 maggio 1980 nel caso *United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran (United States of America v. Iran)*, in *ICJ Reports* (1980), p. 3 ss., p. 42, par. 91, dove si dichiara: "wrongfully to deprive human beings of their freedom and to subject them to physical constraint in conditions of hardship is in itself manifestly incompatible with the principles of the Charter of the United Nations, as well as with the fundamental principles enunciated in the Universal Declaration of Human Rights".

⁹⁴ Così è stato osservato, tra gli altri da: J. E. ALVAREZ, *The Security Council's War on Terrorism*, cit., p. 124; N. BIRKHAUSER, *Sanctions of the Security Council Against Individuals*, cit., p. 11, il quale ricorda che la promozione ed il rispetto dei diritti umani costituisce uno degli scopi delle Nazioni Unite, che il Consiglio di sicurezza deve agire in conformità agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite, perciò lo stesso Consiglio di sicurezza è vincolato al rispetto dei diritti umani; E. DE WET, *Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime*, in *LJIL*, 2001, p. 284 ss.; S. FORLATI, *Sanzioni economiche e tutela umanitaria*, in *RDI*, 1997, p. 705 ss, p. 739, la quale afferma che "un limite in tal senso rispetto alla libertà di azione del Consiglio di sicurezza può essere individuato nell'art. 24, par. 2, della Carta e nell'esigenza, posta dal diritto internazionale generale, di rispettare i diritti umani fondamentali". Cfr. in proposito anche U. VILLANI, *L'attuazione da parte dell'Unione europea delle decisioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 181. Nel medesimo senso si è pronunciata anche la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Al-Jedda v. the United Kingdom* (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 7 luglio 2011, *Al-Jedda v. the United Kingdom*, ric. n. 27021/08, par. 102).

⁹⁵ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 137.

sicurezza di rispettare le norme internazionali nel campo dei diritti umani.

Le norme della Carta già richiamate non indicano il contenuto dei diritti umani che la stessa organizzazione intendere proteggere. A tal fine la dottrina, ha utilizzato due approcci per individuare lo standard normativo che il Consiglio di sicurezza sarebbe tenuto a rispettare in tema di diritti umani.

In base al primo approccio dottrinale, si asserisce che lo standard appropriato di protezione dei diritti umani che la Carta deve garantire sia individuabile in base al c.d. “core content” dei trattati in materia di diritti dell’uomo conclusi dagli Stati membri sotto l’auspicio delle Nazioni Unite⁹⁶. Si tratterebbe perciò di fare riferimento alle norme sui diritti umani contenute rispettivamente nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, nel Patto internazionale sui diritti civili e politici e nel Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali⁹⁷.

Il secondo approccio dottrinale si affida invece alla c.d. “interpretazione evolutiva” della Carta che consentirebbe di avvalersi della prassi successiva dell’Organizzazione per desumere i contenuti degli obblighi in tema di diritti umani e vincolanti tanto per gli organi delle Nazioni Unite, in specie il Consiglio di sicurezza, che per gli Stati membri⁹⁸.

⁹⁶ E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment?*, cit. pp. 209-210; nel medesimo senso si esprimono anche P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoulement Fonctionnel and Balancing of Values*, in *EJIL*, 2009, p. 193 ss., p. 214, ove si statuisce che “what is more interesting- we think- is the view that the human rights standards of the UN treaties on human rights could serve to complement and clarify the UN Charter, not as regards the obligations streaming from it, but as regards, precisely, its inherent principles and substantive values”. Cfr. in argomento E. DE WET, A. NOLLKAEMPER, *Review of Security Council Decisions*, cit., p. 173 dove si afferma: “In spite of the broad language of Article 1 para. 3 of the Charter, the core content of the human rights norms in question can be drawn from the rights guaranteed in the International Bill of Rights, i.e. the Universal Declaration of Human Rights of 1948, the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966 (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966. These documents represent an elaboration upon Charter’s original vision of human rights found in Article 1 para. 3 and Articles 55 e 56. The human rights contained in these documents thus constitute the human rights that, under Article 1 para. 3, the United Nations has to promote and respect”. V. I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions*, 06 febbraio 2006, p. 21, in http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Texts_&_Documents/Docs%202006/I.%20Cameron%20Report%202006.pdf.

⁹⁷ E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment?*, cit. p. 209. L’autore conclude affermando che in tal modo si concretizza lo standard di protezione dei diritti umani adeguato (in base alla Carta) per le azioni che verosimilmente possono mettere in pericolo i diritti fondamentali dell’uomo, e costituire perciò espressione dei principi e dei fini della Carta. Circa le modalità di definizione di questo “nocciolo duro” dei diritti umani capaci di vincolare l’attività degli organi delle Nazioni Unite, Cannizzaro riferisce che la nozione di “diritti inderogabili” (intesi come diritti cui gli Stati non possono derogare nemmeno in caso di emergenza) non pare pienamente appropriata a limitare l’azione del Consiglio di sicurezza; ciò è dovuto al fatto che nella nozione di minaccia alla pace (precondizione per l’esercizio da parte del Consiglio dei poteri *ex* capitolo VII della Carta) è insito l’elemento dell’emergenza. La nozione di diritti inderogabili va perciò qualificata. L’autore suggerisce a tal fine di usare il concetto di emergenza equivalente a “minaccia suscettibile di mettere in pericolo la vita della nazione”, usata dai trattati a tutela dei diritti umani. Di conseguenza, le deroghe ai diritti umani sarebbero permesse solo in caso di “minaccia qualificata”, vale a dire una minaccia che rappresenti un pericolo grave e imminente per la pace internazionale.

⁹⁸ Così M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., pp. 138-140; G. RESS, *Interpretation of the Charter*, cit., p. 28 ove si asserisce che “the need arises for adapting the Charter to the changing tasks by way of an evolutionary dynamic interpretation”. Pare accettare la c.d. “interpretazione evolutiva” della Carta anche V. GOWLLAND-DEBBAS, *Introduction. UN Sanctions and*

Sia il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che il rispetto dei diritti umani fondamentali rientrano tra gli scopi primari delle Nazioni Unite⁹⁹; si deve però dare atto del fatto che mentre gli obblighi concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale sono già stati specificati in maniera ampia nella Carta, gli obblighi in campo di diritti umani hanno trovato invece un contenuto piuttosto vago negli artt. 1, par. 3, 55 e 56¹⁰⁰.

Ad ogni modo è stata la successiva prassi della stessa Organizzazione a definire i contenuti degli obblighi sui diritti umani¹⁰¹. La prassi in questione, consistente soprattutto in risoluzioni¹⁰², accordi promossi dalle Nazioni Unite¹⁰³ e ratificati dagli Stati membri, e dichiarazioni di principi¹⁰⁴, deve essere certamente presa in

International Law: An Overview, in *United Nations Sanctions and International Law*, a cura di V. Gowlland Debbas, The Hague-London-Boston, 2001, p. 1 ss., p. 15, la quale ritiene che “the purposes and principles of the United Nations which bind the Security Council underline not only the primary goal of peace maintenance, but also reflect the human rights, humanitarian, economic and social concerns of the United Nations. It is also important to remember that these purposes and principles are dynamic and must be interpreted not as they stood in 1945, but as they exist today”). Nel medesimo senso, si veda: Corte internazionale di giustizia, parere 21 giugno 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, in *ICJ Reports (1971)*, cit., p. 31, par. 53, in cui la Corte enuncia quanto segue: “the concepts embodied in Article 22 of the Covenant (...) were not static, but were by definition evolutionary (...) the interpretation cannot remain unaffected by the subsequent development of law, through the Charter of the United Nations and by way of customary law. Moreover, an international instrument has to be interpreted and applied within the framework of the entire legal system prevailing at the time of interpretation”.

⁹⁹ Ciò è esplicitato in modo evidente all'interno del Preambolo della Carta delle Nazioni Unite; cfr. R. WOLFRUM, *Preamble*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, cit., vol. I, p. 34.

¹⁰⁰ M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 138; N. BIRKHAUSER, *Sanctions of the Security Council Against Individuals*, cit., p. 11.

¹⁰¹ Come dispone l'art. 31, par. 3, lett. b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, la prassi degli Stati successiva alla conclusione del trattato, ha un valore ausiliario per l'interpretazione dei trattati. Cfr. M. LUGATO, *Trattati di estradizione e norme internazionali*, cit., p. 148; B. FASSBENDER, *Targeted Sanctions and Due Process*, cit., p. 26 (“in the absence of a specification of such rights and freedoms in the Charter itself, the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights serve, first and foremost, as a relevant standard”).

¹⁰² Si fa riferimento, a titolo esemplificativo, alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 55/101, del 2 marzo del 2001, ove si costruisce un legame tra gli obblighi degli Stati membri per la promozione dei diritti umani come risultanti dalle disposizioni della Carta, gli obblighi successivamente assunti dagli stessi Stati attraverso l'adesione ai trattati sui diritti dell'uomo e l'art. 103 della Carta. Si possono inoltre ricordare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza n. 1465 (2003), *Annex*, par. 6 e n. 1624 (2005), par. 4. D'altronde la stessa Assemblea generale, a partire dalla risoluzione n. 48/142 del 20 dicembre 1993, ha adottato una serie di risoluzioni intitolate “Human Rights and Terrorism” in cui si esortavano gli Stati ad adottare le misure necessarie alla prevenzione ed alla soppressione del terrorismo internazionale, ma soprattutto si affermava che tali azioni di contrasto al terrorismo dovevano svolgersi sempre nel rispetto del diritto internazionale e degli standard esistenti in materia di diritti umani (in tal senso si veda quanto asserito nella risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 58/174, adottata il 10 marzo 2004, A/RES/58/174, in <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r58.htm>: “Reaffirming that all measures to counter terrorism must be in strict conformity with international law, including international human rights standards and obligations” (...)) 6. *Urges* the international community to enhance cooperation at the regional and international levels in the fight against terrorism in all its forms and manifestations, in accordance with relevant international instruments, including those relating to human rights, with the aim of its eradication”).

¹⁰³ Tra questi si ricordano, specie per la loro importanza e il loro carattere universale, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, risalenti al 1966.

¹⁰⁴ Peculiare rilievo assume la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; sebbene

considerazione per chiarire il significato attualmente assunto dall'obbligo incombente sull'ONU, sui suoi organi e sugli Stati membri circa il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo¹⁰⁵.

L'interpretazione del termine "diritti umani" e la sua portata all'interno della cornice normativa delle Nazioni Unite è stata specificata in modo notevole dapprima all'interno della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, in seguito con la determinazione degli standard sui diritti umani contenuta nei due Patti internazionali del 1966 e infine in altre convenzioni internazionali promosse e adottate dagli Stati membri sotto gli auspici dell'ONU¹⁰⁶.

La prassi del Consiglio di sicurezza dimostra che tale organo ha implicitamente riconosciuto il limite generale del rispetto dei diritti umani¹⁰⁷, come si nota dalla seguente affermazione contenuta in diverse risoluzioni del Consiglio: "*States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee and humanitarian law*"¹⁰⁸.

2. Il ruolo dell'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite

L'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite¹⁰⁹ si colloca tra le disposizioni

tale documento sia privo di valore vincolante, può essere usato per interpretare gli obblighi nascenti dalla Carta e ha rappresentato una fonte di ispirazione per le successive codificazioni sui diritti umani.

¹⁰⁵ Cfr. J. A. CARRILLO SALCEDO, *Souveraineté des Etats et droits de l'homme*, in *Protecting Human Rights: the European Dimensions. Studies in honour of Gérard Wiarda*, a cura di F. Matscher, H. Petzhold, Berlin, 1988, p. 91 ss., p. 92, il quale sostiene che, alla luce dell'evolversi della normativa internazionale sui diritti umani, il rispetto dei diritti dell'uomo figura ormai tra gli obiettivi della cooperazione internazionale e in base agli artt. 1, par. 3, 2, par. 2, 13, par. 1, 55 lett. c) e 56 della Carta costituisce altresì un obbligo generale per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite.

¹⁰⁶ G. RESS, *Interpretation of the Charter*, cit. p. 29; nello stesso senso anche E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, Portland, Oregon, 2004, p. 191 ss.

¹⁰⁷ Cfr. J. F. FLAUSS, *La primauté de la Charte et la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, cit., p. 71 ss., p. 84.

¹⁰⁸ Consiglio di sicurezza: risoluzione n. 1465 (2003), 20 gennaio 2003, *Annex*, par. 6; risoluzione n. 1535 (2004), 26 marzo 2004, par. 4; risoluzione n. 1624 (2005), 14 settembre 2005, par. 4; risoluzione n. 1566 (2004), 8 ottobre 2004, par. 6; risoluzione n. 1963 (2010), 20 dicembre 2010, preambolo. Nello stesso senso cfr. altresì Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1989 (2011), 17 giugno 2011, 5° considerando, in http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions11.htm: "*Reaffirming the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations and international law, including applicable international human rights, refugee and humanitarian law, threats to international peace and security caused by terrorist acts, stressing in this regard the important role the United Nations plays in leading and coordinating this effort*".

¹⁰⁹ Tra i vari contributi sull'art. 103 della Carta si segnalano in particolare: R. BERNHARDT, *Article 103, in The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, Oxford, 2002, vol. II, p. 1292 ss.; C. CADOUX, *La supériorité du droit des Nations Unies sur le droit des Etats Membres*, in *RGDIP*, 1959, p. 649 ss.; T. FLORY, *Article 103*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, a cura di J. P. Cot, A. Pellet, Paris, 1991, p. 1380 ss.; R. KOLB, *Does Article 103 of the Charter of the United Nations Apply only to Decisions or also to Authorizations adopted by the Security*

che rendono la Carta un trattato decisamente *sui generis*. La suddetta disposizione sancisce infatti il primato degli obblighi derivanti dalla Carta su tutti gli altri obblighi internazionali di natura convenzionale che vincolano gli Stati membri delle Nazioni Unite.

Il precedente più significativo dell'art. 103 della Carta può essere individuato nell'art. 20 del Patto della Società delle Nazioni¹¹⁰. La norma in questione recitava espressamente così: “*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. In case any Member of the League shall, before becoming a Member of the League, have undertaken any obligations inconsistent with the terms of this Covenant, it shall be the duty of such Member to take immediate steps to procure its release from such obligations*”.

Come si può osservare, la copertura fornita dall'art. 20 del Patto era comunque diversa rispetto a quella garantita dall'attuale art. 103 della Carta delle Nazioni Unite¹¹¹. L'art. 20, par. 1, disponeva sia l'abrogazione degli obblighi precedenti tra gli Stati membri del Patto, sia il divieto di contrarre in futuro obblighi non conformi al Patto, ma non era chiaro quali fossero le conseguenze della violazione di tale norma¹¹². La regola del Patto è meno incisiva rispetto alla soluzione predisposta dalla Carta delle Nazioni Unite, poiché in base all'art. 103 gli obblighi generati dalla Carta prevalgono *de jure* su tutti gli altri strumenti convenzionali che impegnano gli Stati membri, senza mostrare preoccupazioni di sorta circa la data di adozione di simili convenzioni¹¹³.

Dai lavori preparatori che hanno portato all'elaborazione della Carta delle Nazioni Unite si evince che esisteva già un accordo di portata generale in merito al principio secondo cui gli obblighi assunti in virtù della Carta dovessero sempre prevalere su ogni altro obbligo¹¹⁴.

Council?, in ZAORV, 2004, p. 21 ss.; E. SCISO, *On Article 103 of the Charter of the United Nations in the Light of the Vienna Convention on the Law of Treaties* in *Osterreichische Zeitschrift fur offentliches Recht und Volkerrecht*, 1987, vol. 38, p. 161 ss.; J. M. THOUVENIN, *Article 103*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, a cura di J. P. Cot, A. Pellet, Paris, 2005, p. 2133 ss.; A. TOUBLANC, *L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations Unies*, in *RGDIP*, 2004, p. 439 ss.

¹¹⁰ In tal senso R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., p. 1293.

¹¹¹ R. BERNHARDT, *Article 103*, cit. *supra*, p. 1293, afferma che: “Article 20 of the Covenant was in part both broader and narrower than the present Art. 103”. Mentre J. M. THOUVENIN, *Article 103*, cit., p. 2134, ritiene che l'art. 20 del Patto delle Nazioni fosse in grado di stabilire il proprio primato solo riguardo agli obblighi contrari assunti anteriormente tra i medesimi Stati membri del Patto delle Nazioni. L'autore considera infatti che tale norma non stabiliva nulla di diverso dall'applicazione del criterio generale di successione delle norme nel tempo, codificato nell'art. 30, par. 3, della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. Come è noto, l'art. 30, par. 3, della Convenzione di Vienna dichiara espressamente: “quando tutte le parti a un precedente trattato sono anche parti a un trattato posteriore, senza che il trattato anteriore si sia estinto o che la sua applicazione sia stata sospesa in virtù dell'art. 59, il trattato anteriore si applica soltanto nella misura in cui le sue disposizioni sono compatibili con quelle del trattato posteriore”.

¹¹² R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., p. 1293.

¹¹³ Cfr. J. M. THOUVENIN, *Article 103*, cit., p. 2134.

¹¹⁴ Cfr. UNCIO, vol. XIII, p. 598, pp. 602-603, p. 646, p. 662 ss.; R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., p. 1293. Tale autore riferisce che nel corso dei dibattiti avvenuti in sede di elaborazione della Carta

Passando ora all'analisi dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, si deve premettere che in dottrina vi è chi ha rilevato che le difficoltà di interpretare questa norma sono dovute alla sua mancata chiarezza testuale¹¹⁵.

Da un primo esame dell'articolo 103, si nota subito che la suddetta disposizione non si preoccupa di indicare se le previsioni convenzionali ritenute incompatibili con la Carta siano viziata da nullità, siano annullabili, vengano sospese o siano semplicemente inapplicabili¹¹⁶. Questa norma stabilisce soltanto che la Carta delle Nazioni Unite è situata in una posizione gerarchica più elevata e che gli obblighi derivanti dalla Carta devono prevalere.

Ci si è inoltre domandati come interpretare correttamente l'espressione relativa a "*the obligations of the Member States of the United Nations under the present Charter*"¹¹⁷. Secondo la dottrina tale formula include sia gli obblighi risultanti direttamente e immediatamente dalla Carta, tra cui ad esempio l'obbligo di risoluzione pacifica delle controversie, che quelli derivanti dalla Carta stessa, quali le decisioni adottate dal Consiglio di sicurezza in virtù del capitolo VII della Carta¹¹⁸.

Gli Stati membri delle Nazioni Unite sono vincolati in base all'art. 25 della Carta ad accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza in conformità alla Carta e sono altresì vincolati, in virtù dell'art. 103, a dare prevalenza a tali obblighi rispetto agli altri obblighi di natura pattizia¹¹⁹. Una simile interpretazione è conforme all'oggetto e allo scopo perseguito dalla Carta, dato e considerato che la stessa Carta affida al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale a cui non potrebbe adempiere efficacemente qualora alle sue decisioni non fosse assicurata la prevalenza sugli accordi internazionali anteriori o posteriori confliggenti¹²⁰. D'altronde sia i lavori preparatori¹²¹ che la prassi del

furono avanzate svariate proposte (in merito al contenuto dell'art. 103), ma alla fine ci fu un accordo unanime sul fatto che dovesse essere inclusa una previsione più ampia ed il testo attuale dell'art. 103 della Carta fu approvato all'unanimità. Nello stesso senso cfr. C. CADOUX, *La superiorité du droit des Nations Unies*, cit., in particolare p. 657 ss.

¹¹⁵ J. M. THOUVENIN, *Article 103*, cit., p. 2134.

¹¹⁶ R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., p. 1295.

¹¹⁷ Nella versione francese dell'art. 103 della Carta questa espressione è tradotta con il termine "*obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte*".

¹¹⁸ Cfr. F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 174 dove l'autore dichiara: "la regola del primato comprende anche agli obblighi derivanti da decisioni del Consiglio di sicurezza quale che sia il relativo contenuto: la valenza decisoria dell'atto investe qualunque condotta che vi rientri e le modalità attraverso cui è regolata". In senso conforme: R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., p. 1295; S. MARCHISIO, *Il primato della Carta*, cit., p. 89; J. M. THOUVENIN, *Article 103*, cit., p. 2135.

¹¹⁹ In tal senso si vedano: R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., pp. 1295-1296; C. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU*, Paris, 1974, p. 283 ss.; L. CONDORELLI, *La Corte internazionale di giustizia e gli organi politici delle Nazioni Unite*, in *Il ruolo del giudice internazionale nell'evoluzione del diritto internazionale e comunitario*. Atti del Convegno di Studi in memoria di Gaetano Morelli organizzato dall'Università di Reggio Calabria, a cura di F. Salerno, Padova, 1995, p. 83 ss., p. 101; S. MARCHISIO, *Il primato della Carta*, cit., p. 89. Per la prassi a sostegno di una simile affermazione si può fare riferimento, a titolo esemplificativo, alla risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 670 (1990), adottata il 25 settembre 1990, in cui il Consiglio di sicurezza richiama le disposizioni di cui all'art. 103 della Carta e decide l'adozione di misure contro l'Iraq "notwithstanding the existence of any rights or obligations conferred or imposed by any international agreement".

¹²⁰ J. M. THOUVENIN, *Article 103*, cit., p. 2135.

¹²¹ In proposito si veda UNCIO, vol. XIII, p. 717.

Consiglio di sicurezza¹²² sembrano confermare la suddetta interpretazione¹²³.

L'estensione del primato garantito dall'art. 103 anche nei confronti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza vale perciò alla luce del combinato disposto dell'art. 103 con l'art. 25 della Carta¹²⁴. Nello stesso senso, si può citare anche la posizione assunta dalla Corte internazionale di giustizia nelle ordinanze emesse il 14 aprile 1992 nel celebre caso *Lockerbie*¹²⁵. All'origine della causa vi era la richiesta proveniente dai governi di Regno Unito e Stati Uniti d'America e diretta alla Libia di consegnare certi individui sospettati di aver preso parte all'atto terroristico che aveva comportato la distruzione di un aeromobile sopra i cieli di Lockerbie. Il Consiglio di sicurezza, agendo in base al capitolo VII della Carta, adottò misure contro la Libia per non aver adempiuto all'ordine di consegna dei suddetti individui. Dal canto suo, la Libia ritenne le misure richieste dal governo britannico e da quello statunitense incompatibili con la Convenzione di Montreal del 1971 per la soppressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile e presentò una *requête* contro Regno Unito e Stati Uniti alla Corte internazionale di giustizia per far accertare la legittimità della sua condotta. Il ricorso era accompagnato da una richiesta di misure cautelari per congelare gli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Nelle ordinanze del 1992¹²⁶, la Corte respinse quest'ultima richiesta e affermò che la Libia doveva ad ogni modo rispettare la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 748/1992, seppure in deroga agli obblighi stabiliti dalla Convenzione di Montreal¹²⁷. Nonostante la Corte non si sia pronunciata definitivamente sulla questione, essa pare comunque assecondare la tesi che sostiene il

¹²² Per ciò che riguarda la prassi del Consiglio di sicurezza in relazione all'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, bisogna rammentare che a partire dai primi anni Novanta il Consiglio di sicurezza ha sviluppato e adottato una formula standard che si ritrova, a volte con piccoli aggiustamenti, in numerose decisioni intraprese in forza del capitolo VII della Carta. Si può citare, a titolo esemplificativo, la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1160 (1998), adottata il 31 marzo 1998, concernente l'embargo di armi nei confronti della Repubblica Federale della Jugoslavia (FRY), il cui par. 10 enuncia espressamente: "Calls upon all States and all international and regional organizations to act strictly in conformity with this resolution, notwithstanding the existence of any rights granted or obligations conferred or imposed by any international agreement or of any contract entered into or any license or permit granted prior to the entry into force of the prohibitions imposed by this resolution". Cfr. altresì R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., p. 1300, dove l'autore osserva che sembra ormai essere stato generalmente riconosciuto nella prassi che le decisioni vincolanti del Consiglio di sicurezza prese ex capitolo VII della Carta prevalgono su ogni altro obbligo convenzionale.

¹²³ Così riferisce J. M. THOUVENIN, *Article 103*, cit., p. 2135.

¹²⁴ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 174.

¹²⁵ Corte internazionale di giustizia, ordinanza 14 aprile 1992, *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. the United Kingdom)*, (*Request of Provisional Measures*), in *ICJ Reports* (1992), p. 3 ss.; Corte internazionale di giustizia, ordinanza 14 aprile 1992, *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. the United States of America)*, (*Request of Provisional Measures*), in *ICJ Reports* (1992), p. 114 ss.

¹²⁶ Per un commento sulle ordinanze in questione si rinvia, tra gli altri, a: G. GAJA, *Quale conflitto fra obblighi negli affari relativi all'incidente Lockerbie?*, in *RDI*, 1992, p. 374 ss.; E. SCISO, *Può la Corte internazionale di giustizia rilevare l'invalidità di una decisione*, cit.; J. M. SOREL, *Les ordonnances de la Cour internationale de justice du 14 avril 1992 dans l'affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montreal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Libye c. Royaume Unie et Libye c. Etats Unis)*, in *RGDIP*, 1993, p. 689 ss.

¹²⁷ Corte internazionale di giustizia, ordinanza 14 aprile 1992, *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. the United Kingdom)*, cit., p. 126, par. 42.

primato delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza sugli altri obblighi di natura convenzionale o di altre norme da essi derivate¹²⁸.

Il carattere unico dell'art. 103 della Carta è riconosciuto altresì dall'art. 30, par. 1, della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati¹²⁹. La disposizione da ultimo menzionata fa salvo quanto stabilito dall'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, lasciando perciò intatto il primato della Carta sugli altri trattati¹³⁰.

Anche l'art. 30, par. 6, della Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati conclusi fra Stati e organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali riflette l'idea generalmente accettata secondo cui la Carta debba primeggiare altresì nei confronti dei trattati conclusi dalle organizzazioni internazionali. Ivi si sancisce: “*the preceding paragraphs are without prejudice to the fact that, in the event of a conflict between obligations under the Charter of the United Nations and obligations under a treaty, the obligations under the Charter shall prevail*”.

Si deve inoltre menzionare che il testo dell'art. 103 non differenzia tra gli obblighi assunti dagli Stati membri *inter se* e gli obblighi contratti da essi nei confronti di Stati non membri dell'ONU¹³¹, sebbene sia chiaro che il primato della Carta vada assicurato anche in quest'ultimo caso¹³². Nonostante ciò sono necessarie alcune precisazioni a seconda che l'art. 103 si applichi in relazione a trattati conclusi dagli Stati membri delle Nazioni Unite *inter se* o nei confronti di strumenti convenzionali adottati tra Stati membri e Stati non membri dell'ONU.

Per ciò che riguarda i trattati conclusi esclusivamente dagli Stati membri delle Nazioni Unite *inter se*, la questione si rivela di scarsa importanza pratica dato che in

¹²⁸ Corte internazionale di giustizia, ordinanza 14 aprile 1992, *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. the United Kingdom)*, cit., par. 42. Nello stesso senso anche F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 174. Cfr. L. CONDORELLI, *La Corte internazionale di giustizia e gli organi politici*, cit., p. 98 s.; secondo l'autore: “Se è chiamata a decidere di una controversia dopo che il Consiglio ha adottato misure obbligatorie che hanno incidenza nella controversia a lei sottoposta, la Corte mantiene la sua competenza, ma deve decidere accordando alle decisioni del Consiglio di sicurezza lo stesso rango che va riconosciuto alle disposizioni della Carta. Questo perché gli obblighi nascenti in virtù della Carta prevalgono su quelli stabiliti da altri trattati internazionali: *ergo*- il sillogismo appare impeccabile- gli obblighi prescritti dalle decisioni del Consiglio di sicurezza godono della stessa posizione di superiorità, poiché è appunto la Carta (art. 25) ad imporre agli Stati di rispettarle ed eseguirle”.

¹²⁹ J. M. THOUVENIN, *Article 103*, cit., p. 2134. L'articolo 30, par. 1, della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati dispone testualmente: “Salvo quanto disposto dall'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite, i diritti e gli obblighi di Stati parti a trattati successivi aventi per oggetto la stessa materia sono determinati in conformità a quanto stabilito nei paragrafi seguenti”.

¹³⁰ Cfr. E. SCISO, *Gli accordi internazionali confliggenti*, Bari, 1986, p. 284, la quale sostiene che “il riferimento effettuato dall'art. 30 della Convenzione all'art. 103 della Carta andrebbe piuttosto interpretato, in senso generale, come espressione del riconoscimento del ruolo e dell'importanza che la Carta riveste nel diritto internazionale contemporaneo, in considerazione della partecipazione quasi universale degli Stati alle Nazioni Unite. In specifico, tale riserva è volta a definire, sotto il profilo della disciplina del conflitto tra accordi e con riguardo alle relazioni tra gli Stati membri delle Nazioni Unite che successivamente ratifichino la Convenzione, il rapporto tra questa e la Carta, nel senso della prevalenza di quest'ultima. Mentre, rispetto agli Stati parti della Convenzione, che non siano membri delle Nazioni Unite, la riserva avrà un effetto preclusivo dell'eventuale pretesa a che lo Stato membro regoli il conflitto tra obblighi convenzionali alla stregua dei generali criteri normativi dettati dalla Convenzione”.

¹³¹ R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., p. 1295.

¹³² *Ibidem*.

alcun caso sarà invocato dalle parti un diritto o una richiesta incompatibile con gli obblighi della Carta¹³³. A questo proposito, i trattati confliggenti e conclusi prima o successivamente all'entrata in vigore della Carta sono ugualmente inapplicabili. Tali accordi dovranno essere considerati derogati o sospesi¹³⁴. Questa conclusione è confermata anche dalla prassi. Non si conoscono per ora casi in cui il trattato o la disposizione di esso contrastante con gli obblighi derivanti dalla Carta siano stati colpiti da invalidità o nullità (salvo il caso di conflitto con norme di *jus cogens*); la soluzione è invece sempre ricaduta sull'inapplicabilità del trattato o delle clausole di esso ritenute confliggenti con la Carta. Le ordinanze emesse dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Lockerbie* offrono una conferma in tal senso, in quanto la Corte non ha annullato o invalidato la norma della Convenzione di Montreal che contrastava con la risoluzione del Consiglio di sicurezza, ma l'ha semplicemente considerata inapplicabile e ha sancito dunque la prevalenza degli obblighi derivanti dalla risoluzione del Consiglio¹³⁵.

Per quanto concerne invece i trattati conclusi tra Stati membri e Stati non membri delle Nazioni Unite, una soluzione chiara al problema degli obblighi confliggenti sembra possibile ove il trattato contrasti con una disposizione della Carta che rifletta una norma di *jus cogens*; in tal caso, le norme del trattato che stabiliscono obblighi contrastanti con la Carta sono e restano invalide¹³⁶.

L'invalidità del trattato che collide con norme imperative non è basata sull'art. 103 della Carta, ma su considerazioni di carattere generale: l'essenza delle norme di *jus cogens* risiede, da un lato, nella loro inderogabilità, e dall'altro lato, nella invalidità delle norme contrastanti con esse. Questo discorso d'altronde vale tanto per gli Stati membri che per quelli non membri delle Nazioni Unite¹³⁷.

A parte il caso relativo alle norme imperative, il regime dei trattati conclusi con Stati terzi rimane piuttosto incerto. Sia il testo che l'oggetto e lo scopo dell'art. 103

¹³³ R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., p. 1297.

¹³⁴ Così L. CONDORELLI, *La Corte internazionale di giustizia e gli organi politici*, cit., p. 100; M. FLORY, *Article 103*, cit., p. 1380 ss. Cfr. S. MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 74 dove si asserisce: "gli accordi incompatibili con la Carta o con atti vincolanti delle Nazioni Unite conclusi dagli Stati membri sono da considerare validi, ma illeciti, per cui gli Stati membri hanno rispettivamente l'obbligo di estinguerli, se l'incompatibilità è permanente ed assoluta, o di disapplicarli se l'incompatibilità è solo transitoria. Un trattato incompatibile in via permanente con la Carta non si estinguerà quindi automaticamente, ma ad esso dovrà essere posto termine per iniziativa degli Stati membri dell'ONU che di esso sono parti contraenti. Tali Stati dovranno invece disapplicare quei trattati che siano *pro-tempore* incompatibili con decisioni vincolanti del Consiglio di sicurezza adottate in conformità alla Carta". In proposito si veda altresì E. SCISO, *Art. 103 della Carta delle Nazioni Unite e problemi di giustiziabilità dei diritti fondamentali davanti al giudice comunitario*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, vol. II, p. 1231 ss., p. 1228.

¹³⁵ In senso conforme, si può citare anche la decisione della Corte internazionale di giustizia nel caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. the United States of America) (Jurisdiction)*, sentenza 26 novembre 1984, in *ICJ Reports* (1984), p. 392 ss., in cui la Corte ha prospettato la disapplicazione (ai fini del caso sottopostole), e non l'invalidità o l'estinzione, degli accordi concernenti il Gruppo regionale di Cantandora. Sul punto cfr. S. MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 74.

¹³⁶ Si veda S. MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 74, ove l'autore sostiene che anche una decisione del Consiglio di sicurezza contraria a norme cogenti andrebbe considerata nulla poiché sia le norme della Carta che gli atti degli organi delle Nazioni Unite non possono prevalere sulle norme imperative di diritto internazionale generale.

¹³⁷ R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., p. 1298.

mostrano che agli Stati membri non è consentito dare attuazione ai trattati conclusi con Stati terzi se incompatibili con gli obblighi derivanti dalla Carta¹³⁸. Però rimane il fatto che gli Stati non membri non sono direttamente vincolati né dalla Carta (se si esclude la previsione di cui all'art. 2, par. 6), né dalle decisioni adottate dagli organi delle Nazioni Unite. Nonostante questo, esistono buone ragioni per ritenere che i trattati conclusi con gli Stati terzi in evidente o almeno apparente contrasto con gli obblighi della Carta siano inapplicabili anche nei confronti di tali Stati¹³⁹. Ciò si giustifica alla luce del fatto che gli Stati non membri, nelle relazioni convenzionali, devono comunque rispettare gli obblighi nascenti dalla Carta per gli Stati membri dell'ONU¹⁴⁰.

Per i trattati conclusi invece tra Stati non membri delle Nazioni Unite, l'art. 103 della Carta è privo di rilevanza¹⁴¹. I trattati in questione potranno essere nulli o inapplicabili qualora essi contrastino con le norme imperative o siano incompatibili con altri principi esistenti in materia di diritto dei trattati. Se nessuna delle regole qui menzionate trova applicazione, allora il trattato rimane valido e vincolante nonostante il contrasto con gli obblighi della Carta¹⁴².

Infine si deve accennare che l'art. 103 si occupa solo delle “*obligations under any other international agreement*”, ma non degli obblighi derivanti da altre fonti quali gli atti unilaterali, il diritto consuetudinario o i contratti privati.

3. Carta delle Nazioni Unite e sanzioni individuali

Secondo il dettato dell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite¹⁴³, spetta al Consiglio di sicurezza dell'ONU il compito di accertare l'esistenza di una minaccia alla

¹³⁸ *Ibidem*. Cfr. in argomento quanto aserito da S. MARCHISIO, *Il primato della Carta*, cit., p. 92; l'autore ritiene che per gli accordi conclusi tra Stati membri e non membri in contrasto con la Carta o con decisioni vincolanti dell'ONU valga la stessa conclusione adottata per gli accordi conclusi tra Stati membri incompatibili con la Carta e ciò perché “in analogia con quanto affermato in generale sull'illiceità degli accordi incompatibili, lo Stato membro che di essi sia parte ha l'obbligo di denunciarli o di recederne, se l'incompatibilità è permanente, ovvero di disapplicarli se l'incompatibilità è temporanea.”

¹³⁹ R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., p. 1298. Cfr. in argomento anche E. SCISO, *On Article 103 of the Charter of the United Nations in the Light of the Vienna Convention*, cit., p. 168, nota n. 19, la quale ritiene che il significato della clausola introdotta dall'art. 30 della Convenzione di Vienna del 1969 in favore dell'art. 103 della Carta sia da collegare all'intenzione di trasformare la regola convenzionale di cui all'art. 103 in una regola generale di diritto internazionale, nella misura in cui riguardi le relazioni tra Stati che sono parti della suddetta Convenzione di Vienna.

¹⁴⁰ R. BERNHARDT, *Article 103*, cit., p. 1298.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² *Ibidem*. Bernhardt riferisce però che B. Fassbender ha espresso dubbi in merito a tale conclusione. Cfr. in proposito B. FASSBENDER, *The UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, The Hague, 1998, p. 113, nota n. 371.

¹⁴³ L'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite recita testualmente: “The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.” Per un commento sulla norma in questione si rinvia a J. A. FROWEIN, N. KRISCH, *Article 39*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, cit., vol. I, p. 717 ss.

pace¹⁴⁴, di una violazione della pace o di un atto di aggressione¹⁴⁵. La determinazione di una delle situazioni su indicate autorizza dunque il Consiglio a decidere a quali strumenti ricorrere onde ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

Qualora ci si trovi dinanzi ad una delle situazioni previste dall'art. 39 della Carta, l'organo in questione può scegliere se adottare prima misure di tipo non coercitivo ex art. 41 oppure ricorrere direttamente alle misure implicanti l'uso della forza armata (art. 42). Ove scelga di utilizzare le misure non coercitive, il Consiglio richiederà agli Stati membri dell'ONU di tenere un comportamento atto a indurre lo Stato che si sia reso responsabile della violazione a desistere dalla sua condotta, al fine di ripristinare la pace e la sicurezza internazionale.

L'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite fornisce un elenco delle misure che non comportano l'uso della forza armata. L'opinione prevalente (confermata dalla lettera della norma, oltre che dalla prassi) considera che l'elenco in questione non abbia natura tassativa¹⁴⁶; dunque il Consiglio di sicurezza avrebbe la possibilità di ricorrere anche a misure differenti, purché non si tratti di operazioni di natura militare¹⁴⁷.

Mentre nei primi cinquant'anni di attività delle Nazioni Unite il Consiglio di sicurezza ha utilizzato le misure espressamente menzionate dall'art. 41 della Carta, dagli anni Novanta in poi ha fatto ricorso più frequentemente alle c.d. "misure atipiche"¹⁴⁸.

Con il termine "sanzione"¹⁴⁹ si fa riferimento a qualsiasi misura decisa dal

¹⁴⁴ Sull'interpretazione data dal Consiglio di sicurezza alla nozione di minaccia alla pace si vedano tra gli altri: G. GAJA, *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats*, in *RGDIP*, 1993, p. 297 ss.; I. OSTERDAHL, *Threat to Peace. The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala, 1998; V. SANTORI, *The UN Security Council (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-Terrorism*, in *International Cooperation in Counter-Terrorism*, a cura di G. Nesi, Aldershot- Burlington, 2006, p. 89 ss.; J. M. SOREL, *L'élargissement de la notion de menace contre la paix*, in *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloques de Rennes, a cura di Société Française de Droit International, Paris, 1995, p. 18 ss.

¹⁴⁵ In merito al potere discrezionale di cui gode il Consiglio di sicurezza nell'accertamento di tali situazioni cfr.: B. CONFORTI, *Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression*, in *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Colloque 1992 de la Haye, 21-23 juillet 1992, a cura di R. J. Dupuy, Dordrecht-Boston-London, 1993, p. 56 ss.; E. DE WET, *The Chapter VII Powers*, cit.; C. DOMINICE, *Le Conseil de Sécurité et l'accès aux pouvoirs qu'il reçoit du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, in *RSDIE*, 1995, p. 417 ss.; P. M. DUPUY, *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*, in *Max Planck UNYB*, 1997, p. 1 ss.; T. M. FRANCK, *The Security Council and "Threats to the Peace": Some Remarks on Remarkable Recent Developments*, in *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, cit., p. 83 ss.

¹⁴⁶ In argomento cfr., ad esempio, A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 20, la quale sostiene che dal tenore letterale dell'art. 41 della Carta si comprende che le misure diverse da quelle espressamente previste dalla tale norma sono riconducibili all'esercizio dei poteri conferiti al Consiglio di sicurezza dallo stesso art. 41. Nello stesso senso v. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 239.

¹⁴⁷ J. A. FROWEIN, N. KRISCH, *Article 41*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, cit., vol. I, p. 735 ss., p. 737.

¹⁴⁸ Tra le "misure atipiche" adottate dall'organo in questione si possono ricordare, ad esempio, l'istituzione dei tribunali penali internazionali *ad hoc* per la ex-Jugoslavia (risoluzione n. 827 del 25 maggio 1993) e per il Ruanda (risoluzione n. 955 dell'8 novembre 1994) e la costituzione di amministrazioni territoriali temporanee.

¹⁴⁹ Per un esame relativo al concetto generale della sanzione nel diritto internazionale si rinvia a: G. ABI-SAAB, *The Concept of Sanctions in International Law*, in *United Nations Sanctions and*

Consiglio di sicurezza sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, a fini di mantenimento o ristabilimento della pace o della sicurezza internazionale¹⁵⁰.

Quando si parla di “sanzioni generali” (o generalizzate) ci si riferisce a misure indirizzate allo Stato, fatte salve le c.d. deroghe umanitarie¹⁵¹. Esempi di misure sanzionatorie a carattere generale sono l’embargo generale¹⁵² (vale a dire il divieto commerciare qualunque tipo di merce), le c.d. sanzioni commerciali, ossia i divieti di commerciare beni specifici, quali le armi o i prodotti petroliferi, e infine il blocco delle comunicazioni e l’interruzione delle relazioni diplomatiche.

Per molto tempo, le sanzioni generalizzate hanno costituito lo strumento più utilizzato tra le misure di tipo non coercitivo *ex art.* 41 della Carta. Tali sanzioni erano però destinate a produrre degli involontari effetti collaterali nei confronti della popolazione civile dello Stato colpito¹⁵³, e degli Stati terzi. Ciò sollevò parecchie critiche e indusse gli organi decisionali delle Nazioni Unite a cercare una soluzione capace sia di limitare le conseguenze umanitarie negative che derivano dall’imposizione di regimi generali di sanzioni¹⁵⁴, sia di accrescere l’efficacia delle sanzioni rispetto agli obiettivi perseguiti¹⁵⁵.

Si svilupparono così delle tipologie di sanzioni mirate a incidere esclusivamente nella sfera giuridica di determinate categorie di individui o enti: le c.d. *targeted sanctions*. L’evoluzione del sistema delle sanzioni verso le c.d. “sanzioni mirate”¹⁵⁶ può inoltre spiegarsi alla luce del fatto che le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale sono sempre più spesso riconducibili a individui non necessariamente connessi a uno Stato o a un’entità di tipo statale¹⁵⁷.

International Law, cit., p. 29 ss.; M. L. PICCHIO FORLATI, *La sanzione nel diritto internazionale*, Padova, 1974.

¹⁵⁰ Così A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 27.

¹⁵¹ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit. *supra*, p. 29.

¹⁵² L’esempio più noto di embargo economico generalizzato è quello disposto dal Consiglio di sicurezza nei confronti dell’Iraq nel 1990, a seguito dell’invasione del Kuwait, e rimosso in via definitiva soltanto nel 2003. Per un’analisi dei problemi umanitari posti dall’embargo iracheno si rinvia a E. DE WET, *Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime*, in *LJIL*, 2001, p. 284 ss.

¹⁵³ In tal senso: A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 42; D. CORTRIGHT, G. A. LOPEZ, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990’s*, New York, 2000, p. 26; M. CRAVEN, *Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions*, in *EJIL*, 2002, p. 43 ss., pp. 46-47; E. DE WET, *Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41*, cit. *supra*, pp. 289-291.

¹⁵⁴ M. ARCARI, *La tutela dei diritti umani nel quadro dell’attività del Comitato delle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell’ONU*, in *Tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, cit., p. 57; D. CORTRIGHT, G. A. LOPEZ, *Targeted Sanctions: Lessons from the 1990’s*, in *Smart Sanctions: The Next Steps. The Debate on Arms Embargoes and Travel Sanctions within the Bonn-Berlin Process*, a cura di M. Brzoska, Baden-Baden, 2001, p. 20. Cfr. A. REINISCH, *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, in *AJIL*, 2001, p. 851 ss., p. 851.

¹⁵⁵ M. ARCARI, *La tutela dei diritti umani nel quadro dell’attività del Comitato delle sanzioni*, cit. *supra*, p. 58.

¹⁵⁶ Per una sintesi sulle ragioni che hanno portato la prassi delle Nazioni Unite ad orientarsi verso il modello di sanzioni mirate cfr. E. LAGRANGE, P. M. EISEMANN, *Article 41*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, cit., p. 1214 ss.

¹⁵⁷ A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell’Unione europea quale limite*, cit., p. 105.

Le *targeted sanctions* sono infatti delle misure aventi effetti limitati alla sfera (economica oppure personale) di certi soggetti o enti, come possono essere, ad esempio, leader politici o militari¹⁵⁸, individui responsabili di determinate violazioni o persone fisiche o giuridiche individuate a prescindere dall'addebito di particolari responsabilità per le proprie azioni¹⁵⁹. Si possono distinguere due tipi principali di sanzioni mirate: le misure che comportano limitazioni per la libertà di movimento dei destinatari e quelle di congelamento dei fondi e delle risorse finanziarie dei soggetti colpiti da simili misure. In ragione della natura degli obiettivi da colpire, le sanzioni mirate hanno trovato il riscontro più noto nel quadro della lotta al terrorismo internazionale.

Sebbene si tratti di una prassi recente, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha fatto ricorso alle *targeted sanctions* in svariate situazioni. Oltre che nella prospettiva della lotta al terrorismo internazionale, il meccanismo delle *black list* è stato utilizzato anche di fronte ad altre situazioni di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

Con la risoluzione n. 1132 (1997) relativa alla Sierra Leone, il Consiglio di sicurezza ha istituito un Comitato delle sanzioni, cui spetta il compito di sorvegliare l'attuazione delle misure sanzionatorie previste dalla risoluzione in esame e modificate dalla risoluzione n. 1171 (1998)¹⁶⁰. Tali sanzioni includono l'embargo delle armi e il *travel ban* per i membri del Fronte rivoluzionario unito (RUF).

Come esempio di sanzioni concernenti solamente i membri del governo o i loro parenti, si possono rammentare le misure decise contro la Liberia per non aver cooperato in relazione alle sanzioni imposte contro la Sierra Leone. Nella risoluzione n. 1521 (2003) il Consiglio di sicurezza ha deciso che, accanto ad una serie di sanzioni "generalizzate", gli Stati dovevano prendere tutte le misure necessarie a impedire l'ingresso o il transito nei loro territori dei membri del governo della Liberia e degli individui che forniscono loro sostegno militare e/o finanziario, poiché tali soggetti erano considerati capaci di turbare il processo di pace in atto nel Paese¹⁶¹.

Le sanzioni mirate sono state adottate anche nei confronti di individui ed enti collegati al regime di Saddam Hussein; la risoluzione n. 1518 (2003) ha infatti affidato al Comitato delle sanzioni il compito di listare tali individui ed entità, i cui beni

¹⁵⁸ Si vedano, ad esempio, le sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza tra il 1997 ed il 1998 nei confronti dei leaders dell'UNITA e dei loro parenti più prossimi nel contesto del conflitto in Angola (risoluzione n. 1127 del 28 agosto 1997, par. 4; risoluzione n. 1130 del 29 settembre 1997, par. 2; risoluzione n. 1157 del 20 marzo 1998, par. 4; risoluzione n. 1164 del 29 aprile 1998, par. 14) e le sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in riferimento ai conflitti interni in Liberia e in Sierra Leone. Tali risoluzioni sono reperibili in http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions.html.

¹⁵⁹ Questa è la definizione di "targeted sanctions" fornita da A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 29.

¹⁶⁰ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1171 del 5 giugno 1998, par. 5, in <http://www.un.org/Docs/scres/1998/scres98.htm>.

¹⁶¹ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1521 del 22 dicembre 2003, par. 4, in <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>. Il Comitato 1521 controlla l'attuazione da parte degli Stati membri dell'embargo di armi stabilito nei confronti della Liberia ed è assistito a tal fine da un *panel* di esperti. Il Comitato deve aggiornare periodicamente la lista dei soggetti destinatari delle sanzioni e inviare al Consiglio di sicurezza un rapporto sulle attività intraprese, corredato da osservazioni e raccomandazioni.

vengono congelati e trasferiti al *Development Found for Iraq*¹⁶².

Per ciò che concerne invece il caso della Costa d'Avorio, nella risoluzione n. 1572 (2004) il Consiglio di sicurezza ha imposto tanto il congelamento dei beni degli individui designati dal Comitato delle sanzioni, che il *travel ban* nei confronti dei suddetti soggetti¹⁶³.

Analoghe misure di congelamento dei beni e di *travel ban* sono state adottate con la risoluzione n. 1636 (2005) relativa al Libano, con cui si è incaricato il Comitato delle sanzioni di procedere al *listing* degli individui e delle entità coinvolte nell'attentato al Primo ministro Hariri¹⁶⁴. La peculiarità di queste sanzioni è rappresentata dal fatto di essere rivolte a soggetti sospettati di essere responsabili di un atto specifico (l'attentato al Primo ministro libanese)¹⁶⁵.

Infine devono essere ricordate le sanzioni disposte nei confronti di Corea del Nord (risoluzione n. 1718 del 14 ottobre 2006) e Iran (risoluzione n. 1737 del 27 dicembre 2006) al fine di contrastare i piani nucleari degli Stati in questione. Le sanzioni contro la Corea del Nord comprendono, oltre ad un embargo di armi e di materiale nucleare, anche misure finanziarie (congelamento dei beni) e *travel ban* adottate nei confronti di individui designati dal Comitato delle sanzioni¹⁶⁶. Viceversa, le sanzioni imposte all'Iran si riferiscono a individui "*who are engaged in, directly associated with or providing support for Iran's proliferation sensitive nuclear activities or for development of nuclear weapon delivery systems*"¹⁶⁷. Si tratta dunque sia di restrizioni alla libertà di movimento che di misure finanziarie.

Il regime sanzionatorio istituito più recentemente è quello previsto dalla risoluzione n. 1970 (2011) concernente la Libia¹⁶⁸. Le misure sanzionatorie in questione

¹⁶² L'obbligo di congelamento dei beni degli individui e degli enti "listed" era previsto dalla risoluzione n. 1483 (2003), par. 19. La risoluzione n. 1518 (2003) ha invece costituito un nuovo Comitato per le sanzioni che ha sostituito il precedente comitato istituito con la risoluzione n. 661 (1990). Il Comitato 1518 sull'Iraq ha inoltre il compito di decidere sulle richieste di *listing* e *de-listing* dei soggetti colpiti dalle sanzioni.

¹⁶³ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1572 del 15 novembre 2004, par. 7 e par. 11, in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions04.html. Il Comitato 1572 è incaricato di controllare le misure adottate dagli Stati membri per attuare l'embargo di armi e il divieto di importare diamanti; tale Comitato stila inoltre una lista contenente i nominativi delle persone considerate una minaccia per il processo di pace in Costa d'Avorio. Anche questo Comitato è tenuto a presentare regolarmente al Consiglio di sicurezza un rapporto sulle attività di monitoraggio svolte, assieme alle proprie osservazioni e raccomandazioni.

¹⁶⁴ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1636 del 31 ottobre 2005, par. 7 e par. 11, in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions05.htm.

¹⁶⁵ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 52.

¹⁶⁶ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1718 del 14 ottobre 2006, par. 8 lett. d) e lett. f), in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions06.htm. Il Comitato 1718 sulla Corea del Nord monitora l'attuazione delle misure sanzionatorie (embargo di armi, divieto di transito, congelamento delle risorse finanziarie dei soggetti che svolgano attività a sostegno del programma nucleare coreano).

¹⁶⁷ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1737 del 27 dicembre 2006, par. 10, in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions06.htm. Il Comitato 1737 sull'Iran è incaricato di controllare l'attuazione dell'embargo sui programmi nucleari, del divieto di esportazione di armi, del divieto di transito ed infine del congelamento delle risorse delle persone e delle entità che svolgono attività di sostegno ai programmi nucleari iraniani. Questo Comitato riceve i rapporti degli Stati sull'attuazione delle misure sanzionatorie e le informazioni dell'AIEA (Agenzia internazionale dell'energia atomica) relative ai rapporti intrattenuti a tal proposito con il governo iraniano.

¹⁶⁸ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1970 del 26 febbraio 2011, in

spaziano dall'embargo di armi, al *travel ban* e infine al congelamento dei beni degli individui e delle entità i cui nominativi sono indicati nella lista allegata alla risoluzione n. 1970 o designati dall'apposito Comitato delle sanzioni¹⁶⁹.

I comitati delle sanzioni sono organi sussidiari del Consiglio di sicurezza¹⁷⁰ e la loro istituzione trova fondamento nell'art. 29 della Carta delle Nazioni Unite e nella regola n. 28 delle regole provvisorie di procedura adottate dal Consiglio¹⁷¹. I comitati hanno una composizione che rispecchia quella del Consiglio di sicurezza: i cinque membri permanenti sono sempre rappresentati e gli altri dieci membri variano quando cambia la stessa composizione del Consiglio. Ogni comitato delle sanzioni ha le proprie regole per ciò che concerne il *listing* e spetta agli stessi comitati il compito di adottare delle *Guidelines* per la condotta della loro attività. Sebbene le procedure possano variare da un comitato all'altro, in sostanza i meccanismi di *listing* e *de-listing* funzionano secondo uno schema analogo.

La nostra attenzione si focalizzerà sulle sanzioni individuali adottate dal Consiglio di sicurezza sulla base del capitolo VII della Carta nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche sospettate di compiere o finanziare attività di terrorismo internazionale.

La risoluzione n. 1267 (1999)¹⁷², adottata dal Consiglio di sicurezza il 15 ottobre 1999 in risposta agli attentati terroristici del 7 agosto 1998 contro le sedi delle ambasciate statunitensi di Nairobi e Dar es Salaam, istituisce il regime sanzionatorio contro Al-Qaeda e i Talebani. Le misure restrittive previste da tale risoluzione trovavano applicazione su tutto il territorio afgano e includevano il congelamento dei fondi e delle risorse finanziarie possedute dai Talebani, nonché dalle società da essi direttamente o indirettamente gestite¹⁷³, e il divieto di decollo o di atterraggio sul territorio di tutti gli Stati degli aerei posseduti, noleggiati o gestiti dai Talebani¹⁷⁴.

La risoluzione in oggetto prevedeva inoltre l'istituzione di un apposito Comitato

http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions11.htm. Ai sensi del par. 24 di tale risoluzione, il Comitato per le sanzioni per la Libia ha il compito di supervisionare l'attuazione dell'embargo di armi, del divieto di transito e del congelamento dei beni e delle risorse economiche e finanziarie; siffatto Comitato individua inoltre i destinatari delle misure di *travel ban* e di *asset freeze* ed esamina le richieste di esenzione, in conformità ai paragrafi 19 e 20 della risoluzione n. 1970. Il mandato del Comitato per la Libia è stato ulteriormente ampliato dalla risoluzione n. 1973 del 17 marzo 2011.

¹⁶⁹ Per ciò che riguarda il congelamento dei beni degli individui o enti indicati dal Comitato delle sanzioni per la Libia, si deve rammentare che a seguito dell'approvazione delle risoluzioni n. 2009 (2011) e n. 2016 (2011) alcune delle misure finanziarie inizialmente imposte sono state attenuate o cancellate. Le risoluzioni citate sono reperibili in http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions11.htm.

¹⁷⁰ Cfr. ad esempio: Comitato per le sanzioni istituito in base alla risoluzione n. 1267 (1999) concernente Al-Qaeda, e gli individui e le entità associate ad essa, *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, sez. 2, adottate il 7 novembre 2002, e modificate da ultimo il 30 novembre 2011, in http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf.

¹⁷¹ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 76.

¹⁷² Nella risoluzione n. 1267 del 15 ottobre 1999 il Consiglio di sicurezza determinò che il rifiuto dei Talebani di smettere di fornire asilo e di addestrare i terroristi ed il loro rifiuto di consegnare i sospetti terroristi alla giustizia costituiva una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Il Consiglio chiese inoltre al regime dei Talebani di consegnare Osama Bin Laden ad uno Stato terzo dove sarebbe stato portato dinanzi alla giustizia.

¹⁷³ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1267 del 15 ottobre 1999, par. 4 b), reperibile in http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions.html.

¹⁷⁴ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1267 del 15 ottobre 1999, par. 4 a).

per le sanzioni¹⁷⁵ (noto anche come “Comitato 1267”), il cui compito consisteva nel vigilare sul rispetto e l’effettiva attuazione delle misure restrittive da parte degli Stati e nel predisporre, e aggiornare periodicamente, la lista contenente i nominativi di individui ed enti a cui si applicano le suddette sanzioni (la c.d. *Consolidated List*, altrimenti nota anche come *black list*).

Le misure restrittive disposte con la risoluzione n. 1267 (1999) si sono rafforzate nel corso degli anni tramite l’adozione da parte del Consiglio di sicurezza di una serie di risoluzioni successive¹⁷⁶. In particolare, in seguito ai tragici eventi dell’11 settembre 2001, l’attenzione del Consiglio di sicurezza si è focalizzata sempre più sugli individui membri della rete terroristica di Al-Qaeda.

Con la risoluzione n. 1333 (2000) il Consiglio di sicurezza ha stabilito l’obbligo per tutti gli Stati di “congelare” i fondi e le altre risorse finanziarie di Osama Bin Laden e di Al-Qaeda e degli individui e le entità a loro associate come designate dal Comitato per le sanzioni. La risoluzione in oggetto conteneva inoltre una precisa richiesta diretta al Comitato: tenere una lista aggiornata degli individui e delle entità associate a Osama Bin Laden e ad Al-Qaeda, basata sulle informazioni fornite dagli Stati e dalle organizzazioni regionali¹⁷⁷.

Nella risoluzione n. 1390 (2002) il Consiglio di sicurezza definisce gli stessi atti terroristici compiuti dalla rete di Al-Qaeda alla stregua di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale¹⁷⁸ e adotta nuove misure restrittive indirizzate agli individui e agli enti associati a Osama Bin Laden, ad Al-Qaeda e ai Talebani, a prescindere dal luogo in cui si trovino¹⁷⁹. Le nuove sanzioni disposte dal Consiglio di sicurezza a carico dei membri della rete terroristica in questione prevedevano, oltre al congelamento dei fondi e delle risorse finanziarie a loro disposizione¹⁸⁰, il divieto di ingresso e transito nel territorio degli Stati membri dell’ONU¹⁸¹ e l’embargo sulla vendita e la fornitura di armi o di altro materiale bellico¹⁸².

Da ricordare anche la risoluzione n. 1617 (2005), adottata dal Consiglio di sicurezza il 29 luglio 2005, in quanto contiene alcune specificazioni in merito al criterio dell’associazione degli individui o degli enti con Al-Qaeda, Osama Bin Laden o i

¹⁷⁵ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1267 del 15 ottobre 1999, par. 6.

¹⁷⁶ Si fa riferimento, ad esempio, alla risoluzione n. 1333 (2000) che amplia progressivamente il campo di applicazione delle misure restrittive (prima limitato al territorio afgano all’epoca sotto il controllo talebano) ed estende tali sanzioni ad Osama Bin Laden, così come agli individui e ai gruppi a lui collegati, ed alla risoluzione n. 1390 (2002) ove le misure patrimoniali di contrasto al terrorismo vengono indirizzate a tutti gli individui, i gruppi e le entità associate ad Al-Qaeda, a prescindere dalla loro collocazione geografica. Questa è la prima risoluzione decisa dal Consiglio di sicurezza in tema di sanzioni individuali ove non era presente una connessione tra i soggetti sanzionati ed un certo territorio; in tal senso cfr.: N. BIRKHAUSER, *Sanctions of the Security Council Against Individuals*, cit., p. 5; I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention*, cit, p. 164.

¹⁷⁷ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1333 del 19 dicembre 2000, par. 8, lett. c), in http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions.html.

¹⁷⁸ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1390 del 16 gennaio 2002, preambolo, in http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions.html.

¹⁷⁹ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1390 del 16 gennaio 2002, cit., par. 2.

¹⁸⁰ V. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1390 del 16 gennaio 2002, cit., par. 2 a).

¹⁸¹ Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1390 del 16 gennaio 2002, cit., par. 2 b).

¹⁸² Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1390 del 16 gennaio 2002, cit., par. 2 c).

Talebani. Secondo quanto dispone il par. 2 della risoluzione, sono da considerarsi atti o attività indicative del fatto che un individuo o un'entità sia associato ad Al-Qaeda, Osama Bin Laden o ai Talebani i seguenti atti: “*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 or derivative thereof.*”

Come precedentemente accennato, spetta al Comitato per le sanzioni istituito con la risoluzione n. 1267 (1999) il compito di predisporre e aggiornare la “*black list*”¹⁸³. Il Comitato è un organo sussidiario del Consiglio di sicurezza, la cui istituzione trova una base giuridica nell’art. 29 della Carta¹⁸⁴. I suoi compiti sono delineati nella sez. 2 delle *Guidelines* adottate dallo stesso organo per disciplinare la condotta dei propri lavori e includono svariate funzioni, che spaziano da compiti relativi alla gestione e all’aggiornamento periodico della *Consolidated List*, all’esame delle domande di *listing* e di *de-listing*, alla richiesta agli Stati di informazioni concernenti le misure prese per l’attuazione delle sanzioni, all’esame delle richieste di esenzione, e infine allo studio dei *report* trasmessi dagli Stati¹⁸⁵. Tale Comitato è affiancato e supportato dal *Monitoring Team*, un gruppo di esperti costituito da individui indipendenti nominati dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, avente funzione di assistere il Comitato nella valutazione circa le misure di attuazione delle sanzioni adottate dagli Stati.

Il Comitato 1267 è composto da tutti i membri del Consiglio di sicurezza e qualsiasi Stato membro delle Nazioni Unite può essere invitato a prendere parte alle discussioni in cui gli interessi di tale Stato siano particolarmente coinvolti¹⁸⁶.

Il Comitato si riunisce solitamente a porte chiuse e prende le proprie decisioni in base alla regola del *consensus*. Se uno o più membri dell’organo si oppongono all’adozione di una risoluzione su una certa questione, il Presidente del Comitato avvia le ulteriori consultazioni necessarie per facilitare l’accordo. Se anche in seguito a tali consultazioni non è stato raggiunto il *consensus*, la questione può essere trasmessa al

¹⁸³ Con la risoluzione n. 1989 (2011), del 17 giugno 2011, sono state apportate delle modifiche al Comitato 1267. La principale modifica è relativa al fatto che il Comitato in questione non si occupa più della gestione della lista dedicata alle sanzioni decise nei confronti dei Talebani, giacché a partire dalla risoluzione n. 1988 (2011), del 17 giugno 2011, è stato istituito un apposito Comitato preposto alla gestione della “black list” dei Talebani (denominato “Comitato 1988”).

¹⁸⁴ L’art. 29 della Carta della Nazioni Unite prevede espressamente che: “The Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions”.

¹⁸⁵ Il mandato del Comitato delle sanzioni istituito in base alla risoluzione n. 1267 (1999) è specificato nelle *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, sez. 2, ove si stabilisce quanto segue: “The mandate of the Committee shall be, on the basis of the measures imposed by paragraph 4 (b) of resolution 1267 (1999), paragraph 8 (c) of resolution 1333 (2000), and paragraphs 1 and 2 of resolution 1390 (2002) as reiterated in paragraph 1 of resolutions 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009) and 1989 (2011), to undertake the tasks and to report on its work to the Council with its observations and recommendations as prescribed by the resolutions outlined above”.

¹⁸⁶ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 1, lett. b) e sez. 3, lett. b). V. B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di Sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario*, in *DUE*, 2006, p. 333 ss., p. 335.

Consiglio di sicurezza¹⁸⁷. Nel caso in cui non esista alcun dissenso tra i componenti del Comitato, la decisione sarà adottata secondo la procedura scritta di approvazione tacita. Questa procedura prevede che il Presidente del Comitato trasmetta la proposta di decisione ai membri del Comitato, i quali hanno a disposizione cinque giorni di tempo per sollevare eventuali obiezioni. Trascorso tale termine, in assenza di obiezioni la proposta si intende approvata¹⁸⁸.

Per ciò che riguarda la procedura di *listing*, le *Guidelines* del Comitato 1267 stabiliscono che gli Stati membri possono trasmettere al Comitato le richieste relative all'inserimento di nominativi nella *Consolidated List*¹⁸⁹. Poiché il Comitato non dispone di autonomi poteri di indagine, le sue decisioni si basano soltanto sulle informazioni provenienti da altri soggetti, soprattutto dai servizi di *intelligence* degli Stati proponenti. Ciò chiarisce perché per lo meno nella fase iniziale l'inserimento di nominativi nella lista nera da parte del Comitato è avvenuto sia in assenza di una procedura ben definita, sia in assenza di pubblicità¹⁹⁰. È importante notare che per inserire un nominativo nella lista in questione non è richiesto che nei confronti del soggetto interessato ci siano delle indagini in corso, né tanto meno che si sia verificato un rinvio a giudizio o che sia stata pronunciata una sentenza di condanna passata in giudicato¹⁹¹.

Rilevanti modifiche concernenti il profilo della formazione delle liste nere sono state introdotte con la risoluzione n. 1735 (2006) del 22 dicembre 2006. Agli Stati che propongono l'inserimento del nominativo si chiede di fornire un apposito ed esaustivo dossier, contenente l'esposizione di specifici fatti rilevanti che giustificano l'iscrizione nella "lista nera" (il c.d. *statement of case*) e sono considerati dimostrativi dell'associazione del soggetto designato con la rete terroristica o del suo coinvolgimento nelle attività vietate¹⁹². È inoltre richiesto che gli Stati in questione forniscano le prove o i documenti a sostegno dell'inserimento del nominativo nella lista¹⁹³. Gli Stati dovrebbero trasmettere anche i dettagli relativi a eventuali connessioni

¹⁸⁷ Si veda *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 4, lett. a).

¹⁸⁸ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 4, lett. b) e c).

¹⁸⁹ Attualmente la *Consolidated List* contiene più di 300 nominativi, divisi in due sezioni: a) individui associati ad Al-Qaeda (255 nominativi); b) enti o gruppi associati ad Al-Qaeda (69 nominativi). La lista è consultabile <http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml>.

¹⁹⁰ Così A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 97.

¹⁹¹ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. d); cfr. P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 404.

¹⁹² *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. h). Da più parti è stato sottolineato il carattere discrezionale delle designazioni operate dagli Stati. Si rinvia in particolare a A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 103, la quale dichiara che la discrezionalità del Comitato si traduce in una discrezionalità degli Stati che operano le designazioni. L'autrice afferma infatti che "il Comitato, infatti, non svolge una funzione di controllo vera e propria sulla attendibilità delle indicazioni che gli sono fornite da questi ultimi, sotto nessuno dei profili messi in rilievo. In sostanza, anche dopo e nonostante l'emanazione delle *Guidelines*, la decisione di porre un individuo o un ente nella lista del Comitato 1267- e lo stesso avviene per gli altri elenchi- è presa sulla base delle indicazioni, generalmente sommarie, provenienti dai servizi di *intelligence* nazionali, senza alcuna verifica da parte del Comitato".

¹⁹³ *Ibidem*. Bisogna ricordare che le linee guida del Comitato prevedono una serie di informazioni aggiuntive che gli Stati proponenti devono fornire al fine di individuare con maggiore precisione i soggetti da inserire nella *black list*. Per gli individui, si devono fornire i seguenti dati: nome e

con individui o entità già presenti nella lista e indicare quale parte dello *statement of the case* possa essere divulgata dal Comitato, comunicata all'interessato o resa nota agli Stati membri¹⁹⁴.

Per facilitare la formulazione da parte degli Stati delle proposte di designazione, il Comitato 1267 ha predisposto un apposito formulario, che gli Stati sono invitati a utilizzare al fine di garantire maggiore chiarezza alle richieste di *listing*¹⁹⁵. Secondo le indicazioni delle stesse linee-guida del Comitato, per qualsiasi nuova designazione viene reso pubblico (per la parte non riservata) lo *statement of case*. Una versione aggiornata della *Consolidated List* verrà immediatamente comunicata agli Stati membri¹⁹⁶ e pubblicata sul sito web dello stesso Comitato delle sanzioni¹⁹⁷. Si è previsto inoltre che, salvo diversa indicazione del Comitato, ogni nuovo nominativo della lista sia trasmesso all'Interpol per richiedere l'emissione di un "*Interpol-Security Council Special Notice*"¹⁹⁸.

Appena avviene l'inserimento del nominativo nella lista, il Segretariato deve notificare l'avvenuto inserimento alla Missione permanente presso l'ONU dello Stato (o degli Stati) in cui si ritiene che si trovi l'individuo o l'entità in questione, oltre che alla Missione permanente dello Stato di cittadinanza (qualora si tratti di un individuo)¹⁹⁹. Sugli Stati sopra menzionati grava difatti l'onere di adottare immediatamente le misure adeguate, e conformi alla legislazione nazionale, per comunicare al destinatario delle misure l'avvenuta iscrizione del suo nominativo nella lista nera, gli effetti derivanti da questo provvedimento, le modalità per sollecitare la cancellazione del proprio nominativo, nonché le eventuali esenzioni alle sanzioni²⁰⁰.

Per quanto riguarda invece l'aggiornamento dei dati contenuti nella *black list*, il Comitato delle sanzioni deve tenere in debita considerazione tutte le informazioni aggiuntive, concernenti gli individui e le entità "listed", che siano fornite dagli Stati membri, dalle organizzazioni internazionali o regionali e infine dal *Monitoring Team*. Spetta a quest'ultimo organo verificare, entro quattro settimane dalla ricezione, se l'informazione ricevuta è da considerarsi rilevante e può essere aggiunta alla lista nera,

cognome, eventuali alias, luogo ed età di nascita, nazionalità, sesso, occupazione, residenza, numero di passaporto ed indirizzo. Per gli enti invece sono richieste le seguenti informazioni: nominativo, acronimi, indirizzo ed ogni altra informazione relativa alla società che possa servire ad identificare il destinatario delle misure sanzionatorie. V. *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. g).

¹⁹⁴ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. h). Nello stesso modo sono formulati anche i paragrafi 5 e 6 della risoluzione n. 1735 (2006), decisa dal Consiglio di sicurezza il 22 dicembre 2006, in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions06.htm. Cfr. M. ARCARI, *La tutela dei diritti umani nel quadro dell'attività del Comitato delle sanzioni*, cit., p. 62.

¹⁹⁵ Così è statuito nel par. 7 della risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1735 (2006).

¹⁹⁶ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. r).

¹⁹⁷ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. q). Ivi è infatti previsto che il Comitato "shall, with the assistance of the Monitoring Team and in coordination with the relevant designating State(s), make accessible on the Committee's website a narrative summary of reasons for listing for the corresponding entry or entries on the Consolidated List."

¹⁹⁸ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. s).

¹⁹⁹ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. t).

²⁰⁰ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. v). Nello stesso senso cfr. anche Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1735 (2006), adottata il 22 dicembre 2006, paragrafi 10 e 11.

o se sia invece necessario acquisire ulteriori chiarimenti per accertare se l'informazione debba essere o meno incorporata nella lista²⁰¹. L'ultima decisione in merito all'aggiornamento spetta sempre al Comitato²⁰².

Ai fini dell'aggiornamento, è tuttora presente la necessità per il Comitato di ricevere da altri soggetti le informazioni su cui baserà le proprie decisioni in tema di aggiornamento dei dati²⁰³. In questo caso però, le fonti delle informazioni aggiuntive non sono costituite dai soli Stati membri delle Nazioni Unite (e relativi servizi di *intelligence*), ma anche dalle organizzazioni internazionali o regionali.

In merito alla procedura dell'aggiornamento, le *Guidelines* hanno introdotto alcuni elementi, tesi a ridurre la discrezionalità tipica del Comitato per le sanzioni. Innanzitutto, il Comitato può avviare delle consultazioni con lo Stato proponente la designazione dell'individuo o dell'entità a cui fanno riferimento le informazioni aggiuntive²⁰⁴. Il Comitato può inoltre incoraggiare il contraddittorio fra quest'ultimo Stato e lo Stato o l'organizzazione che ha trasmesso le informazioni aggiornate²⁰⁵. Infine, è stata contemplata la verifica (“*review*”) delle informazioni ulteriori da parte del *Monitoring Team*²⁰⁶, già accennata sopra. A tal proposito, è interessante rilevare che, per compiere questa verifica, il *Monitoring Team* può utilizzare tutte le fonti a sua disposizione, incluse fonti diverse da quelle fornite dallo Stato autore della designazione²⁰⁷.

In seguito alle modifiche decise dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 1822 (2008) e recepite all'interno delle *Guidelines* del Comitato, è avvenuto il riesame completo di tutti i nominativi inseriti nell'elenco alla data del 30 giugno 2008²⁰⁸, onde garantire un reale aggiornamento dei dati contenuti nella lista e confermare le ragioni e le circostanze che avevano determinato l'imposizione delle sanzioni a carico dei soggetti “*listed*”²⁰⁹.

Passiamo ora a esaminare la procedura prevista per il “*de-listing*”, vale a dire le modalità di cancellazione di un nominativo dalla *black list*. In seguito alle novità introdotte con la risoluzione n. 1730 (2009)²¹⁰, gli individui, i gruppi, le entità e le

²⁰¹ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 8, lett. c), d) ed e).

²⁰² *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 8, lett. b).

²⁰³ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 104.

²⁰⁴ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 8, lett. b).

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 8, lett b).

²⁰⁷ Cfr. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 105; ivi l'autrice sostiene che si tratta di un dato significativo in quanto per la prima volta si è previsto l'ingresso nel procedimento di fonti di prova diverse rispetto a quelle trasmesse dallo Stato autore della designazione.

²⁰⁸ Il completamento del riesame dei nominativi presenti nell'elenco è confermato dallo stesso Consiglio di sicurezza; v. risoluzione n. 1989 (2011), adottata il 17 giugno 2011, cit., 12° considerando (“*Welcoming in particular the successful completion of the review of all names on the Consolidated List pursuant to paragraph 25 of resolution 1822 (2008) and the significant progress made to enhance the integrity of the Consolidated List*”).

²⁰⁹ Per un esame dettagliato delle modalità con cui si doveva svolgere il riesame completo di tutti i nomi inseriti nella *black list* si rinvia a: *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 10, intitolata “*Review of the Al-Qaeda Sanctions List*”.

²¹⁰ La risoluzione n. 1730 (2009), adottata dal Consiglio di sicurezza in data 19 dicembre 2006, è reperibile in http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions.htm. Tale risoluzione istituisce il c.d. “*Focal Point*” presso il Segretariato delle Nazioni Unite; al Focal Point spetterà il compito di ricevere le

società, che considerano che l’inserimento del proprio nominativo nella lista nera sia infondato o illegittimo, possono rivolgersi al *Focal Point* presso il Segretariato delle Nazioni Unite o al proprio Stato di residenza o di cittadinanza²¹¹ per domandare un riesame della propria situazione. L’onere di fornire le ragioni che stanno alla base della propria richiesta di cancellazione spetta al ricorrente, sia nel caso in cui si rivolga direttamente al *Focal Point* che nel caso in cui abbia scelto di riferirsi al proprio Stato di residenza o di cittadinanza²¹². Le motivazioni fornite dal ricorrente a fondamento della propria domanda di *de-listing* devono essere accompagnate da una serie di informazioni idonee a giustificare tale richiesta²¹³.

Se l’individuo o l’ente sceglie di rivolgersi al *Focal Point*, tale organo trasmetterà la richiesta di cancellazione allo Stato autore della designazione e allo Stato (o agli Stati) di residenza o di cittadinanza.²¹⁴ A questo punto si avviano le consultazioni tra gli Stati in questione: se c’è la volontà (anche da parte di uno solo degli Stati) di sostenere la domanda di *de-listing*, la questione sarà iscritta all’ordine del giorno del Comitato²¹⁵. Qualora nessuno degli Stati menzionati sopra intenda sottoporre una richiesta di cancellazione del nominativo, spetterà al *Focal Point* informare comunque il Comitato circa la domanda di *de-listing*²¹⁶. Se, trascorso un mese dal recepimento della richiesta di *de-listing*, nessun membro del Comitato raccomanda la cancellazione del nominativo, la domanda si intende respinta²¹⁷. Il Presidente del Comitato ne informerà il *Focal Point* che dovrà darne comunicazione al soggetto richiedente²¹⁸.

Se invece il soggetto destinatario delle sanzioni decide di rivolgersi allo Stato di residenza o di cittadinanza, il compito di verificare la fondatezza delle prove esibite dal ricorrente spetterà allo Stato in questione²¹⁹. Se tale Stato ha intenzione di sostenere la richiesta di cancellazione del ricorrente, dovrà convincere lo Stato autore della designazione ad avanzare una domanda di *de-listing* (contestuale a quella dello Stato di

domande di radiazione proposte da individui o enti che intendano contestare la loro iscrizione nella *black list*. Per un commento sulle novità introdotte da tale risoluzione in materia di *de-listing* si rinvia a M. ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste*, cit.

²¹¹ V. *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 7 (“De-listing). Si deve segnalare che, in base a quanto stabilito dalle *Guidelines*, cit., sez. 7, lett. c), lo Stato di cittadinanza o di residenza dei destinatari delle sanzioni individuali (tramite un’apposita dichiarazione) può rendere obbligatoria la presentazione della richiesta di cancellazione presso il *Focal Point*. In tal caso la dichiarazione dello Stato deve essere indirizzata al Presidente del Comitato, il quale ne disporrà la pubblicazione sul sito web del Comitato.

²¹² *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 7 (“De-listing), lett. d) e lett. w).

²¹³ *Ibidem*. Sul punto cfr. anche P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 406.

²¹⁴ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 7 (“De-listing), lett. g), v).

²¹⁵ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 7 (“De-listing), lett. g), vi), a).

²¹⁶ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 7 (“De-listing), lett. g), vi), b).

²¹⁷ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 7 (“De-listing), lett. g), vi), c).

²¹⁸ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 7 (“De-listing), lett. g), viii), b).

²¹⁹ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 7 (“De-listing), lett. h), i).

residenza/cittadinanza oppure separata)²²⁰. Qualora lo Stato autore della designazione si opponga alla richiesta di cancellazione, lo Stato di residenza o di cittadinanza del richiedente può presentare la propria domanda al Comitato. In tal caso, il Comitato deciderà in base alla procedura dell'approvazione tacita²²¹.

Giova infine rammentare le novità in tema di *de-listing* introdotte recentemente con la risoluzione n. 1904 (2009), adottata dal Consiglio di sicurezza il 17 dicembre 2009. La risoluzione in oggetto decide l'istituzione dell'*Office of the Ombudsperson*²²² per affiancare il Comitato, avente l'incarico di ricevere le domande di *de-listing* da parte di individui o entità i cui nominativi sono inseriti nella *black list*. La risoluzione prevede che l'*Ombudsperson* sia nominato dal Segretario generale delle Nazioni Unite di consulto con il Comitato 1267 e sia "*an eminent individual of high moral character, impartiality and integrity with high qualifications and experience in relevant fields, such as legal, human rights, counter-terrorism and sanctions*",²²³. Tale figura dovrà svolgere le proprie funzioni in modo indipendente e imparziale e non dovrà mai cercare o ricevere istruzioni da qualsiasi Governo.

L'*Ombudsperson* sostituisce il precedente meccanismo del *Focal Point* per ciò che concerne le richieste di radiazione riferite alla lista gestita dal Comitato 1267. Per quanto riguarda invece le domande di cancellazione relative alle altre sanzioni (ossia alle sanzioni decise e gestite da comitati diversi dal Comitato 1267), resta ancora valido il meccanismo previsto dal *Focal Point*²²⁴.

Vediamo allora quali sono nel dettaglio le funzioni svolte dall'*Ombudsperson*. Innanzitutto, tale organo riceve le richieste di cancellazione e verifica se si tratta di una reiterazione: in assenza di nuove informazioni ritrasmette la domanda al soggetto richiedente; in caso contrario, prende atto dell'avvenuta consegna della domanda e informa il richiedente della procedura che si adotterà per l'esame della sua richiesta²²⁵.

In secondo luogo, l'*Ombudsperson* è incaricato di raccogliere le informazioni; tale figura dovrà trasmettere la domanda di *de-listing* ai membri del Comitato, allo Stato di residenza o di cittadinanza del richiedente, allo Stato autore della designazione, e a

²²⁰ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 7 ("De-listing), lett. h), iii).

²²¹ *Ibidem*.

²²² La figura dell'*Ombudsperson* è stata istituita inizialmente per un periodo di diciotto mesi; con l'adozione della risoluzione n. 1989 (2011) si è provveduto a prorogare il mandato di tale organo per ulteriori 18 mesi, a partire dalla data di adozione di tale risoluzione.

Per un commento sulla figura dell'*Ombudsperson* e sulle sue funzioni, cfr.: P. BONETALLI, *L'Ombudsperson delle Nazioni Unite per le sanzioni individuali: un passo avanti verso la piena rispondenza della strategia anti-terrorismo ai requisiti del fair trial?*, in *CI*, 2010, p. p. 231 ss.; A. CIAMPI, *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267 per la cancellazione dalle liste*, in *RDI*, 2010, p. 106 ss.; A. J. KIRSCHNER, *Security Council Resolution 1904 (2009): A Significant Step in the Evolution of the Al-Qaida and Taliban Sanctions Regime?*, in *ZAoRV*, 2010, p. 585 ss.

²²³ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), adottata il 17 dicembre 2009, par. 20, in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.htm.

²²⁴ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., par. 21; A. CIAMPI, *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267*, cit., p. 106. Il meccanismo del *Focal Point* funziona tuttora per le richieste di cancellazione dei nominativi dalle liste nere provenienti dai soggetti iscritti sulla lista del Comitato 1988, incaricato di gestire la *black list* degli individui e degli enti associati ai Talebani (cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1988 (2011), 17 giugno 2011).

²²⁵ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, par. 1, lett. a), b), d), e).

ogni altro Stato considerato rilevante²²⁶. L'*Ombudsperson* si occuperà anche di raccogliere le opinioni degli Stati summenzionati in merito all'accoglimento o meno della richiesta di cancellazione²²⁷. Tale organo dovrà inoltre trasmettere al *Monitoring Team* la domanda di radiazione e acquisire dallo stesso tutte le informazioni disponibili rilevanti per la richiesta di *de-listing*, oltre alle richieste e ai chiarimenti che il *Monitoring Team* vorrebbe ottenere dal richiedente riguardo alla sua domanda di radiazione²²⁸.

La fase di raccolta delle informazioni deve terminare entro due mesi, a meno che lo stesso *Ombudsperson* decida di prorogarla per un periodo massimo di due mesi. Al termine di tale fase, l'organo in questione trasmetterà al Comitato 1267 un rapporto scritto sui progressi fatti fino a quel momento, inclusi i dettagli circa gli Stati che hanno fornito informazioni²²⁹.

In terzo luogo, l'*Ombudsperson* svolge le funzioni di un "*dialogue-facilitator*", ruolo già spettante al *Focal Point*²³⁰. In pratica, l'*Ombudsperson* deve agevolare un periodo di due mesi di "partecipazione", che includa anche il dialogo con il richiedente²³¹. In questo lasso di tempo, l'organo in questione può rivolgere domande al richiedente al fine di ottenere informazioni aggiuntive o chiarimenti utili per la valutazione della sua domanda di radiazione²³². Le risposte ricevute possono essere trasmesse anche allo Stato di residenza o di cittadinanza del richiedente, allo Stato autore della designazione, al Comitato e al *Monitoring Team*²³³. Al termine di questo periodo di "partecipazione", l'*Ombudsperson* redige un *Comprehensive Report* (con l'ausilio del *Monitoring Team*) indirizzato al Comitato 1267. Questa è la vera novità introdotta con la risoluzione n. 1904 (2009)²³⁴.

Per ciò che rileva il contenuto del *Comprehensive Report*, deve contenere un riassunto e una specificazione delle fonti e delle informazioni a disposizione dell'*Ombudsperson* con riferimento alla richiesta di *de-listing*²³⁵. Il rapporto deve tuttavia rispettare gli elementi confidenziali presenti nelle comunicazioni intercorse tra gli Stati membri e l'*Ombudsperson*.

Nel *Comprehensive Report* devono inoltre essere descritte le attività svolte dall'*Ombudsperson* in merito alla domanda di cancellazione, incluso il dialogo con il richiedente²³⁶. Il rapporto, fondato sull'analisi di tutte le informazioni ottenute dall'*Ombudsperson* e sulle sue osservazioni, viene redatto per il Comitato ed espone i principali argomenti svolti dal richiedente, dagli Stati - di residenza o cittadinanza e di

²²⁶ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, par. 2.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, par. 3.

²²⁹ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, par. 4.

²³⁰ A. CIAMPI, *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267*, cit., p. 107.

²³¹ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, par. 5.

²³² Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, par. 6.

²³³ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, par. 6, lett. b).

²³⁴ In tal senso A. CIAMPI, *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267*, cit., p. 107.

²³⁵ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, par. 7, lett. a).

²³⁶ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, par. 7, lett. b).

designazione- e dagli altri soggetti intervenuti a proposito della richiesta di *de-listing*²³⁷. Gli effetti del *Comprehensive Report* sono piuttosto limitati, poiché esso non si traduce in una raccomandazione al Comitato nel senso dell'accoglimento o del rigetto della richiesta di *de-listing*²³⁸. Una volta che il rapporto sia stato redatto, il Comitato 1267 ha un termine di trenta giorni per esaminare tale documento, prima che la richiesta di cancellazione venga messa all'ordine del giorno²³⁹. L'esame del rapporto si svolge alla presenza dell'*Ombudsperson* (affiancato dal *Monitoring Team*, se necessario), il quale illustra il rapporto e risponde alle questioni dei membri del Comitato²⁴⁰.

In seguito, il Comitato decide se approvare o no la domanda di *de-listing*; tale delibera avviene secondo la nota regola del *consensus*²⁴¹. Qualora il Comitato scelga di accogliere la richiesta di cancellazione, lo comunicherà all'*Ombudsperson*, il quale informerà il richiedente²⁴². Se invece il Comitato rigetta la domanda di *de-listing*, trasmetterà all'*Ombudsperson* la propria decisione, accompagnata se necessario da spiegazioni e da un riassunto aggiornato sulle motivazioni a sostegno della decisione di mantenere il nominativo in lista²⁴³. Sarà lo stesso *Ombudsperson* a comunicare al richiedente che la propria richiesta di cancellazione è stata respinta, avendo cura di rispettare la confidenzialità delle delibere del Comitato²⁴⁴.

La risoluzione n. 1904 (2009) istituendo l'ufficio dell'*Ombudsperson* ha indubbiamente apportato delle migliorie al sistema delle sanzioni individuali²⁴⁵; è stato osservato che il fatto che la decisione del Comitato 1267 sia presa sulla base del *Comprehensive Report* predisposto da un organo imparziale costituisce un ulteriore passo avanti verso la depoliticizzazione del procedimento deliberativo del Comitato²⁴⁶.

Vi sono tuttavia delle questioni ancora irrisolte. Anzitutto, allo Stato autore della designazione è tuttora consentito indicare quali parti dello "statement of case" sono da considerarsi riservate al Comitato, dunque segrete²⁴⁷. Inoltre la risoluzione n. 1904

²³⁷ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, par. 7, lett. c). Non si tratta però di un'ipotesi di soluzione da parte dell'*Ombudsperson* alla questione se la domanda di cancellazione debba o meno essere accolta dal Comitato.

²³⁸ A. CIAMPI, *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267*, cit., p. 108.

²³⁹ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), adottata il 17 dicembre 2009, cit., allegato II, par. 8.

²⁴⁰ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), adottata il 17 dicembre 2009, cit., allegato II, par. 9.

²⁴¹ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), adottata il 17 dicembre 2009, cit., allegato II, par. 10.

²⁴² Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), adottata il 17 dicembre 2009, cit., allegato II, par. 11.

²⁴³ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, par. 12.

²⁴⁴ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, para. 13-14.

²⁴⁵ Cfr. P. BONETALLI, *L'Ombudsperson delle Nazioni Unite per le sanzioni individuali*, cit., p. 242, ove si sottolinea che nella risoluzione n. 1904 (2009) è evidente la volontà del Consiglio di sicurezza di "adattare" il sistema delle sanzioni individuali alle esigenze di protezione dei diritti umani fondamentali.

²⁴⁶ A. CIAMPI, *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267*, cit., p. 109.

²⁴⁷ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), cit., allegato II, para. 11 e 14. La problematicità di questa situazione è stata altresì rilevata dallo stesso *Ombudsperson*: cfr. UN Doc. S/2011/29 Annex, *Report of the Office of the Ombudsperson pursuant to the Security Council resolution 1904 (2009)*, 24 gennaio 2011, part VI, "Non-disclosure of the identity of designating States", p. 9 s., par. 51 ("One potential impediment to the delivery of effective due process through the Office of the

(2009) non chiarisce se la sottoposizione di una richiesta di *de-listing* all'*Ombudsperson* sia una semplice opzione per il soggetto richiedente, alternativa alla presentazione della richiesta tramite lo Stato di residenza o di cittadinanza, o se invece sia da ritenere alla stregua di una procedura esclusiva²⁴⁸.

Infine, a seguito dell'emanazione delle risoluzioni n. 1988 (2011) e n. 1989 (2011), si è deciso di procedere a una separazione delle liste nere dedicate, da un lato, agli individui e alle entità associate ai Talebani, e, dall'altro, agli individui e ai gruppi affiliati ad Al-Qaeda, istituendo un apposito Comitato ("Comitato 1988) per la gestione delle misure sanzionatorie istituite per gli individui e gli enti associati ai Talebani. Tale Comitato opera in modo sostanzialmente identico al Comitato 1267; l'unica differenza di rilievo è costituita dal fatto che gli individui iscritti nella lista del Comitato 1988 dovranno inoltrare le proprie richieste di *de-listing* direttamente al Focal Point oppure al proprio Stato di residenza o nazionalità²⁴⁹.

Viceversa, il Comitato 1267 continuerà a occuparsi della gestione della lista nera dedicata agli individui e alle entità affiliate ad Al-Qaeda, secondo le linee-guida già stabilite. Infine a proposito del Comitato 1267, merita segnalare che la risoluzione n. 1989 (2011) ha introdotto alcune previsioni specifiche riguardo alla cancellazione dalle liste dei soggetti deceduti, prendendo così atto delle problematiche segnalate a tal proposito da numerosi Stati membri delle Nazioni Unite e dalla dottrina²⁵⁰.

4. Il rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e la CEDU nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Ombudsperson is the possibility of confidentiality restrictions that would prevent disclosure of the identity of the designating State to the petitioner and to relevant States involved in the case. At the moment, the identity of the designating State or States is confidential and the Ombudsperson can only disclose the information after seeking and obtaining the consent of the relevant designating State or States. It remains discretionary to those States as to whether to permit disclosure") e par. 52 ("A petitioner may face a significant disadvantage in answering a case without knowing the identity of the State or States that proposed the listing. (...)To the extent that the Ombudsperson is unable to disclose that information and to openly engage with the petitioner about the nature of the case against him or her, it constitutes a potential impediment to due process. (...)For these reasons, which relate to the effectiveness of the procedures and the scope of due process, it is urged that consideration be given to empowering the Ombudsperson to disclose the identity of the designating State or States to the petitioner and to relevant States, as necessary in the specific context of a de-listing application"), reperibile in www.securitycouncilreport.org/atf/cf/{65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9}/CT_1267_S_2011_29_Ombudsperson_First_Report.pdf.

²⁴⁸ Cfr. A. CIAMPI, *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267*, cit., p. 109, la quale ritiene che la formulazione del par. 21 della risoluzione n. 1904 (2009) ("the Security Council decides that after the appointment of the Office of the Ombudsperson shall receive requests from individuals and entities seeking to be removed from the Consolidated List") indicherebbe che la presentazione della richiesta di cancellazione all'ufficio dell'*Ombudsperson* sia da intendere come una procedura esclusiva.

²⁴⁹ V. Security Council Committee established pursuant to resolution 1988 (2011), *Guidelines of the Committee for the conduct of its work*, adottate il 30 novembre 2011, sez. 8, lett. e), in www.un.org/sc/committees/1988/pdf/1988_committee_guidelines.pdf.

²⁵⁰ Cfr. Security Council Committee established pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities, *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 7, let. kk) e ss.

Come precedentemente accennato, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sempre riconosciuto l'esistenza di norme internazionali in grado di condizionare l'interpretazione e l'applicazione della CEDU, affermando più volte che la Convenzione non può essere interpretata e applicata in un *vacuum* giuridico²⁵¹. Questo comporta che l'interpretazione della Convenzione sia condotta in modo tale da tenere sempre in considerazione “*any relevant rules and principles of international law applicable in relations between its Contracting Parties*”²⁵², come prescritto dall'art. 31, par. 3, lett. c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

La relazione esistente tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta delle Nazioni Unite è stata esaminata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per lo più in ricorsi individuali contro Stati impegnati in forze di pace istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite (nello specifico attraverso risoluzioni decise dal Consiglio di sicurezza)²⁵³. In occasione del celebre caso *Behrami e Saramati*²⁵⁴ la Corte europea dei

²⁵¹ Trattasi della c.d. dottrina interpretativa del *vacuum* giuridico ampiamente utilizzata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

²⁵² Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 dicembre 2002, *Kalogeropoulou and others v. Greece and Germany*, ric. n. 59021/00, p. 8; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 febbraio 2003, *Mamatkulov and Abdurasulovic v. Turkey*, ric. n. 46827/99 e n. 46951/99, par. 99; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., para. 123 e 147. Cfr. inoltre Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 2 marzo 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, cit., par. 126, dove la Corte ribadisce esplicitamente che: “the Convention must be interpreted in the light of the rules set out in the Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, of which Article 31 § 3(c) indicates that account is to be taken of “any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties. More generally, the Court recalls that the principles underlying the Convention cannot be interpreted and applied in a vacuum. The Convention should be interpreted as far as possible in harmony with other principles of international law of which it forms part”. Per un'analisi della pronuncia resa dalla Corte europea nel caso *Al-Saadoon* si rinvia a M. LUGATO, *Obblighi internazionali confliggenti e responsabilità dello Stato parte della Convenzione europea nel caso Al-Saadoon*, in *RDI*, 2011, p. 459 ss.

²⁵³ Sul tema relativo alle responsabilità dello Stato di invio per la condotta dei contingenti nazionali appartenenti ad una missione di pace che abbiano commesso violazioni dei diritti dell'uomo, si rinvia a A. ANNONI, *Violazioni dei diritti umani e responsabilità dello Stato di invio per la condotta dei contingenti nazionali nell'ambito di una missione di peace-keeping: il caso Nuhanovic*, in *DUDI*, 2008, p. 177 ss. Per la questione relativa alla responsabilità degli Stati membri dell'ONU per gli illeciti compiuti dall'organizzazione si veda invece P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998, in particolare p. 426 ss.

²⁵⁴ Tra gli svariati contributi a commento di questa pronuncia, si segnalano: P. BODEAU-LIVINEC, G. P. BUZZINI, S. VILLALPANDO, *Behrami & Behrami v. France; Saramati v. France, Germany & Norway*, in *AJIL*, 2008, p. 323 ss.; E. BRANDOLINO, *Amministrazione ONU e tutela dei diritti umani: osservazioni in margine ai casi Behrami e Saramati*, in *CI*, 2008, p. 279 ss.; A. BREITEGGER, *Sacrificing the Effectiveness of the European Convention on Human Rights on the Altar of the Effective Functioning of Peace Support Operations: A Critique of Behrami & Saramati and Al Jedda*, in *ICLR*, 2009, vol. 11, p. 155 ss.; G. C. BRUNO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: la decisione Behrami e Behrami e Saramati*, in *DUDI*, 2008, p. 187 ss.; P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit.; P. KLEIN, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, in *AFDI*, 2007, p. 43 ss.; P. LAGRANGE, *Responsabilité des Etats pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Observations à propos de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre) sur la recevabilité des requêtes Behrami et Behrami c. France et Saramati c. Allemagne, France et Norvege, 31 mai 2007*, in *RGDIP*, 2008, p. 85 ss.; C. LALY-CHEVALIER, *Les opérations militaires et civiles des Nations Unies et la Convention européenne des droits de l'homme (Cour. eur. dr. h., gde ch., décision du 31 mai 2007, Behrami et Saramati)*, in *RBDI*, 2007, p. 627 ss.; K.

diritti dell'uomo si è trovata a decidere dei ricorsi presentati da individui di etnia albanese del Kosovo per fatti riguardanti le missioni di pace UNMIK e KFOR²⁵⁵.

Le suddette missioni erano state istituite dal Consiglio di sicurezza, con la risoluzione n. 1244 (1999) adottata il 10 giugno 1999, ma avevano scopi e formazioni diverse²⁵⁶. Nel caso della missione UNMIK si trattava sostanzialmente di una forza costituita da contingenti di Stati e di organizzazioni regionali messi a disposizione del Consiglio di sicurezza e rientrante sotto il comando del Segretario generale delle Nazioni Unite, a differenza della KFOR la quale era formata soprattutto da contingenti di Stati posti sotto il comando della NATO. I ricorsi in questione riguardavano in realtà accadimenti diversi e le presunte violazioni lamentate dai ricorrenti concernevano profili in parte differenti²⁵⁷.

I signori Behrami²⁵⁸ si dolevano della presunta violazione dell'art. 2 della CEDU originata da una condotta di tipo omissivo da parte del contingente francese, facente parte della missione KFOR, verificatasi al momento dell'operazione di sminamento del territorio kosovaro. Nonostante fossero a conoscenza dell'esistenza di mine inesplose, i contingenti francesi non avevano provveduto né a impedire alla popolazione civile di accedere a quella zona, né a disinnescare gli ordigni. Uno dei figli del signor Agim Behrami era deceduto a seguito della deflagrazione di alcune mine e l'altro ricorrente aveva riportato gravi ferite²⁵⁹. La polizia dell'UNMIK aveva condotto un'indagine sugli accadimenti in questione e aveva concluso che l'omicidio di Behrami non era stato intenzionale ma causato da un'imprudenza²⁶⁰; per tale motivo non sarebbe stata avviata alcuna azione penale, se non in caso di iniziativa del padre. Il signor Behrami presentò

M. LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations: the "Ultimate Authority and Control" Test*, in *EJIL*, 2008, p. 509 ss.; M. MILANOVIC, T. PAPIĆ, *As Bad as it Gets: The European Court of Human Rights' Behrami and Saramati Decision and General International Law*, in *ICLQ*, 2009, p. 267 ss.; 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 *RDI*, 2007, p. 681 ss.; A. SARI, *Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: the Behrami and Saramati Cases*, in *HRLR*, 2008, p. 151 ss.; K. STARMER, *Responsibility for Troops Abroad: UN Mandated Forces and Issues of Human Rights Accountability*, in *EHRLR*, 2008, p. 318 ss.; S. VALENTI, *La questione dell'applicabilità della Convenzione europea dei diritti dell'uomo alle forze di mantenimento della pace in Kosovo: i casi Behrami e Saramati*, in *Pace e diritti umani*, 2008, p. 81 ss.

²⁵⁵ Sulla crisi del Kosovo che determinò l'intervento dapprima della NATO, e in seguito delle Nazioni Unite, si rinvia a: N. RONZITTI, *Raidi aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *RDI*, 1999, p. 476 ss.; B. SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in *EJIL*, 1999, p. 1 ss.

²⁵⁶ Mentre la missione UNMIK era stata istituita dal Consiglio di sicurezza dell'ONU per l'amministrazione civile sul territorio del Kosovo (cfr. para. 10-11 della risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza), la missione KFOR rappresentava una forza militare a comando NATO avente incarichi di *peace-keeping* e *peace-enforcement* (si veda par. 9 della risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza).

²⁵⁷ Per una ricostruzione dettagliata dei fatti all'origine dei due ricorsi si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., para. 2-17.

²⁵⁸ Nel caso *Behrami and Behrami v. France* uno dei ricorrenti (il signor Agim Behrami) agiva sia in nome proprio che in nome del figlio deceduto in seguito all'esplosione delle mine.

²⁵⁹ Per le circostanze all'origine del caso *Behrami* cfr. para. 5-7 della decisione *Behrami e Saramati*.

²⁶⁰ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., par. 6.

un ricorso presso il *Kosovo Claims Office* (KCO) lamentando la responsabilità della Francia per violazione della risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza. Tale ricorso venne però respinto, sostenendo che in base alla risoluzione menzionata la KFOR era incaricata di monitorare le operazioni di sminamento finché tale compito non sarebbe stato affidato alle Nazioni Unite, come è effettivamente accaduto a partire dal mese di luglio 1999²⁶¹.

Il secondo ricorso aveva invece ad oggetto una presunta violazione dell'art. 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza personale), da solo e congiuntamente all'art. 13 (diritto al ricorso effettivo), e dell'art. 6 della CEDU che disciplina il diritto al giusto processo. In questo caso il ricorrente lamentava la violazione degli articoli su menzionati da parte dei contingenti francesi, tedeschi e norvegesi delle forze KFOR; il signor Saramati sosteneva, infatti, di essere stato arrestato e detenuto per un periodo superiore ai 6 mesi, durante i quali era stato privato del diritto di accesso ad un giudice²⁶². Egli era stato arrestato dalla polizia dell'UNMIK in data 24 aprile 2001 in quanto sospettato di tentato omicidio, oltretutto di possesso illegale di armi. Il giorno seguente l'arresto di Saramati fu convalidato dal giudice che dispose contestualmente anche la custodia cautelare. Il 4 giugno 2001 la Corte Suprema dispose la liberazione del ricorrente. Nel mese di luglio del 2001 egli fu nuovamente arrestato da ufficiali di polizia dell'UNMIK e incarcerato su ordine del Comandante della KFOR (di nazionalità norvegese). In risposta ad una precisa richiesta degli avvocati del ricorrente, la KFOR affermò che la detenzione di Saramati era possibile proprio in base alla risoluzione 1244 (1999) che autorizzava i contingenti della NATO a procedere all'incarcerazione dei soggetti ove ciò fosse necessario per mantenere la sicurezza e proteggere le stesse truppe della KFOR²⁶³. Secondo le informazioni in possesso della forza multinazionale, il ricorrente avrebbe avuto contatti con gruppi armati operanti ai confini del Kosovo perciò egli costituiva un pericolo per la sicurezza della KFOR e dei soggetti residenti nella regione²⁶⁴. Su ordine del Comandante della KFOR la detenzione di Saramati fu prolungata per tutta la durata del processo dinanzi alla Corte distrettuale²⁶⁵. Durante il processo i difensori del ricorrente richiesero svariate volte la sua scarcerazione, però il tribunale asserì che, nonostante quanto affermato in precedenza dalla Corte Suprema, la detenzione del signor Saramati rientrava esclusivamente nella responsabilità della forza multinazionale KFOR²⁶⁶. Nel gennaio del 2002 Saramati venne condannato per tentato omicidio e fu trasferito a Pristina presso il carcere UNMIK. Soltanto nel mese di ottobre del 2002 la Corte suprema del Kosovo cassò la sentenza e ordinò l'apertura di un nuovo

²⁶¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., par. 7.

²⁶² Per le circostanze all'origine del caso *Saramati* si rimanda ai paragrafi 8-17 della decisione *Behrami e Saramati*.

²⁶³ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., par. 11.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., par. 13.

²⁶⁶ Si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., par. 14.

processo e la scarcerazione del ricorrente²⁶⁷. Al momento dell'esame del caso da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, il nuovo processo non era ancora stato celebrato.

Per giungere a una pronuncia sul caso, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dovuto risolvere sostanzialmente due ordini di questioni.

La prima questione era relativa al problema dell'attribuzione della condotta²⁶⁸; la Corte era perciò chiamata a decidere se e in che misura la partecipazione delle truppe di uno Stato a una forza di pace istituita o a una missione militare autorizzata dal Consiglio di sicurezza fosse qualificabile in termini di "prestito di organo", poiché in tal caso la condotta delle forze di pace sarebbe stata attribuibile all'organizzazione invece che allo Stato²⁶⁹.

La seconda questione concerneva invece la verifica delle garanzie circa la "tutela equivalente" fornita dall'organizzazione internazionale onde stabilire se la peculiare natura dei poteri attribuiti all'Onu poteva influenzare la competenza della Corte a esercitare tale controllo. La questione della tutela equivalente era stata già precedentemente affrontata e decisa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Bosphorus v. Ireland*²⁷⁰. Questa pronuncia concerneva il sequestro di un aeromobile eseguito da parte delle autorità irlandesi con un provvedimento nazionale che dava attuazione a un regolamento comunitario avente lo scopo di sanzionare lo Stato della

²⁶⁷ Cfr. paragrafo 17 della decisione *Behrami e Saramati*.

²⁶⁸ Sul tema concernente l'attribuzione della condotta si rinvia a: S. DORIGO, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *RDI*, 2002, p. 903 ss.; G. GAJA, *Responsabilité des Etats et/ou des organisations internationales en cas de violations des droits de l'homme: la question de l'attribution*, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Journée d'études de Strasbourg, a cura di Société française de droit international*, Paris, 2009, p. 95 ss.; K. M. LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations*, cit.

²⁶⁹ P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea*, cit., p. 683.

²⁷⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus v. Ireland*, cit. Per un'analisi del caso *Bosphorus v. Ireland*, si vedano tra gli altri: E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *RDI*, 2005, p. 762 ss.; A. CIAMPI, *L'Unione européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en oeuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *RGDIP*, 2006, p. 85 ss.; B. CONFORTI, *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, in *Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, a cura di S. Breitenmoser, Zurich, 2007, p. 173 ss.; J. P. COSTA, *La responsabilité de l'Etat au regard de la Convention européenne des Droits de l'Homme à raison d'actes accomplis en vertu de ses obligations internationales*, in *La France et la Cour européenne des Droits de l'Homme. La jurisprudence en 2005*, a cura di P. Tavernier, Bruxelles, 2006, p. 35 ss.; C. COSTELLO, *The Bosphorus ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental rights and blurred boundaries in Europe*, in *HRLR*, 2006, p. 87 ss.; C. ECKES, *Does the European Court of Human Rights Provide Protection from the European Community? - The Case of Bosphorus Airways*, in *European Public Law*, 2007, p. 47 ss.; G. GAJA, *The Review by the European Court of Human Rights of Member States' Acts Implementing European Union Law: « Solange » Yet Again ?*, in *Volkerrecht als Wertordnung. Festschrift für Christian Tomuschat*, a cura di P. M. Dupuy, B. Fassbender, Kehl, 2006, p. 518 ss.; J. P. JACQUE, *L'arrêt Bosphorus, une jurisprudence « Solange II » de la Cour européenne des droits de l'homme?*, in *RTDE*, 2005, p. 756 ss.; M. MELCHIOR, *L'arrêt Bosphorus c. Irlande de la Cour européenne des droits de l'homme du 30 juin 2005: un arrêt étrange au sujet de la relation entre droit communautaire et droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue de la faculté de droit de l'Université de Liège*, 2006, p. 245 ss.

Serbia-Montenegro per gravi violazioni di interessi ritenuti fondamentali dalla Comunità internazionale. Ivi la Corte ha potuto esprimersi sulla questione della responsabilità degli Stati parti della CEDU per violazioni che si verificano a causa della partecipazione ad altre organizzazioni internazionali, in specie per l'applicazione di misure prese da tale organizzazione; tale partecipazione non esonera lo Stato dalla responsabilità per eventuali violazioni della CEDU, ma si traduce in un'attenuazione del controllo esercitato dalla Corte europea circa la conformità della condotta degli organi statali alla Convenzione. La Corte europea ha infatti affermato il principio della c.d. "tutela equivalente" in virtù del quale se l'organizzazione internazionale fornisce una tutela dei diritti umani almeno equivalente a quelle prevista dalla CEDU sussiste una presunzione tale per cui la condotta dello Stato si ritiene conforme agli obblighi derivanti dalla CEDU. Non si tratta però di una presunzione assoluta giacché essa può venire meno, se nel caso specifico si dimostra che la tutela garantita dall'organizzazione internazionale è carente. La differenza tra il caso *Behrami e Saramati* e il caso *Bosphorus* si rinviene anche nel fatto che mentre in quest'ultimo caso la Corte aveva collegato il principio della tutela equivalente alla sussistenza di cause giustificative del diritto di proprietà di cui all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, nella decisione *Behrami e Saramati* la Corte pare invece utilizzare questo principio alla stregua di un elemento per non esercitare la propria giurisdizione²⁷¹.

Nei casi *Behrami e Saramati*, gli Stati intervenuti avevano sollevato un argomento su cui la Corte non si era mai espressa in precedenza, vale a dire il fatto che in base al primato degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite previsto dall'art. 103 l'azione dei contingenti facenti parte delle missioni autorizzate o istituite da una risoluzione del Consiglio di sicurezza *ex capitulo VII* della Carta non sarebbe sottoposta al limite dell'osservanza degli obblighi discendenti dalla CEDU²⁷².

La Corte dichiarava irricevibili i ricorsi per mancanza di competenza *ratione personae*. A tal proposito, vi è stato chi ha osservato che la Corte avrebbe potuto semplicemente constatare che le violazioni erano accadute al di fuori dell'*espace juridique* della Convenzione²⁷³. Tuttavia la Corte ha toccato solo in modo marginale la

²⁷¹ In tal senso si pronuncia P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea*, cit., p. 682.

²⁷² Cfr., ad esempio, le argomentazioni del Governo britannico nei paragrafi 113-116 della decisione *Behrami e Saramati*.

²⁷³ Cfr. P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea*, cit., p. 685. Sulla questione relativa all'*espace juridique* della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si rinvia, tra gli altri, a: A. BUYSE, *A Legal Minefield- The Territorial Scope of the European Convention*, in *Inter-American and European Human Rights Journal*, 2008, vol. 1, p. 269 ss.; P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, 2002; E. LAGRANGE, *L'application de la Convention de Rome à des actes accomplis par les Etats parties en dehors du territoire national*, in *RGDIP*, 2008, p. 521 ss.; S. KARAGIANNIS, *Le territoire d'application de la Convention européenne des droits de l'homme. Vetera et Nova*, in *RTDH*, 2005, p. 33 ss.; H. KING, *The extraterritorial Human Rights Obligations of States*, in *HRLR*, 2009, p. 521 ss.; M. MILANOVIC, *From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties*, in *HRLR*, 2008, p. 411 ss.; R. NIGRO, *Il caso Al-Skeini dinnanzi alla House of Lords e la nozione di giurisdizione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2007, p. 1106 ss.; R. WILDE, *The "Legal Space" or "Espace Juridique" of the European Convention on Human Rights*, in *EHRLR*, 2005, p. 115 ss.

questione concernente l'applicazione extra-territoriale della CEDU.

Dato che le presunte violazioni di cui si dovevano i ricorrenti si erano verificate nel territorio di uno Stato non parte della CEDU, ci si domandava se erano presenti le condizioni per dichiarare che i ricorrenti ricadevano nella giurisdizione degli Stati convenuti. A tal proposito occorre rammentare che nel caso *Banković*²⁷⁴ la Corte europea aveva subordinato la propria competenza a due presupposti: l'esercizio di un effettivo controllo da parte dello Stato contraente sul territorio in cui si erano verificate le violazioni e che il territorio suddetto rientrasse nello "spazio giuridico" degli Stati parti della CEDU²⁷⁵.

Nella decisione *Behrami e Saramati*, la Corte ha asserito l'esistenza dell'effettivo controllo sul territorio del Kosovo da parte delle missioni UNMIK e KFOR²⁷⁶, ma non ha verificato se era stata rispettata anche l'altra condizione per l'applicabilità extra-territoriale della Convenzione²⁷⁷. Ciò è dovuto al fatto che la Corte ha ritenuto invece di rilevanza fondamentale accertare se avesse o meno la competenza di effettuare un controllo circa le attività commesse da organi degli Stati convenuti nel quadro delle missioni istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite²⁷⁸.

In ordine alla prima questione, la Corte afferma che le presumibili violazioni dei diritti umani commesse da individui appartenenti ai contingenti nazionali delle missioni UNMIK e KFOR sono attribuibili in via esclusiva all'ONU, e non agli Stati di invio²⁷⁹. La Corte ha fatto infatti riferimento all'art. 5 del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali adottato nel maggio 2004 dal *Drafting Committee* della Commissione di diritto internazionale²⁸⁰, ma l'applicazione concreta che ne ha fatto non pare totalmente conforme alle indicazioni fornite dalla stessa Commissione di

²⁷⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 12 dicembre 2001, *Banković and others v. Belgium and 16 other Contracting States*, ric. n. 52207/99. Per un commento in margine al caso *Banković* si vedano: M. HAPPOLD, *Bankovic v. Belgium and the Territorial Scope of the European Convention on Human Rights*, in *HRLR*, 2003, p. 77 ss.; P. PUSTORINO, *Responsabilità degli Stati parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per il bombardamento NATO alla radio-televisione serba*, in *CI*, 2001, p. 695 ss.; G. RESS, *Problems of Extraterritorial Human Rights Violations. The Jurisdiction of the European Court of Human Rights: the Bankovic Case*, in *IYIL*, 2002, p. 51 ss.

²⁷⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 12 dicembre 2001, *Banković and others v. Belgium and 16 other Contracting States*, cit., par. 80.

²⁷⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., para. 69-70.

²⁷⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., par. 71.

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., par. 151. L'attribuzione esclusiva della condotta in capo all'ONU effettuata dalla Corte è stata oggetto di svariate critiche; si vedano in proposito: K. M. LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations*, cit., p. 520 ss.; P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea*, cit., p. 693 dove l'autore rileva che usando un simile criterio per l'attribuzione della condotta gli Stati membri finiscono per essere esentati da qualsiasi responsabilità per la condotta di propri organi se questi ultimi hanno agito per dare attuazione ad una misura decisa dall'Organizzazione; A. SARI, *Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations*, cit., p. 164 s.

²⁸⁰ A tal proposito si veda: International Law Commission, *Responsibility of International Organizations, Titles and texts of the draft articles 4,5,6 and 7 adopted by the Drafting Committee*, 56th session, 3 May-4 Jun, 5 July-6 August 2004, U.N. Doc. A/CN.4/L.648, del 27 maggio 2004, in http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_11.htm

diritto internazionale²⁸¹.

Come è noto, l'art. 5 del progetto sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, ora divenuto art. 7 nel progetto adottato in seconda lettura dalla Commissione di diritto internazionale nel 2011²⁸², disciplina l'ipotesi in cui gli organi di uno Stato siano messi a disposizione di un'organizzazione internazionale (è il c.d. "prestito di organo"). Questa norma individua nell'esistenza di un "controllo effettivo" esercitato dall'organizzazione nei confronti dei comportamenti degli organi statali la condizione essenziale per attribuire la condotta di tali organi all'organizzazione stessa²⁸³.

Affinché la condotta dell'organo che uno Stato mette a disposizione dell'organizzazione internazionale sia attribuita a quest'ultima, non serve tassativamente stabilire che l'organizzazione eserciti un controllo su ogni singola condotta dell'organo; è sufficiente accertare se nel porre in essere una determinata condotta l'organo agiva sotto il controllo dello Stato o dell'organizzazione²⁸⁴. Con

²⁸¹ Svvariati autori hanno infatti sottolineato che nella pronuncia *Behrami e Saramati* la Corte europea non avrebbe applicato il criterio del controllo effettivo in corrispondenza a quanto previsto dalla stessa Commissione di diritto internazionale; cfr. in tal senso: P. KLEIN, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix*, cit., p. 55; K. M. LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations*, cit., p. 521 s.; M. MILANOVIC, T. PAPIĆ, *As Bad as it Gets: The European Court of Human Rights' Behrami*, cit., pp. 283-286; P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea*, cit., p. 689; P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit., p. 203. D'altronde la stessa Commissione di diritto internazionale pare condividere le critiche che i suddetti autori rivolgono alla Corte europea circa l'applicazione che la Corte ha fatto della regola contenuta nell'art. 5 del *Draft*; in tal senso depone la seguente affermazione della Commissione di diritto internazionale: "one may note that, when applying the criterion of effective control, "operational" control would seem more significant than "ultimate" control, since the latter hardly implies a role in the act in question. It is not surprising that in his report of June 2008 on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, the United Nations Secretary-General distanced himself from the latter criterion and stated: "It is understood that the International responsibility of the United Nations will be limited in the extent of its effective operational control" (Report of the International Law Commission, UN Doc. A/64/10, cap IV, p. 67 s., in <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2009/2009report.htm>).

²⁸² Si veda: International Law Commission, *Responsibility of international organizations. Text and titles of draft articles 1 to 67 adopted by the Drafting Committee on second reading in 2011*, 63rd session, 26 April-3 June and 4 July-12 August 2011, UN Doc. A/CN.4/640, del 30 maggio 2011, in http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_11.htm.

²⁸³ L'art. 5 del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, adottato provvisoriamente dal *Drafting Committee* nel maggio 2004, e corrispondente all'attuale art. 7 del progetto approvato in seconda lettura dalla Commissione di diritto internazionale il 3 giugno 2011 prevede che: "the conduct of an organ of the State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over the conduct". Per un commento sulla norma in questione cfr.: Report of the International Law Commission, 56th session, 3 May-4 June and 5 July-6 August 2004, UN Doc. A/59/10, cap. V, p. 110 ss., in http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_11.htm; Report of the International Law Commission, 61st session, 4 May-5 June and 6 July-7 August 2009, supplement n. 10, UN Doc. A/64/10, cap IV, p. 62 ss., in http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_11.htm. Lo stesso Segretariato delle Nazioni Unite sembra essere a favore dell'inserimento della norma in questione come principio guida nella determinazione delle responsabilità tra ONU e Stati membri in relazione a organi o agenti messi a disposizione dell'organizzazione (cfr. International Law Commission, *Responsibility of international organizations. Comments and observations received from International organizations*, 63rd session, 26 April-3 June and 4 July-12 August 2011, UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, del 17 febbraio 2011, in http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_11.htm).

²⁸⁴ Così si esprime P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite*

riferimento all'ipotesi esaminata nel caso *Behrami e Saramati* si doveva perciò verificare in concreto chi esercitava il controllo effettivo sulla specifica operazione: lo Stato di appartenenza o le Nazioni Unite.

La Corte allude al criterio di cui all'allora art. 5 del progetto in due occasioni: in primo luogo quando analizza il problema relativo all'attribuzione della condotta delle truppe nazionali impegnate nella missione KFOR e riconosce che l'elemento determinante per l'attribuzione è accertare chi esercitava il c.d. "*ultimate authority and control*"²⁸⁵; e in secondo luogo ove in relazione alla situazione dell'UNMIK sottolinea che questa forza era un organo sussidiario delle Nazioni Unite perciò rispondeva direttamente ed interamente al Consiglio di sicurezza²⁸⁶. La Corte ha ritenuto che fosse necessario semplicemente evidenziare che le forze dei contingenti statali erano sottoposte ad una catena di comando che giungeva sino al Consiglio di sicurezza, per il tramite del Segretario generale delle Nazioni Unite, per poter asserire che la condotta era da attribuirsi all'ONU²⁸⁷.

In particolare è stato criticato il riferimento effettuato dalla Corte in merito al fatto che l'UNMIK fosse da un punto di vista formale un organo sussidiario delle Nazioni Unite²⁸⁸, poiché la qualifica formale che una forza di *peace-keeping* ha nel sistema ONU non dovrebbe influenzare la capacità di attribuire allo Stato di appartenenza la condotta dell'organo statale²⁸⁹.

Anche il modo in cui la Corte ha trattato la questione dell'attribuzione degli atti della KFOR è stato parecchio discusso²⁹⁰. La condotta della KFOR è stata imputata alle Nazioni Unite osservando che i contingenti NATO impegnati in Kosovo erano sottoposti ad una catena di comando tale per cui il Consiglio manteneva ad ogni modo l'autorità ed il controllo effettivo della missione KFOR²⁹¹.

Il ragionamento che la Corte fa per giustificare l'attribuzione alle Nazioni Unite della condotta della forza KFOR è in realtà maggiormente incentrato sul giudizio circa le competenze ed i poteri che la Carta assegna al Consiglio di sicurezza²⁹². La Corte

davanti alla Corte europea, cit., p. 687.

²⁸⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., par. 133.

²⁸⁶ Cfr. paragrafi 142-143 della decisione *Behrami e Saramati*.

²⁸⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., para. 134-136.

²⁸⁸ V. paragrafi 142-143 della decisione *Behrami e Saramati*.

²⁸⁹ Cfr. P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea*, cit., p. 689.

²⁹⁰ In particolare si veda quanto affermato da E. BRANDOLINO, *Amministrazione ONU e tutela dei diritti umani*, cit., p. 288; ivi l'autrice dichiara di non condividere la conclusione a cui è giunta la Corte circa l'attribuzione della condotta della missione KFOR "in quanto ci sembra che il controllo operativo esercitato dallo Stato sulle proprie truppe, contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte, sia sufficiente a configurare, nei limiti del necessario coordinamento con i contingenti di altri Stati, quel "controllo effettivo" che consentirebbe di verificare la responsabilità dello Stato per condotte dei propri ufficiali impegnati nelle operazioni di pace in Kosovo". In senso conforme si vedano anche P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea*, cit., pp. 689-691 e P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit., p. 203 s.

²⁹¹ Cfr. in proposito par. 135 della decisione *Behrami e Saramati*.

²⁹² Si rinvia in particolare ai paragrafi 128-131 e ai paragrafi 132-136 della decisione *Behrami e Saramati*.

prende prima atto del fatto che l'autorizzazione concessa agli Stati per l'uso della forza trova un fondamento giuridico nella Carta²⁹³ e nota in seguito che la delega di poteri è compatibile sia con il meccanismo di sicurezza collettiva predisposto dalla Carta delle Nazioni Unite, che con la possibilità di attribuire all'Organizzazione stessa la condotta degli Stati²⁹⁴. Si è rilevata la sensazione che la Corte indichi la base giuridica per l'attribuzione della condotta della KFOR alle Nazioni Unite nel fatto che l'istituzione di tale forza rientra nell'esercizio di una competenza del Consiglio ai sensi della Carta (si tratterebbe del c.d. "criterio normativo"²⁹⁵).

Per quanto riguarda invece il profilo dell'eventuale competenza *ratione personae* a esaminare gli atti posti in essere dagli Stati convenuti per conto delle Nazioni Unite²⁹⁶, la Corte considera di non poter sindacare alcun comportamento degli Stati contraenti se tale comportamento è funzionale alla realizzazione di un'operazione di *peace-keeping* decisa dal Consiglio di sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, a causa della natura imperativa del principale scopo dell'ONU e dei poteri accordati di conseguenza al Consiglio di sicurezza²⁹⁷. Allo stesso modo, e per le medesime ragioni, la Corte nota che non le è possibile nemmeno verificare se nelle missioni in questione sia garantito un livello di protezione dei diritti umani equivalente a quello garantito dalla stessa CEDU²⁹⁸.

Di conseguenza la Corte segna un limite ben preciso al funzionamento del controllo previsto dalla Convenzione: questi meccanismi di controllo non si applicheranno per le condotte di organi degli Stati Contraenti impegnati all'interno di missioni istituite o autorizzate dal Consiglio di sicurezza in virtù del capitolo VII della

²⁹³ Si fa riferimento al par. 130 della decisione *Behrami e Saramati* dove la Corte osserva che la base giuridica per la delega all'uso della forza (dal Consiglio di sicurezza agli Stati) si può trovare rispettivamente nell'art. 41 o nell'art. 42 della Carta oppure negli impliciti poteri spettanti al Consiglio di sicurezza e ricavabili attraverso un'interpretazione effettiva della Carta. Cfr. anche E. BRANDOLINO, *Amministrazioni ONU e tutela dei diritti umani*, cit., p. 285.

²⁹⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., para. 132-133.

²⁹⁵ L'espressione "criterio normativo" è di P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea*, cit., p. 691 dove l'autore sostiene che "benché il ragionamento seguito dalla Corte su questo punto non sia privo di ambiguità, si ha quindi l'impressione che essa individui il fondamento per attribuire alle Nazioni Unite la condotta della KFOR nella circostanza che l'istituzione di questa forza costituiva un atto di esercizio di una competenza spettante al Consiglio in base alla Carta. In altre parole, ai fini dell'attribuzione, il "dato normativo" delle competenze esercitate dal Consiglio prevarrebbe sul dato "fattuale" del controllo assunto dagli Stati sulla conduzione delle operazioni".

²⁹⁶ V. par. 146 della decisione *Behrami e Saramati*.

²⁹⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., par. 149. Secondo il ragionamento della Corte europea le azioni delle forze di pace UNMIK e KFOR sarebbero da attribuire direttamente alle Nazioni Unite e, dato che tale organizzazione stava adempiendo allo scopo primario del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, i suoi obblighi prevarebbero sulle confliggenti obbligazioni in tema di diritti umani; v. P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit., p. 194.

²⁹⁸ Paragrafi 150 e 151 della decisione *Behrami e Saramati*. Per una critica a tale atteggiamento della Corte, cfr. P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit., p. 218 ove gli autori osservano che la Corte avrebbe dovuto per lo meno verificare se il livello di protezione dei diritti umani assicurato dall'ONU era equivalente a quello previsto dalla CEDU.

Carta²⁹⁹. Questo limite è stato giudicato di eccessiva ampiezza³⁰⁰.

Da più parti si è inoltre fatto notare che la scelta della Corte sembra dettata piuttosto da motivi di politica giudiziaria³⁰¹ che inviterebbero a un atteggiamento di *self-restraint*³⁰² in merito alla possibilità di effettuare un controllo sulle missioni di pace autorizzate o istituite dalle Nazioni Unite³⁰³.

²⁹⁹ Si veda il paragrafo 149 della decisione *Behrami e Saramati* in cui la Corte afferma espressamente: “the Convention cannot be interpreted in a manner which would subject the acts and omissions of Contracting Parties which are covered by UNSC Resolutions and occur prior to or in the course of such missions, to the scrutiny of the Court. To do so would be to interfere with the fulfilment of the UN's key mission in this field including, as argued by certain parties, with the effective conduct of its operations”. In senso conforme cfr. S. VALENTI, *La questione dell'applicabilità della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 87, il quale dichiara: “basandosi sul ragionamento della Corte nei casi *Behrami e Saramati*, come futuri scenari si potrebbe ipotizzare, anche rispetto ad altre operazioni di *peace keeping* che vedono coinvolti Stati parte della CEDU (si pensi all'Iraq o all'Afghanistan), l'inammissibilità di un ricorso per violazione della CEDU da parte di contingenti all'interno di missioni ONU, anche quando tali missioni fossero solo autorizzate e non istituite dal Consiglio di sicurezza dell'ONU”.

³⁰⁰ Per una critica in merito all'eccessiva ampiezza del limite posto dalla Corte con questo ragionamento, si veda G. C. BRUNO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, cit., p. 196, che asserisce quanto segue: “ciò che sorprende è la linea di ragionamento seguita per impedire, sembrerebbe in maniera generale, ogni possibilità di intervento, anche nel futuro, degli organi di Strasburgo riguardo a qualsiasi azione compiuta dagli Stati in adempimento degli obblighi che scaturiscano da atti adottati dal CdS, quando esso agisca come responsabile del mantenimento della pace e sicurezza internazionale (articolo 24 ONU)”. Cfr. in proposito anche P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea*, cit., p. 701; l'autore esprime perplessità sul limite posto dalla Corte, ed in particolare sottolinea che non si comprende come l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla CEDU in riferimento alle azioni di contingenti statali impegnati in missioni delle Nazioni Unite possa compromettere l'effettività delle missioni di pace in questione. Nel medesimo senso, si veda P. KLEIN, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix*, cit., p. 62, il quale dichiara: “rien ne semble, sur le plan juridique, devoir dispenser une juridiction telle que celle de Strasbourg d'exercer dument son contrôle sur les mesures prises par les Etats parties a la convention europeenne pour assurer la mise en des resolutions adoptees par le Conseil de sécurité (ou des actes institutionnels obligatoires adoptes par d'autres organisations internationales). L'exercice d'un tel pouvoir de contrôle aurait, de plus, indéniablement constitue un moyen de pression supplémentaire pour inciter les organisations internationales dont les actes auraient été susceptibles d'y être soumis – fût-ce de manière indirecte - à se doter rapidement des mécanismes de protection évoqués ci-dessus”.

³⁰¹ A tale proposito si veda S. VALENTI, *La questione dell'applicabilità della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 89, ove si sottolinea che il ragionamento dei giudici di Strasburgo pare dettato da criteri di opportunità politica, oltre che da riflessioni concernenti le possibili implicazioni di natura operativa che sarebbero scaturite da uno scrutinio della Corte europea sulle missioni di pace delle Nazioni Unite. L'autore ipotizza infatti che “ogni Stato partecipante al contingente militare avrebbe potuto far valere la necessità del rispetto degli obblighi derivanti dai trattati di cui è parte, come ad esempio la CEDU, per sottrarsi alle direttive ONU impartite per lo svolgimento della missione in quanto incompatibili con i trattati stessi”. Cfr. altresì E. BRANDOLINO, *Amministrazioni ONU e tutela dei diritti umani*, cit. p. 287, secondo la quale: “l'esame di casi di questo tipo, che coinvolgano a vario livello le missioni ancora operative in Kosovo, sarebbe considerato comunque un'interferenza inopportuna nel compimento di missioni-chiave delle Nazioni Unite nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, che potrebbe compromettere l'efficace svolgimento delle rispettive operazioni (o potrebbe compromettere la partecipazione di contingenti militari degli Stati parti a future operazioni militari autorizzate dal Consiglio di Sicurezza?)”.

³⁰² V. G. C. BRUNO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, cit., p. 199; P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea*, cit., p. 701.

³⁰³ In tema di missioni di pace autorizzate dalle Nazioni Unite merita di essere segnalata la decisione della Corte distrettuale dell'Aja, sentenza 10 settembre 2008, nel caso *Nuhanovic v. the State of*

I giudici di Strasburgo hanno, infatti, dichiarato irricevibili i ricorsi poiché hanno considerato che gli atti in questione fossero da attribuire direttamente alla stessa ONU in quanto organizzazione dotata di personalità giuridica autonoma separata da quella degli Stati membri e non aderente alla stessa Convenzione³⁰⁴.

Ciò che è più interessante esaminare è il ragionamento effettuato dalla Corte europea per giustificare l'esistenza di un limite alla propria competenza nel controllare le azioni poste in essere da missioni istituite o autorizzate dal Consiglio di sicurezza. La Corte ricorre alla dottrina interpretativa del *vacuum* giuridico e, dopo aver ribadito che in base all'art. 31, paragrafo 3, lett. c) della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, "*the Convention has to be interpreted in the light of any relevant rules and principles of international law applicable in relations between its Contracting Parties*"³⁰⁵, giunge ad affermare che la CEDU va interpretata alla luce degli artt. 25 e 103 della Carta delle Nazioni Unite³⁰⁶.

Analizzando il rapporto esistente tra la Convenzione e l'ONU (nella specie dell'ONU che agisce *ex* capitolo VII della Carta), la Corte estende il primato della Carta

Netherlands, (causa n. 265615HA ZA 06-1672). Il caso traeva origine da una richiesta di risarcimento diretta contro lo Stato olandese per i fatti di Srebrenica, ossia per non aver fatto tutto il possibile per evitare la deportazione e l'uccisione di alcuni parenti del ricorrente che, in seguito alla caduta di Srebrenica, si erano rifugiati presso il contingente olandese della UNPROFOR, la missione di pace delle Nazioni Unite presente sul posto. La Corte olandese considera che il comportamento del contingente olandese delle forze di pace UNPROFOR non era attribuibile allo Stato di appartenenza (l'Olanda) perciò respinge la richiesta di risarcimento. Il ricorrente asseriva che lo Stato olandese si fosse reso responsabile di una violazione della CEDU poiché aveva trasferito il controllo operativo dei propri contingenti alle Nazioni Unite e l'organizzazione in questione non avrebbe assicurato una tutela dei diritti umani equivalente a quella della CEDU. La Corte non accetta tali argomentazioni e rileva che nel caso specifico la Convenzione non trova applicazione poiché la violazione dei diritti umani si era verificata al di fuori della giurisdizione olandese. È comunque interessante osservare che la Corte olandese afferma che, nonostante la condotta della missione UNPROFOR sia attribuita in via esclusiva all'ONU, non è di per sé escluso che la responsabilità dello Stato di invio possa essere coinvolta ad altro titolo. In proposito si veda A. ANNONI, *Violazioni dei diritti umani e responsabilità dello Stato di invio*, cit. La sentenza della Corte distrettuale dell'Aja è reperibile sul sito <http://zoeken.rechtspraak.nl>. In argomento cfr. inoltre Hague Court of Appeal, *Mothers of Srebrenica v. the Netherlands and the United Nations*, sentenza 30 marzo 2010, causa. n. 200.022.151/01, in http://www.haguejusticeportal.net/Docs/NLP/Netherlands/Mothers_of_Srebrenica_Judgment_Court_of_Appeal_30-03-2010.pdf. L'associazione *Mothers of Srebrenica*, che rappresentava circa 6000 parenti delle vittime del massacro di Srebrenica, sosteneva che le Nazioni Unite ed il governo olandese non erano riuscite a prevenire il genocidio e per tali ragioni richiedevano alla Corte di condannare l'ONU e lo Stato olandese a pagare un risarcimento per i danni loro cagionati. Ivi la Corte ha confermato la decisione presa dalla Corte distrettuale, sostenendo che le Nazioni Unite godono dell'immunità dalla giurisdizione (come stabilito dall'art. 105 della Carta e dall'art. 2, par. 2, della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite) e che tale immunità "is closely connected to the public interest pertaining to keeping peace and safety in the world" (par. 5.8 della sentenza).

³⁰⁴ Così asserisce la Corte nel paragrafo 151 della decisione *Behrami e Saramati*: "There exists, in any event, a fundamental distinction between the nature of the international organisation and of the international cooperation with which the Court was there concerned and those in the present cases. As the Court has found above, UNMIK was a subsidiary organ of the UN created under Chapter VII and KFOR was exercising powers lawfully delegated under Chapter VII of the Charter by the UNSC. As such, their actions were directly attributable to the UN, an organisation of universal jurisdiction fulfilling its imperative collective security objective". In tal modo la Corte sottolinea la sostanziale differenza esistente tra le circostanze del caso in questione e quelle del caso *Bosphorus*.

³⁰⁵ Paragrafo 147 della decisione *Behrami e Saramati*.

³⁰⁶ *Ibidem*.

sulla CEDU³⁰⁷. Questa conclusione deriva dall'art. 103 della Carta che stabilisce il primato degli obblighi derivanti dalla Carta sugli obblighi discendenti da qualsiasi altro accordo internazionale confliggente con essa. La Corte si spinge però oltre il dato letterale di cui all'art. 103 della Carta ed estende il suddetto primato a ogni atto od omissione degli Stati contraenti coperto dalla risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza³⁰⁸.

In realtà ciò che sta alla base del ragionamento prospettato dalla Corte europea pare essere piuttosto la volontà di evitare qualsivoglia interferenza con l'effettivo adempimento dello scopo principale dell'ONU, vale a dire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Poiché le operazioni di pace stabilite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza in virtù del capitolo VII della Carta sono ritenute fondamentali per raggiungere l'obiettivo primario dell'ONU, e visto che tali operazioni si basano sull'effettivo sostegno degli Stati membri, la Corte conclude che la CEDU non può essere interpretata in modo tale da assoggettare le azioni o le omissioni degli Stati contraenti, coperte dalle risoluzioni del Consiglio e accadute prima o durante queste operazioni, allo scrutinio della Corte. La Corte non sarebbe perciò competente ad esaminare simili atti od omissioni in quanto *“to do so would be to interfere with the fulfilment of the UN's key mission in this field including, as argued by certain parties, with the effective conduct of its operations. It would also be tantamount to imposing conditions on the implementation of a UNSC Resolution which were not provided for in the text of the Resolution itself”*³⁰⁹.

In dottrina è stato osservato che “l'effetto liceità” discendente dall'art. 103 della Carta concerne solo la specifica condotta autorizzata dal Consiglio di sicurezza, ragion

³⁰⁷ La c.d. “dottrina *Behrami e Saramati*” ha dispiegato i suoi effetti anche a livello nazionale, visto che diverse pronunce di Corti interne hanno ribadito la prevalenza delle decisioni prese dal Consiglio di sicurezza *ex* capitolo VII (in quanto “coperte” dall'art. 103 della Carta) sugli obblighi discendenti dai trattati in tema di diritti umani. Si fa riferimento alle decisioni prese da svariati tribunali nazionali chiamati a pronunciarsi su ricorsi presentati da individui i cui nomi erano stati inseriti nelle *black list* istituite da risoluzioni del Consiglio di sicurezza in virtù del capitolo VII della Carta; in particolare gli individui “listed” sostenevano l'illegittimità delle sanzioni di cui essi erano oggetto, in quanto contrastavano con i loro diritti fondamentali, riconosciuti e garantiti dalle convenzioni internazionali sui diritti umani (tra cui la stessa CEDU). A tal proposito si può citare, a titolo esemplificativo, la sentenza emessa dal Tribunale federale svizzero nel caso *Nada*, ove si è statuito che le sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza nel quadro della lotta al terrorismo (in specie, le sanzioni che dispongono il congelamento dei beni del ricorrente) non lasciano alcuno spazio di manovra agli Stati membri, che sono obbligati a darvi esecuzione, dato che il primato di cui godono gli obblighi della Carta *ex* art. 103 è pienamente applicabile anche alle suddette decisioni del Consiglio di sicurezza (Tribunale federale svizzero, sentenza 27 novembre 2007, *Youssef Mustapha Nada c. Secrétariat de l'économie (SECO)*, n. 1A/45/2007/daa, reperibile all'indirizzo <http://www.bger.ch>). Cfr. in tal senso P. DE SENA, *Sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza, art. 103 della Carta delle Nazioni Unite e rapporti fra sistemi normativi*, in *Sanzioni “individuali” del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, cit., p. 45 ss., p. 56; J. F. FLAUSS, *La primauté de la Charte et la Convention européenne*, cit., p. 74.

³⁰⁸ P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit., p. 205. Mentre è ampiamente riconosciuto che gli obblighi contenuti nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza rientrano tra gli obblighi discendenti dalla Carta (e godono dunque della copertura di cui all'art. 103), l'applicabilità dell'art. 103 alle autorizzazioni è parecchio discussa.

³⁰⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., par. 149.

per cui sarebbe possibile appellarsi all'art. 103 solo qualora il Consiglio di sicurezza abbia autorizzato gli Stati a tenere comportamenti contrastanti con gli obblighi derivanti dalla CEDU³¹⁰.

In tal senso depone anche la decisione della Court of Appeal inglese in margine al noto caso *Al-Jedda v. the Secretary of State for Defence*³¹¹. Sebbene anche in questa decisione i giudici inglesi considerarono prevalenti le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite sull'obbligo contenuto nell'art. 5, par. 1, della CEDU, dopo aver stabilito che l'internamento del ricorrente senza che gli fosse garantito l'accesso a un giudice era da considerarsi una misura autorizzata dal Consiglio di sicurezza (in base alla risoluzione n. 1546 del 2004 e relativi annessi), essi sottolinearono però che altri diritti umani riconosciuti e protetti dalla CEDU, quali ad esempio il diritto di non essere torturato o sottoposto a trattamenti inumani o degradanti, dovevano essere garantiti³¹².

Di notevole rilevanza, in quanto ribadisce la necessità di bilanciare l'esigenza di dare esecuzione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza con quella di tutelare i diritti umani, è l'osservazione fatta da Lady Hale e contenuta nella sentenza della House of Lords sul caso *Al-Jedda*: “*now that the United Nations has to some extent emerged from its cold war paralysis, some way has to be found of reconciling our competing commitments under the United Nations Charter and the European Convention*”³¹³.

La linea interpretativa inaugurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Behrami e Saramati* è stata mantenuta anche per la trattazione di casi simili successivi, relativi a condotte di contingenti impegnati in missioni autorizzate o istituite

³¹⁰ Questa è l'opinione espressa da P. PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea*, cit., p. 697.

³¹¹ Court of Appeal (Civil Division), sentenza 29 marzo 2006, *Al-Jedda v. the Secretary of State for Defence*, (2006) EWCA Civ 327, in <http://alpha.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2006/327.html>. Per un commento in margine a tale decisione si rinvia a M. ARCARI, *Autorizzazioni del Consiglio di sicurezza, tutela dei diritti dell'uomo e occupazione militare in Iraq: il caso Al-Jedda di fronte ai giudici britannici*, in *RDI*, 2006, p. 1083 ss.

³¹² V. Court of Appeal (Civil Division), sentenza 29 marzo 2006, *Al-Jedda v. the Secretary of State for Defence*, cit., par. 80 ove si dichiara espressamente quanto segue: “In so far as that resolution sanctioned the continued use of internment beyond the period contemplated by Geneva IV as a means of restoring peace to Iraq, the very essence of internment is inconsistent with the “due process” requirements of ECHR Article 5(1) or Article 9 of the ICCPR. But all the remaining requirements of those human rights conventions retained their vitality (in so far as they were not qualified by the Security Council resolution), and with the greater vigour because an internee's important right to liberty was being removed without the due process that is obligatory in less exceptional times. There was nothing in the resolution, for instance, to qualify the obligation resting on the members of the MNF not to torture any internees or otherwise subject them to inhumane or degrading treatment, or to deprive them of any other Convention right (or any other international law right) relevant to the regime and conditions of internment that was not qualified by the terms of the Security Council resolution”.

³¹³ House of Lords, sentenza 12 dicembre 2007, *Al-Jedda v. the Secretary of State for Defence*, (2007) UKHL 58, par. 125, in <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd071212/jedda-1.htm>. Per un'analisi in merito alla sentenza resa dalla House of Lords nel caso *Al-Jedda* si vedano: A. ORAKHELASHVILI, *R (on the Application of Al-Jedda) (FC) v. The Secretary of State for Defence (2007) UKHL 58*, in *AJIL*, 2008, p. 337 ss.; R. SAPIENZA, *Occupazione britannica dell'Irak e tutela dei diritti dell'uomo: il caso Al-Jedda dinanzi alla Camera dei Lords*, in *DUDI*, 2008, p. 402 ss.; C. TOMUSCHAT, *R (on the Application of Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence. Human Rights in a Multi-Level System of Governance and the Internement of Suspected Terrorists*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2008, p. 15 ss.

dal Consiglio di sicurezza dell'ONU³¹⁴. Nello specifico, si fa riferimento alle decisioni prese dalla Corte nei casi *Kasumaj v. Greece*³¹⁵ e *Gajic v. Germany*³¹⁶.

Il primo caso riguardava il ricorso proposto da un individuo di origine albanese residente in Kosovo per presunta violazione degli artt. 6, par. 1, 13 e art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, da parte dei militari appartenenti al contingente greco della KFOR. Il ricorrente, proprietario di due terreni occupati dalle forze greche della KFOR e successivamente divenuti la sede nazionale del contingente greco in Kosovo, asseriva che l'occupazione continuata dei suoi terreni costituiva una violazione continuata dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU poiché aveva perso il possesso dei suoi terreni senza ottenere alcun risarcimento; egli lamentava inoltre una violazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU dato che gli era stato negato il diritto di accesso alla giustizia per la determinazione dei suoi diritti civili. Infine si dogliava delle violazioni dell'art. 13 della CEDU per la mancata presenza nell'ordinamento kosovaro di un rimedio adeguato, accessibile ed effettivo.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, dopo aver ribadito che in due casi precedenti era stato sostenuto che le azioni della forza KFOR erano in principio attribuibili all'Organizzazione delle Nazioni Unite, dotata di personalità giuridica distinta da quella degli Stati membri e non facente parte della CEDU³¹⁷, dichiara nuovamente la propria incompetenza *ratione personae* a esaminare gli atti commessi dagli Stati convenuti per conto delle Nazioni Unite³¹⁸.

Anche nel secondo caso su menzionato, relativo a sua volta a una presunta violazione del diritto alla vita privata e familiare (art. 8 della CEDU) e del diritto di proprietà a causa di azioni commesse dal contingente tedesco della KFOR, la Corte dichiara il ricorso irricevibile e richiama i principi già stabiliti con la giurisprudenza *Behrami* e *Saramati* in tema di attribuzione della responsabilità degli Stati contraenti per le azioni dei contingenti appartenenti alle missioni di pace delle Nazioni Unite³¹⁹.

La Corte ha avuto modo di ritornare a occuparsi della questione concernente il rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e la CEDU in occasione del caso *Beric*³²⁰.

³¹⁴ Cfr. S. VALENTI, *La questione dell'applicabilità della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit, p. 87 ove l'autore dichiara quanto segue: "La prova del nove di questo "effetto barriera" è data dal fatto che già tre ricorsi simili ai due casi in questione, presentati contro Stati parte della CEDU, due riguardanti l'operato di contingenti KFOR in Kosovo e uno riguardante l'operato dell'ufficio dell'Alto Rappresentante in Bosnia ed Erzegovina, sono stati dichiarati inammissibili dalla Corte di Strasburgo sulla base dello stesso ragionamento di mancanza di giurisdizione *ratione personae* applicato in *Behrami* e *Saramati*".

³¹⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 5 luglio 2007, *Kasumaj v. Greece*, ric. n. 6974/05.

³¹⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 28 agosto 2007, *Gajic v. Germany*, ric. n. 31446/02.

³¹⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 5 luglio 2007, *Kasumaj v. Greece*, cit., p. 2.

³¹⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 5 luglio 2007, *Kasumaj v. Greece*, cit., p. 3, dove si cita quanto già precedentemente affermato nella decisione in merito ai casi *Behrami* e *Saramati*.

³¹⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 28 agosto 2007, *Gajic v. Germany*, cit., p. 5, in cui la Corte asserisce: "when the responsibility of contributing States for actions or inactions of KFOR is at issue, the question raised is less whether the respondent state exercised extra-territorial jurisdiction in Kosovo, but rather whether this Court is competent to examine under the Convention that State's contribution to the civil and security presences which exercised the relevant control of Kosovo".

³²⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 16 ottobre 2007, *Beric and others v. Bosnia and*

Seguendo il ragionamento prospettato nei casi *Behrami* e *Saramati*, la Corte si è rifiutata di esaminare gli atti posti in essere dall'Alto rappresentante, amministratore internazionale per la Bosnia-Erzegovina, la cui costituzione era stata autorizzata come misura di esecuzione *ex capitulo VII* della Carta delle Nazioni Unite con la risoluzione 1031 (1995) del 14 dicembre 1995³²¹.

Anche in questa circostanza la Corte europea si è pronunciata a favore dell'irricevibilità dei ricorsi per incompetenza *ratione personae*. La decisione si snoda lungo tre serie di osservazioni. Argomentando che il ragionamento prospettato nei casi *Behrami* e *Saramati* è parimenti applicabile al caso in questione, la Corte asserisce in primo luogo che le azioni dell'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina siano imputabili alle Nazioni Unite, invece che alla Bosnia-Erzegovina³²².

In secondo luogo, per liberare lo Stato bosniaco da eventuali responsabilità causate dall'esecuzione delle decisioni dell'Alto rappresentante, la Corte insiste sulla presunta efficacia diretta delle suddette decisioni³²³. A tale proposito è stato notato che alla luce del caso *Bosphorus* si sarebbe potuto decidere che la competenza della Corte venisse in essere almeno per le azioni compiute dalla Bosnia-Erzegovina per attuare tali provvedimenti³²⁴. Tuttavia, la Corte ha ritenuto che i casi *Beric* e *Bosphorus* siano differenti a causa dell'efficacia diretta di cui sono dotati gli atti dell'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina che non abbisognano di una specifica procedura di esecuzione da parte dello Stato bosniaco³²⁵. La motivazione della Corte su questo punto evidentemente non convince ove si consideri che, pure nella sentenza *Bosphorus*, l'atto rilevante era un provvedimento statale emanato in esecuzione di un regolamento comunitario, che non può certo dirsi privo di effetti diretti³²⁶.

Infine l'ultima osservazione della Corte consiste nel riproporre la linea giurisprudenziale della decisione *Behrami* e *Saramati*, in virtù della quale i comportamenti posti in essere dagli Stati contraenti per dare esecuzione a una risoluzione decisa dal Consiglio di sicurezza *ex capitulo VII* della Carta³²⁷ non sono sindacabili dalla Corte, poiché “*the Convention cannot be interpreted in a manner which would subject the acts and omissions of Contracting Parties which are covered by UNSC Resolutions and occur prior to or in the course of such missions, to the*

Herzegovina, ric. n. 36357/04 e altri. Per un commento al caso *Beric* si rinvia a L. GRADONI, *L'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2008, p. 621 ss.

³²¹ Così P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit., p. 194.

³²² V. Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 16 ottobre 2007, *Beric and others v. Bosnia and Herzegovina*, cit., par. 28.

³²³ Cfr. par. 29 della decisione *Beric*.

³²⁴ L. GRADONI, *L'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte*, cit., p. 622.

³²⁵ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 16 ottobre 2007, *Beric and others v. Bosnia and Herzegovina*, cit., par. 29.

³²⁶ Così è stato osservato da L. GRADONI, *L'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte*, cit., p. 623.

³²⁷ La figura dell'Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina nasce in seguito all'adozione della risoluzione n. 1031 (1995) con cui il Consiglio di sicurezza autorizzò, come misura coercitiva *ex capitulo VII* della Carta, l'istituzione di un amministratore internazionale per la Bosnia-Erzegovina da parte del Consiglio per l'attuazione della pace (PIC). Cfr. L. GRADONI, *L'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte*, cit., pp. 625-627.

*scrutiny of the Court. To do so would be to interfere with the fulfilment of the UN's key mission in this field including, as argued by certain parties, with the effective conduct of its operations. It would also be tantamount to imposing conditions on the implementation of a UNSC Resolution which were not provided for in the text of the Resolution itself*³²⁸.

La linea giurisprudenziale inaugurata nei casi *Behrami* e *Saramati* trova una parziale conferma anche nella sentenza resa dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti umani nel caso *Al-Jedda*³²⁹. Ivi si riafferma in via di principio il primato della Carta sugli obblighi derivanti da altre fonti convenzionali, ma al contempo si registra una svolta importante poiché i giudici di Strasburgo stabiliscono che nell'interpretare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza si debba presumere che il Consiglio non intende imporre agli Stati membri un obbligo che viola i diritti umani fondamentali³³⁰. Nell'ottica della Corte europea, preferire un'interpretazione che sia il più possibile in armonia con la CEDU servirà, infatti, a evitare un potenziale conflitto tra obblighi internazionali³³¹.

³²⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 16 ottobre 2007, *Beric and others v. Bosnia and Herzegovina*, par. 18, che riprende le affermazioni fatte nel par. 149 della decisione *Behrami e Saramati*.

³²⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 7 luglio 2011, *Al-Jedda v. the United Kingdom*, cit. Per un'analisi della sentenza pronunciata dalla Grande Camera in merito al caso *Al-Jedda* cfr. R. NIGRO, *I casi Al-Skeini e Al-Jedda dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *DUDI*, 2011, p. 616 ss.

³³⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 7 luglio 2011, *Al-Jedda v. the United Kingdom*, cit., par. 102. Per una diversa ricostruzione della pronuncia in esame v. R. NIGRO, *I casi Al-Skeini e Al-Jedda dinanzi alla Corte*, cit., p. 621, la quale sostiene che la Corte europea dei diritti dell'uomo "ha di fatto sancito una prevalenza della Convenzione europea sulla Carta delle Nazioni Unite senza porsi sul terreno del conflitto tra Carta e Convenzione e senza passare quindi per l'art. 103 della Carta".

³³¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 7 luglio 2011, *Al-Jedda v. the United Kingdom*, cit., par. 102. Cfr. F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 184 s.; l'autore ritiene che "in presenza di più interpretazioni possibili della norma pattizia (o da questa derivata) gerarchicamente superiore, ne andrebbe privilegiata una soluzione interpretativa che consenta di preservare il più possibile gli effetti del trattato in qualche modo subordinato".

CAPITOLO II

L'INFLUENZA DELLE RISOLUZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA SULLA
PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI NELLA CEDU

SOMMARIO: 1. L'incidenza degli obblighi scaturenti dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza sulla CEDU: premessa. - 2. La subordinazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza agli obblighi posti a garanzia dei diritti umani. - 3. La possibile configurazione dell'emergenza terroristica come "pericolo pubblico che minacci la vita della nazione": la deroga del Regno Unito all'art. 5 della CEDU. - 4. Sanzioni individuali e garanzie processuali fondamentali alla luce dell'art. 6 della CEDU: premessa. - 4.1. Natura delle sanzioni individuali e applicabilità dell'art. 6 della CEDU. - 4.2. Quali garanzie processuali assicurare agli individui destinatari di sanzioni. - 4.3. Sanzioni individuali e diritto di accesso a un tribunale. - 4.4. Sanzioni individuali e diritto di difesa. - 4.5. Sanzioni individuali e diritto di accesso ai documenti. - 5. Sanzioni individuali e diritto a un ricorso effettivo (art. 13 della CEDU). - 6. Sanzioni individuali e diritto di proprietà (art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU). - 7. Profili di comparazione con la protezione dei diritti umani nel Patto internazionale sui diritti civili e politici: il caso *N. Sayadi and P. Vinck v. Belgium* davanti al Comitato dei diritti umani.

1. L'incidenza degli obblighi scaturenti dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza sulla CEDU: premessa

La recente prassi del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha mostrato la crescente importanza del ricorso alle misure sanzionatorie individuali, le quali sono considerate più efficaci rispetto alle tradizionali sanzioni generalizzate e sono altresì divenute uno strumento sempre più utilizzato nel quadro della lotta al terrorismo internazionale. È già stato precedentemente osservato che le sanzioni individuali vengono imposte da risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite; trattasi di misure che vincolano gli Stati ad adottare e attuare provvedimenti di tipo restrittivo nei confronti di presunti terroristi, attraverso il congelamento dei loro beni, la preclusione delle attività economiche e la limitazione della loro libertà di movimento. Dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che stabiliscono l'adozione delle sanzioni individuali consegue difatti, in virtù dell'art. 25 della Carta, l'obbligo per gli Stati di attuare immediatamente le sanzioni, attraverso l'emanazione di analoghi provvedimenti di natura amministrativa.

Le suddette sanzioni hanno notevoli riflessi nel campo della tutela dei diritti umani poiché l'imposizione di simili misure restrittive pone rilevanti problemi di compatibilità con i fondamentali diritti della persona, garantiti da specifiche convenzioni a carattere universale o regionale. Da più parti sono infatti emerse preoccupazioni relative alla protezione dei diritti degli individui i cui nominativi vengono inseriti nelle liste nere, specie per ciò che riguarda il rispetto delle loro

garanzie processuali fondamentali. Si dovrà perciò esaminare la compatibilità del regime sanzionatorio delineato dalle Nazioni Unite con i diritti umani riconosciuti e tutelati dalla CEDU, vale a dire sia con i c.d. “diritti procedurali” (ossia il diritto al giusto processo e il diritto al rimedio effettivo di cui agli artt. 6 e 13 della CEDU) che con il diritto di proprietà.

2. *La subordinazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza agli obblighi internazionali posti a garanzia dei diritti umani*

La prassi recente delle Nazioni Unite dimostra una crescente consapevolezza della necessità che la lotta al terrorismo internazionale si svolga nel pieno rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹.

Tale esigenza è stata sottolineata a più riprese dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che a partire dal *World Summit Outcome Document* del 2005 ha richiamato l'attenzione sull'opportunità che il Consiglio di sicurezza adotti delle

¹ Così N. BIRKHAUSER, *Sanctions of the Security Council Against Individuals*, cit., p. 11; I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 21; I. COUZIGOU, *La lutte du Conseil de Sécurité contre le terrorisme international*, cit., p. 50; P. DE SENA, *Comunità internazionale e individui nella prassi del Consiglio di Sicurezza*, cit., p. 385; J. F. FLAUSS, *La primauté de la Charte et la Convention européenne*, cit., p. 84; M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 134; C. OLIVIER, *Human Rights Law and the International Fight Against Terrorism*, cit., p. 415 ss.; F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 184. Cfr. nel medesimo senso altresì: Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1456 (2003), cit., preambolo e par. 6; risoluzione n. 1535 (2004), cit., 4° capoverso del preambolo; risoluzione n. 1566 (2004), cit., preambolo; risoluzione n. 1787 (2007), cit., preambolo; risoluzione n. 1822 (2008), cit., 4° capoverso del preambolo; risoluzione n. 1963 (2010), cit., 13° capoverso del preambolo; Assemblea generale, *Protection of Human Rights while Countering Terrorism*, A/RES/60/158, risoluzione del 16 dicembre 2005, cit., specie il punto 3 ove si sottolinea il carattere eccezionale delle deroghe apponibili ai diritti dell'uomo ed il punto 7 ove si rammenta l'esigenza imperativa che gli Stati difendano e proteggano la dignità degli individui e le loro libertà fondamentali, oltre alla supremazia della legge nel quadro della lotta al terrorismo; Commission on Human Rights, *Report of the High Commissioner submitted pursuant to General Assembly resolution 48/141, Human Rights: A Uniting Framework*, UN Doc. E/CN.4/2002/18, 2 febbraio 2002, par. 55 (“This is why it is essential that all States implement the operational measures sought by the Security Council in resolution 1373 (2001) in a manner consistent with human rights. At the same time, building a durable global human rights culture, by asserting the value and worth of every human being, is essential if terrorism is to be eliminated. In other words, the promotion and protection of human rights should be at the centre of the strategy to counter terrorism”), in [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/817eec31cd2810f9c1256b870058a3e5/\\$FILE/G021102_1.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/817eec31cd2810f9c1256b870058a3e5/$FILE/G021102_1.pdf); Report of the Secretary General of the United Nations, *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc. A/58/266, 8 agosto 2003, par 55 (“respect for human rights should be seen as an essential part of an effective counter-terrorism strategy, not an impediment to it”), in <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/464/15/PDF/N0346415.pdf?OpenElement>; Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN Doc. A/HRC/8/13, 2 giugno 2008, par. 47 ss., in <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/140/33/PDF/G0814033.pdf?OpenElement>. Cfr. M. LUGATO, *Trattati di estradizione e norme internazionali*, cit., p. 151, nota n. 47, ove si afferma che “nella prassi più recente la stessa esecuzione degli obblighi posti da decisioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al cap. VII della Carta, nel quadro della lotta contro il terrorismo internazionale, viene condizionata al rispetto delle norme internazionali sui diritti umani”.

procedure eque e trasparenti sia per l'inserimento degli individui e degli enti sulle liste nere, che per la loro rimozione dalle suddette liste².

Nella medesima direzione si inseriscono anche la *Global Counter Terrorism Strategy*, adottata nel settembre 2006, in cui si afferma che le misure anti-terrorismo e la protezione dei diritti umani non sono obiettivi confliggenti ma si rinforzano a vicenda³, e la risoluzione n. 185 del 2009, rubricata “*Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism*”, ove l'Assemblea generale accentua la rilevanza dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nella risposta al fenomeno terroristico e rammenta che le misure attuate dagli Stati membri, nella lotta al terrorismo, devono essere conformi agli obblighi esistenti in materia di diritti umani e diritto umanitario⁴.

Inoltre lo stesso Consiglio di sicurezza evita attentamente di adottare una posizione di netta contrapposizione con il necessario rispetto dei diritti umani⁵; è in tale ottica che va interpretato il richiamo al rispetto dei diritti dell'uomo inserito nelle recenti risoluzioni adottate dal Consiglio nel quadro della lotta al terrorismo⁶. In specie, si può citare quanto dichiarato nella risoluzione n. 1456 (2003), e ripreso anche da seguenti risoluzioni, ove il Consiglio stabilisce che “*States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee and humanitarian law*”⁷.

A tal proposito, merita ricordare quanto lo *Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights while Countering Terrorism* ha dichiarato circa l'inserimento della *human rights clause* nelle risoluzioni più recenti adottate dal

² Assemblea generale, *2005 World Summit Outcome Document*, A/RES/60/1, risoluzione del 24 ottobre 2005, specialmente para. 106-110, in <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r60.htm>. In tal senso si vedano anche le osservazioni dello *Special Rapporteur on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, Martin Schenin, il quale ha dichiarato che, in mancanza di un procedimento appropriato a livello internazionale per consentire agli individui e agli enti colpiti dalle sanzioni di ottenere un riesame della decisione di *listing*, sono necessarie delle procedure di riesame a livello nazionale (cfr. *Report of the Special Rapporteur on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc. A/61/267, 16 agosto 2006, par. 39, in <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx>).

³ Assemblea generale, *The United Nations Global Counter Terrorism Strategy*, A/RES/60/288, risoluzione del 20 settembre 2006, parte IV, in <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r60.htm>.

⁴ Assemblea generale, *Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism*, A/RES/63/185, risoluzione del 3 marzo 2009, par. 1, reperibile in http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/185. Nel medesimo senso si veda: Assemblea generale, *Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms*, Report of the Third Committee, A/65/456/Add.2 (Part II), 8 dicembre 2010, p. 36, par. 7, in http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/456/Add.2%28PartII%29. Cfr. inoltre quanto asserito da M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 135.

⁵ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 184.

⁶ M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 135. Si veda altresì J. F. FLAUSS, *La primauté de la Charte et la Convention européenne*, cit., p. 84.

⁷ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1456 (2003), 20 gennaio 2003, cit., *Annex*, par. 6. V. J. F. FLAUSS, *La primauté de la Charte et la Convention européenne*, cit. *supra*, p. 84; I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 21. Cfr. A. CLAPHAM, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, 2006, p. 132.

Consiglio di sicurezza in tema di lotta al terrorismo e sanzioni individuali: “*that formulation also refers to the United Nations Charter, hence dismissing speculations about Charter obligations in the field of counter-terrorism possibly trumping States’ human rights obligations. Furthermore, the same clause in the resolution addresses not only implementing measures by individual States but also the action by the United Nations itself, recognizing that international cooperation to counter terrorism must fully comply with international law, including human rights law, refugee law and international humanitarian law*”⁸.

Ora si tratterà di capire che significato assume la *human rights clause* per lo stesso Consiglio di sicurezza; tale formula precisa che il Consiglio di sicurezza intende che gli Stati membri delle Nazioni Unite eseguano la strategia antiterrorismo nel pieno rispetto del diritto internazionale, dei diritti umani, del diritto umanitario e delle norme internazionali sui rifugiati⁹.

Questa menzione continua che il Consiglio di sicurezza compie al rispetto dei diritti umani sembra configurare una clausola generale di rinvio ai principi in tema di diritti dell’uomo derivanti dall’ordinamento internazionale¹⁰. Come si è visto, la *human rights clause* è una presenza costante non soltanto all’interno delle risoluzioni decise dal Consiglio di sicurezza in tema di sanzioni individuali, ma altresì nella strategia complessiva intrapresa da tale organo contro il terrorismo: ciò indica che la posizione del Consiglio sull’importanza delle norme internazionali sui diritti dell’uomo

⁸ Statement by Martin Scheinin, *Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights while Countering Terrorism*, 63rd session of the General Assembly, Third Committee, Item 64 (b), 22 ottobre 2008, UN Doc. A/63/223, reperibile all’indirizzo <http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/statements.htm>. In tal senso si pronuncia anche A. CLAPHAM, *Human Rights Obligations*, cit. *supra*, p. 132.

⁹ V. M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 147. Cfr. anche la posizione di A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council’s Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, in *EJIL*, 2007, p. 881 ss., p. 916, il quale ritiene che la “presunzione di coerenza” tra le risoluzioni del Consiglio di sicurezza in tema di sanzioni individuali e gli obblighi sui diritti umani costituisca un utile strumento interpretativo per assicurare la necessaria coerenza tra le risoluzioni del Consiglio di sicurezza e l’ordinamento giuridico internazionale. L’autore sostiene che gli Stati dovrebbero dunque interpretare gli obblighi incombenti su di essi in virtù delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza in maniera conforme agli altri obblighi assunti in forza del diritto internazionale, in special modo quelli derivanti dai diritti umani. Bianchi sottolinea inoltre come tale “presunzione di coerenza” sarebbe perfettamente consona con l’attuale tendenza del Consiglio di sicurezza a riconoscere il bisogno di rispettare i diritti dell’uomo.

¹⁰ P. DE SENA, *Sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza, art. 103 della Carta*, cit., p. 68. Cfr. altresì M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 147, che interpreta il richiamo effettuato dal Consiglio di sicurezza come un rinvio alla “international human rights law”, vale a dire sia alle norme sostanziali sui diritti umani garantiti, che alle norme procedurali e alle deroghe possibili. Nel medesimo senso si veda: Assemblea generale, *The United Nations Global Counter Terrorism Strategy*, A/RES/60/288, risoluzione del 20 settembre 2006, cit., parte IV, in specie punto n. 1 (“To reaffirm that General Assembly resolution 60/158 of 16 December 2005 provides the fundamental framework for the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism”), punto n. 2 (“To reaffirm that States must ensure that any measures taken to combat terrorism comply with their obligations under international law, in particular human rights law, refugee law and international humanitarian law”) e punto n. 3 (“To consider becoming parties without delay to the core international instruments on human rights law, refugee law and international humanitarian law, and implementing them, as well as to consider accepting the competence of international and relevant regional human rights monitoring bodies”).

nell'ambito della lotta al terrorismo si è progressivamente rafforzata¹¹.

La *human rights clause* ha dunque l'effetto di chiarire che gli obblighi di attuazione delle risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza coesistono con gli obblighi di rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali¹².

D'altronde, la stessa Corte europea dei diritti umani ha avuto modo di dichiarare in occasione della sentenza adottata dalla Grande Camera nel caso *Al-Jedda v. the United Kingdom* che “*in interpreting its resolutions, there must be a presumption that the Security Council does not intend to impose any obligation on Member States to breach fundamental principles of human rights*”¹³.

Ne consegue che, in caso di eventuali ambiguità dei termini impiegati nella risoluzione del Consiglio di sicurezza, si deve “*choose the interpretation which is most in harmony with the requirements of the Convention and which avoids any conflict of obligations*”¹⁴; difatti “*in the light of the United Nations' important role in promoting and encouraging respect for human rights, it is to be expected that clear and explicit language would be used were the Security Council to intend States to take particular measures which would conflict with their obligations under international human rights law*”¹⁵.

Il ragionamento effettuato dalla Corte europea nel caso *Al-Jedda* rappresenta dunque una conferma del fatto che l'inserimento della *human rights clause* nelle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in materia di sanzioni individuali e lotta al terrorismo mira a indicare che l'obbligo per gli Stati membri di eseguire le suddette risoluzioni non contrasta con l'obbligo di rispettare i diritti dell'uomo; il “potenziale” conflitto tra i due obblighi viene perciò risolto attraverso un'interpretazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza che sia il più possibile in armonia con i diritti umani

¹¹ V. M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 149.

¹² M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit. *supra*, p. 147. Cfr. anche A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures*, cit., pp. 916-917. La medesima esigenza di interpretare le decisioni del Consiglio di sicurezza (in tema di sanzioni individuali) in armonia con i principi internazionali in tema di diritti umani pare essere alla base della pronuncia resa dalla Corte federale canadese il 4 giugno 2009 in margine al caso *Abousfian Abdekrazik v. the Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada* (in <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/index.html>), relativo alla violazione del diritto di un cittadino canadese di fare ritorno in patria; la suddetta violazione era derivata dalla mancata concessione del passaporto, a causa dell'inclusione del ricorrente nella lista nera del Comitato delle sanzioni (Comitato 1267). Il giudice canadese sceglie di compiere un'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza in virtù della quale il diritto dei cittadini di rientrare nel proprio Paese sarebbe in contrasto con le restrizioni alla libertà di circolazione e di soggiorno e con l'obbligo di rispettare il congelamento dei loro fondi, desumibili da tali risoluzioni. Tale interpretazione è dettata dall'esigenza di porre in armonia il regime delle sanzioni individuali con i principi sui diritti umani, richiamati dalla stessa Corte (si vedano in particolare para. 50-54 della sentenza). Per un commento alla pronuncia della Corte federale canadese nel caso *Abdekrazik* si rinvia a: A. TZANAKOPOULOS, *An Effective Remedy for Josef K: Canadian Judge « Defies » Security Council Sanctions through Interpretation*, 19/06/2009, in <http://www.ejiltalk.org>; ID., *United Nations Sanctions in Domestic Courts: From Interpretation to Defiance in Abdelrazik v. Canada*, in *JICJ*, 2010, p. 249 ss.

¹³ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 7 luglio 2011, *Al-Jedda v. the United Kingdom*, cit., par. 102.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

fondamentali¹⁶.

Infine, in dottrina vi è stato chi ha prospettato che il richiamo effettuato dallo stesso Consiglio di sicurezza all'esigenza di rispettare i diritti umani possa operare alla stregua di una formula di subordinazione che flette l'obbligo di rispettare le risoluzioni adottate dal Consiglio in materia di sanzioni individuali, qualora la concreta attuazione di simili risoluzioni entri in conflitto con gli obblighi internazionali assunti dallo Stato membro in tema di diritti umani¹⁷.

3. La possibile configurazione dell'emergenza terroristica come "pericolo pubblico che minacci la vita della nazione": la deroga del Regno Unito all'art. 5 della CEDU

L'art. 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁸ riconosce agli Stati contraenti la possibilità di derogare¹⁹, in presenza di circostanze eccezionali, agli

¹⁶ In argomento cfr. P. DE SENA, *Sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza, art. 103 della Carta*, cit., p. 68.

¹⁷ Così F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 184. In senso conforme si veda I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 3.

¹⁸ L'art. 15 della Convenzione europea sancisce quanto segue: "1. In time of war or other public emergency threatening the life of the nation any High Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Convention to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law.

2. No derogation from Article 2, except in respect of deaths resulting from lawful acts of war, or from Articles 3, 4 § 1 and 7 shall be made under this provision.

3. Any High Contracting Party availing itself of this right of derogation shall keep the Secretary General of the Council of Europe fully informed of the measures which it has taken and the reasons therefor. It shall also inform the Secretary General of the Council of Europe when such measures have ceased to operate and the provisions of the Convention are again being fully executed."

Per un'analisi in merito all'articolo 15 della CEDU si rinvia a: J. ALLAIN, *Derogation from the European Convention on Human Rights in Light of « Other Obligations under International Law »*, in *EHRLR*, 2005, p. 480 ss.; G. CATALDI, *Art. 15*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova, 2001, p. 425 ss.; R. ERGEC, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles. Etudes sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1987; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, II ed. Oxford, 2009, p. 617 ss.; R. ST. J. MACDONALD, *Derogations Under Article 15 of the European Convention on Human Rights*, in *CJTL*, 1998, p. 225 ss.; S. SPOSETTI, *Art. 15, Deroga in caso di urgenza*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di C. De Filippi, D. Bosi, R. Harvey, Napoli, 2006, p. 511 ss.; P. TAVERNIER, *Art. 15*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article*, a cura di L. E. Pettiti, E. Decaux, P. H. Imbert, Paris, 1999, p. 489 ss.

¹⁹ Con il termine deroga si fa riferimento alla facoltà concessa agli Stati in alcuni strumenti internazionali in materia di diritti umani di sospendere la garanzia dei diritti in essi previsti (ad eccezione di alcuni), quando ciò si dimostri necessario per far fronte a situazioni di particolare difficoltà per lo Stato; cfr. I. VIARENGO, *Deroghe e restrizioni alla tutela dei diritti umani nei sistemi internazionali di garanzia*, in *RDI*, 2005, p. 955 ss., p. 955. In generale sul funzionamento dei meccanismi di deroga agli strumenti convenzionali sui diritti umani si vedano: G. CATALDI, *Le deroghe ai diritti umani in stato di emergenza*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, a cura di L. Pineschi, Milano, 2006, p. 770 ss.; V. EBOLI, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Milano, 2010; R. HIGGINS, *Derogations under Human Rights Treaties*, in *BYIL*, 1976-77, p. 281 ss.; J. ORAA, *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Oxford, 1992; A. L. SVENSSON MCCARTHY, *The*

obblighi che gli stessi hanno assunto in materia di protezione dei diritti fondamentali. Tale disposizione prevede che in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, gli Stati parti della CEDU possano adottare delle misure in deroga agli obblighi sanciti dalla medesima Convenzione “*to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law*”.

Il paragrafo 2 dell’art. 15 della CEDU distingue tra diritti garantiti in modo relativo e diritti che godono di una protezione assoluta; questi ultimi sono considerati diritti per i quali non è configurabile alcuna deroga, nemmeno in caso di guerra o altro “pericolo pubblico che minacci la vita della nazione”. I diritti inderogabili ivi elencati sono il diritto alla vita di cui all’art. 2 (eccetto i casi di decesso risultanti da legittimi atti di guerra), il divieto di tortura *ex art.* 3, il divieto di schiavitù e di servitù (art. 4) e il principio dell’irretroattività della legge penale previsto dall’art. 7 della CEDU²⁰.

Infine esistono delle condizioni di ordine procedurale che gli Stati devono rispettare al fine di beneficiare del regime derogatorio. Si fa riferimento all’obbligo stabilito dall’art. 15, comma 3, di informare preventivamente il Segretario Generale del Consiglio d’Europa in merito alle misure derogatorie adottate e ai motivi che le hanno determinate²¹. Il Segretario Generale dovrà essere altresì informato della data in cui le misure prese in deroga alla CEDU avranno cessato di avere efficacia e, di conseguenza, le norme convenzionali saranno pienamente applicabili²². La *ratio* di tale previsione è da ricercarsi nella necessità di rendere note alle Parti Contraenti e agli organi di controllo della Convenzione le misure adottate e di consentire dunque il controllo sulle stesse misure derogatorie²³.

Come è noto, nella scia degli eventi dell’11 settembre 2001, il Governo britannico decise di avvalersi della facoltà di deroga prevista dall’art. 15 della CEDU e adottò lo *Human Rights Act 1998 (Amendment no. 2) Order 2001*²⁴. Con il provvedimento in questione il Regno Unito ha adempiuto all’obbligo sancito dall’art. 15, 3° comma, della CEDU di informare il Segretario Generale del Consiglio d’Europa delle misure decise dal proprio Stato per fronteggiare l’emergenza derivante dagli attacchi terroristici dell’11 settembre 2001. Nel *Derogation Order* del 13 novembre 2001, il Governo inglese accertava l’esistenza di uno stato di emergenza *ex art.* 15 e

International Law of Human Rights and States of Exception, The Hague-Boston-London, 1998.

²⁰ Bisogna però specificare che all’elenco di diritti inderogabili cui all’art. 15, 2° comma, si sono aggiunti due ulteriori casi: l’art. 3 del Protocollo n. 6 relativo all’abolizione della pena di morte e l’art. 4 del Protocollo n. 7 concernente il diritto a non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (il c.d. principio *ne bis in idem*). Cfr. G. CATALDI, *Art. 15*, cit., p. 436.

²¹ Si veda H. HENNING, *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: Has the United Kingdom made a Valid Derogation from the European Convention on Human Rights?*, in *AUILR*, 2002, vol. n. 17, p. 1263 ss., p. 1273.

²² G. CATALDI, *Art. 15*, cit., pp. 437-438; I. VIARENGO, *Deroghe e restrizioni alla tutela dei diritti umani*, cit., p. 981.

²³ G. CATALDI, *Art. 15*, cit. *supra*, p. 438.

²⁴ Il testo dello *Human Rights Act 1998 (Amendment no. 2) Order 2001*, in vigore dal 20 dicembre 2001, è reperibile in <http://www.opsi.gov.uk/si/si2001/20014032.htm>. Il provvedimento in questione era stato preceduto dall’approvazione da parte del Parlamento britannico dello *Human Rights Act 1998 (Designated Derogation) Order 2001* del 13 novembre 2001, il quale includeva la proposta che il rappresentante del Regno Unito presentò in seguito al Segretario Generale del Consiglio d’Europa.

afferitava che tale minaccia proveniva da individui stranieri²⁵ presenti sul proprio territorio e sospettati di essere coinvolti in attività di terrorismo internazionale o di appartenere a gruppi legati a organizzazioni terroristiche come Al-Qaeda²⁶. Richiamandosi a quanto affermato nelle risoluzioni n. 1368 (2001) e n. 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, secondo cui gli attentati terroristici rappresentano una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, il Regno Unito ha reso dunque nota la propria decisione di derogare all'art. 5, 1° comma, della CEDU e di adottare una nuova legislazione anti-terrorismo, ossia l'*Anti-Terrorism Crime and Security Act 2001 (ACTSA)*.²⁷

La deroga alla Convenzione si era resa necessaria a causa dell'incompatibilità di alcune disposizioni della nuova normativa anti-terrorismo rispetto all'art. 5, 1° comma, lett. f), secondo cui è possibile detenere individui nei cui confronti sia in corso un procedimento di espulsione o estradizione.

L'aspetto più controverso della nuova legislazione britannica²⁸ riguarda la parte IV dell'*Anti-Terrorism Crime and Security Act 2001*; questa normativa attribuiva al Segretario di Stato per gli affari interni il potere di emettere nei confronti di un soggetto straniero un certificato ("*certification*")²⁹, nel quale il Segretario di Stato indicava, sulla base di un ragionevole convincimento, formatosi alla luce delle informazioni ricevute da *intelligence* e fonti riservate, che il soggetto in questione era associato ad attività terroristiche e che la sua permanenza nel territorio del Regno Unito costituiva una minaccia per la sicurezza nazionale. Questo consentiva perciò di detenere, potenzialmente a tempo indeterminato, senza una previa incriminazione formale e senza la garanzia dello svolgimento di un successivo processo penale, gli stranieri sospettati di essere coinvolti in attività di terrorismo internazionale, se e fino a quando l'espulsione o l'extradizione verso il loro paese d'origine non era concretamente possibile per motivi di diritto o per motivi "di fatto"³⁰.

²⁵ Si deve ricordare che lo *Human Rights Act 1998 (Amendment no. 2) Order 2001* non distingue tra la posizione di stranieri cittadini di Stati membri dell'UE e cittadini di paesi extra UE, ma utilizza semplicemente l'espressione "foreign nationals present in the United Kingdom".

²⁶ Cfr. M. COSTAS TRASCASAS, *Lotta al terrorismo internazionale e deroga alla CEDU*, cit., p. 428.

²⁷ Il testo dell'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, in vigore dal 14 dicembre 2001, è reperibile in http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2001/ukpga_20010024_en.1.

²⁸ Per un commento sulla legislazione britannica antiterrorismo, sulla deroga effettuata dal Regno Unito all'art. 5, comma 1, della CEDU e le relative problematiche si vedano: E. BATES, *A Public Emergency Threatening the Life of the Nation? The United Kingdom's Derogation from the European Convention on Human Rights of 18 December 2001 and the "A" Case*, in *BYIL*, 2005, p. 245 ss.; P. BONETALLI, *I diritti umani dopo l'undici settembre*, cit.; F. COSTAMAGNA, *Derogating from ECHR Obligations to Fight International Terrorism*, cit.; M. COSTAS TRASCASAS, *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU*, cit.; F. DE SANCTIS, *La deroga del Regno Unito alla Convenzione europea*, cit.; V. EBOLI, *La legislazione antiterrorismo*, cit.; P. GARGIULO, *Le misure di contrasto al terrorismo nell'era dei diritti umani : considerazioni introduttive*, in *Tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, cit., p. 1 ss., in partic. pp. 9-12; S. GREER, *Human Rights and the Struggle against Terrorism in the United Kingdom*, in *EHRLR*, 2008, p. 163 ss.; V. H. HENNING, *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, cit.; E. SCISO, *Libertà fondamentali della persona e misure di contrasto al terrorismo*, cit.

²⁹ Cfr. sezione 21 dell'*Anti-Terrorism Crime and Security Act 2001*.

³⁰ Si veda la parte IV, sezione 23, dell'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*. In sostanza

Era stato altresì stabilito che lo straniero, sospetto terrorista e detenuto in base a questa normativa, poteva presentare appello contro la *certification* dinanzi alla *Special Immigration Appeal Commission (SIAC)*; tale organo, se accertava l'inesistenza di fondati motivi di sospetto, revocava il provvedimento detentivo emesso nei confronti del ricorrente³¹. Per evitare la detenzione, lo straniero poteva scegliere spontaneamente di lasciare il paese e individuare un altro Stato disponibile ad accoglierlo.

Il 16 dicembre 2004 la *House of Lords* si pronunciò sul ricorso presentato da nove individui sospettati di essere coinvolti in attività terroristiche e detenuti per un lungo periodo nel carcere di Belmarsh³² sulla base del citato *Anti-Terrorism Crime and Security Act 2001*; in tale circostanza i giudici annullarono il *Derogation Order* emanato dal Segretario di Stato per le questioni interne e dichiararono che la sezione 23 dell'*Anti-Terrorism Crime and Security Act 2001* era incompatibile con gli obblighi

si fa riferimento ai casi in cui l'espulsione dello straniero sarebbe impedita dal fatto che nel Paese d'origine il soggetto possa andare incontro a trattamenti vietati dagli accordi internazionali di cui il Regno Unito è parte (ad esempio, maltrattamenti o tortura) o dal fatto che non vi è un altro Paese disposto ad accogliere lo straniero. V. P. DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo nella recente prassi europea*, in *Ordine internazionale e valori etici*. Atti dell'VIII Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale, Verona 26-27 giugno 2003, a cura di N. Boschiero, Napoli, 2004, p. 195 ss., p. 233.

³¹ Cfr. sezione 25 dell'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*.

³² Prima di rivolgersi alla House of Lords, i ricorrenti avevano presentato ricorso alla *Special Immigration Appeal Commission (SIAC)*, in ottemperanza alla previsione contenuta nella sezione 25 della nuova normativa anti-terrorismo. Nel ricorso di fronte alla *SIAC*, essi avevano sostenuto l'illegittimità dei provvedimenti assunti nei loro confronti per violazione degli obblighi discendenti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in specie dell'obbligo per lo Stato di assicurare a ogni individuo la libertà personale tutelata dall'art. 5 della CEDU e dell'obbligo per lo Stato di garantire a ogni soggetto presente sotto la sua giurisdizione il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali senza discriminazione alcuna sancito dall'art. 14 della CEDU. I ricorrenti lamentavano altresì la mancata conformità dello *Human Rights Act 1998 (Designated Derogation) Order 2001* con i requisiti e i limiti previsti dall'art. 15 della CEDU per l'esercizio della facoltà di deroga in caso di guerra o pericolo pubblico che minacci la vita della nazione. Il 30 luglio 2002 la *SIAC* accolse il ricorso per la parte concernente la violazione dell'obbligo di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU in quanto ritenne che i provvedimenti restrittivi della libertà personale disciplinati nella sezione 23 dell'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001* risultavano diretti a colpire esclusivamente soggetti stranieri o apolidi sospettati di essere coinvolti in attività di terrorismo internazionale; la differenza di trattamento effettuata tra stranieri e cittadini britannici rivelava la natura discriminatoria delle disposizioni contestate e si traduceva perciò in una violazione dell'art. 14 della CEDU. Tuttavia, anche la *SIAC* non mise in discussione l'esistenza di un'emergenza nel Paese, derivante dal pericolo di attacchi terroristici (Cfr. *Special Immigration Appeal Commission (SIAC), A and Others v. Secretary of State for the Home Department*, sentenza 30 luglio 2002, caso n. SC/1-7/2002. in *HRLR*, 2002, p. 331 ss.). Nell'ottobre dello stesso anno, la *Court of Appeal* annullò il giudizio espresso della *SIAC* e decise di accogliere il ricorso proposto dal Segretario di Stato per gli affari interni, ribadendo l'esistenza di un pericolo pubblico eccezionale ai sensi dell'art. 15 della CEDU. In questa pronuncia, la Corte d'appello dichiarò che la differenza di trattamento tra individui stranieri e cittadini britannici non era da ritenersi discriminatoria, poiché da un punto di vista giuridico la situazione dei primi non era equiparabile a quella dei secondi. Secondo la Corte, i cittadini britannici godono del diritto di rimanere nel proprio Paese perciò non sono assoggettabili ad espulsione; viceversa, gli stranieri, hanno soltanto "the right not to be removed", ossia il diritto di non essere espulsi se dall'esecuzione della misura di espulsione deriva un serio rischio per la loro incolumità. Si veda *Court of Appeal, A, X, Y and Others v. Secretary of State for the Home Department*, (2002) EWCA Civ 1502, sentenza 25 ottobre 2002, in <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/>. Cfr. F. DE SANCTIS, *La deroga del Regno Unito alla Convenzione europea*, cit., p. 642; P. BONETALLI, *I diritti umani dopo l'undici settembre*, cit., p. 494; P. DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo*, cit., p. 234.

derivanti dall'art. 5 della CEDU, in quanto le misure derogatorie adottate dal Regno Unito per fronteggiare la minaccia terroristica internazionale non potevano considerarsi strettamente proporzionate all'emergenza concreta da affrontare³³. I giudici inglesi sancirono inoltre l'incompatibilità della sezione 23 della suddetta normativa con gli obblighi discendenti dall'art. 14 della CEDU: le misure derogatorie avevano natura discriminatoria, dato che si applicavano soltanto nei confronti di individui stranieri sospettati di compiere attività di terrorismo internazionale, ma non nei confronti dei cittadini britannici sospettati del medesimo reato.

In risposta a questa pronuncia della House of Lords, il Governo britannico decise di sostituire la sezione 23 dell'*Anti-Terrorism Crime and Security Act 2001* e adottò il *Prevention of Terrorism Act 2005 (PTA)*³⁴ sostituendo la detenzione preventiva con i c.d. *control orders*. La normativa in questione stabilisce che nei confronti di individui sospettati di essere coinvolti in attività terroristiche possano essere adottati dei "*control orders*", ossia dei provvedimenti restrittivi miranti a prevenire o limitare un loro ulteriore coinvolgimento in simili attività³⁵. Tali provvedimenti possono essere adottati dal Segretario di Stato per gli affari interni e, qualora comportino l'imposizione di obblighi incompatibili con il diritto alla libertà personale di cui all'art. 5 della CEDU, dal tribunale competente, su richiesta del Segretario di Stato per gli affari interni³⁶.

I provvedimenti del primo tipo vengono denominati *non-derogating control orders*³⁷ e sono emanati dal Segretario di Stato in base a due presupposti: il ragionevole convincimento che il soggetto sia stato o che sia tuttora coinvolto in attività legate al terrorismo e la convinzione che l'assoggettamento della persona ai *control orders* sia

³³ House of Lords, sentenza 16 dicembre 2004, *A and Others v. Secretary of State for the Home Department*, (2004), UKHL 56, reperibile in <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041216/a&oth-1.htm>. Sul punto cfr. E. SCISO, *Libertà fondamentali della persona e misure di contrasto al terrorismo*, cit., p. 467. Per un'analisi della pronuncia della House of Lords si rinvia a: E. BATES, *A Public Emergency Threatening the Life of the Nation? The United Kingdom's Derogation*, cit., in partic. pp. 266-275; A. CHIRINOS, *Finding the Balance Between Liberty and Security: the Lords' Decision on Britain's Anti-Terrorism Act*, in *HHRLJ*, 2005, vol. 18, p. 265 ss.

³⁴ Il testo del *Prevention of Terrorism Act 2005* è reperibile all'indirizzo http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga_20050002_en_1. Per un commento in merito a questa legislazione si veda P. BONNER, *Checking the Executive? Detention Without Trial, Control Orders, Due Process and Human Rights*, in *European Public Law*, 2006, vol. 12, fasc. 1, p. 45 ss., in partic. pp. 59-70.

³⁵ Cfr. E. SCISO, *Libertà fondamentali della persona e misure di contrasto al terrorismo*, cit., p. 470.

³⁶ V. art. 1, par. 1 e 2, del *Prevention of Terrorism Act 2005*; E. SCISO, *Libertà fondamentali della persona e misure di contrasto al terrorismo*, cit. *supra*, p. 470.

³⁷ In merito ai *non-derogating control orders*, si deve ricordare che nell'aprile del 2006 la *High Court* ha considerato il sistema dei *control orders* incompatibile con il diritto al giusto processo garantito dall'art. 6 della CEDU (Cfr. High Court of Justice, Queen's Bench Division, Administrative Court, *MB, Re* (2006) EWHC 1000 (Admin), sentenza 12 aprile 2006, in <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2006/1000.html>). Tuttavia, questa pronuncia della High Court è stata parzialmente rivista dalla Court of Appeal, che, nell'agosto del medesimo anno, ha accertato che il sistema dei *control orders* violava il diritto alla libertà personale contemplato dall'art. 5 della CEDU, ma non l'art. 6 della stessa CEDU (V. Court of Appeal (Civil Division), *Secretary of State for the Home Department v. MB*, (2006) EWCA Civ 1140, sentenza 1° agosto 2006, in <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2006/1140.html>).

dettata dall'esigenza di proteggere la nazione dalla minaccia terroristica³⁸.

Viceversa, i provvedimenti restrittivi che comportano l'imposizione di obblighi incompatibili con il diritto alla libertà personale protetto dall'art. 5 della CEDU (i. c.d. *derogating control orders*) sono adottati dall'autorità giudiziaria competente, su richiesta del Segretario di Stato per gli affari interni, durante un'udienza preliminare convocata subito dopo la richiesta del Segretario di Stato³⁹. Le misure in questione si applicano sia nei confronti degli stranieri sospettati di terrorismo che nei confronti dei cittadini britannici sospettati di essere coinvolti in attività terroristiche.

Il 10 marzo 2006, in seguito agli attentati di Londra del 7 luglio 2005, il Parlamento inglese ha promulgato il *Terrorism Act 2006*⁴⁰. Questa legislazione crea una serie di nuovi reati legati al terrorismo (come, ad esempio, l'istigazione al terrorismo o la preparazione di atti terroristici) ed estende il periodo di detenzione degli individui sospettati di terrorismo fino a 28 giorni⁴¹.

Dalla pregressa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo emerge chiaramente che le attività terroristiche possono costituire una valida ragione per invocare la deroga alla Convenzione⁴².

³⁸ Art. 2, par. 1, del *Prevention of Terrorism Act 2005*; E. SCISO, *Libertà fondamentali della persona e misure di contrasto al terrorismo*, cit., pp. 470-471. Il potere di adottare simili provvedimenti è assoggettato a un'autorizzazione giudiziaria, salvo il caso in cui il provvedimento contenga una dichiarazione del Segretario di Stato sulla necessità di procedere senza l'autorizzazione preventiva del giudice per ragioni d'urgenza (v. art. 3, par. 1, del *Prevention of Terrorism Act 2005*). Nell'ultimo caso, l'intervento del giudice avverrà in seguito e verificherà se la decisione di emanare tale provvedimento restrittivo non era palesemente viziata. Il soggetto colpito dal *non-derogating control order* potrà presentare i suoi reclami soltanto in sede all'udienza confermativa del provvedimento restrittivo già in vigore nei suoi confronti. Durante quest'udienza, il giudice potrà annullare il *control order* adottato dal Segretario di Stato per gli affari interni o solo alcune misure contenute in esso (se lo ritiene "palesemente viziato") oppure fornire indicazioni al Segretario di Stato per la modifica o la revoca del provvedimento, o stabilire che il *control order* continuerà ad applicarsi. Infine bisogna ricordare che le misure restrittive sono imposte inizialmente per un periodo di 12 mesi, ma possono essere sospese, modificate o revocate per ulteriori 12 mesi dal Segretario di Stato per gli affari interni.

³⁹ Cfr. art. 4 del *Prevention of Terrorism Act 2005*. In fase preliminare, per l'adozione di un *derogating control order* basta che la Corte ritenga che sussistano elementi idonei a stabilire prima facie il coinvolgimento del soggetto in attività terroristiche e che l'emanazione del provvedimento restrittivo sia considerata necessaria per la tutela della comunità nazionale dal pericolo terroristico associato a un'emergenza nazionale per cui esista una deroga rispetto all'art. 5 della CEDU (art. 4, comma 3, del *Prevention of Terrorism Act 2005*). Il provvedimento restrittivo adottato in fase preliminare potrà essere confermato in seguito ad una pubblica udienza con le parti, in cui la Corte verifica che il soggetto colpito dal *derogating control order* sia o sia stato coinvolto in attività di terrorismo e che ricorrano gli altri presupposti già accertati in sede preliminare. I provvedimenti in questione che derogano agli obblighi della CEDU hanno solitamente una durata massima di dodici mesi e sono prorogabili dal Segretario di Stato per gli affari interni con un'ordinanza in cui egli affermi la necessità di continuare a essere dotato dei poteri idonei a imporre obblighi in deroga alla CEDU. L'ordinanza del Segretario di Stato è assoggettata in principio all'autorizzazione del Parlamento; tuttavia, in caso d'urgenza, il Segretario di Stato può prescindere da tale autorizzazione, dalla quale chiederà l'approvazione in seguito. L'ordinanza del Segretario decade se non viene approvata dal Parlamento entro 40 giorni dalla sua adozione. Cfr. E. SCISO, *Libertà fondamentali della persona e misure di contrasto al terrorismo*, cit., pp. 471-472.

⁴⁰ Il provvedimento in questione è consultabile all'indirizzo http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060011_en_1.

⁴¹ V. P. GARGIULO, *Le misure di contrasto al terrorismo nell'era dei diritti*, cit., p. 10.

⁴² G. CATALDI, *Art. 15*, cit., p. 430; F. COSTAMAGNA, *Derogating from ECHR Obligations to Fight International Terrorism*, cit., p. 112; R. ST. J. MACDONALD, *Derogations Under Article 15 of the European Convention*, cit., pp. 237-238; C. WARBRICK, *The Principles of the European Convention on*

In passato, alcuni Stati⁴³ hanno utilizzato la clausola di deroga di cui all'art. 15 per lo più per fronteggiare situazioni di terrorismo o di violenza interna caratterizzate da azioni armate poste in essere da gruppi organizzati che agivano all'interno dello Stato e la cui gravità e intensità erano tali da minacciare la stessa vita della nazione⁴⁴.

Secondo quanto asserito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Lawless v. Ireland*, la pubblica emergenza che minacci la vita della nazione è qualificabile come “*an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community*”⁴⁵. Il pericolo affrontato dallo Stato, oltre ad essere eccezionale (ossia non risolvibile con le misure ordinarie), deve essere attuale o per lo meno imminente e concreto, e di intensità tale da minacciare l'insieme della popolazione⁴⁶. Qualora l'evento eccezionale sia invece circoscritto a una porzione del territorio, la deroga avrà effetto limitato a quella precisa area⁴⁷. Non si ammette perciò alcuna deroga di carattere preventivo, sulla base di una situazione di pericolo meramente ipotizzata⁴⁸.

Bisogna rammentare che la Corte europea ha sempre riconosciuto agli Stati parti un certo margine di discrezionalità nel valutare l'esistenza di un pericolo pubblico eccezionale che minacci la vita della nazione: trattasi del c.d. “margine di apprezzamento”⁴⁹. Secondo questa teoria, spetta a ciascuno Stato parte determinare se la

Human Rights and the Response of States to Terrorism, in *EHRLR*, 2002, p. 287 ss., p. 300. Cfr. Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 19 dicembre 1959, *Lawless v. Ireland*, ric. n. 332/57; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 26 maggio 1993, *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, ric. n. 14553/89 e n. 14554/89; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 dicembre 1996, *Aksoy v. Turkey*, ric. n. 21987/93.

⁴³ Si fa riferimento in particolare alla Turchia, all'Irlanda e al Regno Unito che avevano invocato la clausola di deroga prevista dall'art. 15 CEDU per affrontare fenomeni di terrorismo (nazionale) e di violenza interna.

⁴⁴ M. COSTAS TRASCASAS, *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU*, cit., p. 428.

⁴⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 1° luglio 1961, *Lawless v. Ireland* (n. 3), ric. n. 332/57, par. 28. Questa definizione è stata confermata dalla successiva giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ed è stata altresì avallata dalla dottrina; cfr. G. CATALDI, *Art. 15*, cit., p. 430; R. ERGEC, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, cit., p. 170; J. ORAA, *Human Rights in States of Emergency*, cit., p. 27 ss.

⁴⁶ V. G. CATALDI, *Art. 15*, cit., p. 430; F. COSTAMAGNA, *Derogating from ECHR Obligations to Fight International Terrorism*, cit., p. 113; M. COSTAS TRASCASAS, *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU*, cit., p. 428; A. L. SVENSSON MCCARTHY, *The International Law of Human Rights*, cit., p. 292.

⁴⁷ G. CATALDI, *Art. 15*, cit., p. 430. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 26 novembre 1997, *Sakik and others v. Turkey*, ric. n. 23878/94 e altri, par. 39, ove la Corte decise che la deroga cui si riferiva il Governo turco era inapplicabile *ratione loci* ai fatti contestati dato che l'arresto e la detenzione dei ricorrenti si era verificata ad Ankara e non nelle province in cui era stato dichiarato lo stato d'emergenza.

⁴⁸ V. P. BONETALLI, *I diritti umani dopo l'undici settembre*, cit., p. 488; G. CATALDI, *Le deroghe ai diritti umani*, cit., p. 754; M. COSTAS TRASCASAS, *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU*, cit., p. 429.

⁴⁹ Sulla dottrina del margine di apprezzamento si vedano, *ex multis*: L. ADAMOVICH, *Marge d'appréciation du législateur et principe de proportionnalité dans l'appréciation des “restrictions prévues par la loi” au regard de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *RTDH*, 1991, p. 291 ss.; Y. ARAI-TAKAHASHI, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerpen, 2002; S. FORLATI, *Il margine di apprezzamento lasciato ai giudici nazionali dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: l'esperienza britannica*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, a cura di F. Salerno, R. Sapienza, Torino, 2011, p. 117

sicurezza e la vita della nazione siano minacciate da un pericolo pubblico eccezionale e, in caso affermativo, quali siano le misure necessarie per affrontare la situazione⁵⁰. Ciò è giustificato dal fatto che, “*by reason of their direct and continuous contact with the pressing needs of the moment, the national authorities are in principle in a better position than the international judge to decide both on the presence of such an emergency and on the nature and scope of derogations necessary to avert it*”⁵¹. Un simile approccio non significa certo che le autorità nazionali siano esonerate dalla supervisione della Corte europea, poiché l’organo in questione sarà sempre incaricato di verificare la conformità dell’operato del Governo con gli obblighi assunti in base alla CEDU⁵². La Corte mantiene infatti il controllo sulla proporzionalità delle misure derogatorie adottate; essa dovrà dunque esaminare l’adeguatezza della deroga rispetto all’obiettivo di sconfiggere il pericolo pubblico⁵³. Naturalmente, l’onere della prova rispetto all’esistenza di uno stato d’emergenza grava sullo Stato convenuto⁵⁴.

La deroga effettuata dal Regno Unito per fronteggiare l’emergenza derivante dagli attacchi terroristici dell’11 settembre 2001 si distingue dalle deroghe precedentemente analizzate dalla giurisprudenza degli organi di Strasburgo per una peculiarità, vale a dire perché le stesse misure derogatorie sono state adottate sul presupposto di una minaccia che, fino a quel momento, aveva provato la sua esistenza e concretezza nel territorio di un altro Stato, ossia negli Stati Uniti, perciò non incombeva direttamente sullo Stato richiedente la deroga⁵⁵.

Si tratta dunque di verificare se l’emergenza sorta dal terrorismo internazionale sia configurabile alla stregua di un “pericolo pubblico che minacci la vita della nazione”, ai sensi dell’art. 15 della CEDU, e se le misure derogatorie adottate dal Regno Unito rispettano i requisiti minimi stabiliti dalla stessa norma, vale a dire se tali misure siano proporzionate alla gravità della situazione, necessarie al fine di salvaguardare la vita della nazione e soprattutto se le misure derogatorie utilizzate siano strettamente richieste dalla situazione concreta. Tale disamina sarà condotta alla luce della recente sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso *A and others v. the United Kingdom*⁵⁶ in cui la Corte si è pronunciata sulla compatibilità della legislazione

ss.; R. SAPIENZA, *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *RDI*, 1991, p. 571 ss.; H. C. YOUROW, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, The Hague, 1996. Per un’analisi critica della dottrina del margine di apprezzamento in relazione alla clausola di deroga di cui all’art. 15 della CEDU cfr. O. GROSS, F. NI AOLAIN, *From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, in *HRQ*, 2001, p. 625 ss.

⁵⁰ G. CATALDI, *Art. 15*, cit., p. 432.

⁵¹ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 18 gennaio 1978, *Ireland v. the United Kingdom*, ric. n. 5310/71, par. 207.

⁵² G. CATALDI, *Art. 15*, cit., p. 432.

⁵³ M. COSTAS TRASCASAS, *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU*, cit., p. 428.

⁵⁴ G. CATALDI, *Art. 15*, cit., p. 432.

⁵⁵ Cfr. O. DE SCHUTTER, *La Convention européenne des droits de l’homme à l’épreuve de la lutte contre le terrorisme*, in *Revue universelle des droits de l’homme*, 2001, p. 185 ss., p. 199; P. DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell’uomo*, cit., p. 237; G. CATALDI, *Le deroghe ai diritti umani* cit., p. 765.

⁵⁶ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 19 febbraio 2009, *A. and others v. the United*

britannica anti-terrorismo con la Convenzione (in particolare con gli artt. 3 e 5) e sulla legittimità della deroga effettuata dal Regno Unito *ex art.* 15.

In occasione del caso *A. and others v. the United Kingdom*, la Corte europea si è espressa sulla legittimità della deroga effettuata dal Regno Unito. Per quanto concerne la configurabilità del terrorismo internazionale quale pericolo pubblico eccezionale ai sensi dell'art. 15 della CEDU, la Corte ha riconosciuto, esattamente come già fatto in precedenza dalla *House of Lords*, l'esistenza di una “*public emergency threatening the life of the nation*”⁵⁷.

Tuttavia, il ragionamento che i giudici di Strasburgo hanno adottato per giungere a questa conclusione non convince per svariati motivi. Per affrontare l'analisi di una situazione complessa quale il terrorismo internazionale la Corte europea si è avvalsa dei medesimi criteri elaborati per la trattazione delle deroghe riguardanti situazioni di violenza interna (o di terrorismo “tradizionale”), mentre sarebbe risultato più opportuno per i giudici spiegare quali motivi l'abbiano indotta a configurare anche la situazione in oggetto come un pericolo pubblico eccezionale ai sensi dell'art. 15 CEDU⁵⁸.

Nelle argomentazioni dei giudici di Strasburgo non viene infatti chiarito come la minaccia derivante da un fenomeno a carattere transnazionale quale il terrorismo internazionale possa costituire un pericolo per la stessa vita della nazione, senza che sia stata preventivamente dimostrata l'imminenza di un attacco terroristico⁵⁹. La Corte non sembra quindi fare alcuna distinzione tra le fattispecie terroristiche “tradizionali” e il più complesso fenomeno del terrorismo internazionale.

La Corte europea si limita invece ad affermare che, sebbene al momento dell'adozione della deroga non si era verificato alcun attentato da parte di Al-Qaeda nel territorio del Regno Unito, le autorità nazionali (alla luce delle prove in loro possesso) avevano il fondato timore di ritenere che simili attacchi terroristici fossero imminenti. Il requisito dell'imminenza del pericolo eccezionale non va dunque interpretato in modo eccessivamente restrittivo: non si può infatti richiedere a uno Stato di attendere il verificarsi di eventi tragici per consentirgli di ricorrere alle misure derogatorie⁶⁰.

Dato che lo scopo dell'art. 15 è permettere agli Stati di utilizzare le misure derogatorie per proteggere le popolazioni da rischi futuri, l'esistenza di una minaccia alla vita della nazione deve essere valutata principalmente con riferimento ai fatti noti al momento della deroga⁶¹. Perciò la Corte conclude a favore dell'esistenza di una pubblica emergenza che minacciava la vita della nazione, condividendo così l'opinione

Kingdom, ric. n. 3455/05. Per un commento su questa pronuncia si rinvia a: M. COSTAS TRASCASAS, *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU*, cit.; E. ENYEGUE, *De la difficulté d'assurer le respect des droits de l'homme en période exceptionnelle. À propos de l'arrêt A. et Autres c. Royaume-Uni, du 19 février 2009*, in *L'Europe des Libertés*, 2009, n. 29, mai 2009, p. 11 ss.; S. SHAH, *From Westminster to Strasbourg: A. and others v. United Kingdom*, in *HRLR*, 2009, p. 473 ss.

⁵⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 19 febbraio 2009, *A. and others v. the United Kingdom*, cit., par. 181.

⁵⁸ M. COSTAS TRASCASAS, *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU*, cit, p. 429.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 19 febbraio 2009, *A. and others v. the United Kingdom*, cit., par. 177.

⁶¹ *Ibidem*.

espressa dalla maggioranza della *House of Lords*⁶².

La posizione della Corte dimostra che il margine di discrezionalità concesso agli Stati in materia di sicurezza nazionale è decisamente elevato⁶³, e sembra proprio confermare la tendenza della prassi internazionale a interpretare la nozione di sicurezza nazionale (nel contesto del terrorismo internazionale) come un interesse generale della Comunità internazionale⁶⁴.

La Corte sottolinea che spetta ad essa stabilire se le misure in oggetto erano “strettamente richieste” dalle situazione concreta. I giudici proseguono affermando che, quando una misura derogatoria interferisce con un diritto garantito dalla CEDU come il diritto alla libertà personale di cui all’art. 5, si deve verificare se tale misura costituisce una “*genuine response to the emergency situation, that it was fully justified by the special circumstances of the emergency and that adequate safeguards were provided against abuse*”.⁶⁵

La Corte europea osserva inoltre che la *House of Lords* ha correttamente rilevato che le misure derogatorie non vanno considerate come provvedimenti in materia di immigrazione, ove la distinzione tra cittadini e stranieri sarebbe legittima, bensì alla stregua di misure riguardanti la sicurezza nazionale, poiché si trattava in concreto di provvedimenti adottati per contrastare la minaccia terroristica internazionale⁶⁶.

I giudici europei si pronunciano perciò a favore dell’invalidità della deroga operata dal Regno Unito, giacché le misure derogatorie concretamente adottate risultano sproporzionate rispetto allo scopo perseguito e si traducono in una discriminazione ingiustificata tra cittadini (britannici) e stranieri. Per tali motivi, la Corte dichiara che si è verificata la violazione dell’art. 5, par. 1, della CEDU lamentata dai ricorrenti⁶⁷.

Da questa pronuncia emerge chiaramente che la Corte europea mostra di comprendere le difficoltà che gli Stati si trovano ad affrontare per proteggere le rispettive popolazioni dal pericolo del terrorismo; tuttavia, essa si preoccupa altresì di rammentare agli Stati che le misure adottate nel quadro della lotta al terrorismo vanno concepite in modo tale da essere proporzionate alla minaccia che si affronta⁶⁸.

La sentenza in oggetto non risulta essere di particolare utilità per lo studio della tematica delle sanzioni individuali per due motivi: innanzitutto perché manca un attento esame da parte della Corte europea dei diritti della fattispecie del terrorismo internazionale; in secondo luogo perché in tale pronuncia non si ritrova alcun tipo di riferimento alla lotta al terrorismo internazionale intrapresa dal Consiglio di sicurezza

⁶² Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 19 febbraio 2009, *A. and others v. the United Kingdom*, cit., par. 181.

⁶³ I. VIARENGO, *Deroghe e restrizioni alla tutela dei diritti umani*, cit., p. 979.

⁶⁴ M. COSTAS TRASCASAS, *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU*, cit., p. 429; P. DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell’uomo*, cit., pp. 267-268.

⁶⁵ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 19 febbraio 2009, *A. and others v. the United Kingdom*, cit., par. 184.

⁶⁶ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 19 febbraio 2009, *A. and others v. the United Kingdom*, cit., par. 186.

⁶⁷ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 19 febbraio 2009, *A. and others v. the United Kingdom*, cit., par. 190.

⁶⁸ S. SHAH, *From Westminster to Strasbourg*, cit., p. 487.

delle Nazioni Unite, né alle misure sanzionatorie imposte da quest'organo nei confronti di individui o enti sospettati di compiere attività di terrorismo internazionale.

4. Sanzioni individuali e garanzie processuali fondamentali alla luce dell'art. 6 della CEDU: premessa

Il regime delle sanzioni individuali desta parecchie perplessità per ciò che riguarda il rispetto delle garanzie processuali fondamentali degli individui e delle entità che risultano colpiti da simili sanzioni⁶⁹. Si dovrà dunque verificare se il meccanismo delineato, tanto per la procedura di inserimento dei nominativi nelle “*black list*” quanto per quella relativa alla cancellazione degli stessi, sia conforme agli standard internazionali esistenti in materia di garanzie processuali fondamentali.

Data la difficile configurabilità di una norma consuetudinaria in tema di garanzie processuali fondamentali applicabili ai procedimenti a carattere civile⁷⁰, tale indagine sarà condotta avendo come parametro di riferimento l'art. 6 della CEDU che disciplina il diritto al giusto processo⁷¹.

⁶⁹ In tema di sanzioni individuali e rispetto delle garanzie processuali fondamentali cfr. tra gli altri: A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit.; M. BOTHE, *Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists*, cit.; I. CAMERON, *Targeted Sanctions and Legal Safeguards*, Report to the Swedish Foreign Office, 2002, in <http://resources.jur.uu.se/repository/5/PDF/staff/sanctions.pdf>; ID., *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit.; A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite*, cit.; B. FASSBENDER, *Targeted Sanctions and Due Process*, cit.; F. FRANCONI, *Kadi and the Vicissitudes of Access to Justice*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, cit., p. 19 ss.; F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 161 ss.; WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*. White Paper prepared by the Watson Institute, Targeted Sanctions Project, Brown University, 30 marzo 2006, consultabile all'indirizzo http://www.watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf.

⁷⁰ In senso conforme: Human Rights Committee, General Comment No. 13 *Equality Before the Courts and the Right to a Fair and Public Hearing by an Independent Court Established by Law* (Art. 14), 13 aprile 1984, par. 2 (“In general, the reports of States parties fail to recognize that Article 14 applies not only to procedures for the determination of criminal charges against individuals but also to procedures to determine the rights and obligations in a suit at law. Laws and practices dealing with these matters vary widely from State to State. This diversity makes it all the more necessary for States parties to provide all relevant information and to explain in greater detail how the concepts of ‘criminal charge’ and ‘rights and obligations in a suit at law’ are interpreted in relation to their respective legal systems”); F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p.182. *Contra*: M. BOTHE, *Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists*, cit., p. 550, secondo cui gli standard in tema di giusto processo formulati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, nei trattati regionali sui diritti umani e nelle costituzioni nazionali rappresenterebbero un *corpus* di natura consuetudinaria, che il Consiglio di sicurezza dovrebbe rispettare.

⁷¹ L'art. 6 della CEDU è così formulato: “1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice. 2. Everyone

4.1. *Natura delle sanzioni individuali e applicabilità dell'art. 6 della CEDU*

Per stabilire se le garanzie processuali di cui all'art. 6 della CEDU trovano applicazione anche in relazione alle sanzioni individuali disposte dal Consiglio di sicurezza, si dovrà preventivamente accertare se tali misure restrittive siano assimilabili alle c.d. "accuse in materia penale"⁷² o se siano invece riconducibili alle "misure a carattere civile"⁷³.

charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law. 3. Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights: (a) to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him; (b) to have adequate time and facilities for the preparation of his defence; (c) to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require; (d) to examine or have examined witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him; (e) to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court."

Per un commento sul diritto al giusto processo come disciplinato dall'art. 6 della CEDU si rinvia a: J. CASADEVALL, *Droit à un procès équitable (article 6 de la CEDH)*, in *Bulletin des droits de l'homme*, 2005, p. 82 ss.; M. CHIAVARIO, *Art. 6*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, cit., p. 153 ss.; C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione*, Padova, 2001; P. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 201 ss.; J. MEUNIER, *La notion de procès équitable devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Procès équitable et enchevêtrement des espaces normatifs*, a cura di H. Ruiz Fabri, Paris, 2003, p. 185 ss.; S. J. SUMMERS, *Fair Trials. The European Criminal Procedural Tradition and the European Court of Human Rights*, Oxford-Portland, 2007, in particolare p. 97 ss.; P. VAN DIJK, M. VIERING, *Right to a Fair and Public Hearing*, in *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, a cura di P. Van Dijk, F. Van Hoof, A. Van Rijn, L. Zwaak, Antwerpen-Oxford, 2006, p. 511 ss.

⁷² La Corte europea dei diritti dell'uomo ha sempre riconosciuto che il significato da attribuire alla nozione di "accusa penale" è autonomo rispetto alla qualificazione della fattispecie nell'ordinamento nazionale. Per affermare l'esistenza di un'accusa penale, la Corte europea prende in considerazione i seguenti criteri: il carattere dell'offesa (ossia la qualificazione che dell'offesa è compiuta negli ordinamenti interni), la natura e la severità della pena inflitta (avendo particolare riguardo per la perdita della libertà), e la definizione dei destinatari contenuta nella legge nazionale. L'esistenza di un'accusa penale può prescindere dall'esistenza di un atto formale diretto a incriminare l'individuo dinanzi agli organi giudiziari. Secondo gli organi di Strasburgo è infatti sufficiente che nei confronti dell'accusato siano state prese delle misure idonee ad avere rilevanti ripercussioni nei suoi riguardi. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 luglio 1982, *Eckle v. Germany*, ric. n. 8130/78, par. 73; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 8 giugno 1976, *Engel and others v. the Netherlands*, ric. n. 5100/71 e altri, par. 81; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 dicembre 1982, *Foti and others v. Italy*, ric. n. 7604/76 e altri, par. 52; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 2 settembre 1998, *Lauko v. Slovakia*, ric. n. 26138/95, par. 56; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 agosto 1987, *Lutz v. Germany*, ric. n. 9912/82, par. 55. Si vedano altresì: A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures*, cit., pp. 905-906; P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 411; I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 10; M. CHIAVARIO, *Art. 6*, cit., p. 162; E. DE WET, *The Security Council as a Law Maker: The Adoption of (Quasi)-judicial Decisions*, in *Developments of International Law in Treaty Making*, a cura di R. Wolfrum e V. Roben, Berlin, 2005, p. 183 ss., p. 196; P. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 204 ss.; J. MEUNIER, *La notion de procès équitable*, cit., p. 186; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention on Human Rights*, Oxford, 2010, p. 141; WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions*, cit., pp. 12-13.

⁷³ Anche il concetto di "misure a carattere civile" assume una valenza autonoma nel contesto

La dottrina si è interrogata a lungo sulla natura delle sanzioni individuali, tuttavia non c'è una soluzione unanime circa il carattere di tali misure⁷⁴. Rappartire le sanzioni individuali a una delle categorie tradizionali di accusa penale o procedimento civile non è affatto semplice. Sebbene il *Monitoring Team* e il Comitato per le sanzioni (Comitato 1267) abbiano sempre sostenuto che le sanzioni hanno natura preventiva e che la predisposizione della lista nera non è da considerare un meccanismo di natura penale⁷⁵, è difficilmente controvertibile il carattere punitivo delle sanzioni⁷⁶, dovuto

della CEDU, ove tale nozione è indipendente dalla qualificazione della fattispecie nell'ordinamento interno. La Corte europea dei diritti dell'uomo non ha indicato dei criteri generali o delle linee guida in materia, bensì ha scelto di occuparsi della questione caso per caso. Cfr. in proposito: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 16 luglio 1971, *Ringeisen v. Austria*, ric. n. 2614/65, par. 94; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 giugno 1978, *König v. Germany*, ric. n. 6232/73, para. 88-89; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 settembre 1995, *Procola v. Luxembourg*, ric. n. 14570/89, para. 38-39; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 19 ottobre 2006, *Kok c. Turquie*, ric. n. 1855/02, para. 34-37. Sul punto v. anche: J. CASADEVALL, *Droit à un procès équitable*, cit., pp. 83-85; P. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 210 ss.; J. MEUNIER, *La notion de procès équitable*, cit., p. 186; WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions*, cit., p. 13.

⁷⁴ A favore della configurabilità delle sanzioni individuali alla stregua di misure penali si possono citare, tra gli altri: A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures*, cit., p. 905; N. BIRKHAUSER, *Sanctions of the Security Council Against Individuals*, cit., p. 4; E. DE WET, A. NOLLKAEMPER, *Review of Security Council Decisions*, cit., pp. 200-201; M. SCHEININ, *Is the ECJ Ruling in Kadi Incompatible*, cit., p. 62. Viceversa, tra gli autori secondo cui le sanzioni individuali sarebbero più facilmente rapportate alle misure a carattere civile (in ragione della natura civile dei diritti su cui le sanzioni incidono maggiormente) si vedano: P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., pp. 411-412 e in senso sostanzialmente conforme P. DE SENA, *Comunità internazionale e individui nella prassi del Consiglio di Sicurezza*, cit., p. 374. Infine vi sono autori che sostengono che le sanzioni individuali siano assimilabili alle misure amministrative: F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., pp. 168-169; A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 443, che le definisce "misure di carattere amministrativo che si ricollegano a fattispecie penali". In particolare secondo Atteritano, le sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sarebbero provvedimenti amministrativi incidenti sulla libertà di movimento degli individui "listed" e sul loro diritto di proprietà.

⁷⁵ Difatti il *Monitoring Team* ha sempre rilevato che le sanzioni mirano solamente alla prevenzione di atti terroristici e che simili misure non costituiscono una pena per crimini commessi da individui e accertate tramite sentenze passate in giudicato. Cfr. in tal senso: *Ninth Report of the Monitoring Team pursuant to resolution 1526 (2004) and extended by resolution 1822 (2008)*, 13 maggio 2009, UN Doc. S/2009/245, par. 34, in <http://www.un.org/sc/committees/1267/monitoringteam.shtml>; *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*, 9 settembre 2005, UN Doc. S/2005/572, 9 settembre 2005, par. 40, in <http://www.un.org/sc/committees/1267/monitoringteam.shtml>; *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*, 15 febbraio 2005, UN Doc. S/2005/83, par. 53, in <http://www.un.org/sc/committees/1267/monitoringteam.shtml>; Comitato delle sanzioni, *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, sez. 6, lett. d), cit., ("A criminal charge or conviction is not a prerequisite for listing as the sanctions are intended to be preventive in nature"). Dello stesso avviso è anche il Consiglio di sicurezza (cfr., ad esempio, risoluzione n. 1989 (2011), 17 giugno 2011, 14° considerando, in http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions11.htm, in cui si asserisce che "the measures referred to in paragraph 1 of this resolution are preventative in nature and are not reliant upon criminal standards set out under national law"). In argomento si veda altresì WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions*, cit., pp. 13-14, ove si sostiene la non riconducibilità delle sanzioni individuali alla nozione di "accusa penale". Infine, si può citare in senso conforme la conclusione del Comitato dei diritti umani nel caso *Sayadi and Vinck v. Belgium*, in cui il

proprio alla severità delle conseguenze che esse producono in capo all'individuo, per lo meno nei casi in cui l'iscrizione nella lista sia seguita dal congelamento dei beni e dal c.d. "travel ban"⁷⁷.

A prescindere dalla possibile natura penale delle misure sanzionatorie, una serie di elementi depongono a favore della possibilità di inquadrare le sanzioni individuali tra le misure a carattere civile. Si fa riferimento, in particolare, al fatto che l'iscrizione di un individuo o di un ente nella *black list* produce notevoli ripercussioni sul godimento di diritti civili, quali il diritto alla proprietà, il diritto alla reputazione⁷⁸, la libertà di movimento e di circolazione e il diritto alla vita privata e familiare⁷⁹.

Comitato ha considerato che il regime in vigore per le sanzioni individuali non rientra nella nozione di "accusa penale", come intesa dall'art. 14 del Patto sui diritti civili e politici del 1966 (Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Sayadi et Vinck c. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione del 22 ottobre 2008, par. 10.11, UN. Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006 del 29 dicembre 2008, cit.).

⁷⁶ Cfr. in tal senso: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, A/HRC/16/50, 15 dicembre 2010, par. 17, in <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/177/79/PDF/G1017779.pdf?OpenElement>.

⁷⁷ N. BIRKHAUSER, *Sanctions of the Security Council Against Individuals*, cit., p. 4; M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 155; F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 168; Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 2 giugno 2008, UN Doc. A/HRC/8/13, cit., par. 47. Cfr. quanto asserito da I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 10 secondo cui "it cannot be denied that in one sense, blacklisting is a strange type of criminal charge". Nel medesimo senso si esprime anche A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures*, cit., p. 905, il quale sostiene che le sanzioni individuali adottate dal Consiglio di sicurezza sono assimilabili alla nozione di "criminal charge" come interpretata nella CEDU. Se la Corte europea dei diritti dell'uomo decidesse infatti di qualificare le sanzioni individuali come misure di natura penale, sarebbero applicabili le garanzie processuali di cui all'art. 6 par. 1 e par. 3, oltre che quelle ex art. 6, par. 2, della CEDU previste esclusivamente per i procedimenti a carattere penale, tra cui assume peculiare rilevanza il principio della "presunzione di innocenza". In tema di presunzione di innocenza e misure di confisca dei beni si rinvia ai principi stabiliti dalla Corte europea in occasione della controversia *Geerings v. the Neetherlands*; in specie riveste notevole importanza la seguente affermazione della Corte, secondo cui: "confiscation" following on from a conviction – or (...) "deprivation of illegally obtained advantage" – is a measure (*maatregel*) inappropriate to assets which are not known to have been in the possession of the person affected, the more so if the measure concerned relates to a criminal act of which the person affected has not actually been found guilty. If it is not found beyond a reasonable doubt that the person affected has actually committed the crime, and if it cannot be established as fact that any advantage, illegal or otherwise, was actually obtained, such a measure can only be based on a presumption of guilt. This can hardly be considered compatible with Article 6 § 2" (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 1° marzo 2007, *Geerings v. the Netherlands*, ric. n. 30810/03, par. 47). Ebbene, qualora le sanzioni individuali fossero assimilate alle "criminal charges", sarebbe di conseguenza applicabile il ragionamento adottato dalla Corte europea nel caso *Geerings*.

⁷⁸ In tema di *black list* e diritto alla reputazione (protetto ex art. 8 della CEDU) si veda: Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 27 novembre 2003, *Zollmann v. the United Kingdom*, ric. n. 62902/00. Questo caso riguardava due mercanti di diamanti, cittadini del Belgio, accusati dal Ministro degli esteri inglese di contrabbando di diamanti al di fuori dell'area dell'Angola controllata dall'UNITA, in violazione dunque delle *targeted sanctions* adottate nei confronti dei membri dell'UNITA. I ricorrenti non avevano potuto agire nei confronti del Ministro in questione di fronte ai tribunali inglesi a causa dell'immunità parlamentare. La Corte europea riconobbe che l'immunità parlamentare costituiva un limite legittimo all'art. 6 per l'accesso alla Corte e dichiarò inammissibile la questione.

⁷⁹ P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., pp. 411-412; I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 10 e ss. In senso sostanzialmente conforme cfr. P. DE SENA, *Comunità internazionale e individui*

Per ciò che concerne nello specifico i provvedimenti di congelamento dei capitali di persone fisiche o giuridiche sospettate di compiere attività di terrorismo internazionale, sussiste però il rischio che la Corte europea possa mantenere la medesima posizione adottata nel caso *Dassa Foundation and others v. Lichtenstein*⁸⁰, ove la Corte ha statuito l'inapplicabilità delle garanzie previste dall'art. 6, poiché ha considerato che i procedimenti di sequestro e confisca dei beni per finalità di anti-riciclaggio hanno carattere meramente provvisorio e non comportano la determinazione di "civil rights and obligations", né di un'accusa penale, ai sensi dell'art. 6, par. 1, della CEDU⁸¹.

Allo stato attuale, risulta che la Corte è stata investita della questione delle sanzioni individuali solo in due casi (entrambi pendenti): trattasi del ricorso *Nada c. Suisse*⁸² e del ricorso *Al Dulimi et Montana Management c. Suisse*⁸³.

4.2. Quali garanzie processuali assicurare agli individui destinatari di sanzioni

Né la giurisprudenza internazionale né la dottrina hanno individuato in modo omogeneo il contenuto delle garanzie processuali fondamentali che devono essere assicurate agli individui iscritti nelle *black list*.

Nel noto caso *Kadi* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che le garanzie processuali fondamentali possono subire una restrizione in ragione della loro concreta applicazione nel contesto della lotta al terrorismo e a causa dell'esistenza di

nella prassi del Consiglio di Sicurezza, cit., p. 374, il quale afferma: "tale procedimento non manca infatti di incidere, sotto più profili, sulla situazione giuridica civilistica dei suoi destinatari (persone fisiche o giuridiche), rientrando dunque, a pieno titolo, nell'ambito di applicazione di entrambe le norme indicate". Nel rapporto del WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions*, cit., p. 14, si asserisce che il congelamento dei beni dei soggetti "listed" potrebbe essere qualificato come "misura a carattere civile"; tuttavia lo stesso rapporto osserva che non è certo che la Corte europea dei diritti umani possa considerare le sanzioni individuali come "misure a carattere civile" ai sensi dell'art. 6 della CEDU, proprio in ragione dell'approccio "casistico" seguito da tale organismo di controllo.

⁸⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 10 luglio 2007, *Dassa Foundation and others v. Lichtenstein*, ric. n. 696/05. Per un commento a questa decisione si veda A. DI STEFANO, *Equo processo e tutela cautelare nella decisione Dassa Foundation e altri c. Liechtenstein della Corte europea dei diritti umani*, in *DUDI*, 2008, p. 382 ss.

⁸¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 10 luglio 2007, *Dassa Foundation and others v. Lichtenstein*, cit., p. 14 s.; cfr. A. DI STEFANO, *Equo processo e tutela cautelare nella decisione Dassa Foundation*, cit., p. 386. A tal proposito si veda quanto asserito da P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit., p. 225, i quali sostengono che l'art. 6 CEDU sarebbe difficilmente applicabile ai procedimenti riguardanti misure provvisorie, quali le misure di congelamento disposte dal Consiglio di sicurezza nei confronti di determinati individui o entità sospettati di compiere attività di terrorismo internazionale.

⁸² Ric. n. 10593/08, *Nada c. Suisse*, introdotto il 19 febbraio 2008. In data 22 ottobre 2010 è stato comunicato che la Camera a cui il caso *Nada* era stato assegnato ha rinunciato alla propria giurisdizione in favore della Grande Camera (si veda *Press Release*, n. 769, del 20 ottobre 2010). I fatti oggetto della controversia sono descritti nel relativo *Exposé des faits* del 17 marzo 2009. Entrambi i documenti citati sono reperibili in <http://cmiskp.echr.coe.int>.

⁸³ Ric. n. 5809/08, *Al Dulimi et Montana Management c. Suisse*, introdotto il 01 febbraio 2008. I fatti all'origine della causa sono descritti nell'*Exposé des faits*, del 16 marzo 2009, reperibile in <http://cmiskp.echr.coe.int>.

una minaccia per la sicurezza nazionale, ma non è possibile giustificare una totale compressione delle suddette garanzie⁸⁴. Ivi la Corte di giustizia ha anche fornito un'indicazione delle garanzie processuali da essa considerate essenziali: la natura indipendente dell'organo giurisdizionale, il diritto alla difesa e in particolare il diritto al contraddittorio, il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e la motivazione del provvedimento⁸⁵.

Anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si è occupata della questione relativa alle garanzie processuali fondamentali spettanti agli individui colpiti da sanzioni mirate. Nella risoluzione n. 1597 (2008) si asserisce che, al fine di realizzare un sistema di *targeted sanctions* efficace, credibile e rispettoso dei diritti fondamentali della persona umana, è necessario che il sistema in questione garantisca uno standard minimo di garanzie processuali che includa: il diritto di ogni individuo di essere informato in modo adeguato e tempestivo delle accuse a suo carico e delle motivazioni di tali accuse; il diritto di essere ascoltato e di difendersi da ogni accusa; il diritto al riesame della decisione da parte di un organo indipendente e imparziale, avente il potere di modificare o annullare la decisione; e infine il diritto a essere indennizzato in caso di violazione dei propri diritti⁸⁶.

In tal senso si possono citare anche le osservazioni presentate nel 2006 dal consigliere giuridico delle Nazioni Unite, Nicolas Michel, al Consiglio di sicurezza⁸⁷. In quest'occasione egli indicò quattro condizioni minime che avrebbero dovuto essere soddisfatte per rendere eque e trasparenti le procedure di *listing* e *de-listing*: il diritto dell'interessato di essere informato dell'avvenuta iscrizione del proprio nominativo in

⁸⁴ Cfr. M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 152.

⁸⁵ Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 345 e 352. In proposito si vedano: M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 152; F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 188. Alle medesime conclusioni è giunto altresì il Tribunale di primo grado in occasione della sentenza resa nel caso *Omar Mohammed Othman c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, causa T-318/01, concernente problemi giuridici analoghi a quelli sollevati dai casi *Kadi* e *Al Barakaat*. Ivi il Tribunale accertava la violazione dei diritti di difesa del ricorrente (in specie del diritto al contraddittorio), nonché del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e del diritto di proprietà. È importante notare che per arrivare a tali conclusioni il Tribunale utilizzava argomentazioni pressoché identiche a quelle già precedentemente usate dalla Corte di Giustizia nel caso *Kadi*. Cfr. in tal senso P. PIRRONE, *Ancora sui rapporti tra ONU e CE in materia di lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali: la sentenza del Tribunale di primo grado nel caso Othman*, in *DUDI*, 2009, p. 564 ss. Per un commento sulla sentenza *Othman* si rinvia a: H. BRODIER, *Le Conseil de l'Union européenne condamné pour n'avoir pas tiré assez rapidement les leçons de l'arrêt Kadi: TPICE, Othman c. Conseil et Commission, 11 juin 2009, T-318/01*, in *L'Europe des libertés*, n. 30 (mai-aout 2009), p. 30 ss.; M. TZANOU, S. EL DROUBI, *Case T-318/01, Omar Mohammed Othman v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, Judgment of the Court of First Instance of 11 June 2009 (Seventh Chamber)*, nyr, in *CMLR*, 2010, vol. 47, p. 1233 ss.

⁸⁶ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, risoluzione n. 1597 (2008), *United Nations Security Council and European Union black-lists*, para. 5.1-5.1.4, reperibile in <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1597.htm>. Cfr. anche P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 424.

⁸⁷ Consiglio di sicurezza, seduta n. 5474 del 22 giugno 2008, UN Doc. S/PV.5474, in <http://www.unrol.org/files/S-PV.5474%20meeting%20records%201%20ROL%20debate%202006.pdf>.

una lista nera e di conoscere i motivi che stanno alla base di tale iscrizione⁸⁸; il diritto del soggetto “listed” di essere sentito entro un termine ragionevole dall’organo decisionale, (tramite la presentazione di deduzioni per iscritto), di accedere direttamente a tale organo e di essere assistito legalmente; il diritto dell’interessato di ottenere il riesame del proprio caso da parte di un organismo efficace, imparziale, indipendente, che possa condurre alla cancellazione della misura restrittiva e/o a una compensazione, secondo condizioni da stabilire; e infine il Consiglio di sicurezza, attraverso i suoi Comitati, dovrebbe procedere al riesame regolare e periodico delle sanzioni individuali, specie del congelamento dei beni, al fine di attenuare il rischio di violazione del diritto di proprietà e degli altri diritti umani coinvolti⁸⁹.

4.3. *Sanzioni individuali e diritto di accesso a un tribunale*

Una volta ammessa l’applicabilità alle sanzioni individuali delle norme sul giusto processo civile di cui all’art. 6 della CEDU⁹⁰ (escluso il par. 2 specificamente dettato per i processi penali), si può asserire che ai destinatari delle misure in questione deve essere garantito il diritto di accesso a un tribunale indipendente e imparziale, che esamini il caso in modo equo ed entro un termine ragionevole⁹¹.

Per quanto riguarda nello specifico l’art. 6 della CEDU, la Corte europea dei diritti dell’uomo e la stessa dottrina hanno osservato che questa norma rappresenta una disposizione chiave della Convenzione⁹². Tale articolo costituisce il principale punto di

⁸⁸ Cfr. in argomento Consiglio di sicurezza, seduta n. 5474 del 22 giugno 2008, UN Doc. S/PV.5474, cit., p. 5, ove il consigliere giuridico delle Nazioni Unite aggiunge che la comunicazione all’interessato circa l’avvenuta iscrizione dovrebbe avvenire il prima possibile e che “the notification should include a statement of the case and informations as to how requests for review and exemptions may be made”.

⁸⁹ *Ibidem*. Cfr. anche T. TREVES, *Diritto individuale di petizione e sanzioni*, cit., p. 915. Le medesime indicazioni circa le garanzie processuali che il Consiglio di sicurezza dovrebbe rispettare nei casi di sanzioni mirate imposte a carico di individui o entità sono fornite anche da B. FASSBENDER, *Targeted Sanctions and Due Process*, cit., p. 8; l’autore individua infatti quattro specifici diritti processuali che andrebbero garantiti ai soggetti “listed”, vale a dire: “(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 without thwarting their purpose; (b) the right of such a person or entity to be heard by the Council, or a subsidiary body, within a reasonable time; (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”.

⁹⁰ Cfr. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit, p. 405, secondo cui “non dovrebbe esservi dubbio che anche i provvedimenti disposti dagli Stati parte nell’ambito di regimi di sanzione decisi dal Consiglio di sicurezza rientrano nel campo di applicazione dell’art. 6, par. 1, della Convenzione”.

⁹¹ P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 412.

⁹² A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit, p. 405M. CHIAVARIO, *Art. 6*, cit., p. 156; P. J. HARRIS, M. O’BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 201. L’importanza del ruolo assunto dal diritto al giusto processo all’interno della società è sottolineata dalla Corte in occasione del caso *Delcourt v. Belgium* ove si afferma che: “In a democratic society within the meaning of the

riferimento per l'individuazione di uno standard minimo di garanzie dell'individuo in relazione all'esercizio della giurisdizione⁹³.

Il diritto di accesso alla giustizia si può definire come il diritto dell'individuo ad avere un processo giusto che si svolga dinanzi ad un organo giurisdizionale terzo, imparziale e indipendente, nel pieno rispetto del contraddittorio. Tale diritto garantisce perciò sia la pretesa di un processo a tutela delle proprie posizioni giuridiche soggettive, sia che il processo in questione sia giusto, vale a dire rispettoso delle garanzie processuali fondamentali⁹⁴.

In merito alla determinazione dei presupposti della tutela garantita dall'art. 6, par. 1, della CEDU, la Corte europea ha stabilito che il diritto all'equo processo si applica per tutti i tipi di contenziosi, purché la controversia abbia ad oggetto diritti e doveri di carattere civile oppure si tratti di accertare la fondatezza di un'accusa penale⁹⁵. Nel quadro della Convenzione il diritto alla tutela giurisdizionale viene dunque riconosciuto come diritto soggettivo sia al soggetto interessato alla risoluzione di una controversia civile, sia alla persona colpita da un'accusa di natura penale⁹⁶.

All'interno del sistema di tutela dei diritti umani previsto dalla CEDU, l'art. 6 in tema di garanzie processuali non rientra tra i c.d. diritti inderogabili. La medesima disposizione consente inoltre deroghe specifiche ai diritti in essa contemplati, in particolar modo per ragioni di sicurezza nazionale⁹⁷. La Corte di Strasburgo ha rilevato diverse volte che il diritto al giusto processo può essere limitato a causa di esigenze di tipo pubblicistico. Uno dei limiti in questione è da individuarsi nella sicurezza nazionale che, pur essendo sancita espressamente dall'art. 6, par. 1, solo in relazione al diritto ad un pubblico processo, è considerata un limite all'operare di tutte le garanzie processuali

Convention, the right to a fair administration of justice holds such a prominent place that a restrictive interpretation of Article 6 para. 1 (art. 6-1) would not correspond to the aim and the purpose of that provision" (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 17 gennaio 1970, *Delcourt v. Belgium*, ric. n. 2680/65, par. 25). Cfr. nel medesimo senso: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 26 ottobre 1984, *De Cubber v. Belgium*, ric. n. 9186/80, par. 30; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 12 febbraio 2004, *Perez v. France*, ric. n. 47287/99, par. 64.

⁹³ M. CHIAVARIO, *Art. 6*, cit., p. 154.

⁹⁴ A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., pp. 442-443.

⁹⁵ J. CASADEVALL, *Droit à un procès équitable*, cit., p. 83; M. CHIAVARIO, *Art. 6*, cit., p. 157; C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 10; P. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 204 e p. 210; J. MEUNIER, *La notion de procès équitable*, cit., p. 186; S. J. SUMMERS, *Fair Trials. The European Criminal Procedural Tradition*, cit., p. 99.

⁹⁶ M. CHIAVARIO, *Art. 6*, cit., p. 157.

⁹⁷ P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 412; I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., pp. 12-14; P. DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 202-203; WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions*, cit., p. 14. Cfr. in particolare quanto enunciato dall'art. 6, par. 1: "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". Sull'ammissibilità di limitazioni ai diritti protetti dall'art. 6 della CEDU per ragioni di sicurezza nazionale si rinvia a I. CAMERON, *National Security and the European Convention on Human Rights*, The Hague-London-Boston, 2000, in specie p. 287 ss.

stabilite dall'art. 6 della CEDU⁹⁸.

Già in occasione del caso *Golder* la Corte europea ha avuto modo di precisare che il diritto di accesso al tribunale non ha carattere assoluto all'interno della Convenzione⁹⁹. Accanto ai limiti generali che delimitano il contenuto di ogni diritto, la mancanza di una definizione precisa del diritto di accesso al tribunale lascerebbe dunque spazio a limitazioni implicite ad opera degli Stati membri¹⁰⁰. Tuttavia, la limitazione al diritto d'accesso al tribunale non sarà compatibile con il diritto garantito ex art. 6, par. 1, se non persegue uno scopo legittimo e se non esiste una proporzione ragionevole tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito¹⁰¹. Viceversa, se la restrizione è conforme a questi principi non vi sarà alcuna violazione del diritto di accedere alla giustizia¹⁰².

La Corte europea è stata chiamata a decidere svariate volte se le limitazioni ai diritti umani tutelati dalla Convenzione siano giustificate da motivi di pubblica sicurezza¹⁰³. È noto che agli Stati contraenti viene riconosciuto un margine di apprezzamento nella valutazione relativa alla necessità di apporre restrizioni ai diritti protetti dalla CEDU¹⁰⁴; il margine in questione è particolarmente ampio ove siano coinvolte questioni di sicurezza nazionale¹⁰⁵. Sebbene la Corte europea sia piuttosto

⁹⁸ C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 353; A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 448-449, il quale asserisce quanto segue: "in tali casi, l'interesse individuale al giusto processo e quello della collettività alla sicurezza nazionale devono essere bilanciati e in dottrina è stato affermato che se in discussione è un interesse collettivo, il diritto individuale può essere garantito con forme alternative di protezione processuale".

⁹⁹ V. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit, p. 408; J. CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Leiden- Boston, 2009, p. 78.

¹⁰⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 febbraio 1975, *Golder v. the United Kingdom*, cit., par. 38; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 22 ottobre 1996, *Stubbings and others v. the United Kingdom*, ric. n. 22083/93, n. 22095/93, par. 50; E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000, p. 76; I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 12; M. CHIAVARIO, *Art. 6*, cit., p. 175. Nello stesso senso si può citare: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 agosto 1991, *Philis v. Greece*, ric. n. 12750/87, n. 13780/88 e n. 14003/88, par. 59, ove si asserisce quanto segue: "This right of access, however, is not absolute but may be subject to limitations since the right by its very nature calls for regulation by the State".

¹⁰¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 12 luglio 2001, *Prince Hans-Adam II of Lichtenstein v. Germany*, ric. n. 42527/98, par. 44; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Waite and Kennedy v. Germany*, cit., par. 59; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 maggio 2001, *T. P. and K. M. v. the United Kingdom*, ric. n. 28945/95, par. 98. Cfr. sul punto anche A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit, p. 408.

¹⁰² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 maggio 2001, *T. P. and K. M. v. the United Kingdom*, cit., par. 98.

¹⁰³ In argomento si vedano: I. CAMERON, *National Security and the European Convention*, cit.; S. SOTTIAUX, *Terrorism and the Limitation of Rights: the ECHR and the US Constitution*, Oxford-Portland, 2008.

¹⁰⁴ Si veda, ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Waite and Kennedy v. Germany*, cit., par. 59.

¹⁰⁵ Cfr.: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 novembre 1996, *Chahal v. the United Kingdom*, ric. n. 22414/93, par. 131; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 16 febbraio 2000, *Jasper v. the United Kingdom*, ric. n. 27052/95, para. 52-53. V. sul punto C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 196.

riluttante a fornire una definizione astratta di tale concetto¹⁰⁶, all'interno del Consiglio d'Europa la lotta al terrorismo sembra essere pacificamente ritenuta materia di pubblica sicurezza¹⁰⁷.

Per quanto concerne nello specifico le restrizioni apportabili all'art. 6 della CEDU per ragioni di sicurezza nazionale, nel caso *Tinnelly and Sons Ltd. And others and McElduff and others v. the United Kingdom*¹⁰⁸ la Corte europea ha ammesso, in linea di principio, che l'esigenza di mantenere il riserbo su informazioni relative alla sicurezza nazionale è idonea a limitare il diritto di accesso al tribunale¹⁰⁹, stabilendo però che: “*the right guaranteed to an applicant under Article 6 § 1 of the Convention to submit a dispute to a court or tribunal in order to have a determination of questions of both fact and law cannot be displaced by the ipse dixit of the executive*”¹¹⁰. La Corte di Strasburgo ha inoltre ritenuto conformi alla Convenzione le deroghe apportate all'art. 6 allo scopo di preservare l'identità degli informatori e la segretezza dei metodi usati dall'intelligence, così come per garantire la sicurezza dei magistrati¹¹¹.

È perciò ragionevole presumere che qualora la Corte si trovasse a esaminare il ricorso di individui colpiti da sanzioni mirate decise dal Consiglio di sicurezza, essa riconoscerebbe agli Stati contraenti la possibilità di applicare restrizioni al diritto di accesso alla giustizia dei soggetti “listed” per ragioni di sicurezza nazionale e internazionale desumibili dalle stesse risoluzioni del Consiglio di sicurezza¹¹². Tuttavia i

¹⁰⁶ In tal senso cfr. I. CAMERON, *National Security and the European Convention*, cit., p. 55; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 196. Sul punto si veda altresì Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 4 aprile 1993, *Esbester v. the United Kingdom*, ric. n. 18601/91.

¹⁰⁷ V. Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism* (art. IX, par. 3), adottate l'11 luglio 2002, reperibili all'indirizzo http://book.coe.int/sysmodules/RBS_fichier/admin/download.php?fileid=1417. Nella medesima direzione cfr.: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, ric. n. 5029/71, par. 48; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 novembre 1997, *Zana v. Turkey*, ric. n. 18954/91, para. 48-50; Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 23 maggio 2002, *Segi and Gestoras Pro Amnistia v. 15 States of the European Union*, ric. n. 6422/02 e n. 9916/02, p. 8.

¹⁰⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 luglio 1998, *Tinnelly and Sons Ltd. and others and McElduff and others v. the United Kingdom*, ric. n. 20390/92 e n. 21322/92.

¹⁰⁹ Cfr. P. DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo*, cit., p. 203, dove l'autore asserisce che quest'orientamento trova conferma in alcune sentenze successive della Corte europea in cui esigenze di repressione della criminalità hanno portato ad una restrizione del diritto all'equo processo in materia penale, sia a proposito del principio di presunzione d'innocenza che in relazione alle garanzie processuali dell'imputato di cui all'art. 6, par. 3, della CEDU. In proposito si vedano: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 7 ottobre 1988, *Salabiaku v. France*, ric. n. 10519/83, para. 28-30; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 26 marzo 1996, *Doorson v. the Netherlands*, ric. n. 20524/92, par. 66 ss., in partic. par. 70; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 aprile 1997, *Van Mechelen and others v. the Netherlands*, ric. n. 21363/93, n. 21364/93, n. 21427/93 e n. 22056/93, para. 49-53; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 giugno 1992, *Ludi v. Switzerland*, ric. n. 12433/86, par. 42 ss.

¹¹⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 luglio 1998, *Tinnelly and Sons Ltd. and others and McElduff and others v. the United Kingdom*, cit., para. 77-79. Si veda I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 12. In tal senso anche: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 novembre 1996, *Chahal v. the United Kingdom*, cit., par. 77; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 19 marzo 2002, *Devenney v. the United Kingdom*, ric. n. 24265/94.

¹¹¹ P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 412.

¹¹² E. DE WET, *The Security Council as a Law Maker*, cit., p. 197; F. SALERNO, *Il rispetto delle*

limiti in questione non dovranno mai essere tali da negare completamente o inficiare la natura stessa del diritto di accesso al tribunale in quanto strumento fondamentale per il godimento di altri diritti¹¹³.

A questo punto occorre verificare se il diritto di accesso degli individui alla giustizia, garantito dall'art. 6 della CEDU, possa ritenersi soddisfatto in relazione ai procedimenti di *listing* e *de-listing*, come disciplinati dalla procedura prevista dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Ai sensi della Convenzione, il diritto d'accesso alla giustizia è un elemento essenziale della stessa nozione di diritto al tribunale; non è difatti sufficiente che l'accesso al tribunale sia previsto e possibile, ma è altresì necessario che il ricorrente possa disporre dei mezzi adeguati affinché l'accesso sia effettivo e consenta di arrivare a una decisione giudiziaria¹¹⁴. Il ricorso deve essere rivolto a organi giurisdizionali, terzi, indipendenti e imparziali e si deve svolgere in una pubblica udienza¹¹⁵. Si esclude dunque la legittimità di misure che violano o ignorano i requisiti attinenti all'imparzialità e all'indipendenza dei tribunali¹¹⁶.

Secondo la giurisprudenza degli organi di Strasburgo, con il termine “organo

garanzie processuali nell'attuazione delle misure, cit., p. 189 ove si afferma che “il contrasto al terrorismo internazionale nelle forme e nei contenuti determinati dal Consiglio di sicurezza è senz'altro uno scopo legittimo giustificativo di misure limitative ai diritti garantiti dalla CEDU e i suoi riflessi possono anche manifestarsi in ambito processuale”; WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions*, cit., p. 14. In proposito cfr. anche A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 410, secondo la quale “qualsiasi limitazione delle garanzie processuali sancite (o comunque ricavabili implicitamente) dall'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non può essere giustificata per il solo fatto di conseguire all'applicazione di sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza (eventualmente, ma non necessariamente, attuate per il tramite di provvedimenti comunitari)”.

¹¹³ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 ottobre 1979, *Winterwerp v. the Netherlands*, ric. n. 6301/73, par. 60; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 agosto 1991, *Philis v. Greece*, cit., par. 59; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Waite and Kennedy v. Germany*, cit., par. 59; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 maggio 2001, *Z. and others v. the United Kingdom*, ric. n. 29392/05, par. 93; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 12 luglio 2001, *Prince Hans-Adam II of Lichtenstein v. Germany*, cit., par. 44, Cfr. WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions*, cit., p. 14 ove si legge quanto segue: “Even assuming that the application of Chapter VII of the UN Charter offers grounds to declare a state of emergency, once Article 6(1) applies, there should be *some* access to a court”. In argomento si veda altresì P. DE SENA, *Comunità internazionale e individui nella prassi del Consiglio di Sicurezza*, cit., pp. 375-376 secondo cui “non potrebbe ritenersi, d'altro canto che la compressione del diritto di accesso a un giudice sia giustificata, nell'ipotesi in esame, in quanto funzionale a una tipica esigenza di sicurezza collettiva, quale quella di combattere il terrorismo internazionale. Fermo restando che il suddetto diritto può essere anch'esso ristretto- sia nell'ambito della Convenzione, sia nell'ambito del Patto- al ricorrere di esigenze del genere indicato, va però sottolineato che la legittimità di tali restrizioni è subordinata all'osservanza di specifiche e stringenti condizioni. Ebbene, queste condizioni non sembrano rispettate nel caso di specie, sol che si consideri che il “nucleo essenziale” del diritto di accesso a un giudice risulta completamente e irrimediabilmente negato ai soggetti inseriti nella lista non venendo loro riconosciuto, non solo alcun ricorso di carattere giurisdizionale, ma neppure alcuno strumento alternativo di ricorso individuale dinanzi al Comitato, ai fini della cancellazione della lista medesima. In altri termini, ciò che viene a mancare in tal modo è il rispetto del “contenuto minimo” di proporzionalità delle restrizioni consentite”.

¹¹⁴ J. CASADEVALL, *Droit à un procès équitable*, cit., p. 85.

¹¹⁵ A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 444.

¹¹⁶ P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 413.

giurisdizionale” non si indica necessariamente un organo che faccia parte dell’ordinamento giudiziario degli Stati contraenti; è sufficiente che tali organi, pur non essendo ritenuti giudici da un punto di vista formale, svolgano funzioni sostanzialmente giurisdizionali¹¹⁷. La tutela offerta dall’art. 6, par. 1, troverà perciò applicazione sia per le giurisdizioni in senso stretto che per organi quali le autorità amministrative o le giurisdizioni amministrative “specializzate”¹¹⁸.

La Corte europea dei diritti dell’uomo ha infatti equiparato al giudice statale diversi organi amministrativi¹¹⁹; tale equiparazione è stata possibile attraverso l’accoglimento di una nozione sostanziale di giurisdizione, interpretata come meccanismo di soluzione di una questione in base a norme giuridiche, usando una procedura condotta in maniera conforme a modalità prestabilite e dinanzi a soggetti terzi e imparziali¹²⁰. In occasione del caso *Van De Hurk v. the Netherlands*, la Corte europea ha specificato che la nozione di giurisdizione adottata dalla Convenzione presuppone che l’organo a cui si ricorre abbia la possibilità di emettere una decisione vincolante idonea a definire il merito della controversia¹²¹.

Nei casi di terrorismo e in casi relativi a situazioni ove entrano in gioco le esigenze di sicurezza nazionale, i giudici di Strasburgo hanno dimostrato di interpretare con più flessibilità il requisito della terzietà del tribunale¹²²: si è difatti ammesso che la legge nazionale possa autorizzare una composizione speciale per l’organo giudicante e che si possano introdurre procedure diverse da quelle ordinarie¹²³. La Corte europea ha accettato l’idea dei tribunali speciali in materia di anti-terrorismo; tuttavia, è richiesta la sussistenza di alcune rilevanti condizioni al fine di considerare simili corti come

¹¹⁷ A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 444; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit, p. 406; C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 49; Commissione europea dei diritti dell’uomo, decisione 19 dicembre 1973, *X. v. the United Kingdom*, ric. n. 5934/72, in *CD*, vol. 45, p. 116; Commissione europea dei diritti dell’uomo, decisione 12 ottobre 1982, *Bramelid and Malmstrom v. Sweden*, ric. n. 8588/79 e n. 8589/79, in *DR*, vol. 29, p. 84; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 16 luglio 1971, *Ringelsen v. Austria*, cit., par. 95; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 23 giugno 1981, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, ric. n. 6878/75 e n. 7238/75, par. 55; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 22 maggio 1998, *Vasilescu v. Romania*, ric. n. 27053/95, par. 41.

¹¹⁸ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 26 ottobre 1984, *De Cubber v. Belgium*, cit., par. 32; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 1° luglio 1997, *Gustafson v. Sweden*, ric. n. 23196/94, par. 45. Si veda A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 406.

¹¹⁹ Commissione europea dei diritti dell’uomo, decisione 19 dicembre 1973, *X. v. the United Kingdom*, cit., p. 116 ; C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 49.

¹²⁰ A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 444.

¹²¹ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 19 aprile 1994, *Van De Hurk v. the Netherlands*, ric. n. 16034/90, par. 44 e ss., in specie para. 52-55. Nel medesimo senso cfr. anche: Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 23 ottobre 1995, *Schmautzer v. Austria*, ric. n. 15523/89, par. 32 e ss., in particolare para. 34-36; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 23 ottobre 1995, *Gradinger v. Austria*, ric. n. 15963/90, para. 42-44; A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 444.

¹²² F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell’attuazione delle misure*, cit., p. 190.

¹²³ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 15 novembre 1996, *Chahal v. the United Kingdom*, cit., para. 121-122, dove la Corte europea ha considerato legittimo il provvedimento amministrativo di espulsione dello straniero adottato dalle autorità britanniche per ragioni di sicurezza nazionale e avallato da un organismo quale un *panel* consultivo; i giudici di Strasburgo hanno infatti ritenuto che tale organo fosse equivalente a un organismo giudiziario.

indipendenti e imparziali¹²⁴: l'organo giudicante deve essere dotato delle competenze e dei poteri necessari per assicurare all'individuo una tutela effettiva¹²⁵.

Una volta delineati i caratteri essenziali dell'organo giurisdizionale secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, si tratta di controllare se questi requisiti sussistono anche in capo agli organi che adottano le decisioni in tema di *listing* e *de-listing*.

Si è detto dei miglioramenti apportati in un primo momento dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1730 (2006), che ha costituito il c.d. *Focal Point*, e in seguito dalla risoluzione n. 1904 (2009), che ha istituito l'ufficio dell'*Ombudsperson*. Gli organi menzionati sopra, sebbene dotati di terzietà, imparzialità e indipendenza, si occupano soltanto della ricezione delle richieste di cancellazione dei nominativi provenienti da individui o enti colpiti dalle sanzioni e della trasmissione delle relative domande allo Stato di residenza o cittadinanza del richiedente e allo Stato autore della designazione (nel caso del *Focal Point*) o direttamente al Comitato delle sanzioni (nel caso dell'*Ombudsperson*). In sostanza, i suddetti organi non svolgono funzioni propriamente giurisdizionali¹²⁶.

La decisione relativa sia all'inserimento del nominativo nella "lista nera" sia alla sua cancellazione spetta al Comitato delle sanzioni¹²⁷, organo sussidiario del Consiglio di sicurezza¹²⁸, che svolge per conto di quest'ultimo un ruolo centrale nell'applicazione delle sanzioni. Tale organismo non può però essere considerato un organo giurisdizionale ai sensi della CEDU per svariati motivi¹²⁹: in primo luogo perché difetta dei requisiti di terzietà, indipendenza e imparzialità¹³⁰ necessari per gli organi

¹²⁴ I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 14. In occasione del caso *Incal v. Turkey*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha esaminato la compatibilità dei tribunali turchi per la sicurezza nazionale ("National Security Courts") e ha statuito: "regard must be had inter alia to the manner of appointment of its members and their term of office, the existence of safeguards against outside pressures and the question whether it presents an appearance of independence" (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 giugno 1998, *Incal v. Turkey*, ric. n. 22678/93, par. 65).

¹²⁵ Così P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 414; I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 14.

¹²⁶ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 190.

¹²⁷ A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 445.

¹²⁸ Cfr. Comitato per le sanzioni istituito in base alla risoluzione n. 1267 (1999) concernente Al-Qaeda e gli individui e le entità ad essa affiliati, *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, sez. 2, adottate il 7 novembre 2002, e modificate da ultimo il 30 novembre 2011, cit. V. altresì A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 76; B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di Sicurezza e diritti fondamentali*, cit., p. 335.

¹²⁹ Invero secondo i giudici di Strasburgo anche un organo non formalmente giurisdizionale (come ad esempio un organo amministrativo) può svolgere funzioni sostanzialmente giurisdizionali purché sussistano una serie di requisiti: che sia un organo precostituito, sia dotato di terzietà, indipendenza e imparzialità, decida secondo regole di diritto, segua una procedura conforme a modalità prestabilite e infine che possa adottare una decisione vincolante e idonea a incidere nel merito della controversia.

¹³⁰ In merito alla natura fondamentale assunta dal requisito dell'indipendenza e dell'imparzialità dell'organo giudicante, si può citare quanto affermato dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite che, nel suo *General Comment no. 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial*, UN Doc. CCPR/C/GC/32 (2007), 23 agosto 2007, par. 19, reperibile in <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom32.html>, ha riconosciuto che "the requirement of

giurisdizionali (basti pensare che il Comitato è il medesimo organo che decide sia il *listing* che il *de-listing*, senza che vi sia un controllo o un riesame delle sue decisioni da parte di un altro organismo¹³¹); in secondo luogo perché non decide secondo regole di diritto, ma in base a considerazioni più politiche che giuridiche¹³²; e infine perché, data la composizione e i metodi deliberativi del Comitato (che decide per *consensus*), se lo Stato autore della designazione fosse membro del Consiglio di sicurezza si assisterebbe addirittura alla partecipazione di un “soggetto accusatore” all’interno dello stesso organo giudicante¹³³.

Si può dunque escludere che il diritto di accesso alla giustizia degli individui o degli enti “listed” sia assicurato dal meccanismo delineato dalle Nazioni Unite, in quanto la procedura di *listing* e in particolare quella di *de-listing* non offrono le garanzie proprie di una tutela giurisdizionale¹³⁴.

Resta naturalmente la possibilità per gli individui o gli enti destinatari di sanzioni di rivolgersi a tribunali istituiti al di fuori del sistema delle Nazioni Unite, quali, ad esempio, gli organi giurisdizionali creati nell’ordinamento UE (Tribunale dell’Unione e Corte di giustizia) o i tribunali interni degli Stati membri.

4.4. Sanzioni individuali e diritto di difesa

Per quanto riguarda il diritto alla difesa, assume particolare rilevanza il profilo relativo al rispetto del diritto al contraddittorio dei soggetti colpiti da sanzioni individuali nelle procedure di iscrizione dei nominativi nelle liste nere e di cancellazione degli stessi dalle liste.

A tale proposito, è stato osservato che gli standard processuali essenziali in

competence, independence and impartiality of a tribunal in the sense of article 14, paragraph 1, is an absolute right that is not subject to any exception”.

¹³¹ A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 445; E. SCISO, *Art. 103 della Carta delle Nazioni Unite e problemi di giustiziabilità*, cit., p. 1220.

¹³² A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit. *supra*, p. 445. Cfr. anche J. E. ALVAREZ, *The Security Council’s War on Terrorism*, cit., p. 140; ivi l’autore afferma che “delisting is a political decision to be rendered by the same entity (and subject to the same non-transparent procedures) as the initial decision to list”.

¹³³ A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 445.

¹³⁴ P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., pp. 422-423; M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 152. In questo senso cfr. anche: *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 6 agosto 2008, UN Doc. A/63/223, reperibile in <http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/reports.htm>; Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., para. 323-325. Un giudizio negativo sulla procedura di *de-listing* è stato espresso altresì dall’Avvocato generale Pocires Maduro nelle sue conclusioni presentate il 16 gennaio 2008, nella causa C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities* (si veda il par. 51 delle conclusioni dell’Avvocato generale Pocires Maduro, reperibili in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005C0402:EN:HTML>).

materia di diritti umani richiedono la c.d. “equità processuale”, che include sia la trasparenza dei procedimenti sia il principio di uguaglianza delle armi¹³⁵. La trasparenza è generalmente assicurata dal requisito di audizione del soggetto interessato prima dell’adozione della misura¹³⁶. Se questo non può avvenire senza che venga messo in pericolo lo stesso obiettivo che la misura sanzionatoria persegue, la trasparenza del procedimento deve essere garantita successivamente¹³⁷. Un elemento necessario della trasparenza è rappresentato dalla notifica: il soggetto interessato deve infatti essere in condizione di conoscere la misura adottata nei suoi riguardi¹³⁸. Ciò comporta altresì che l’individuo o l’ente colpito dalla sanzione deve essere in grado di comprendere le ragioni che hanno determinato l’adozione della misura, vale a dire le prove su cui si fonda e le valutazioni di fatto e di diritto¹³⁹. Per tali motivi, le decisioni in tema di *listing* (e altrettanto quelle in tema di *de-listing*) dovrebbero essere sempre motivate.

L’individuo o l’ente “listed” riceve comunicazione della misura restrittiva adottata nei suoi confronti soltanto in un momento successivo all’inserimento del proprio nominativo nella *black list*¹⁴⁰. Per di più il *listing* avviene sulla base di informazioni ricevute dagli Stati membri¹⁴¹ (specie dai rispettivi servizi di *intelligence*), senza la previa audizione del soggetto interessato da tale misura¹⁴². La scelta della mancata audizione dell’interessato in un momento precedente all’adozione della misura è dovuta all’esigenza di non compromettere il c.d. “effetto sorpresa” delle sanzioni¹⁴³.

Il fatto che la procedura di *listing* si svolga senza che il soggetto cui si rivolge la misura abbia il diritto di essere previamente udito dal Comitato delle sanzioni, per potersi difendere dalle accuse che gli vengono mosse, compromette in modo indiscutibile il diritto al contraddittorio riconosciuto anche dall’art. 6 della CEDU¹⁴⁴. La

¹³⁵ M. BOTHE, *Security Council’s Targeted Sanctions against Presumed Terrorists*, cit., p. 552.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ È stato infatti osservato che la notifica assicura certezza giuridica e costituisce il ragionevole fondamento di una procedura di riesame della misura restrittiva; cfr. M. BOTHE, *Security Council’s Targeted Sanctions against Presumed Terrorists*, cit., p. 552.

¹³⁹ M. BOTHE, *Security Council’s Targeted Sanctions against Presumed Terrorists*, cit. *supra*, p. 552.

¹⁴⁰ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. x). Cfr. A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 446.

¹⁴¹ V. *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett a); A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 97.

¹⁴² A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 446.

¹⁴³ A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 437; S. CERINI, “*Blacklisting*” e diritti fondamentali: una difficile convivenza (nella giurisprudenza del Tribunale europeo di primo grado), in *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*. Atti del Workshop, Ferrara, 26 settembre 2007, a cura di S. Lorenzon, G. Vaccari, V. Zanetti, Roma, 2008, p. 188; F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell’attuazione delle misure*, cit., p. 170; *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*, 9 settembre 2005, UN Doc. S/2005/572, cit., par. 40 ss. Sul punto cfr. anche Consiglio dell’Unione europea, Regolamento (UE) n. 1286/2009 del Consiglio del 22 dicembre 2009, recante modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani, 5° considerando, in <http://www.eur-lex.europa.eu>.

¹⁴⁴ Il diritto al contraddittorio è un aspetto fondamentale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo; invero i giudici di Strasburgo hanno insistito molto sulla salvaguardia del

Corte europea dei diritti dell'uomo ha sempre ribadito l'importanza che assume in relazione al diritto al contraddittorio tutelato dall'art. 6 il principio dell'eguaglianza delle armi (*equality of arms*), inteso a riconoscere un giusto equilibrio tra le parti¹⁴⁵. Tra i corollari di questo principio vi è quello di offrire a ogni parte la ragionevole possibilità di presentare le proprie ragioni (e le proprie prove) in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto all'avversario¹⁴⁶.

Il principio di uguaglianza delle armi non è però rispettato dal meccanismo di *listing*: il soggetto interessato non viene previamente sentito dall'organo decisionale, né gli viene riconosciuta la possibilità di accedere direttamente (in un momento successivo) al Comitato delle sanzioni; ciò determina l'impossibilità di presentare le proprie ragioni a tale organo, il che lo colloca in una posizione di netto svantaggio rispetto all'avversario (ossia lo Stato autore della designazione)¹⁴⁷.

Il Tribunale di primo grado dell'Unione europea si è già pronunciato sulla questione nel caso *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI)*¹⁴⁸,

contraddittorio, a partire dagli aspetti minimi del contraddittorio argomentativo, considerati espressione delle ragioni delle parti del processo. Tale diritto includerebbe anche il diritto alla conoscenza delle prove prodotte dalla controparte. Cfr. sul punto M. CHIAVARIO, *Art. 6*, cit., p. 193. Si veda in proposito: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 19 dicembre 1989, *Kamasinski v. Austria*, ric. n. 9783/82, par. 102, in cui la Corte afferma quanto segue: "It is an inherent part of a "fair hearing" in criminal proceedings as guaranteed by Article 6 § 1 (art. 6-1) that the defendant should be given an opportunity to comment on evidence obtained in regard to disputed facts even if the facts relate to a point of procedure rather than the alleged offence as such".

¹⁴⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 ottobre 1993, *Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*, ric. n. 14448/88, par. 33, ove la Corte statuisce che "it is clear that the requirement of "equality of arms", in the sense of a "fair balance" between the parties, applies in principle to such cases as well as to criminal cases". Cfr. M. CHIAVARIO, *Art. 6*, cit., p. 194.

¹⁴⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 ottobre 1993, *Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*, cit., par. 33; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 22 febbraio 1996, *Bulut c. Austria*, ric. n. 17358/90, par. 47; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 marzo 1997, *Foucher v. France*, ric. n. 22209/93, par. 34; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 8 giugno 2010, *Gorny v. Poland*, ric. n. 50399/07, par. 32. Si vedano anche: I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 13; M. CHIAVARIO, *Art. 6*, cit., p. 195.

¹⁴⁷ Cfr. nel medesimo senso le conclusioni dell'Avvocato generale Poirares Maduro, presentate il 16 gennaio 2008, nella causa C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, cit., par. 51, dove si statuisce espressamente quanto segue: "although certain restrictions on that right may be envisaged for public security reasons, in the present case the Community institutions have not afforded any opportunity to the appellant to make known his views on whether the sanctions against him are justified and whether they should be kept in force. The existence of a de-listing procedure at the level of the United Nations offers no consolation in that regard. That procedure allows petitioners to submit a request to the Sanctions Committee or to their government for removal from the list. Yet, the processing of that request is purely a matter of intergovernmental consultation. There is no obligation on the Sanctions Committee actually to take the views of the petitioner into account. Moreover, the de-listing procedure does not provide even minimal access to the information on which the decision was based to include the petitioner in the list. In fact, access to such information is denied regardless of any substantiated claim as to the need to protect its confidentiality. One of the crucial reasons for which the right to be heard must be respected is to enable the parties concerned to defend their rights effectively, particularly in legal proceedings which might be brought after the administrative control procedure has come to a close. In that sense, respect for the right to be heard is directly relevant to ensuring the right to effective judicial review. Procedural safeguards at the administrative level can never remove the need for subsequent judicial review. Yet, the absence of such administrative safeguards has significant adverse affects on the appellant's right to effective judicial protection".

¹⁴⁸ Tribunale di primo grado, sentenza 12 dicembre 2006, *Organisation des Modjahedines du*

stabilendo che il diritto in oggetto non può essere privato di significato e devono essere assicurate delle forme alternative di controllo giurisdizionale. Dopo aver ribadito che la misura di congelamento dei beni, per sua stessa natura, deve poter beneficiare di un “effetto sorpresa” (il che non rende possibile notificare tale misura prima della sua attuazione), il Tribunale ha asserito che “*affinché gli interessati possano utilmente difendere i loro diritti occorre ancora, in particolare nell’ambito di un eventuale ricorso giurisdizionale dinanzi al Tribunale, che gli elementi a carico siano loro comunicati, per quanto possibile, o contemporaneamente all’adozione o al più presto possibile dopo l’adozione della decisione iniziale di congelamento dei fondi*”¹⁴⁹.

In proposito, si deve però tenere presente quanto statuito dalla Corte europea nel caso *Van Mechelen and others v. the Netherlands* per cui “*any measures restricting the rights of the defence should be strictly necessary*”¹⁵⁰. Se la Corte europea giudicasse la mancata audizione dell’interessato e l’assenza di una previa notifica della misura sanzionatoria alla stregua di una misura limitativa “strettamente necessaria” per esigenze di sicurezza nazionale, il procedimento di *listing* sarebbe considerato conforme al diritto al contraddittorio garantito dall’art. 6 della CEDU. La peculiare finalità delle sanzioni individuali (vale a dire la lotta al terrorismo internazionale) potrebbe giustificare legittime limitazioni quanto al momento in cui l’individuo o l’ente “listed” hanno il diritto di essere informati della misura sanzionatoria; la comunicazione della misura potrebbe essere successiva all’iscrizione nella “lista nera”, se fosse provato che la comunicazione preventiva avrebbe pregiudicato in modo irrimediabile gli effetti delle sanzioni¹⁵¹.

Per garantire un’adeguata tutela al diritto di difesa dell’individuo o dell’ente colpito da sanzioni, a tale soggetto dovrebbe essere riconosciuto “*a right to know an appropriate factual basis and reasons behind a listing decision, as well as the procedures available for challenging a decision*”¹⁵².

Si è già detto che, in conformità alle direttive fornite dal Comitato delle sanzioni, la comunicazione della misura al soggetto interessato avviene solo in un momento successivo a quello in cui la sanzione viene decisa. Secondo quanto stabilito nelle *Guidelines* del Comitato 1267, per ogni nuovo nominativo inserito nella lista viene reso

peuple d’Iran (OMPI) c. Consiglio dell’Unione europea, causa T-228/02. Si deve ad ogni modo ricordare che nel caso OMPI il Tribunale di primo grado si pronunciò sul regime delle c.d. “sanzioni autonome”, imposte dalla stessa Unione europea in mancanza di una precedente decisione in tal senso del Consiglio di sicurezza (e non sul regime delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e attuate dall’UE e dagli Stati membri). Per un commento sulla decisione in oggetto si rinvia a A. TERRASI, *Congelamento dei beni di organizzazioni terroristiche e tutela dei diritti umani nell’ordinamento comunitario*, in *DUDI*, 2007, p. 423 ss.

¹⁴⁹ Tribunale di primo grado, sentenza 12 dicembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran (OMPI) c. Consiglio dell’Unione europea*, causa T-228/02, cit., par. 129.

¹⁵⁰ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 23 aprile 1997, *Van Mechelen and others v. the Netherlands*, cit., par. 58.

¹⁵¹ Così M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 156.

¹⁵² Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 2 giugno 2008, UN Doc. A/HRC/8/13, cit., par. 47.

pubblico il c.d. “*statement of case*” fornito dallo Stato di designazione¹⁵³. Dopo la pubblicazione della *Consolidated List* ed entro una settimana dall’aggiunta di un nuovo nominativo, il Segretariato dovrà darne notifica alla Missione permanente dello Stato in cui si trova l’individuo o l’ente “listed” (oltre che allo Stato di cittadinanza dell’individuo). Dalle informazioni fornite nelle *Guidelines* risulta infine che il Segretario dovrebbe trasmettere, accanto alla notifica dell’avvenuto inserimento del nominativo in lista, una copia della parte pubblicabile dello *statement of case*, una descrizione degli effetti della designazione (come stabiliti dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza), delle procedure seguite dal Comitato per le richieste di cancellazione dei nominativi, e delle esenzioni previste. La lettera del Segretario ha lo scopo di ricordare agli Stati che ricevono la suddetta notifica che essi sono tenuti a prendere, in conformità alla legislazione e alla prassi interna, tutte le misure possibili per notificare o informare in modo opportuno gli individui o gli enti “listed” delle misure prese nei loro confronti, delle informazioni relative al *listing* disponibili sul sito web del Comitato, e infine delle notizie fornite dal Segretario con la notifica¹⁵⁴.

Da queste indicazioni del Comitato delle sanzioni emerge dunque che il soggetto interessato viene informato delle accuse a suo carico. Tuttavia, lo *statement of case* che sarà comunicato all’individuo o all’ente colpito dalle sanzioni riguarda soltanto quella parte dello “statement” che lo stesso Stato “designante” ha indicato come pubblicabile¹⁵⁵ (ammettendo dunque che ci possano essere delle informazioni coperte da segreto). Ciò significa che in realtà all’interessato non viene riconosciuto il diritto di conoscere interamente le motivazioni delle accuse a suo carico e il suo diritto alla difesa finisce per essere inevitabilmente compresso.

Sebbene le sanzioni individuali adottate nella lotta al terrorismo internazionale perseguano un obiettivo legittimo ai sensi della CEDU, giustificando perciò l’adozione di quelle misure limitative dei diritti degli individui che si rendano strettamente necessarie a tal scopo, non si può fare a meno di notare che il sistema sanzionatorio delineato a livello delle Nazioni Unite risulta carente sotto il profilo delle garanzie processuali da riconoscere ai soggetti “listed”. In specie, analizzando il sistema sanzionatorio così predisposto alla luce dei parametri della Convenzione, appare evidente che le procedure sin qui illustrate non rispettano il requisito della proporzionalità che deve sempre sussistere affinché una misura limitativa del diritto alla difesa (e in particolare del diritto al contraddittorio) sia ritenuta proporzionale al legittimo obiettivo perseguito.

4.5. *Sanzioni individuali e diritto di accesso ai documenti*

¹⁵³ Cfr. *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. q). Ivi è infatti previsto che il Comitato “shall, with the assistance of the Monitoring Team and in coordination with the relevant designating State(s), make accessible on the Committee’s website a narrative summary of reasons for listing for the corresponding entry or entries on the Consolidated List”.

¹⁵⁴ *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. v).

¹⁵⁵ V. *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. h).

Rimane infine da verificare se agli individui e agli enti “listed” viene garantito il diritto di accedere ai documenti che costituiscono la base probatoria per il loro inserimento nelle liste nere.

Si è detto in precedenza che le *Guidelines* del Comitato 1267 richiedono agli Stati di presentare uno “*statement of case*”, contenente l’esposizione di specifici fatti rilevanti che giustificano l’iscrizione nella “lista nera” e sono considerati dimostrativi dell’associazione del soggetto designato con la rete terroristica o del suo coinvolgimento nelle attività vietate¹⁵⁶. Resta comunque il problema relativo al fatto che parte dello “*statement*” in questione può rimanere segreto, su richiesta dello Stato autore della designazione¹⁵⁷.

Occorre pertanto indagare se ai sensi della CEDU sia possibile apporre legittime limitazioni al diritto di accesso a documenti rilevanti ai fini processuali per ragioni di sicurezza nazionale, e se simili restrizioni siano applicabili anche al diritto degli individui e degli enti colpiti da sanzioni di accedere alle informazioni costituenti il fondamento probatorio per il loro *listing*¹⁵⁸.

A proposito di limiti al diritto di accesso a documenti rilevanti ai fini processuali per ragioni di sicurezza nazionale, assume peculiare rilievo la recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell’uomo in margine al caso *Gorny v. Poland*¹⁵⁹; il caso riguardava il ricorso presentato da un cittadino polacco che lamentava la presunta violazione dei diritti di difesa e il mancato rispetto del principio di eguaglianza delle armi. Il ricorrente allegava infatti che i documenti concernenti il proprio caso (relativo ad una sua presunta collaborazione con i servizi segreti polacchi durante il periodo comunista) erano stati “secretati”, ossia classificati come “riservati”, e ciò aveva limitato il suo diritto di accesso ai documenti¹⁶⁰.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 438.

¹⁵⁸ Cfr. I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 13, ove l’autore asserisce quanto segue: “most of the relevant case law on secrecy deals with criminal cases. However, secrecy for reasons of national security is also relevant in administrative and civil cases, as shown by *Chahal and Wierzbicki v Poland*. The following points taken from the Court’s case law in criminal cases I would submit are applicable *mutatis mutandis* to civil cases on the basis that, if such restrictions are permissible in a case where a person can be imprisoned, such restrictions should also be permissible in freezing cases”.

¹⁵⁹ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 8 giugno 2010, *Gorny v. Poland*, ric. n. 50399/07, cit.

¹⁶⁰ Un caso simile a quello oggetto della causa *Gorny v. Poland* era già stato esaminato dalla Corte europea in occasione del caso *Jalowiecki v. Poland*. Ivi la Corte ha analizzato la compatibilità dei c.d. “*lustration proceedings*” (in specie del divieto di accesso ai documenti) previsti dalla legislazione polacca con il principio dell’equo processo codificato nell’art. 6 della CEDU, e in particolare con il principio di *equality of arms* contemplato dall’art. 6, par. 3, della Convenzione. La conclusione cui giunse la Corte in tale caso è sostanzialmente la stessa che la Corte raggiungerà nel successivo caso *Gorny*. Nelle parole della Corte: “due to the confidentiality of the documents and the limitations on access to the case file by the lustrated person, as well as the privileged position of the Commissioner of the Public Interest in the lustration proceedings, the applicant’s ability to prove that the contacts he had had with the communist-era secret services did not amount to “intentional and secret collaboration” within the meaning of the Lustration Act were severely curtailed. Regard being had to the particular context of the lustration proceedings, and to the cumulative application of those rules, the Court considers that they placed an unrealistic burden on the applicant in practice and did not respect the principle of equality of arms” (Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 17 febbraio 2009, *Jalowiecki v. Poland*, ric. n.

Il ragionamento della Corte si snoda lungo tre principali osservazioni. In primo luogo la Corte, dopo aver notato che in base alla legge polacca i materiali dei servizi segreti dell'epoca comunista erano considerati segreti di Stato, che la confidenzialità di tali documenti era stata confermata dall'Agenzia per la sicurezza dello Stato, e che il capo della suddetta Agenzia aveva il potere di elevare il livello di confidenzialità, ribadisce che l'esistenza di un simile potere spettante all'Agenzia stessa non è da considerarsi conforme all'equità dei processi e al principio di eguaglianza delle armi¹⁶¹. In secondo luogo, i giudici di Strasburgo rilevano che per il ricorrente era importante ottenere accesso illimitato ai documenti in questione e avere la possibilità di fare copie dei materiali rilevanti¹⁶². Infine la Corte, pur accettando l'idea che possa esistere una situazione in cui vi sia “*a compelling State interest in maintaining secrecy of some documents*”,¹⁶³ sottolinea che un'ipotesi del genere si verifica solo in circostanze eccezionali e che spetta al Governo l'onere di dimostrare la sussistenza di un simile interesse¹⁶⁴. Alla luce di tali considerazioni, la Corte concluse che, a causa della “secretazione” dei documenti e dei limiti imposti per l'accesso ai materiali, il procedimento in esame non rispettava il principio di eguaglianza delle armi e non poteva pertanto considerarsi “equo” ai sensi dell'art. 6, par. 1, della CEDU¹⁶⁵.

Se la Corte europea dei diritti dell'uomo applicasse il medesimo ragionamento nell'esame della presunta compatibilità del regime delle sanzioni individuali con il diritto dei soggetti “listed” di accedere ai documenti che costituiscono la base probatoria per il loro inserimento nelle *black list* dovrebbe dichiarare illegittime le restrizioni apposte al suddetto diritto, in quanto sproporzionate rispetto allo scopo perseguito, e accertare perciò la violazione del diritto al giusto processo contemplato dall'art. 6 della CEDU. Invero questa conclusione sembrerebbe perfettamente in linea con la precedente giurisprudenza della Corte in merito al principio di parità delle armi che deve essere assicurata tra accusa e difesa, secondo cui si possono ipotizzare limitazioni al diritto della difesa di accedere ad alcune informazioni o prove a carico dell'imputato, purché ogni misura restrittiva dei diritti della difesa sia strettamente necessaria e proporzionata alle circostanze del caso concreto¹⁶⁶.

Esiste infatti un filone giurisprudenziale relativo al rapporto tra garanzie processuali fondamentali e sicurezza nazionale, in base al quale i giudici hanno stabilito che invocare la sicurezza nazionale non rappresenta di per sé motivo sufficiente a escludere l'importanza delle garanzie processuali fondamentali e che le limitazioni

34030/07, par. 38). Poiché non era stata dimostrata l'esistenza di un rimedio effettivo posto a disposizione del ricorrente dalla legislazione nazionale, onde contestare le peculiari caratteristiche normative dei c.d. “*lustration proceedings*”, la Corte conclude asserendo la violazione dell'art. 6, par. 1 e par. 3, per mancata equità processuale dei suddetti procedimenti.

¹⁶¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 8 giugno 2010, *Gorny v. Poland*, cit., par. 34.

¹⁶² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 8 giugno 2010, *Gorny v. Poland*, cit., par. 37.

¹⁶³ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 8 giugno 2010, *Gorny v. Poland*, cit., par. 40.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 8 giugno 2010, *Gorny v. Poland*, cit., para. 41-42.

¹⁶⁶ In tal senso si veda, ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 aprile 1997, *Van Mechelen and others v. the Netherlands*, cit., par. 58. Cfr. in proposito P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 413.

possono essere ritenute legittime soltanto se risultano effettivamente necessarie e proporzionate¹⁶⁷.

Spetterà dunque alla Corte europea dei diritti dell'uomo chiarire se il regime delle sanzioni individuali, come delineato a livello dell'ordinamento delle Nazioni Unite e attuato negli ordinamenti interni, possa ritenersi conforme allo standard di protezione dei diritti umani richiesto dalla Convenzione, e in particolare alle garanzie processuali fondamentali *ex art. 6*. È auspicabile che la Corte scelga di applicare alle sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza le garanzie processuali fondamentali contemplate dall'art. 6 della CEDU, in quanto idonee ad assicurare una maggiore protezione ai diritti degli individui assoggettati a simili misure.

5. Sanzioni individuali e diritto a un ricorso effettivo (art. 13 della CEDU)

Il regime delle sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, specie quelle adottate per fronteggiare il fenomeno del finanziamento del terrorismo internazionale, fa sorgere numerose questioni circa la compatibilità delle suddette misure con le garanzie processuali fondamentali tutelate dai trattati internazionali sui diritti umani. Dopo aver analizzato le misure in questione alla luce di quanto dispone l'art. 6 della CEDU¹⁶⁸, si procederà ora alla valutazione della compatibilità delle sanzioni individuali con il diritto al ricorso effettivo¹⁶⁹ di cui all'art. 13 della CEDU¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Cfr. M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 156. Si veda anche Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 novembre 1996, *Chahal v. the United Kingdom*, cit., par. 131, ove la Corte ha affermato che l'esistenza di esigenze di tutela della sicurezza nazionale non sottrae le autorità nazionali dall'effettivo controllo dei tribunali interni nei casi in cui siano coinvolti il terrorismo e la sicurezza nazionale, poiché "there are techniques that may be employed which both accomodate legitimate security concerns about the nature and sources of intelligence information and accord the individual a substantial measure of procedural justice". Nel medesimo senso: House of Lords, sentenza 31 ottobre 2007, *Secretary of State for the Home Department v. MB*, (2007) UKHL 46, par. 17, in <http://www.publications.parliament.uk>; Supreme Court of Canada, sentenza 23 febbraio 2007, *Charkoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 S.C.R. 350, 2007 SCC 9, par. 27, in <http://csc.lexum.umontreal.ca/en/index.html>.

¹⁶⁸ Si rinvia al Cap. II, § 4.

¹⁶⁹ Sull'importanza del diritto al ricorso effettivo in un sistema che mira alla protezione dei diritti umani si rinvia al parere della Corte inter-americana, 6 ottobre 1987, *Judicial Guarantees in States of Emergency (Arts. 27(2), 25 and 8 of the American Convention on Human Rights)*, OC-9/87, Inter-Am. Ct. H. R., Serie A, n. 9, par. 38.

¹⁷⁰ Per un'analisi in termini generali dell'art. 13 della CEDU si vedano tra gli altri: Y. ARAI, *Right to an Affective Remedy Before a National Authority*, in *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, a cura di P. Van Dijk, F. Van Hoof, A. Van Rijn, L. Zwaak, cit., p. 997 ss.; A. DRZEMCZEWSKI, C. GIAKOUMOPOULOS, *Art. 13*, in *La Convention européenne des droits de l'homme : commentaire article par article*, a cura di L. E. Pettiti, E. Decaux, P. E. Imbert, cit., p. 455 ss.; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 557 ss.; G. MALINVERNI, *Il diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale: osservazioni sull'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 1989, p. 396 ss.; J. G. MERILLS, A. H. ROBERTSON, *Human Rights in Europe. A study of the European Convention on Human Rights*, 2001, p. 194 ss.; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention on Human Rights*, cit., p.

Il diritto al ricorso effettivo è contemplato dall'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo¹⁷¹, dall'art. 2, par. 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici¹⁷², dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁷³, oltre che dal già menzionato art. 13 della CEDU¹⁷⁴.

L'art. 13 della CEDU rappresenta una delle norme di più difficile interpretazione nell'architettura della Convenzione¹⁷⁵. Tale disposizione prevede che ogni individuo, i cui diritti riconosciuti dalla CEDU siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi ad un'istanza nazionale¹⁷⁶. In sostanza, questo articolo, enunciando l'obbligo degli Stati di tutelare i diritti umani (contemplati dalla Convenzione) innanzitutto all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali, stabilisce un'ulteriore garanzia per gli individui al fine di assicurare che essi godano effettivamente di tali diritti¹⁷⁷. Secondo le parole della stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, l'oggetto dell'art. 13 è "to

459 ss.; A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Art. 13 Diritto ad un ricorso effettivo*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, cit., p. 377 ss.; J. RAYMOND, *A contribution to the interpretation of Article 13 of the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Review*, 1980, vol. V, p. 161, p. 161 ss.; R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2001, p. 277 ss.

¹⁷¹ L'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo riconosce a ogni individuo il diritto a un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali nazionali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge.

¹⁷² Secondo il dettato dell'art. 2, par. 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici: "Each State Party to the present Covenant undertakes:

1. To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity; to ensure that any person claiming such a remedy shall have his rights thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy;

2. To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted".

Sull'interpretazione di tale norma si veda M. NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl, 2005, p. 49 ss.

¹⁷³ L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce che: "Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia".

¹⁷⁴ L'art. 13 della CEDU prevede espressamente quanto segue: "Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity."

¹⁷⁵ R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 277; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 459.

¹⁷⁶ È stato infatti osservato che l'art. 13 riveste notevole importanza ai fini del grado di protezione e della realizzazione concreta dei diritti riconosciuti dalla CEDU; per questa ragione l'articolo in questione sarebbe una disposizione chiave dello stesso sistema di garanzie contemplato dalla Convenzione. Cfr. A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Art. 13*, cit., p. 384; A. DRZEMCZEWSKI, C. GIAKOUMOPOULOS, *Art. 13*, cit., pp. 473-474.

¹⁷⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 26 ottobre 2000, *Kudla v. Poland*, ric. n. 30210/96, par. 152; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 558; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 459.

*provide a means whereby individuals can obtain relief at national level for violations of their Convention rights before having to set in motion the international machinery of complaint before the Court*¹⁷⁸. La norma in questione include inoltre l'obbligo per lo Stato di riparare alle conseguenze dell'illecito nei confronti del privato leso¹⁷⁹. Il risarcimento è infatti considerato un obbligo a cui lo Stato deve adempiere nel proprio ordinamento attraverso la predisposizione di rimedi nazionali adeguati¹⁸⁰. Qualora i rimedi nazionali non risultino adeguati, subentra la possibilità per il privato di ottenere dalla Corte europea l'equa soddisfazione ai sensi dell'art. 41 della CEDU¹⁸¹.

Vi è in primo luogo una problematica circa l'interpretazione testuale dell'art. 13: si deve precisare cosa si intenda con l'espressione *"effective remedy before a national authority"*¹⁸². Occorre dunque preliminarmente individuare le caratteristiche di cui deve essere dotata l'istanza nazionale affinché il ricorso possa definirsi effettivo¹⁸³. Si dovrà inoltre appurare se ai sensi dell'art. 13 si debba trattare di un vero e proprio organo giuridizionale oppure no.

Prima di passare all'analisi del reale significato del termine *"effective remedy"* e dei requisiti che un'istanza nazionale dovrà soddisfare, ci si deve chiedere in quali casi sia possibile invocare la protezione offerta dall'art. 13. Secondo quanto stabilito dalla Corte europea nel caso *Klass and others v. Germany*, *"article 13 must be interpreted as guaranteeing an "effective remedy before a national authority" to everyone who claims that his rights and freedoms under the Convention have been violated"*¹⁸⁴. In occasione del caso *Silver v. the United Kingdom*, la Corte chiarì ulteriormente la propria posizione, affermando che l'articolo in commento trova applicazione nei confronti dei soggetti che avanzano una "pretesa difendibile" (*"arguable claim"*) ai sensi della Convenzione¹⁸⁵; la violazione dell'art. 13 non si verificava quando si poteva far valere

¹⁷⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 26 ottobre 2000, *Kudla v. Poland*, cit., par. 152; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 30 novembre 2004, *Oneryildiz v. Turkey*, ric. n. 48939/99, par. 145; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 558; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 460. Dall'esame dei lavori preparatori dell'art. 13, si evince che nelle intenzioni originarie degli Stati proponenti tale norma mirava proprio ad affermare che i diritti riconosciuti dalla Convenzione dovevano essere protetti negli ordinamenti statali tramite la previsione di un qualunque ricorso effettivo: la via ordinaria di tutela dei diritti non doveva essere il ricorso ad un meccanismo di controllo internazionale (quale la stessa Corte europea), bensì il ricorso all'interno dell'ordinamento nazionale. Così R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 284.

¹⁷⁹ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 421; P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 416, ove si asserisce che "all'aspetto procedurale del diritto ad un ricorso effettivo si affianca il diritto sostanziale della vittima ad una riparazione".

¹⁸⁰ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 423.

¹⁸¹ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 421.

¹⁸² V. C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., pp. 463-467; A. DRZEMCZEWSKI, C. GIAKOUMOPOULOS, *Art. 13*, cit., pp. 465-470; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., pp. 562-566; A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Art. 13*, cit., pp. 394-401.

¹⁸³ R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 278.

¹⁸⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., par. 64. Cfr. I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 19; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 562.

¹⁸⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1983, *Silver and others v. the United*

una qualunque pretesa di violazione di un diritto previsto dalla CEDU, bensì qualora la pretesa dell'individuo era "difendibile"¹⁸⁶. Non è stata fornita alcuna astratta definizione del concetto di "difendibilità della pretesa"; la Corte continua a sottolineare che si tratta piuttosto di determinare caso per caso, alla luce dei fatti e della natura della questione sollevata, se ogni lagnanza individuale fondata sull'art. 13 sia difendibile e se soddisfa i requisiti previsti da tale norma¹⁸⁷.

L'apporto della Commissione e della Corte europea dei diritti umani si è rivelato fondamentale, poiché i suddetti organismi di controllo hanno reinterpretato l'art. 13 della CEDU e ne hanno attualizzato l'applicazione in modo prudente¹⁸⁸.

Per ciò che riguarda nello specifico l'interpretazione del termine "*effective remedy before a national authority*", si deve innanzitutto ricordare che la giurisprudenza della Commissione prima e della Corte europea dei diritti dell'uomo poi hanno stabilito una serie di requisiti che l'organo statale deve possedere affinché il ricorso possa ritenersi effettivo¹⁸⁹.

Il primo requisito è costituito dalla reale indipendenza dell'istanza nazionale di controllo¹⁹⁰. In base alle linee guida fornite da Commissione e Corte europea, l'organo nazionale che esamina il ricorso non deve necessariamente essere inquadrato all'interno della formale organizzazione del potere giudiziario¹⁹¹. Ai sensi dell'art. 13 non è richiesto che il giudizio in questione sia svolto da un vero e proprio giudice, purché l'istanza competente a esaminare il ricorso offra garanzie di indipendenza e

Kingdom, ric. n. 5947/72, 6205/73 e altri, par. 113. Il concetto della "pretesa difendibile" è ribadito dalla Corte anche in altre sentenze successive, tra cui, ad esempio: Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 28 ottobre 1999, *Wille v. Liechtenstein*, ric. n. 28396/95, par. 75; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 aprile 1988, *Boyle and Rice v. the United Kingdom*, ric. n. 9659/82 e n. 9658/82, par. 55. Cfr. D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 560; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 463; R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 291. In senso conforme si veda anche Recommendation No. R. (2004) 6 of the Committee of Ministers to Member States on the Improvement of Domestic Remedies (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004, at its 114th session), Appendix to Recommendation R. (2004) 6, par. 1 ("this article has the effect of requiring a remedy to deal with the substance of any "arguable claim" under the Convention"), reperibile all'indirizzo http://www.coe.int/T/CM/home_en.asp.

¹⁸⁶ Secondo la dottrina della difendibilità della pretesa, la doglianza concernente la violazione di un altro articolo della Convenzione dovrebbe avere un *fumus* di fondamento giuridico: così R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 291. Tale dottrina ha ricevuto svariate critiche; si veda, ad esempio, G. MALINVERNI, *Il diritto ad un ricorso effettivo*, cit., p. 404.

¹⁸⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 aprile 1988, *Boyle and Rice v. the United Kingdom*, cit., par. 55. Si vedano inoltre: D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 561; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 462.

¹⁸⁸ Così si esprime R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 284.

¹⁸⁹ Si veda R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit. 285.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 febbraio 1975, *Golder v. the United Kingdom*, cit., par. 33; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., par. 67. Cfr. A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Art. 13*, cit., p. 396; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 463; R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 285; WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions*, cit., p. 15.

imparzialità¹⁹².

Anche la Raccomandazione n. (98) 13 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, concernente il diritto a un ricorso effettivo per i soggetti richiedenti asilo nei cui confronti sia stato adottato un decreto di espulsione¹⁹³, fornisce utili indicazioni in tal senso. Nel documento in oggetto si statuisce quanto segue: “*a remedy before a national authority is considered effective when: (...) that authority is judicial; or, if it is a quasi-judicial or administrative authority, it is clearly identified and composed of members who are impartial and who enjoy safeguards of independence*”¹⁹⁴.

Assume altresì rilevanza per il profilo ivi esaminato la Raccomandazione n. (2004) 6 del Comitato dei Ministri, avente ad oggetto il miglioramento dei rimedi interni¹⁹⁵. Ivi si ribadisce che l'istanza nazionale (“*authority*”) cui si fa riferimento nell'art. 13 della CEDU non deve essere necessariamente a carattere giurisdizionale; in tal caso, al fine di valutare l'effettività del ricorso si dovrà tener conto dei poteri e delle garanzie di cui l'istanza è dotata¹⁹⁶.

Merita ricordare che nel caso *Leander v. Sweden* la Corte europea ha considerato

¹⁹² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 marzo 1987, *Leander v. Sweden*, ric. n. 9248/81, par. 81; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., par. 67; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 4 maggio 2000, *Rotaru v. Romania*, ric. n. 28341/95, par. 67; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1983, *Silver and others v. the United Kingdom*, cit., par. 113, ove la Corte ribadisce che “the authority referred to in Article 13 (art. 13) may not necessarily be a judicial authority but, if it is not, its powers and the guarantees which it affords are relevant in determining whether the remedy before it is effective”. In senso conforme: P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 417; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 565; A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Art. 13*, cit., pp. 396-397. L'indipendenza dell'organo sarà vagliata dal punto di vista organico, in quanto è importante che l'organo a cui si fa ricorso sia indipendente dall'organo a cui è imputata la violazione lamentata. Viceversa, il requisito dell'imparzialità esige che il soggetto giudicante si trovi in una posizione di equidistanza rispetto alle parti.

¹⁹³ Recommendation No. R. (98) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective Remedy Against Decisions on Expulsion in the Context of Article 3 of the European Convention on Human Rights, adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998, at the 641st meeting of the Ministers' Deputies, reperibile in <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,COE,,,3ae6b38e13,0.html>.

¹⁹⁴ Recommendation No. R. (98) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective Remedy Against Decisions on Expulsion in the Context of Article 3 of the European Convention on Human Rights, cit., par. 2.1. Sebbene la raccomandazione in questione non riguardi il tema delle sanzioni individuali e non sia dunque direttamente applicabile ad esse, tale documento indica delle preziose linee guida circa i requisiti del “ricorso effettivo” di cui all'art. 13 della CEDU. Cfr. WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions*, cit., p. 15. In tal senso si vedano anche le osservazioni fatte da P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 416.

¹⁹⁵ Recommendation No. R. (2004) 6 of the Committee of Ministers to Member States on the Improvement of Domestic Remedies, cit.

¹⁹⁶ Recommendation No. R. (2004) 6 of the Committee of Ministers to Member States on the Improvement of Domestic Remedies, cit., appendix to Recommendation, cit., par. 1 (“the “authority” referred to in Article 13 does not necessarily have to be a judicial authority, but if it is not, its powers and the guarantees which it affords are relevant in determining whether the remedy it provides is indeed effective”). Tale è affermazione era già precedentemente contenuta in svariate decisioni della Corte in relazione all'art. 13; cfr., ad esempio: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 marzo 1987, *Leander v. Sweden*, cit., par. 77; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 novembre 1996, *Chahal v. the United Kingdom*, cit., par. 152.

che l'*Ombudsman* parlamentare ed il c.d. *Chancellor of Justice* previsti in Svezia presentavano sufficienti garanzie di indipendenza dall'organo esecutivo¹⁹⁷; nonostante il *Chancellor of Justice* fosse un consulente giuridico del Governo, la Corte ha considerato che questa circostanza non gli impediva di conservare la necessaria imparzialità¹⁹⁸. Viceversa, nel caso *Silver v. the United Kingdom*, la Corte europea ha ritenuto che il diritto di petizione all'*Home Secretary*, per contestare la decisione delle autorità carcerarie con cui si applicavano le direttive del suddetto *Home Secretary* sulla censura della corrispondenza dei detenuti, poteva essere configurato in astratto come un ricorso effettivo¹⁹⁹.

Il secondo requisito che l'istanza nazionale deve possedere affinché il ricorso possa essere considerato "effettivo" ex art. 13 CEDU è costituito dal reale potere di esame del ricorso²⁰⁰. È necessario che l'organo di controllo nazionale competente a esaminare il ricorso sia in grado di svolgere un esame obiettivo e nel rispetto delle garanzie procedurali fondamentali²⁰¹.

Infine il terzo requisito di cui l'istanza nazionale deve essere dotata concerne il potere di emettere una decisione giuridicamente vincolante²⁰² e disporre la riparazione del danno subito dal ricorrente²⁰³. Tuttavia, la Corte ha dimostrato grande flessibilità nella valutazione di tale requisito²⁰⁴. Ad esempio, nella già menzionata sentenza emessa nel caso *Leander v. Sweden* la Corte ha asserito che sebbene l'*Ombudsman* parlamentare e il *Chancellor of Justice* previsti in Svezia non fossero istanze nazionali dotate del potere di emettere decisioni vincolanti, essi godevano comunque di notevole prestigio nell'ordinamento giuridico svedese; per tali motivi, le decisioni emesse dai suddetti organi erano prese in grande considerazione e nella prassi erano sempre

¹⁹⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 marzo 1987, *Leander v. Sweden*, cit., par. 81. V. R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 285.

¹⁹⁸ R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit. *supra*, p. 285.

¹⁹⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1983, *Silver and others v. the United Kingdom*, cit., par. 116; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 565.

²⁰⁰ R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 285.

²⁰¹ *Ibidem*. In tal senso anche Recommendation No. R. (2004) 6 of the Committee of Ministers to Member States on the Improvement of Domestic Remedies, appendix to Recommendation, cit., par. 1. Cfr. quanto asserito dalla Corte europea dei diritti umani, sentenza 15 novembre 1996, *Chahal v. the United Kingdom*, cit., par. 154 ("in the proceedings before the advisory panel the applicant was not entitled, inter alia, to legal representation, that he was only given an outline of the grounds for the notice of intention to deport, that the panel had no power of decision and that its advice to the Home Secretary was not binding and was not disclosed (...). In these circumstances, the advisory panel could not be considered to offer sufficient procedural safeguards for the purposes of Article 13"). Il ragionamento svolto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in tale pronuncia sembrerebbe parimenti applicabile al caso delle sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

²⁰² A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Art. 13*, cit., p. 399; R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 285.

²⁰³ D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 563; A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Art. 13*, cit., p. 399. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 26 ottobre 2000, *Kudla v. Poland*, cit., par. 158 ("It remains for the Court to determine whether the means available to the applicant in Polish law for raising a complaint about the length of the proceedings in his case would have been "effective" in the sense either of preventing the alleged violation or its continuation, or of providing adequate redress for any violation that had already occurred").

²⁰⁴ V. in tal senso R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 285.

seguite²⁰⁵. Ivi la Corte si pronunciò per l'assenza di una violazione dell'art. 13, ma la decisione risentiva indubbiamente del contesto peculiare in cui si inserivano i fatti oggetto della controversia e soprattutto delle esigenze di sicurezza nazionale che giustificavano le limitazioni del diritto al ricorso effettivo.

Secondo un principio generale stabilito dalla giurisprudenza relativa all'art. 13, la Corte europea ritiene che anche qualora nessun singolo ricorso in sé possa interamente soddisfare i requisiti dell'art. 13 della CEDU, l'effettività potrebbe essere garantita dall'insieme dei ricorsi messi a disposizione a livello nazionale²⁰⁶.

Come più volte asserito dalla Corte, lo scopo dell'art. 13 “*is thus to require the provision of a domestic remedy allowing the competent national authority both to deal with the substance of the relevant Convention complaint and to grant appropriate relief, although Contracting States are afforded some discretion as to the manner in which they conform to their obligations under this provision. The remedy must be „effective“ in practice as well in law*”²⁰⁷, mentre con l'espressione “*effective remedy*” si fa riferimento al fatto che il ricorso assicurato dall'ordinamento giuridico nazionale debba essere effettivo sia in pratica che secondo la legge²⁰⁸. È noto che nei casi concernenti la presunta violazione dell'art. 13 della CEDU, la Corte europea dovrà condurre un'analisi dell'ordinamento giuridico nazionale rilevante per le lagnanze addotte dal ricorrente onde verificare se per tale soggetto era possibile disporre di un ricorso a livello domestico²⁰⁹. In termini generali, la Corte europea dovrà dunque esaminare se

²⁰⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 marzo 1987, *Leander v. Sweden*, cit., par. 82; R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 286.

²⁰⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., par. 69; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 marzo 1987, *Leander v. Sweden*, cit., par. 77, para. 81-83 e par. 84; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1983, *Silver and others v. the United Kingdom*, cit., para. 113 e 118; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 26 ottobre 2000, *Kudla v. Poland*, cit., para. 157-158; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 novembre 1996, *Chahal v. the United Kingdom*, cit., par. 145; R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 287. Secondo D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 567, l'approccio della Corte basato sul c.d. “cumulo dei ricorsi” nazionali era più sostenibile per i c.d. “casi sensibili”, come il caso *Leander*, nell'epoca in cui non tutti gli Stati avevano incorporato la Convenzione, ma oggi è più arduo giustificare un simile approccio. La Corte è divenuta infatti più riluttante verso l'uso del cumulo dei ricorsi e ha asserito che spetta allo Stato convenuto sollevare la questione da questo punto di vista e dimostrare che la combinazione dei ricorsi soddisfa il requisito dell'effettività, altrimenti la Corte non se ne occuperà e dichiarerà la violazione dell'art. 13. Così: Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 8 giugno 2006, *Surmeli v. Germany*, ric. 75529/01, par. 115.

²⁰⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 novembre 1997, *Mentes and others v. Turkey*, ric. n. 23186/94, par. 89; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 28 ottobre 1999, *Wille v. Liechtenstein*, cit., par. 75; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 4 maggio 2000, *Rotaru v. Romania*, cit., par. 67.

²⁰⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 26 ottobre 2000, *Kudla v. Poland*, cit., par. 157; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 4 maggio 2000, *Rotaru v. Romania*, cit., par. 67; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 28 ottobre 1999, *Wille v. Liechtenstein*, cit., par. 75; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 novembre 1997, *Mentes and others v. Turkey*, cit., par. 89. In senso conforme si vedano anche: Recommendation No. R. (2004) 6 of the Committee of Ministers to Member States on the Improvement of Domestic Remedies, cit., Appendix to Recommendation Rec (2004) 6, par. 1 (“the remedy required must be “effective” in law as well as in practice”); D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit. p. 562.

²⁰⁹ D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 558.

l'ordinamento dello Stato convenuto fornisce un ricorso effettivo, vale a dire un ricorso in grado di prevenire la violazione asserita o la sua prosecuzione, oppure di garantire che il ricorrente possa ottenere la riparazione adeguata, nel caso in cui la violazione si sia già verificata²¹⁰. Si deve infatti rammentare che nel già menzionato caso *Silver v. the United Kingdom*, la Corte ha statuito che il ricorso previsto dinanzi all'istanza nazionale dovrebbe riguardare sia la determinazione della pretesa avanzata dal ricorrente, che l'eventuale riparazione²¹¹. Per essere effettivo il ricorso deve essere identificato, quindi accessibile²¹²; tuttavia l'effettività del rimedio non dipende dalla certezza di un esito favorevole per il ricorrente²¹³.

La portata degli obblighi incombenti sugli Stati contraenti in virtù dell'art. 13 della CEDU può dipendere dalla natura della lagnanza avanzata dal ricorrente²¹⁴. In sostanza, l'effettività dei ricorsi richiesta dall'art. 13 può essere condizionata dal carattere del diritto di cui si allega la violazione: in linea di principio, i diritti più "rilevanti" esigono rimedi più rigorosi²¹⁵.

Agli Stati contraenti viene concesso un certo margine di apprezzamento anche in relazione all'art. 13: sono gli Stati a individuare le concrete modalità di determinazione con cui garantire il ricorso effettivo a livello nazionale, in ottemperanza agli obblighi previsti da tale disposizione²¹⁶. Difatti sia la Commissione, che la Corte europea hanno dato ampio spazio alle esigenze organizzative degli Stati²¹⁷, affermando più volte che

²¹⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 26 ottobre 2000, *Kudla v. Poland*, cit., para. 157-158; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 8 giugno 2006, *Surmeli v. Germany*, cit., par. 98; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 4 luglio 2006, *Ramirez Sanchez v. France*, ric. n. 59450/00, par. 160; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 562.

²¹¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1983, *Silver and others v. the United Kingdom*, cit., par. 113; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 464.

²¹² Commissione europea dei diritti dell'uomo, rapporto 12 marzo 1987, *Plattform "Artze fur das Leben" v. Austria*, ric. n. 10126/82, par. 98; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., par. 70; Recommendation No. R. (98) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective Remedy Against Decisions on Expulsion in the Context of Article 3 of the European Convention on Human Rights adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998, at the 641st meeting of the Minister Deputies, cit., par. 2.3 ("a remedy before a national authority is considered effective when the remedy is accessible for the rejected asylum seeker"); P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 416; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., pp. 464-465.

²¹³ C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 463; R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 286.

²¹⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 4 luglio 2006, *Ramirez Sanchez v. France*, cit., par. 158; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 463.

²¹⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., par. 55; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 559.

²¹⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1983, *Silver and others v. the United Kingdom*, cit., par. 113; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 novembre 1997, *Mentes and others v. Turkey*, cit., par. 89. Cfr. in proposito: D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 559; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 462.

²¹⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 novembre 1997, *Mentes v. the United Kingdom*, par. 89. Cfr. C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p.

per valutare l'effettività del ricorso è necessario tener conto delle circostanze del caso concreto²¹⁸.

Poiché la tutela assicurata dall'art. 13 della CEDU non è assoluta, la Corte accetta che il particolare contesto in cui le presunte violazioni si verificano possa comportare delle limitazioni inerenti allo stesso tipo di rimedio concepibile²¹⁹. Per tali ragioni, il requisito del ricorso effettivo deve essere inteso come il più effettivo possibile, avuto riguardo alla concreta situazione del caso di specie²²⁰.

Nei contesti in cui sussistono peculiari esigenze di sicurezza nazionale, la Corte europea ha ammesso significative restrizioni all'effettività dei rimedi garantiti dagli ordinamenti statali, soprattutto in relazione alle misure di sorveglianza segreta²²¹ e ai controlli segreti degli individui per la scelta dei candidati ai c.d. "lavori sensibili"²²². Tuttavia, si è dimostrato che in casi simili non era sufficiente che lo Stato invocasse le ragioni di sicurezza nazionale per respingere le pretese individuali avanzate con riguardo all'art. 13 della CEDU²²³.

In particolare, i principi affermati dalla Corte europea nel caso *Klass* risultano di notevole rilevanza per la tematica delle sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza, poiché la controversia nel caso di specie verteva appunto su misure restrittive dei diritti individuali (e del relativo diritto al ricorso effettivo) adottate in nome della sicurezza nazionale²²⁴. In tale occasione, i giudici di Strasburgo hanno stabilito che l'espressione "rimedio effettivo" ai sensi dell'art. 13 indica che il ricorso sia "*as effective as can be having regard to the restricted scope for recourse inherent in any system of secret surveillance*"²²⁵. Sulla base delle circostanze del caso concreto, la Corte ha ritenuto che i requisiti di cui all'art. 13 fossero soddisfatti. Questa conclusione

463; R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 286.

²¹⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., para. 69-72; I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 19; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 561; R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 287.

²¹⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., para. 69-72; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 marzo 1987, *Leander v. Sweden*, cit., par. 78; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 560 e p. 568.

²²⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., par. 69; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 26 ottobre 2000, *Kudla v. Poland*, cit., par. 151; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 marzo 1987, *Leander v. Sweden*, cit., par. 78; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 560; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 464.

²²¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., concernente la compatibilità della legislazione tedesca, che consentiva la sorveglianza segreta degli individui da parte dello Stato, con il diritto alla privacy di cui all'art. 8 della CEDU. La sorveglianza segreta delle persone avveniva senza una previa notifica della misura ai soggetti interessati e a volte la notifica non era presente nemmeno *ex post*.

²²² In tema di controlli segreti effettuati sugli individui che si candidavano per un posto di lavoro "sensibile" dal punto di vista della sicurezza nazionale (nel caso di specie per un incarico da tecnico presso il Museo navale, adiacente alla base navale a una zona di accesso limitato per motivi di sicurezza militare); cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 marzo 1987, *Leander v. Sweden*, cit.

²²³ D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 568.

²²⁴ V. I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 19.

²²⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., par. 69; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 568; R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit., p. 287.

sembra derivare dalla considerazione che la Corte aveva accettato la compatibilità delle misure di sorveglianza segreta con la Convenzione, in quanto necessarie nella società democratica per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale. Da ciò consegue che le esigenze dell'art. 13 di garantire un ricorso effettivo dovevano cedere il passo alle esigenze "primarie" di protezione della sicurezza nazionale perseguite dalle misure di sorveglianza segreta²²⁶.

Un altro precedente giurisprudenziale utile in tema di diritto al ricorso effettivo ove vengono in rilievo esigenze di sicurezza nazionale è rappresentato dal caso *Rotaru v. Romania*²²⁷. Ivi il ricorrente asseriva la presunta violazione del diritto alla vita privata, causata dall'utilizzo e dalla conservazione da parte dei servizi di *intelligence* romeni di documenti contenenti informazioni sulla sua persona; egli allegava altresì la violazione del diritto di accesso al tribunale e del diritto al ricorso effettivo dinanzi ad un'autorità nazionale che potesse decidere in merito alla sua richiesta di distruzione di tali documenti. Avuto riguardo alla concreta situazione del caso di specie e al fatto che la legislazione romena non consentiva al ricorrente la possibilità di contestare la conservazione da parte dei servizi di *intelligence* di informazioni riguardanti la sua vita privata, né di mettere in discussione la veridicità di simili informazioni, la Corte di Strasburgo decise che tale situazione violava il diritto al rimedio effettivo contemplato dall'art. 13 della CEDU²²⁸.

Sempre nel filone giurisprudenziale del diritto ricorso effettivo e dei limiti derivanti da ragioni di sicurezza nazionale si inserisce la pronuncia resa dalla Corte europea nel caso *Al Nashif v. Bulgaria*, concernente l'espulsione per motivi di sicurezza nazionale²²⁹. Il ricorrente allegava che ogni procedimento nazionale instaurato per contestare l'espulsione veniva automaticamente rigettato poiché il Governo aveva affermato che il motivo dell'espulsione era costituito dalla sicurezza nazionale. Ciò si traduceva nell'effettiva impossibilità del ricorrente di mettere in discussione il provvedimento di espulsione dinanzi ad un'istanza nazionale che offrisse sufficienti garanzie di indipendenza e imparzialità ed esaminasse la questione con le dovute tutele

²²⁶ In tal senso R. SAPIENZA, *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea*, cit. *supra*, p. 287. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, cit., par. 68 ("The Court has already pointed out that it is the secrecy of the measures which renders it difficult, if not impossible, for the person concerned to seek any remedy of his own accord, particularly while surveillance is in progress. Secret surveillance and its implications are facts that the Court, albeit to its regret, has held to be necessary, in modern-day conditions in a democratic society, in the interests of national security and for the prevention of disorder or crime. The Convention is to be read as a whole and therefore, as the Commission indicated in its report, any interpretation of Article 13 must be in harmony with the logic of the Convention. The Court cannot interpret or apply Article 13 so as to arrive at a result tantamount in fact to nullifying its conclusion that the absence of notification to the person concerned is compatible with Article 8 in order to ensure the efficacy of surveillance measures. Consequently, the Court, consistently with its conclusions concerning Article 8 holds that the lack of notification does not, in the circumstances of the case, entail a breach of Article 13").

²²⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 4 maggio 2000, *Rotaru v. Romania*, cit.

²²⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 4 maggio 2000, *Rotaru v. Romania*, cit., para. 71-72.

²²⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 giugno 2002, *Al Nashif v. Bulgaria*, ric. n. 50963/99.

procedurali²³⁰. Ivi la Corte richiamò quanto già precedentemente statuito nella causa *Rotaru*, vale a dire che qualora non sia disponibile alcun rimedio che consenta un riesame sussiste la violazione dell'art. 13 della CEDU²³¹. Inoltre i giudici segnarono un'importante distinzione tra misure segrete per motivi di sicurezza nazionale che possono funzionare effettivamente solo se l'individuo non è consapevole della misura che lo riguarda e "altre misure giustificate da ragioni di sicurezza nazionale", quali, ad esempio, l'espulsione. Nel caso delle ultime misure citate, è ovviamente meno difficile conciliare gli interessi di conservazione delle misure "sensibili" con l'interesse individuale al ricorso effettivo. Anche qualora vengano asserite ragioni di sicurezza nazionale "*the guarantee of an effective remedy requires as a minimum that the competent independent appeals authority must be informed of the reasons grounding the deportation decision, even if such reasons are not publicly available. The authority must be competent to reject the executive's assertion that there is a threat to national security where it finds it arbitrary or unreasonable. There must be some form of adversarial proceedings, if need be through a special representative after a security clearance*"²³².

A tale proposito è stato osservato che il ragionamento svolto dalla Corte europea nel caso *Al Nashif* sembrerebbe pienamente applicabile alle sanzioni individuali, giacché le stesse sanzioni rientrerebbero nella categoria delle "altre misure giustificate da ragioni di sicurezza nazionale"²³³.

Secondo le indicazioni che emergono dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, perché si possa parlare di diritto a un ricorso effettivo per gli individui e gli enti colpiti dalle sanzioni individuali dovrebbero sussistere tre elementi fondamentali: la presenza di un'autorità nazionale indipendente e imparziale, dotata del potere di esaminare il ricorso e di disporre una riparazione a favore del ricorrente, e accessibile ai soggetti colpiti dalle suddette misure restrittive²³⁴. In tal caso la riparazione richiesta sarebbe naturalmente la revoca del provvedimento restrittivo²³⁵.

Nell'ordinamento italiano, la disciplina prevista per dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che istituiscono il congelamento dei fondi e delle risorse economiche di individui o enti sospettati di compiere attività di terrorismo internazionale e per integrare la normativa dell'Unione

²³⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 giugno 2002, *Al Nashif v. Bulgaria*, cit., par. 133.

²³¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 giugno 2002, *Al Nashif v. Bulgaria*, cit., par. 136.

²³² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 giugno 2002, *Al Nashif v. Bulgaria*, cit., par. 137. Cfr. I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 19; C. OVEY, R. C. A. WHITE, *Jacobs and White. The European Convention*, cit., p. 464.

²³³ Così I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 20, ove l'autore dichiara: "this reasoning would seem to be applicable mutatis mutandis in a blacklisting case which is, obviously, the opposite of secret".

²³⁴ V. P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 417; WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions*, cit., p. 15 e p. 43.

²³⁵ P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 417.

europea (ove l'attuazione delle sanzioni avviene tramite atti dell'UE) è contenuta nel decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109²³⁶.

Secondo quanto disposto dall'art. 4 del citato decreto, al fine di dare esecuzione alle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche decise da risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta per contrastare il fenomeno del finanziamento del terrorismo, in attesa delle relative deliberazioni dell'UE, il Ministro dell'economia e delle finanze dispone con decreto (su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria) il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti da individui o entità designati secondo le procedure previste dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o da un suo Comitato. Le misure di congelamento sono assunte dall'autorità amministrativa e sono dotate di carattere provvisorio²³⁷.

L'art. 14 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 riconosce ai soggetti interessati il diritto di ricorrere al TAR del Lazio per impugnare i provvedimenti di congelamento dei fondi assunti in base al citato decreto. Il ricorso in oggetto costituisce un ricorso *ex post* dinanzi ad un'autorità indipendente, imparziale e preconstituita; appare dunque pienamente soddisfatto il primo requisito stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo affinché si possa trattare di "ricorso effettivo".

Anche il requisito dell'accessibilità del rimedio pare essere rispettato, poiché il diritto di ricorrere al TAR per ottenere la rimozione del provvedimento di congelamento viene riconosciuto ai destinatari delle misure di congelamento dei beni.

In base a quanto dispone l'art. 21 della legge n. 1034/1971 ("legge TAR") il ricorso al TAR del Lazio da parte del destinatario della misura di congelamento dei beni include altresì la possibilità di richiedere l'adozione di provvedimenti cautelari *inaudita altera parte* in caso di estrema gravità e urgenza²³⁸.

L'art. 14, 2° comma, del decreto legislativo n. 109/2007 recita espressamente: *"qualora nel corso dell'esame del ricorso si evidenzi che la decisione dello stesso dipende dalla cognizione di atti per i quali sussiste il segreto dell'indagine o il segreto di Stato, il procedimento è sospeso fino a quando l'atto o i contenuti essenziali dello stesso non possono essere comunicati al tribunale amministrativo. Qualora la sospensione si protragga per un tempo superiore a due anni, il tribunale amministrativo può fissare un termine entro il quale il Comitato è tenuto a produrre nuovi elementi per la decisione o a revocare il provvedimento impugnato. Decorso il predetto termine, il tribunale amministrativo decide allo stato degli atti"*²³⁹.

È stato osservato che, dall'interpretazione complessiva del testo, si può dedurre che nel caso in cui il TAR ritenga che il materiale secretato abbia natura essenziale

²³⁶ Decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, recante *Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE*, in G.U. n. 172 del 26 luglio 2007. Per un commento al provvedimento in questione si rinvia a: S. DAMBRUOSO, *Al Comitato di sicurezza finanziaria il compito di indicare le risorse sospette*, in *Guida al diritto*, 15 settembre 2007, n. 36, p. 115 ss.; M. SAVINO, *La disciplina italiana della lotta al finanziamento del terrorismo*, in *GDA*, 2008, p. 497 ss.

²³⁷ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 179.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ V. art. 14, 2° comma, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109.

rispetto al provvedimento impugnato, si verifica una sorta di inversione dell'onere della prova; la mancata presentazione da parte del Comitato di sicurezza finanziaria di prove che giustificano il congelamento dei beni farebbe venir meno la presunzione di legittimità del provvedimento e dovrebbe portare il TAR a decidere per l'annullamento della misura di congelamento dei fondi e delle risorse economiche disposta a carico del ricorrente²⁴⁰.

Così configurato il rimedio giurisdizionale italiano sembra rispettare pure il secondo requisito previsto dalla Corte europea per giudicare effettivo il ricorso nazionale: l'autorità nazionale competente pare dotata del potere di esaminare il ricorso e di disporre una riparazione a favore del ricorrente. In questo caso si tratterebbe naturalmente di una riparazione in forma specifica, costituita dalla rimozione della misura di congelamento in via giudiziaria.

A tal proposito è stato notato che la revoca giudiziaria del provvedimento di congelamento dei beni sarebbe compatibile con le indicazioni del *Monitoring Team*, giacché il suddetto organo avrebbe espresso perplessità soltanto nei confronti degli accertamenti giudiziari "preventivi", ossia verso i procedimenti nazionali di attuazione delle sanzioni individuali che subordinano l'attuazione delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza a una previa valutazione del giudice nazionale²⁴¹.

In linea di principio il ricorso al TAR del Lazio, previsto dall'art. 14 del decreto legislativo n. 109/2007, sembra praticabile per le ipotesi in cui esista un decreto ministeriale che dispone in via autonoma il congelamento dei beni in attuazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza che prescrive il *listing*, in assenza di una normativa dell'Unione europea in materia²⁴². Depone in tal senso anche la stessa formulazione letterale dell'art. 4 del suddetto decreto, in base al quale il congelamento

²⁴⁰ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure* cit., p. 180. *Contra*: M. SAVINO, *La disciplina italiana della lotta al finanziamento*, p. 504, secondo cui decidere "decidere "allo stato degli atti" implicherebbe che il principio comunitario dell'inopponibilità al giudice del segreto si tramuta, nell'ordinamento italiano, nel suo opposto, con conseguente netta prevalenza- anche su questo punto- delle ragioni di sicurezza su quelle di garanzia". Cfr. in proposito altresì M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza sul diritto di proprietà*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008), cit., p. 221 ss., p. 235, secondo cui "la genericità dell'art. 14 dovrebbe consentire, in linea di principio, di impugnare il decreto ministeriale che, come si è visto, può disporre in via autonoma il congelamento dei beni in esecuzione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza, anche in assenza di una normativa comunitaria in materia".

²⁴¹ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 181. 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*, 9 settembre 2005, UN Doc. S/2005/572, cit., par. 48. Di diverso avviso è M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 236, ove si asserisce quanto segue: "per quanto riguarda il possibile risultato del ricorso in esame, è facile rilevare come il decreto in questione non contenga elementi che consentano di ritenere possibile una revisione delle *black list* in modo indipendente dalle decisioni del Comitato delle sanzioni, cui spetta la decisione in merito alle richieste di cancellazione dall'elenco e all'esonero dal congelamento, per motivi umanitari, di risorse determinate". La sua conclusione è che un eventuale ricorso nei confronti di una decisione del Comitato di sicurezza finanziaria (organo competente per l'attuazione delle sanzioni individuali e per la formulazione delle proposte di *listing* e di *de-listing* dei soggetti) avrebbe eventualmente il mero risultato di obbligare il Comitato a presentare una determinata istanza a livello internazionale.

²⁴² M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 235.

viene eseguito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze “*esclusivamente nelle more dell'adozione delle relative deliberazioni dell'UE*”,²⁴³.

Viceversa, ove il congelamento dei fondi sia avvenuto tramite un regolamento dell'UE, il destinatario della misura di congelamento dei fondi dovrà rivolgersi al Tribunale dell'Unione europea per ottenere l'annullamento del regolamento in questione, nella parte che lo riguarda.

6. Sanzioni individuali e diritto di proprietà (art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU)

Il regime delle “*targeted sanctions*” con cui vengono direttamente individuati i destinatari (persone fisiche o giuridiche) dei provvedimenti di congelamento dei fondi e delle risorse economiche attraverso il meccanismo delle “*liste nere*” pone una serie di problematiche circa la necessità di rispettare i diritti umani dei soggetti colpiti da simili misure restrittive. Tra i diritti dell'uomo che vengono in rilievo nel caso delle sanzioni individuali, assume notevole rilevanza il diritto alla tutela della proprietà. Prima di passare all'analisi specifica della compatibilità del regime delle sanzioni individuali con la garanzia offerta al diritto di proprietà dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si devono svolgere brevemente alcune considerazioni di carattere generale sulla protezione della proprietà delineata ai sensi della CEDU e della rilevante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

All'interno del sistema della CEDU la norma che garantisce il diritto di proprietà è l'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione²⁴⁴. Si considera che la *ratio* dell'articolo sia la protezione del diritto di proprietà²⁴⁵. Dall'analisi dei lavori

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ L'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della CEDU, rubricato “Protezione della proprietà”, recita testualmente: “Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties”.

Per un'analisi del diritto di proprietà garantito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo si vedano, tra gli altri: L. CONDORELLI, *Premier Protocole Additionnel Article 1*, in *La Convention européenne des droits de l'homme : commentaire article par article*, a cura di L. E. Pettiti, E. Decaux, P. H. Imbert, cit., p. 971 ss.; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 655 ss.; M. L. PADELLETTI, *Art. 1 Protezione della proprietà*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, cit., p. 801 ss.; ID., *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2003; G. RESS, *Reflections on the Protection of Property under the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, a cura di S. Breitenmoser, Baden – Baden, 2007, p. 625 ss.; F. SUDRE, *Le “droit au respect de ses biens” au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *La protection du droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme*, a cura di Institut des droits de l'homme des avocats européens, Bruxelles, 2005, p. 1 ss.; A. VAN RIJN, *Right to the Peaceful Enjoyment of One's Possessions (Article 1 of Protocol No. 1)*, in *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, a cura di P. Van Dijk, F. Van Hoof, A. Van Rijn, L. Zwaak, cit., p. 863 ss.

²⁴⁵ M. L. PADELLETTI, *Art. 1*, cit. p. 803; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 13 giugno

preparatori emerge che tale disposizione ha lo scopo di garantire il singolo dalla confisca arbitraria dei propri beni, senza escludere tuttavia l'esercizio di un potere di regolamentazione della proprietà da parte degli Stati contraenti, al fine di assicurare la funzione sociale della stessa proprietà²⁴⁶.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la nozione di bene di cui all'art. 1 del Primo Protocollo ha una portata autonoma rispetto alla formale configurazione assunta negli ordinamenti giuridici interni²⁴⁷, che non è limitata al possesso dei beni fisici. Difatti anche altri diritti o interessi che costituiscono "possessions" possono essere considerati "diritti di proprietà" o "beni" ai fini dell'applicazione di tale disposizione²⁴⁸.

Dall'esame della giurisprudenza della Corte europea in materia si evince però l'assenza di una nozione generale di proprietà²⁴⁹. L'analisi della Corte parte dal dato testuale della norma e il criterio determinante per individuare l'esistenza di un bene ai sensi della CEDU sembra essere la sussistenza di un diritto o di un interesse dotato di valore economico o patrimoniale²⁵⁰. Svitati interessi a contenuto patrimoniale, come ad esempio il rilascio di un permesso urbanistico o l'interesse alla conservazione di una licenza, vengono ormai equiparati al concetto di proprietà e di conseguenza ritenuti meritevoli di protezione autonoma nel contesto dell'art. 1 del primo protocollo addizionale²⁵¹. Anche le legittime aspettative possono essere rilevanti per stabilire se vi siano in gioco diritti da proteggere in forza dell'art. 1 del Primo Protocollo²⁵². La Corte

1979, *Marckx v. Belgium*, ric. n. 6833/74, par. 63.

²⁴⁶ M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 13.

²⁴⁷ Cfr. M. L. PADELLETTI, *Art. 1*, cit, p. 803; G. RESS, *Reflections on the Protection of Property*, cit., p. 636. Ai fini dell'applicazione della Convenzione sembra irrilevante il fatto che il ricorrente goda o meno di un diritto di proprietà nell'ordinamento statale.

²⁴⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 16 settembre 1996, *Matos and Silva v. Portugal*, ric. n. 15777/89, par. 75; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 febbraio 1995, *Gasus Dosier-und Fordertechnik GmbH*, ric. n. 15375/89, par. 53 ("The Court recalls that the notion "possessions" (in French: biens) in Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) has an autonomous meaning which is certainly not limited to ownership of physical goods: certain other rights and interests constituting assets can also be regarded as "property rights", and thus as "possessions", for the purposes of this provision (P1-1). In the present context it is therefore immaterial whether Gasus's right to the concrete-mixer is to be considered as a right of ownership or as a security right in rem. In any event, the seizure and sale of the concrete-mixer constituted an "interference" with the applicant company's right "to the peaceful enjoyment" of a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1"); Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler v. Italy*, ric. n. 33202/96, para. 105-106; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1999, *Iatridis v. Greece*, ric. n. 31107/96, par. 54; M. L. PADELLETTI, *Art. 1*, cit, p. 803.

²⁴⁹ M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 33.

²⁵⁰ D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., pp. 657-658; M. L. PADELLETTI, *Art. 1*, cit, p. 804. Nell'interpretazione fornita dalla Corte la nozione di bene è giunta a comprendere la proprietà dei beni mobili e immobili, la tutela della proprietà intellettuale e delle quote azionarie, dei diritti contrattuali, delle locazioni e dei diritti di credito. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1999, *Iatridis v. Greece*, cit., par. 54; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 26 giugno 1986, *Van Marle and others v. the Netherlands*, ric. n. 8543/79 e altri, par. 41; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 febbraio 1995, *Gasus Dosier-und Fordertechnik GmbH*, cit., par. 53.

²⁵¹ M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 152.

²⁵² D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 657; G. RESS, *Reflections on the Protection of Property*, cit., pp. 637-640. In tal senso: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 novembre 1995, *Pressos Naviera SA v. Belgium*, ric. n. 17849/91; Corte europea

ha incluso nel concetto di proprietà anche i diritti di credito²⁵³.

L'analisi della prassi indica che il contenuto della proprietà è stato esteso fino a racchiudere altresì la tutela di interessi patrimoniali di puro fatto, privi di un formale riconoscimento giuridico negli ordinamenti statali, il cui godimento sembra essere basato a volte sul mancato rispetto delle leggi nazionali²⁵⁴. Ad esempio, in occasione del caso *Beyeler v. Italy*, la Corte ha qualificato come "proprietà" (dunque meritevole della protezione di cui all'art. 1 del Primo Protocollo) l'interesse patrimoniale dell'acquirente alla conservazione di un quadro di Van Gogh, acquistato in violazione della normativa italiana del 1939 sulla tutela del patrimonio culturale e artistico²⁵⁵.

Per la configurazione di un diritto patrimoniale alla stregua di un bene *ex art.* 1 del Primo Protocollo, la trasmissibilità del bene a soggetti terzi non sembra essere considerata un criterio indispensabile, piuttosto tale criterio viene usato per accertare la sussistenza di un diritto di tipo patrimoniale²⁵⁶. Pare invece sussistere un nesso tra il concetto di "diritto o obbligo di carattere civile" di cui all'art. 6, comma 1, della CEDU e la nozione di diritto a contenuto patrimoniale: difatti nei casi in cui l'applicabilità dell'art. 6 è stata esclusa per insussistenza di un "diritto o obbligo di carattere civile" si è altresì decisa l'inesistenza di un bene nei termini di cui all'art. 1 del Primo Protocollo²⁵⁷.

Per la Corte europea, l'articolo in questione è composto da tre norme distinte: la prima, contenuta nella prima parte del primo paragrafo e avente carattere generale, sancisce il principio del rispetto della proprietà; la seconda, delineata nella seconda parte del primo paragrafo, prevede la possibilità di essere privati della proprietà a determinate condizioni; e infine la terza, enunciata nel secondo paragrafo riconosce agli

dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 28 settembre 2004, *Kopecky v. Slovakia*, ric. n. 44912/98; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler v. Italy*, cit., par. 99-105.

²⁵³ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 22 giugno 2004, *Broniowski v. Poland*, ric. n. 31433/96; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 novembre 1995, *Pressos Naviera SA v. Belgium*, cit., par. 31; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 dicembre 1994, *Stran Greek Refineries and others v. Greece*, ric. n. 13427/87, par. 59; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 656; M. L. PADELLETTI, *Art. 1*, cit., p. 805.

²⁵⁴ M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 5. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler v. Italy*, cit., para. 99-106. Si veda altresì Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 giugno 2002, *Oneryildiz v. Turkey*, ric. n. 48939/99, par. 142 ("In short, the Court considers that the dwelling built by the applicant and his residence there with his family represented a substantial economic interest. That interest, which the authorities allowed to subsist over a long period of time, amounts to a "possession" within the meaning of the rule laid down in the first sentence of Article 1 § 1 of Protocol No. 1"). In quest'ultimo caso, la Corte ha qualificato come "proprietà" ai sensi dell'art. 1 del Primo Protocollo l'interesse patrimoniale del proprietario di una baracca costruita in modo abusivo all'interno di una *bidonville* sorta vicina ad una discarica.

²⁵⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler v. Italy*, cit., para. 99-106, in particolare par. 105 ("In the Court's view, those factors prove that the applicant had a proprietary interest recognised under Italian law – even if it was revocable in certain circumstances – from the time the work was purchased until the right of pre-emption was exercised and he was paid compensation (a measure classified by the *Consiglio di Stato* as falling into the category of expropriation measures – see paragraph 51 above). This interest therefore constituted a "possession" for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1").

²⁵⁶ M. L. PADELLETTI, *Art. 1*, cit, pp. 804- 805.

²⁵⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 12 luglio 2001, *Ferrazini v. Italy*, ric. n. 44759/98, para. 20-31. Si veda in proposito M. L. PADELLETTI, *Art. 1*, cit., p. 805.

Stati contraenti il potere di regolamentare l'uso dei beni in conformità all'interesse generale²⁵⁸. Per quanto distinte, sussiste comunque un legame stretto tra le norme in questione. In particolare, la seconda e la terza norma rappresentano ipotesi peculiari di interferenza con il diritto di proprietà, di conseguenza la loro interpretazione va condotta alla luce del principio generale contemplato dalla prima norma²⁵⁹. La garanzia del diritto di proprietà si realizzerebbe perciò tramite la predisposizione di tre norme differenziate, sebbene collegate dalla medesima *ratio*²⁶⁰.

All'interno della CEDU il diritto alla proprietà non gode di una protezione assoluta, ma viene bilanciato dal riconoscimento, a determinate condizioni, del potere di privazione della proprietà e della competenza dello Stato a regolamentare l'uso dei beni in conformità all'interesse generale²⁶¹. Difatti anche in relazione alla tutela del diritto di proprietà gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento “*with regard both to choosing the means of enforcement and to ascertaining whether the consequences of enforcement are justified in the general interest for the purpose of achieving the object of the law in question*”²⁶².

Affinché sia considerata legittima ai sensi della Convenzione, una misura di ingerenza nel legittimo godimento dei beni deve essere prevista per legge²⁶³, rispondere

²⁵⁸ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1999, *Iatridis v. Greece*, cit., par. 55; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 settembre 1982, *Sporrong and Lonnroth v. Sweden*, ric. n. 7151/75 e n. 7152/75, par. 61; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 febbraio 1986, *James and others v. the United Kingdom*, ric. n. 8793/79, par. 37; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 30 giugno 2005, *Jahn and others v. Germany*, ric. n. 46720/99 e altri, par. 78; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 ottobre 1986, *AGOSI v. the United Kingdom*, ric. n. 9118/80, par. 48. In tal senso anche: D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK, *Law of the European Convention*, cit., p. 666; M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., pp. 105-106.

²⁵⁹ In tal senso: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 febbraio 1995, *Gasus Dosier-und Fordertechnik GmbH*, cit., par. 55; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 febbraio 1986, *James and others v. the United Kingdom*, cit., par. 37; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 novembre 1995, *Pressos Naviera SA v. Belgium*, cit., par. 38; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 30 giugno 2005, *Jahn and others v. Germany*, cit., par. 93. V. M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 106.

²⁶⁰ M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 106.

²⁶¹ M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 231.

²⁶² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 febbraio 1986, *James and others v. the United Kingdom*, cit., par. 46; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 ottobre 1986, *AGOSI v. the United Kingdom*, cit., par. 52; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 29 aprile 1999, *Chassagnou and others v. France*, ric. n. 25088/94 e altri, par. 75; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 30 giugno 2005, *Jahn and others v. Germany*, cit., par. 93. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler v. Italy*, cit., par. 112 (“The Court points out in this respect that the national authorities enjoy a certain margin of appreciation in determining what is in the general interest of the community”). Si veda altresì M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., pp. 174-180.

²⁶³ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1999, *Iatridis v. Greece*, cit., par. 58 (“The first and most important requirement of Article 1 of Protocol No. 1 is that any interference by a public authority with the peaceful enjoyment of possessions should be lawful”); Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler v. Italy*, cit., par. 109 (“However, the principle of lawfulness also presupposes that the applicable provisions of domestic law be sufficiently accessible, precise and foreseeable”); Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 22 giugno 2004, *Broniowski v. Poland*, cit., par. 184 (“The rule of law underlying the Convention and the principle of lawfulness in Article 1 of Protocol No. 1 require States not only to respect and apply, in a foreseeable and consistent manner, the laws they have enacted, but also, as a corollary of this duty, to ensure the legal and practical conditions

a un interesse generale della comunità²⁶⁴, ed essere proporzionale allo scopo perseguito²⁶⁵. L'esigenza di trovare un giusto bilanciamento tra gli interessi a carattere generale della comunità e le richieste di protezione dei diritti individuali è insita nell'intera Convenzione²⁶⁶ e si riflette altresì nella struttura complessiva dello stesso art. 1 del Primo Protocollo. Ciò implica la necessità di individuare una ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito²⁶⁷.

La dottrina del "giusto equilibrio" o della "proporzionalità" non trova un esplicito fondamento testuale nella Convenzione, bensì è frutto di un'elaborazione giurisprudenziale²⁶⁸. Tale dottrina si traduce in una serie di criteri che permettono di limitare l'esercizio della potestà discrezionale dello Stato e viene applicata in riferimento a tutte le norme della CEDU che consentono agli Stati parti di limitare o regolare i singoli diritti garantiti dalla Convenzione²⁶⁹. Come più volte chiarito dai giudici di Strasburgo, la ricerca di un giusto bilanciamento è inerente all'intero sistema convenzionale²⁷⁰.

for their implementation"). Cfr. M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., pp. 180-188.

²⁶⁴ Si veda, ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler v. Italy*, cit., par. 111, ove si dichiara che "the principle of a "fair balance" inherent in Article 1 of Protocol No. 1 itself presupposes the existence of a general interest of the community". Cfr. M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 207, ove si afferma che la Corte europea ritiene applicabile il principio di proporzionalità a tutte le ipotesi di interferenza nel diritto di proprietà.

²⁶⁵ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler v. Italy*, cit., par. 114; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 28 ottobre 1999, *Brumarescu v. Romania*, ric. n. 28342/95, par. 78 ("any interference with the property must also satisfy the requirement of proportionality").

²⁶⁶ Si veda J. CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity*, cit., p. 31 e p. 40. Cfr. altresì Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 dicembre 1986, *Johnston and others v. Ireland*, cit., par. 72; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 17 ottobre 1986, *Rees v. the United Kingdom*, ric. n. 9532/81, para. 36-37; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 settembre 1982, *Sporrong and Lonnroth v. Sweden*, cit., par. 69.

²⁶⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 settembre 1982, *Sporrong and Lonnroth v. Sweden*, cit., par. 69; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 30 giugno 2005, *Jahn and others v. Germany*, cit., par. 93; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler v. Italy*, cit., par. 114; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 20 novembre 1995, *Pressos Naviera SA and others v. Belgium*, cit., par. 38; Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), sentenza 28 ottobre 1999, *Brumarescu v. Romania*, cit., par. 78; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 29 aprile 1999, *Chassagnou and others v. France*, cit., par. 75; G. RESS, *Reflections on the Protection of Property*, cit., p. 628.

²⁶⁸ J. CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity*, cit., p. 39; M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 231. La Corte europea dei diritti dell'uomo aveva già implicitamente applicato il principio di proporzionalità nella sua prima pronuncia resa nel caso *Lawless v. Ireland*, ma è soltanto nel caso *Belgian Linguistic* che il principio di proporzionalità fu menzionato espressamente; ivi la Corte affermò che la Convenzione "implies a just balance between the protection of the general interest of the Community and the respect due to fundamental human rights while attaching particular importance to the latter" (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 luglio 1968, *Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium (merits)*, ric. n. 1472/62, n. 1677/62 e altri, p. 28, par. 32).

²⁶⁹ M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., pp. 231-232.

²⁷⁰ J. CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity*, cit., p. 40. Cfr.: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 settembre 1982, *Sporrong and Lonnroth v. Sweden*, cit., par. 69; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 17 ottobre 1986, *Rees v. the United Kingdom*, cit., par. 37; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 dicembre 1986, *Johnston and others v. Ireland*, cit., par. 72; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 29 novembre 1988, *Brogan and Others*

La valutazione della proporzionalità rappresenta lo strumento attraverso cui coordinare il rispetto degli obblighi sanciti dalla CEDU con l'esercizio dei poteri sovrani degli Stati contraenti²⁷¹. L'analisi della proporzionalità riguarda dunque l'idoneità dei singoli provvedimenti rispetto allo scopo da raggiungere, permettendo così alla Corte di controllare che le misure intraprese dallo Stato nell'esercizio del proprio potere discrezionale non si traducano in un'eccessiva compressione della posizione giuridica dell'individuo²⁷².

Nel contesto dell'art. 1 del Primo Protocollo, a partire dal caso *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, la Corte ha sottolineato che il principio di proporzionalità viene applicato sia in relazione alle misure di privazione della proprietà (previste dalla seconda parte del primo paragrafo) che negli altri casi di interferenza con il diritto di proprietà²⁷³. In tal senso, il principio di proporzionalità permette di valutare gli effetti derivanti dal singolo provvedimento di interferenza o di regolamentazione in relazione al singolo caso concreto²⁷⁴: si tratterà in sostanza di verificare che il ricorrente non debba subire “*an individual and excessive burden*”²⁷⁵.

Secondo quanto previsto dalla seconda parte del primo paragrafo della disposizione in esame, la privazione della proprietà può avvenire solo per motivi di “pubblica utilità” e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Rientrano nella suddetta norma non soltanto le misure individuali di espropriazione e i provvedimenti generali di nazionalizzazione, ma altresì i

v. *the United Kingdom*, ric. n. 11209/84, n. 11234/84, n. 11266/84 e n. 11386/85, par. 48.

²⁷¹ M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 232. In argomento si veda altresì E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità*, cit., p. 37.

²⁷² M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 233. Cfr., ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 settembre 1982, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, cit., par. 69 (“The Court has not overlooked this concern on the part of the legislature. Moreover, it finds it natural that, in an area as complex and difficult as that of the development of large cities, the Contracting States should enjoy a wide margin of appreciation in order to implement their town-planning policy. Nevertheless, the Court cannot fail to exercise its power of review and must determine whether the requisite balance was maintained in a manner consonant with the applicants’ right to “the peaceful enjoyment of [their] possessions”, within the meaning of the first sentence of Article 1”).

²⁷³ M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 232. Si veda quanto affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 settembre 1982, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, cit., par. 69 (“The fact that the permits fell within the ambit neither of the second sentence of the first paragraph nor of the second paragraph does not mean that the interference with the said right violated the rule contained in the first sentence of the first paragraph. For the purposes of the latter provision, the Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights. The search for this balance is inherent in the whole of the Convention and is also reflected in the structure of Article 1”).

²⁷⁴ M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 234.

²⁷⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 febbraio 1990, *Håkansson v. Sweden*, ric. n. 11855/85, par. 51 (“Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) also requires that there be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. The requisite proportionality will not be found if the person concerned has had to bear an individual and excessive burden”); Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler v. Italy*, cit., par. 122 (“Having regard to all the foregoing factors and to the conditions in which the right of pre-emption was exercised in 1988, the Court concludes that the applicant had to bear a disproportionate and excessive burden. There has therefore been a violation of Article 1 of Protocol No. 1”). Cfr. M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 234.

provvedimenti che, pur non essendo ritenuti tali dal punto di vista formale, abbiano in sostanza l'effetto di privare l'individuo della proprietà di un bene o della titolarità di un diritto soggettivo²⁷⁶.

Il secondo paragrafo dell'art. 1 del Primo Protocollo stabilisce invece il diritto degli Stati adottare le leggi da essi ritenute necessarie per regolare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento di imposte, ammende o altri contributi. Si è già detto che la Corte europea ha ricostruito l'art. 1 del Primo Protocollo come una regola autonoma, ampliando notevolmente il suo significato; ebbene, proprio una simile ricostruzione della norma consente alla Corte di verificare se l'esercizio del potere di regolamentazione degli Stati circa l'uso dei beni si svolge in conformità all'interesse generale e ai principi di legalità e di proporzionalità²⁷⁷.

Per ciò che concerne le ipotesi che rientrano nel secondo paragrafo dell'art. 1 del Primo Protocollo, si può notare che la Corte solitamente include nella suddetta norma tutte le ipotesi di sequestro e confisca, risultanti dall'applicazione di norme penali o fiscali²⁷⁸. Per i provvedimenti di sequestro, caratterizzati dalla natura temporanea, non sorgono particolari problemi; tali provvedimenti comportano infatti una mera restrizione all'uso dei beni, senza causare il trasferimento della proprietà dei beni coinvolti²⁷⁹. Invece per ciò che riguarda le misure di confisca, si deve notare che la Corte è solita configurarle come una forma di regolamentazione dell'uso dei beni, nonostante simili misure si traducano dal punto di vista materiale in una privazione della proprietà²⁸⁰. In

²⁷⁶ Così M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 123.

²⁷⁷ Così M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 138.

²⁷⁸ CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 16; M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit. *supra*, p. 138.

²⁷⁹ Si veda M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 138. Cfr. altresì: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 maggio 1995, *Air Canada v. the United Kingdom*, ric. n. 18465/91, para. 33-34 ("The Court is of the same view. It observes, in the first place, that the seizure of the aircraft amounted to a temporary restriction on its use and did not involve a transfer of ownership, and, in the second place, that the decision of the Court of Appeal to condemn the property as forfeited did not have the effect of depriving Air Canada of ownership since the sum required for the release of the aircraft had been paid. In addition, it is clear from the scheme of the legislation that the release of the aircraft subject to the payment of a sum of money was, in effect, a measure taken in furtherance of a policy of seeking to prevent carriers from bringing, inter alia, prohibited drugs into the United Kingdom. As such, it amounted to a control of the use of property. It is therefore the second paragraph of Article 1 (P1-1) which is applicable in the present case"); Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 luglio 1994, *Venditelli v. Italy*, ric. n. 14804/89, par. 38.

²⁸⁰ Così M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 139. Si veda, ad esempio, il ragionamento seguito dalla Corte europea in occasione del caso *Forminster Enterprises Limited v. the Czech Republic*: "The Court observes that the gist of the applicant company's complaint consists in the allegation that shares in its possession were seized contrary to Article 1 of Protocol No. 1 and that it lost all control over them as a result of that seizure. The freezing of the shares thus amounted, in the applicant company's view, to *de facto* deprivation of its property. The Government asserted that the situation constituted a control of property within the meaning of the third sentence of Article 1 of Protocol No. 1. The Court notes that the applicant company did not allege that it had lost its status as holder of the shares. It further observes that not all of the rights relating to the shares were suspended by the original seizure, the applicant company having been entitled, *inter alia*, to receive dividends, to challenge resolutions of general meetings or to propose the convening of general meetings. Moreover, the voting rights attached to the shares were suspended only in June 2006. Therefore, the Court considers that the situation in question could not be regarded as a deprivation of property. Accordingly, it

generale, la Corte raffigura come forma di regolamentazione dell'uso dei beni qualsiasi misura accessoria ad un procedimento penale, avente la forma di un sequestro temporaneo o di una confisca definitiva, anche qualora il proprietario del bene risulti estraneo al processo²⁸¹.

Tornando ora ad occuparci nello specifico dei provvedimenti con cui si dispone il congelamento dei fondi e delle risorse economiche e finanziarie di individui o enti inseriti nelle c.d. "liste nere" in attuazione delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, la prima questione da risolvere riguarda la loro qualificazione. Si tratta di stabilire se i suddetti provvedimenti di congelamento sono assimilabili alle misure di privazione della proprietà, previste dalla seconda parte del primo paragrafo dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, oppure alle misure statali di regolamentazione dell'uso dei beni in conformità all'interesse generale, di cui al secondo paragrafo della medesima disposizione.

Un'importante indicazione circa la qualificazione dei provvedimenti di congelamento adottati in attuazione di sanzioni individuali ci viene fornita dalla stessa giurisprudenza degli organi di Strasburgo. Come accennato in precedenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sempre ricondotto i provvedimenti di sequestro e di confisca dei beni e delle risorse economiche e finanziarie, che si traducevano in una "pena accessoria" o in un provvedimento a carattere preventivo, nel contesto del secondo paragrafo dell'art. 1 del Primo Protocollo²⁸².

L'inquadramento dei provvedimenti di congelamento dei fondi e delle risorse derivanti da sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza *ex* capitolo VII della Carta nel contesto del secondo paragrafo dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU è stato asserito dalla stessa Corte europea in occasione del caso *Bosphorus v.*

is the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 which is applicable" (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 ottobre 2008, *Forminster Enterprises Limited v. the Czech Republic*, ric. n. 38238/04, par. 63). Cfr. altresì: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 ottobre 1986, *AGOSI v. the United Kingdom*, cit., par. 51; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 22 febbraio 1994, *Raimondo v. Italy*, ric. n. 12954/87, par. 29 ("Although it involves a deprivation of possessions, confiscation of property does not necessarily come within the scope of the second sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1). According to Italian case-law, confiscation of the kind which is in issue in this case could not moreover have the effect of transferring ownership to the State until there had been an irrevocable decision (see paragraph 20 above). There was no such decision in this instance because Mr Raimondo had challenged the order of the Catanzaro District Court of 16 October 1985 (see paragraph 13 above). Here too therefore it is the second paragraph of Article 1 (P1-1) which applies."); Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 142; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 novembre 2005, *Capital Bank AD v. Bulgaria*, ric. n. 49429/99, par. 131 ("As regards which provision of Article 1 of Protocol No. 1 applies in the instant case, the Court observes that the BNB's decision to revoke the licence was clearly taken as a measure to control the banking sector in the country. It is true that it involved a deprivation of property, insofar as the licence itself could be considered as a possession, but in the circumstances the deprivation formed a constituent element of a scheme for controlling the banking industry. The Court therefore considers that it is the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 which is applicable").

²⁸¹ M. L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea*, cit., p. 139; si veda: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 ottobre 1986, *AGOSI v. the United Kingdom*, cit., par. 51; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 5 maggio 1995, *Air Canada v. the United Kingdom*, cit., par. 34.

²⁸² M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 232.

Ireland. Ivi la Corte ha statuito che “*the sanctions regime amounted to a control of the use of property considered to benefit the former FRY and that the impugned detention of the aircraft was a measure to enforce that regime. While the applicant company lost the benefit of approximately three years of a four-year lease, that loss formed a constituent element of the above-mentioned control on the use of property. It is therefore the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 which is applicable in the present case*”²⁸³.

Una volta rilevato che i provvedimenti di congelamento dei fondi e delle risorse economiche degli individui e degli enti assoggettati alle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza si inseriscono tra le misure statali di regolamentazione dell’uso dei beni di cui al secondo paragrafo dell’art. 1 del Primo Protocollo, si deve brevemente ricordare quali siano i limiti che gli Stati parti della CEDU incontrano in relazione al loro potere di regolamentazione in tale ambito.

Affinché i provvedimenti di regolamentazione statale di cui al par. 2 dell’art. 1 del Primo Protocollo, siano considerati legittimi ai sensi della Convenzione è richiesto che tali provvedimenti soddisfino tre requisiti: esistenza di un interesse generale, conformità al principio di legalità (vale a dire che la misura di regolamentazione sull’uso dei beni deve essere prevista dalla legge) e al principio di proporzionalità²⁸⁴. La Corte di Strasburgo ha più volte ribadito che “*in respect of interferences which fall under the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1, with its specific reference to the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest, there must also exist a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised*”²⁸⁵.

È noto che i provvedimenti derivanti dalle sanzioni individuali adottate dal Consiglio di sicurezza in virtù del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite mirano al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tale finalità si qualifica sicuramente alla stregua di un “interesse generale”, sia dello Stato che della Comunità internazionale nel suo complesso; il primo requisito per la legittimità di tali provvedimenti può dunque essere considerato soddisfatto.

²⁸³ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 142. In tal senso M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 232. Cfr. anche I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., pp. 16-17, ove si afferma: “The ECtHR has specified that a confiscation of property used in a crime, even when this belongs to a third party, is not a denial/deprivation of property, but rather a “control on use”. So a simple freezing will not likely be seen as a deprivation of property either”. Il suddetto autore obietta però che il congelamento dei beni può avere durata illimitata e che, sebbene, attualmente il “freezing of assets” non sia visto come una misura di privazione della proprietà, più a lungo il congelamento continua a produrre effetti e più la misura in questione dovrebbe essere considerata come un diniego o una privazione della proprietà. Cameron aggiunge comunque che se si presume che il provvedimento non è esteso eccessivamente nel tempo, il test di compatibilità con l’art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU sarà costituito dal criterio dell’interesse generale previsto dal secondo paragrafo della norma.

²⁸⁴ M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 233.

²⁸⁵ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 30 agosto 2007, *J.A. Pye (Oxford) Ltd. and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd. v. the United Kingdom*, ric. n. 44302/02, par. 55. In tal senso si vedano anche: Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 24 ottobre 1986, *AGOSI v. the United Kingdom*, cit., par. 52; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 149.

Per quanto riguarda invece il requisito della conformità dei provvedimenti in questione con il principio di legalità, si deve ricordare che gli Stati membri delle Nazioni Unite (e altresì parti della CEDU) si sono dotati di legislazioni nazionali con cui disciplinare la concreta attuazione delle sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza. Si è già visto che in Italia la disciplina per l'esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che istituiscono sanzioni individuali è delineata all'interno del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109. Il suddetto decreto prevede le disposizioni necessarie per dare attuazione alle sanzioni economiche individuali, ma non stabilisce quale sia il fondamento normativo per simili poteri di intervento statale nei confronti delle proprietà e delle risorse individuali. A questo proposito, sovviene l'art. 14, par. 7, della legge n. 155/2005 che modifica l'art. 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152 e vi introduce un nuovo terzo comma²⁸⁶. In seguito a tali modifiche legislative, nell'ordinamento italiano è dunque possibile estendere i provvedimenti cautelari a contenuto patrimoniale previsti dalla legislazione antimafia anche nei confronti dei soggetti sospettati di terrorismo internazionale inseriti nelle liste nere del Consiglio di sicurezza²⁸⁷. Bisogna tuttavia osservare che, secondo quanto stabilito dall'art. 22 della legge 22 maggio 1975, n. 152, i provvedimenti cautelari a contenuto patrimoniale stabiliti nella legislazione antimafia sono disposti dal giudice, mentre il congelamento dei fondi dei sospetti terroristi avviene tramite un decreto ministeriale, ossia con una misura amministrativa, senza che vi sia un preventivo vaglio giurisdizionale.

Alla luce di tali considerazioni, si potrebbe dubitare che il requisito di "legalità" previsto dalla CEDU, secondo cui una misura statale di regolamentazione dell'uso dei beni è legittima purché "prevista dalla legge", sia soddisfatto nel caso specifico. Secondo la Corte di Strasburgo tale condizione è soddisfatta ove la base legale del provvedimento sia accessibile e prevedibile. L'accessibilità riguarda la possibilità per il cittadino di poter disporre di informazioni adeguate circa le norme giuridiche applicabili a un dato caso²⁸⁸, mentre il requisito della prevedibilità esige una formulazione piuttosto precisa per consentire ai soggetti interessati di prevedere le conseguenze risultanti da una determinata condotta²⁸⁹. Le disposizioni della normativa italiana rilevante in tema di congelamento dei beni dei sospetti terroristi non sembrano dunque essere sufficientemente chiare e precise da garantire certezza giuridica e soddisfare il requisito

²⁸⁶ L'art. 14, par. 7, della legge n. 155/2005, recita espressamente: "All'articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e successive modificazioni, dopo il terzo comma è aggiunto il seguente: "Le disposizioni di cui al primo comma, anche in deroga all'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e quelle dell'articolo 22 della presente legge possono essere altresì applicate alle persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali".

²⁸⁷ In tal senso anche F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 170.

²⁸⁸ Si veda in proposito Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1983, *Silver and others v. the United Kingdom*, cit., par. 87.

²⁸⁹ Cfr.: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 marzo 1983, *Silver and others v. the United Kingdom*, cit. *supra*, par. 88; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 8 giugno 2006, *Lupsa c. Roumanie*, ric. n. 10337/04, par. 32.

della “prevedibilità” della legge, richiesto dalla Convenzione.

Resta infine da esaminare il profilo della proporzionalità, onde verificare se nelle misure di congelamento dei beni e delle risorse economiche e finanziarie disposte nei confronti di individui ed enti inseriti nelle c.d. “liste nere” è presente una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, come richiesto dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo in tema di proprietà.

Prima occorre tuttavia ricordare che, nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di tutela del diritto di proprietà, è emersa l’esigenza di assicurare il rispetto di un requisito a carattere procedurale “implicito” nel diritto di proprietà, che rappresenta una protezione contro l’ingerenza arbitraria delle pubbliche autorità²⁹⁰. L’esistenza di un simile requisito procedurale non deriva però dall’art. 13 della CEDU, bensì sarebbe insita nello stesso art. 1 del Primo Protocollo. In particolare, la Corte ha asserito quanto segue: *“It is true that Article 1 of Protocol No. 1 contains no explicit procedural requirements and the absence of judicial review does not amount, in itself, to a violation of that provision. Nevertheless, it implies that any interference with the peaceful enjoyment of possessions must be accompanied by procedural guarantees affording to the individual or entity concerned a reasonable opportunity of presenting their case to the responsible authorities for the purpose of effectively challenging the measures interfering with the rights guaranteed by this provision. In ascertaining whether this condition has been satisfied, a comprehensive view must be taken of the applicable judicial and administrative procedures”*²⁹¹.

Di recente, la necessità di rispettare un requisito del genere è stata affermata dalla Corte anche nei casi relativi al sequestro di beni effettuati nel corso di procedimenti penali²⁹². Tale requisito “procedurale” finisce dunque per avere una notevole rilevanza anche nella valutazione che la Corte riserva al requisito della proporzionalità delle

²⁹⁰ Si vedano in proposito I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 17; J. CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity*, cit., p. 128; M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., pp. 233-234. Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 24 novembre 2005, *Capital Bank AD v. Bulgaria*, cit., para. 134 e 138; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 24 ottobre 1986, *AGOSI v. the United Kingdom*, cit., par. 55; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 22 settembre 1994, *Hentrich v. France*, ric. n. 13616/88, par. 46; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 21 maggio 2002, *Jokela v. Finland*, ric. n. 28856/95, par. 45.

²⁹¹ Tale affermazione si rinviene, ad esempio, nei seguenti casi: Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 24 novembre 2005, *Capital Bank AD v. Bulgaria*, cit., par. 134; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 21 maggio 2002, *Jokela v. Finland*, cit., par. 45; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 9 ottobre 2008, *Forminster Enterprises Limited v. the Czech Republic*, cit., par. 69. Si veda in tal senso anche quanto affermato da P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit., p. 226.

²⁹² Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 9 ottobre 2008, *Forminster Enterprises Limited v. the Czech Republic*, cit., par. 69. Cfr. M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 233. Il medesimo requisito si desume altresì da: Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 21 ottobre 2010, *Benet Czech, Spol. S.R.O. v. the Czech Republic*, ric. n. 31555/05, par. 49, in <http://cmiskp.echr.coe.int>. Il caso riguardava il sequestro di denaro depositato nei conti bancari della società ricorrente; le autorità nazionali disposero il sequestro poiché sospettavano che i fondi in questione rappresentassero il profitto del manager della società (ed unico azionista sino al 2008), indagato per evasione fiscale.

misure statali che interferiscono con il diritto di proprietà degli individui²⁹³.

L'esistenza di una simile garanzia procedurale, che si traduca sostanzialmente nella possibilità per i ricorrenti di disporre di un ricorso effettivo nell'ordinamento interno per contestare l'interferenza con i loro diritti di proprietà, sarebbe insita nella stessa natura del diritto di proprietà. A ben vedere, una garanzia del genere risulta ancora più importante in una situazione quale quella in esame, ove il concreto esercizio del potere di regolamentazione dello Stato si traduce nell'adozione di provvedimenti di congelamento dei beni e delle risorse economiche, tramite cui si restringe inevitabilmente il diritto di proprietà degli individui²⁹⁴.

Dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di proprietà emerge che un altro elemento che gioca un ruolo fondamentale nella valutazione della proporzionalità delle misure statali di interferenza con il diritto di proprietà degli individui è rappresentato dalla durata dei provvedimenti di sequestro o di confisca dei beni²⁹⁵. Ad esempio, in occasione del caso *Forminster Enterprises Ltd. v. the Czech Republic*, relativo al sequestro di beni e di quote azionarie effettuato nel corso di un procedimento penale, la Corte, avuto riguardo all'eccessiva durata del sequestro delle quote della società ricorrente, dichiarava la violazione del diritto di proprietà; la Corte considerò infatti che non fosse stato effettuato un giusto bilanciamento tra gli interessi generali della comunità e gli interessi particolari della ricorrente, poiché quest'ultima aveva dovuto sopportare un "peso eccessivo" risultante dal sequestro continuato dei propri beni²⁹⁶.

Visti i precedenti giurisprudenziali in materia, è ragionevole presumere che la

²⁹³ In tal senso: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 22 settembre 1994, *Hentrich v. France*, cit., par. 45 ("in order to assess the proportionality of the interference, the Court looks at the degree of protection from arbitrariness that is afforded by the proceedings in this case"); Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 maggio 2002, *Jokela v. Finland*, cit., par. 55 ("Turning lastly to the procedural requirement inherent in Article 1 of Protocol No. 1, the Court finds that the expropriation proceedings viewed as a whole afforded the applicants a reasonable opportunity for putting their case to the competent authorities with a view to establishing a fair balance between the conflicting interests at stake"); Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 ottobre 2010, *Benet Czech, Spol. S.R.O. v. the Czech Republic*, cit., par. 49 ("The Court further notes that at any given time the applicant company had at its availability an effective remedy, which included access to courts, by which it could challenge the continuing seizure of its bank accounts. Thus the present case is materially different from those cases as *Immobiliare Saffi*, cited above, or *Denisova and Moiseyeva*, cited above, where the Court found a violation of Article 1 of Protocol No. 1 on the ground, *inter alia*, that the applicants did not have access to an effective remedy regarding the interference with their property rights").

²⁹⁴ M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 234. Cfr. quanto dichiarato da P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit., p. 226.

²⁹⁵ Si vedano in tal senso: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 settembre 1982, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, cit., par. 73; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 22 settembre 1994, *Hentrich v. France*, cit., par. 49 ("Having regard to all these factors, the Court considers that, as a selected victim of the exercise of the right of pre-emption, Mrs Hentrich "bore an individual and excessive burden" which could have been rendered legitimate only if she had had the possibility - which was refused her - of effectively challenging the measure taken against her; the "fair balance which should be struck between the protection of the right of property and the requirements of the general interest" was therefore upset"). Si veda inoltre M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 228.

²⁹⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 9 ottobre 2008, *Forminster Enterprises Limited v. the Czech Republic*, cit., par. 77.

Corte europea dei diritti dell'uomo possa giungere a una simile conclusione altresì in relazione alla valutazione della proporzionalità dei provvedimenti di sequestro o di confisca dei beni disposti nei confronti di individui o enti i cui nominativi siano inseriti nelle *black list* decise dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Difatti anche in questi casi la restrizione del diritto di proprietà si protrae per una durata potenzialmente illimitata: ciò equivale a un'interferenza che comporta un “*excessive burden*” a carico dei soggetti “*listed*” e contrasta dunque con il principio di proporzionalità.

La necessità di una tutela “procedurale” insita nello stesso diritto di proprietà dei soggetti colpiti da provvedimenti di congelamento dei beni e delle risorse, disposti in attuazione delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza, è emersa anche all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea. Nel noto caso *Kadi*, la Corte di giustizia dell'Unione ammetteva che le misure di congelamento dei beni, imposte dal regolamento controverso, costituivano restrizioni al diritto di proprietà “*in linea di principio giustificabili*”²⁹⁷. Tuttavia, per ciò che riguardava invece la specifica situazione del ricorrente, la Corte decise che le misure restrittive stabilite nei suoi confronti dal Regolamento (CE) n. 881/2002, adottato dal Consiglio in data 27 maggio 2002, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani, rappresentavano una limitazione ingiustificata del suo diritto di proprietà²⁹⁸. Per giungere a tale conclusione, la Corte di giustizia ha fatto riferimento ai principi emersi dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di tutela del diritto di proprietà, in specie al fatto che secondo un requisito ormai “interno” all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU “*le procedure applicabili devono altresì fornire alla persona interessata un'occasione adeguata di esporre le proprie ragioni alle autorità competenti*”²⁹⁹. Applicando tale requisito “procedurale” alla concreta situazione del ricorrente, la Corte osservò che il regolamento contestato era stato adottato “*senza fornire a quest'ultimo alcuna garanzia che gli consentisse di esporre le proprie ragioni alle autorità competenti, e ciò in un contesto in cui la restrizione dei suoi diritti di proprietà dev'essere ritenuta considerevole, data la portata generale e la durata effettiva delle misure restrittive a suo carico*”³⁰⁰. Di conseguenza, la Corte dichiarò che l'applicazione al sig. Kadi delle misure restrittive stabilite dal regolamento in questione si traduceva in una restrizione ingiustificata del suo diritto di proprietà³⁰¹.

²⁹⁷ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 366.

²⁹⁸ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 370.

²⁹⁹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 368.

³⁰⁰ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 369.

³⁰¹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-

Questa conclusione è stata ribadita anche dal Tribunale dell'Unione europea in occasione della sentenza emessa in data 30 settembre 2010 in merito al nuovo ricorso presentato dal sig. Kadi, per ottenere l'annullamento del regolamento (CE) n. 1190/2008, adottato dalla Commissione europea il 28 novembre 2008 e contenente la centunesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002, con cui si manteneva l'inserimento del nome del ricorrente nell'elenco annesso al regolamento n. 881/2002³⁰².

A ben vedere, anche a livello dell'ordinamento dell'Unione europea l'uso del criterio di proporzionalità produce i medesimi effetti che l'utilizzo di tale principio comporterebbe nel contesto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: in entrambi i casi, la valutazione della misura di congelamento dei beni in termini di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito porta ad accertare la violazione del diritto di proprietà di individui o enti colpiti da queste misure, in quanto simili provvedimenti si traducono in limitazioni ingiustificate dei loro diritti di proprietà³⁰³.

Infine bisogna verificare brevemente se la disciplina italiana in tema di attuazione delle sanzioni individuali dispone dei rimedi adatti a rispettare le garanzie procedurali "intrinseche" nel rispetto dello stesso diritto di proprietà, come emerso dagli orientamenti giurisprudenziali sia della Corte europea dei diritti dell'uomo che della Corte di giustizia dell'Unione.

Il decreto legislativo n. 109/2007, che disciplina l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che istituiscono le sanzioni economiche individuali, stabilisce che il Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza "*dà comunicazione ai soggetti designati dell'avvenuto congelamento delle risorse economiche e della loro successiva assunzione da parte dell'Agenzia del demanio, specificando altresì il divieto di disporre degli stessi e le sanzioni che saranno irrogate in caso di violazione*"³⁰⁴. La comunicazione in questione è dunque successiva alla misura che dispone il congelamento dei beni³⁰⁵, in linea con gli orientamenti espressi dal *Monitoring Team*.

Del resto, sia la Corte di giustizia nel caso *Mollendorf*,³⁰⁶ che il Tribunale di primo grado in margine al caso *OMPI*, avevano giustificato il carattere successivo della comunicazione al soggetto interessato dal provvedimento di congelamento dei beni e

415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 370.

³⁰² Tribunale dell'Unione (settima sezione), sentenza 30 settembre 2010, causa T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi c. Commissione europea*, par. 193 ("It must therefore be held that, in the circumstances of the case, the imposition on the applicant of the restrictive measures laid down by Regulation No 881/2002, as a result of his inclusion on the list in Annex I thereto pursuant to the amendment made by the contested regulation, constitutes an unjustified restriction of his right to property").

³⁰³ Cfr. P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit., p. 226, ove si afferma che nella parte relativa all'analisi del diritto di proprietà la sentenza emessa dalla Corte di giustizia nel caso *Kadi* sembra essere pienamente allineata alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardo all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU.

³⁰⁴ Così dispone l'art. 11, comma 3, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109.

³⁰⁵ M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 234.

³⁰⁶ Corte di giustizia, sentenza 11 ottobre 2007, *Gerda Mollendorf e Christiane Mollendorf-Niehuus*, causa C-117/06.

delle risorse economiche, in quanto “una misura iniziale di congelamento dei fondi deve, per sua stessa natura, poter beneficiare di un effetto sorpresa e applicarsi con effetto immediato. Pertanto una misura del genere non può essere notificata prima di essere attuata”³⁰⁷.

Nella normativa italiana prevista per l’attuazione delle sanzioni individuali la comunicazione della misura di congelamento al destinatario è necessaria per due motivi: innanzitutto perché a tale soggetto sia consentito conoscere il vincolo cui saranno sottoposti i suoi beni e le sue risorse economiche (e le conseguenti sanzioni stabilite per il mancato rispetto di tali vincoli)³⁰⁸; ed in secondo luogo proprio per dare la possibilità al destinatario della misura di contestare l’adozione di un simile provvedimento nei suoi confronti³⁰⁹. La *ratio* dell’art. 14 del decreto legislativo n. 109/2007 è proprio quella di prevedere un ricorso giurisdizionale a disposizione dei soggetti colpiti dalle misure di congelamento con cui i suddetti individui o enti possano impugnare i provvedimenti previsti dal citato decreto.

Si potrebbe dunque asserire che l’esigenza procedurale “interna” allo stesso diritto di proprietà è rispettata anche dalla normativa italiana stabilita per l’esecuzione delle sanzioni economiche individuali.

7. Profili di comparazione con la protezione dei diritti umani nel Patto internazionale sui diritti civili e politici: il caso N. Sayadi and P. Vinck v. Belgium

Il 22 ottobre 2008 il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite ha reso note le proprie osservazioni in merito al caso *Sayadi and Vinck v. Belgium*³¹⁰. Il caso trae origine dalla comunicazione individuale presentata da Nabil Sayadi e Patricia Vinck, marito e moglie, entrambi di nazionalità belga, i quali lamentavano di essere vittime di violazioni degli artt. 2, 4, 14, 12, 15, 17, 18, 22, 26 e 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

La segnalazione dei nomi dei ricorrenti al Comitato delle sanzioni era avvenuta, ad opera del governo belga, il 19 novembre 2002, ossia solo poche settimane dopo

³⁰⁷ Tribunale di primo grado, sentenza 12 dicembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran (OMPI) c. Consiglio dell’Unione europea*, causa T-228/02, cit., par. 128. Cfr. altresì M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 234.

³⁰⁸ Come si desume dal già menzionato art. 11, 3° comma, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109.

³⁰⁹ Si veda M. L. PADELLETTI, *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 235.

³¹⁰ Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, riprodotta in UN. Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006 del 29 dicembre 2008, cit. Per un commento in margine al caso *Sayadi and Vinck v. Belgium* si vedano, tra gli altri: M. ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste*, cit., pp. 674-675; P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., pp. 418-422; J. F. FLAUSS, *Les “listes noires” de l’O.N.U. devant le Comité*; cit.; F. KRENC, *La Belgique “condamnée” pour la première fois par le Comité*, cit.; M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee’s Views in Sayadi v. Belgium*, cit.; M. SCHEININ, *Is the ECJ Ruling in Kadi Incompatible*, cit., p. 57 ss. (specie pp. 57-63).

l'avvio di un'indagine penale nei loro confronti per sospetta appartenenza alla rete terroristica di Al Qaeda³¹¹.

Nel gennaio 2003 i nominativi degli autori della comunicazione erano stati inseriti nelle liste nere adottate dal Consiglio di sicurezza, in quanto ricoprivano rispettivamente la carica di direttore e segretaria della *Fondation Secours International*, divisione europea della *Global Relief Foundation*, associazione americana oggetto di *listing* dal 22 ottobre 2002³¹². L'associazione *Fondation Secours International* era un'istituzione caritatevole musulmana, avente lo scopo di finanziare progetti umanitari a beneficio dei musulmani presenti nei diversi paesi del mondo.

Alle suddette liste nere del Consiglio di sicurezza era stata data attuazione nell'Unione europea tramite il Regolamento (CE) n. 145/2003, adottato dalla Commissione il 27 gennaio 2003, recante nona modifica del Regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone 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 del Consiglio³¹³; tuttavia ai ricorrenti non era stato consentito l'accesso alle informazioni rilevanti che giustificavano il loro inserimento nelle *black list*. Il Belgio aveva adempiuto all'obbligo di attuare le liste nere del Consiglio di sicurezza nel proprio ordinamento attraverso l'emissione dell'ordine ministeriale del 31 gennaio 2003. Il *listing* dei ricorrenti comportò il congelamento dei loro fondi e delle loro risorse economiche e finanziarie, oltre all'interdizione di lasciare il territorio dello Stato belga.

Dopo aver inoltrato svariate richieste ai ministri del Belgio e alle autorità competenti dell'Unione europea ed alle Nazioni Unite per ottenere la rimozione dei loro nominativi dalle liste nere, i ricorrenti si rivolsero al Tribunale di prima istanza di Bruxelles. L'11 febbraio 2005 essi ottennero un'ordinanza con cui si ingiungeva allo Stato belga di intentare con urgenza la procedura prevista dal Comitato per le sanzioni per ottenere il *de-listing* dei ricorrenti. In ottemperanza all'ordine del Tribunale, il 22 febbraio del 2005 il Belgio richiese al Comitato delle sanzioni di procedere alla cancellazione dei loro nomi dalle liste nere, ma il *de-listing* fu rifiutato³¹⁴. Il 19 dicembre del medesimo anno il Tribunale di prima istanza di Bruxelles confermò l'innocenza dei ricorrenti, archiviando il caso dopo più di tre anni d'indagini. L'anno seguente il Belgio presentò una nuova richiesta di rimozione dei loro nominativi dalle

³¹¹ V. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 2.2; P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 418.

³¹² Per un resoconto dei fatti all'origine del caso *Sayadi and Vinck* cfr. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., para. 2.1-2.6.

³¹³ Si veda l'allegato I del Regolamento (CE) n. 145/2003, adottato dalla Commissione il 27 gennaio 2003, recante nona modifica del Regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone 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 del Consiglio, che aggiunge i nomi dei ricorrenti all'elenco delle persone fisiche sottoposte al *listing*.

³¹⁴ Cfr. M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium*, cit., p. 521; F. KRENC, *La Belgique "condamnée" pour la première fois par le Comité*, cit., p. 622.

black list, ma l'esito fu infruttuoso³¹⁵.

Dinanzi al Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, i ricorrenti asserirono la violazione di svariate disposizioni del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Per ciò che concerne la violazione dell'art. 14, par. 1, del Patto³¹⁶, gli autori della comunicazione osservavano che i loro nominativi erano stati inseriti nelle *black list* e i loro fondi congelati in assenza di una decisione giudiziaria in materia. Sebbene lo Stato belga sostenesse che le sanzioni erano misure amministrative di natura temporanea, essi ritenevano che, di fatto, le sanzioni individuali fossero equivalenti alle sanzioni penali e l'assenza di un intervento giudiziario non poteva dunque essere giustificato³¹⁷. Secondo l'interpretazione dei ricorrenti, erano stati violati il principio di presunzione d'innocenza, il diritto a un rimedio effettivo, e il diritto alle garanzie processuali; in particolare, il fatto che il Belgio avesse proposto l'inserimento dei loro nominativi nelle liste nere in mancanza d'informazioni rilevanti che giustificassero l'adozione di una simile misura³¹⁸ configurava una violazione del principio della presunzione d'innocenza protetto dall'art. 14, par. 2, del Patto³¹⁹.

I ricorrenti asserivano altresì che la procedura stabilita dal Comitato delle sanzioni rivelava una mancanza delle garanzie processuali fondamentali, quali il principio di "*equality of arms*", violando così l'art. 14, par. 3, del Patto³²⁰. Essi si

³¹⁵ V. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par 8.3; F. KRENC, *La Belgique "condamnée" pour la première fois par le Comité*, cit., p. 622.

³¹⁶ L'art. 14, par. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici stabilisce espressamente quanto segue: "All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law. The Press and the public may be excluded from all or part of a trial for reasons of morals, public order (ordre public) or national security in a democratic society, or when the interest of the private lives of the parties so requires, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice; but any judgment rendered in a criminal case or in a suit at law shall be made public except where the interest of juvenile persons otherwise requires or the proceedings concern matrimonial disputes or the guardianship of children".

³¹⁷ Cfr. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par 3.3.

³¹⁸ La sola motivazione addotta dallo Stato belga a sostegno della richiesta di *listing* dei ricorrenti consisteva nell'esistenza di (presunti) motivi per ritenere che essi avessero legami con l'associazione "madre" *Global Relief Foundation*, e di conseguenza anche con la rete di Al Qaeda. Inoltre la proposta di *listing* era giunta il 19 novembre 2002, vale a dire soltanto pochi giorni dopo l'apertura delle indagini a carico dei ricorrenti, il che la faceva apparire prematura e ingiustificata. Cfr. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par 3.4.

³¹⁹ L'art. 14, par. 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici prevede che: "Everyone charged with a criminal offence shall have the right to be presumed innocent until proved guilty according to law".

³²⁰ L'art. 14, par. 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici recita testualmente: "In the determination of any criminal charge against him, everyone shall be entitled to the following minimum guarantees, in full equality:

- a) To be informed promptly and in detail in a language which he understands of the nature and cause of the charge against him;
- b) To have adequate time and facilities for the preparation of his defence and to communicate with counsel of his own choosing;
- c) To be tried without undue delay;

trovavano in una posizione di svantaggio nella prospettazione del loro caso, a causa dell'assenza di trasparenza e del mancato rispetto del diritto a essere informati che caratterizza le procedure di *listing* e di *de-listing*³²¹.

I sig. Sayadi e Vinck consideravano che il loro *listing* violasse altresì il principio della legalità delle pene di cui all'art. 15 del Patto³²²; nonostante lo Stato belga sostenesse che l'inserimento dei loro nominativi nelle *black list* era la diretta conseguenza del reato da loro commesso, essi facevano notare che non era reso noto il reato loro contestato³²³.

Per quanto riguarda invece l'asserita violazione dell'art. 2, par. 3, del Patto³²⁴, i ricorrenti affermavano di non avere a disposizione un rimedio effettivo nell'ordinamento interno con cui sollecitare la conclusione delle indagini penali nei loro confronti³²⁵. L'art. 136 del codice di procedura penale belga prevede espressamente che: “*Si l'instruction n'est pas clôturée après une année, la chambre des mises en accusation peut être saisie par requête adressée au greffe de la cour d'appel par l'inculpé ou la partie civile*”. A tal proposito, essi facevano riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo per dimostrare che il rimedio in questione non poteva essere considerato effettivo³²⁶, richiamando in particolare la pronuncia *Stratégies et Communications et Dumoulin c. Belgique* ove la Corte europea aveva statuito che “*l'article 136 du code d'instruction criminelle soulève certaines*

d) To be tried in his presence, and to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing; to be informed, if he does not have legal assistance, of this right; and to have legal assistance assigned to him, in any case where the interests of justice so require, and without payment by him in any such case if he does not have sufficient means to pay for it;

e) To examine, or have examined, the witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him;

f) To have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court;

g) Not to be compelled to testify against himself or to confess guilt”.

³²¹ Cfr. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 3.7.

³²² L'art. 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici così statuisce:

“1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence, under national or international law, at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time when the criminal offence was committed. if, subsequent to the commission of the offence, provision is made by law for the imposition of a lighter penalty, the offender shall benefit thereby.

2. Nothing in this article shall prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations”.

³²³ Cfr. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 3.5.

³²⁴ L'art. 2, par. 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici dispone quanto segue:

“ Each State Party to the present Covenant undertakes:

1. To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity; to ensure that any person claiming such a remedy shall have his rights thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy;

2. To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted”.

³²⁵ Si veda Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 3.6.

³²⁶ *Ibidem*.

*questions de droit interne belge qui pour l'instant, d'après les informations fournies, n'ont pas encore été résolues. D'autre part, le Gouvernement lui-même n'a mentionné aucun exemple de la pratique interne attestant que la chambre des mises en accusation aurait fait droit à une requête fondée sur l'article 136, alinéa 2, d'une personne non inculpée. Dans ces conditions, la Cour estime que la voie de recours mentionnée ne répondait pas aux exigences de l'article 13 de la Convention car elle n'existait pas à un degré suffisant de certitude*³²⁷.

Essi consideravano inoltre di essere stati vittime di una violazione dell'art. 12 del Patto³²⁸, in quanto si trovavano nell'impossibilità di viaggiare liberamente o di lasciare il Belgio³²⁹.

In merito all'asserita violazione dell'art. 17 del Patto³³⁰ a tutela del diritto alla privacy, essi sottolineavano come il *listing* avesse reso ampiamente disponibili informazioni strettamente personali, rovinando così la reputazione del sig. Sayadi³³¹.

Infine i ricorrenti affermavano che i requisiti stabiliti dall'art. 4, par. 1, del Patto³³² non sarebbero stati soddisfatti nel caso di specie. L'emergenza pubblica rappresentata dal fenomeno del terrorismo internazionale e del suo finanziamento si sarebbe tradotta nell'adozione di misure e nell'attuazione di procedure che generavano discriminazioni basate sulla fede musulmana, in violazione dei precetti di cui all'art. 26 del Patto³³³.

Da parte sua, il Belgio aveva invocato gli artt. 25 e 103 della Carta delle Nazioni Unite per giustificare il proprio comportamento, trincerandosi dietro gli obblighi

³²⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 luglio 2002, *Stratégies et Communications et Dumoulin c. Belgique*, ric. n. 37370/97, para. 55-56.

³²⁸ L'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici recita testualmente:
 "1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.
 2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.
 3. The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant.
 4. No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country".

³²⁹ Cfr. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 3.9.

³³⁰ L'art. 17 Patto internazionale sui diritti civili e politici stabilisce quanto segue:
 "1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.
 2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks".

³³¹ Cfr. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 3.11.

³³² Secondo quanto previsto dall'art. 4, par. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici:
 "In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin". Nel secondo paragrafo della suddetta disposizione si aggiunge che non sono comunque possibili deroghe agli art. 6, 7, 8 par. 1 e 2, 11, 15, 16 e 18 del Patto. Infine il par. 3 dell'art. 4 stabilisce i requisiti procedurali che lo Stato contraente deve rispettare per esercitare il proprio diritto di deroga.

³³³ V. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 3.13.

derivanti dalla Carta³³⁴. Poiché il *listing* dei ricorrenti era avvenuto tramite una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata *ex capitulo* VII della Carta, il Belgio argomentava che, in virtù della copertura offerta dall'art. 103, gli obblighi discendenti da tale risoluzione avevano la prevalenza sugli obblighi scaturenti dal Patto internazionale sui diritti civili e politici³³⁵. In particolare, lo Stato belga asseriva che, qualora il Comitato avesse voluto dichiarare che la condotta statale era incompatibile con le previsioni del Patto, gli artt. 25 e 103 della Carta avrebbero impedito di accertare l'illegittimità di tale condotta³³⁶. L'art. 103 non sarebbe una mera clausola di esenzione che autorizza il non adempimento di un obbligo confliggente con la Carta, ma in caso di conflitto tra la Carta e altri obblighi internazionali esige altresì la conformità con la Carta e con le decisioni del Consiglio di sicurezza³³⁷. Tale norma solleverebbe perciò lo Stato dalla propria responsabilità per il mancato adempimento di un altro obbligo internazionale gerarchicamente inferiore alla Carta. Di conseguenza, poichè gli obblighi discendenti dalla Carta prevalgono sugli altri, uno Stato membro delle Nazioni Unite che realizza i propri obblighi in virtù della Carta non può incorrere in alcuna responsabilità ai sensi del Patto³³⁸.

Per ciò che riguarda l'ammissibilità della comunicazione in oggetto, il Comitato dei diritti umani rigettava le obiezioni sollevate dallo Stato belga, secondo cui il Comitato non era abilitato a controllare le risoluzioni decise dal Consiglio di sicurezza, né le misure nazionali miranti all'esecuzione delle stesse risoluzioni³³⁹, e dichiarava la propria competenza a conoscere del caso. Dopo aver rammentato l'impossibilità di prendere in considerazione le presunte violazioni della Carta o le dichiarazioni che contestano le regole delle Nazioni Unite in tema di la lotta al terrorismo, il Comitato si considerava competente a esaminare una comunicazione individuale in cui si asseriva che uno Stato parte aveva violato i diritti stabiliti nel Patto, indipendentemente dalla fonte degli obblighi attuati dallo Stato³⁴⁰.

A proposito del requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni, il Belgio obiettava che gli autori della comunicazione non avevano esaurito i ricorsi messi a disposizione dall'ordinamento interno, giacché non avevano invocato la c.d. "clausola umanitaria", considerata alla stregua di un rimedio effettivo. Viceversa, a parere del Comitato dei diritti umani la clausola umanitaria, prevista dalla risoluzione n. 1452

³³⁴ F. KRENC, *La Belgique "condamnée" pour la première fois par le Comité*, cit., p. 622.

³³⁵ M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium*, cit., p. 523.

³³⁶ Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par 8.1.

³³⁷ *Ibidem*.

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ Il Belgio aveva affermato che i ricorrenti non erano soggetti alla propria giurisdizione (ai sensi dell'art. 1 del Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti civili e politici) e aveva inoltre sostenuto l'inammissibilità di tale comunicazione, in quanto le regole riguardanti l'esame delle comunicazioni individuali avrebbero precluso ai ricorrenti di contestare dinanzi al Comitato dei diritti umani le misure intraprese da uno Stato parte per attuare gli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite (cfr. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 7.2).

³⁴⁰ Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 7.2. Cfr. altresì F. KRENC, *La Belgique "condamnée" pour la première fois par le Comité*, cit., p. 622.

(2002) del Consiglio di sicurezza e trasposta nel regolamento (CE) n. 561/2003, non rappresentava un rimedio effettivo, poiché l'applicazione di tale clausola avrebbe consentito ai ricorrenti di ottenere una somma sufficiente a coprire le loro spese di base, ma non avrebbe rimediato alle violazioni dei loro diritti³⁴¹.

Prima di passare all'analisi delle singole violazioni allegate dai ricorrenti, il Comitato decideva d'ufficio di analizzare preliminarmente l'eventuale rilevanza dell'art. 46 del Patto. In base a quanto statuito da tale norma "*nothing in the present Covenant shall be interpreted as impairing the provisions of the Charter of the United Nations and of the constitutions of the specialized agencies which define the respective responsibilities of the various organs of the United Nations and of the specialized agencies in regard to the matters dealt with in the present Covenant*". Nell'opinione del Comitato, non vi era nulla nel caso di specie che implicasse l'interpretazione di una disposizione del Patto in senso pregiudizievole per le norme della Carta delle Nazioni Unite³⁴². Poiché il caso riguardava la compatibilità con il Patto delle misure nazionali adottate da uno Stato parte per l'attuazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza, il Comitato riteneva di poter asserire che l'art. 46 non aveva rilevanza nel caso in esame³⁴³.

Ciò che stupisce nel ragionamento svolto a tal proposito dal Comitato è l'assenza di un qualsivoglia riferimento all'art. 103 della Carta³⁴⁴. In altre parole, è come se il Comitato intendesse esercitare la propria competenza circa il controllo delle sanzioni individuali facendo completamente astrazione di tale norma, quasi che l'articolo in questione fosse considerato inoperante in questo ambito³⁴⁵. Così facendo, il Comitato evita di affrontare la questione centrale relativa all'eventuale conflitto tra gli obblighi incombenti sullo Stato parte in virtù della Carta, da un lato, e in forza del Patto, dall'altro lato, e di pronunciarsi in merito al presunto primato della Carta³⁴⁶.

Questo atteggiamento è stato piuttosto criticato, tanto che alcuni membri dello stesso Comitato hanno deciso di prendere individualmente posizione rispetto alla questione della presunta prevalenza o meno degli obblighi derivanti dalla Carta³⁴⁷. Vi è stato infatti chi ha sostenuto che il primato degli obblighi discendenti dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza troverebbe il proprio fondamento nella tradizionale interpretazione fornita all'art. 103 della Carta³⁴⁸. Altri hanno invece suggerito di

³⁴¹ V. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 7.4.

³⁴² Cfr. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 10.3.

³⁴³ *Ibidem*.

³⁴⁴ V. M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium*, cit., p. 524; F. KRENC, *La Belgique "condamnée" pour la première fois par le Comité*, cit. p. 622.

³⁴⁵ J. F. FLAUSS, *Les "listes noires" de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme*, cit., p. 376; M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium*, cit., p. 526.

³⁴⁶ Così J. F. FLAUSS, *Les "listes noires" de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme*, cit., p. 376.

³⁴⁷ Si fa riferimento alle opinioni di alcuni membri del Comitato, vale a dire all'opinione dissenziente di Wedgwood, all'opinione dissenziente di Shearer, all'opinione concorrente di Iwasawa ed infine all'opinione concorrente di Rodley.

³⁴⁸ Cfr. l'opinione dissenziente di Wedgwood (v. in particolare il par. 5 dell'opinione

considerare l'obbligo degli Stati membri delle Nazioni Unite di conformarsi alle decisioni prese dal Consiglio di sicurezza *ex* capitolo VII della Carta alla stregua delle limitazioni necessarie per la tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico (ammesse, ad esempio, anche dall'art. 12, par. 3, del Patto); in tal modo, il Comitato sarebbe legittimato a effettuare un controllo sulla necessità e la proporzionalità di una simile misura restrittiva e l'obbligo degli Stati di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza sarebbe bilanciato con il rispetto dei diritti umani garantiti dal Patto³⁴⁹. Infine vi è stato altresì chi ha proposto il ricorso a una serie di criteri con cui interpretare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza per evitare di incorrere in un eventuale conflitto tra gli obblighi della Carta e quelli derivanti dal Patto internazionale sui diritti civili e politici³⁵⁰.

Per ciò riguarda invece l'esame nel merito delle violazioni allegate dagli autori della comunicazione, il Comitato pare distinguere le situazioni a seconda che si tratti di "diritti sostanziali" (libertà di circolazione e soggiorno e diritto al rispetto della reputazione e dell'onore) oppure di "diritti procedurali" (garanzie processuali fondamentali e diritto al rimedio effettivo)³⁵¹, finendo per assicurare una tutela effettiva

individuale) e l'opinione dissenziente di Shearer (si veda il par. 3 di tale opinione ove si afferma: "The State party was under an obligation to carry out the decisions of the United Nations Security Council by reason of article 25 of the Charter of the United Nations. Obligations under the Charter have priority over all other obligations by reason of Article 103 of the Charter. The Committee's reasoning, especially in paragraph 10.6 of its Views, appears to regard the Covenant as on a par with the United Nations Charter, and as not subordinate to it. Human rights law must be accommodated within, and harmonized with, the law of the Charter as well as the corpus of customary and general international law").

³⁴⁹ Cfr. l'opinione concorrente di Iwasawa ove si asserisce quanto segue: "I take note that, besides Article 103, the Charter contains Article 24 which provides that in discharging its duties for the maintenance of international peace and security, "the Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations". Article 1, paragraph 3, stipulates that one of the Purposes of the United Nations is to promote and encourage "respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion", and Article 55 (c) provides that "the United Nations shall promote ... universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion". And, under Article 25 of the Charter, the Members agreed to accept and carry out the decisions of the Security Council "in accordance with the present Charter". Against this background, in the present case, the Committee examined the actions of the State party in light of the obligations it had undertaken under the Covenant. The State parties to the Covenant are obliged to comply with the obligations under it to the maximum extent possible, even when they implement a resolution of the United Nations Security Council. The Charter of the United Nations is a "relevant rule of international law" to be taken into account in interpreting the Covenant in accordance with article 31 (3) (c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties. The Committee properly notes that "the obligation to comply with the Security Council decisions adopted under Chapter VII of the Charter may constitute a 'restriction' covered by article 12, paragraph 3, which is necessary to protect national security or public order". Cfr. sul punto anche J. F. FLAUSS, *Les "listes noires" de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme*, cit., p. 377.

³⁵⁰ Si veda l'opinione concorrente di Rodley; tale membro del Comitato individua cinque criteri interpretativi da utilizzare nel processo di interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, vale a dire: 1) presumere che il Consiglio di sicurezza nell'attuazione delle proprie risoluzioni non abbia inteso violare i diritti umani; 2) presumere che, in ogni caso, non vi era l'intenzione di violare una norma imperativa in materia di diritti umani; 3) presumere che non c'era l'intenzione di violare i c.d. diritti umani "inderogabili"; 4) tenere presente che anche in relazione ai diritti derogabili in caso di pubblica emergenza, le deroghe dovrebbero essere "condizionate" dai principi di necessità e proporzionalità; 5) ed infine ricordare che la prassi dello Stato in merito alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza sarà un fattore interpretativo rilevante.

³⁵¹ J. F. FLAUSS, *Les "listes noires" de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme*, cit., p.

solamente alla prima categoria di diritti.

In merito alla presunta violazione dell'art. 12 del Patto, il Comitato osservava che nel caso di specie vi era stata una limitazione del diritto dei ricorrenti di circolare liberamente. Ai sensi del Patto, la libertà di circolazione e di soggiorno non ha carattere assoluto, ma può essere soggetta a restrizioni, purché tali limitazioni siano previste per legge, siano necessarie per la tutela della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o degli altrui diritti riconosciuti dal Patto. Secondo il *General Comment n. 27*, non è sufficiente che le restrizioni perseguano scopi legittimi, ma devono essere altresì necessarie e conformi al principio di proporzionalità³⁵².

Dopo aver ricordato che *il travel ban* cui erano soggetti i ricorrenti era previsto dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza a cui lo Stato parte si considerava vincolato in virtù della Carta delle Nazioni Unite, il Comitato affermava che spettava ad esso, in quanto garante dei diritti protetti dal Patto, verificare se ed in quale misura gli obblighi incombenti sullo Stato belga in forza delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza potevano giustificare una violazione della libertà di circolazione³⁵³.

L'obbligo di conformarsi alle decisioni del Consiglio di sicurezza adottate *ex* capitolo VII della Carta poteva costituire una restrizione "coperta" dall'art. 12, par. 3, del Patto e necessaria per proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale. Tuttavia, bisogna notare che *il travel ban* era la diretta conseguenza dell'azione del Belgio che aveva trasmesso i nomi degli autori al Comitato delle sanzioni³⁵⁴. Sebbene lo Stato belga non fosse competente a rimuovere i nominativi dei ricorrenti dalle liste nere delle Nazioni Unite e dell'UE, il Comitato ritenne lo Stato parte responsabile per la presenza dei nomi degli autori sulle *black list* e per il risultante *travel ban*³⁵⁵. Alla luce dei fatti (in particolare della circostanza che l'indagine penale nei confronti dei ricorrenti era stata archiviata nel 2005 e delle richieste di *de-listing* inoltrate dal Belgio in ben due occasioni), il Comitato considerò che le restrizioni apportate alla libertà di circolazione degli autori non fossero necessarie per la tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico e dichiarò l'avvenuta violazione dell'art. 12 del Patto³⁵⁶.

Con riguardo all'allegata violazione dell'art. 17 del Patto, il Comitato notava che l'art. 17 impone agli Stati parti di adottare le misure (legislative e non) necessarie per rendere effettivo il divieto di interferenze o attacchi al diritto alla privacy. Nel caso in

378.

³⁵² Cfr. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 10. 5.

³⁵³ Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 10. 6. V. M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium*, cit., p. 526.

³⁵⁴ Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 10.7.

³⁵⁵ *Ibidem*. Si vedano P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 419; M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium*, cit., p. 530.

³⁵⁶ Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par. 10.8. Cfr. P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 419; M. SCHEININ, *Is the ECJ Ruling in Kadi Incompatible*, cit., p. 61.

esame, la presenza dei nominativi degli autori (con i relativi dettagli personali) sul sito internet del Comitato delle sanzioni e sulla Gazzetta ufficiale del Belgio rappresentava una violazione del loro onore e della loro reputazione, a causa dell'associazione negativa che le persone avrebbero potuto effettuare tra i loro nomi ed il titolo della lista nera³⁵⁷. Dopo aver ribadito che lo Stato parte non era competente a rimuovere i nomi degli autori dalle *black list* delle Nazioni Unite e dell'Unione europea, il Comitato giudicò responsabile lo Stato per la presenza dei loro nomi sulle liste nere e per essere venuto meno all'obbligo di proteggere l'onore e la reputazione dei soggetti interessati³⁵⁸. Di conseguenza, dichiarò che, alla luce dei fatti complessivamente considerati, si era verificata una violazione dell'art. 17 del Patto³⁵⁹.

Con riferimento all'asserita violazione dell'art. 14, para. 2 e 3, e dell'art. 15 del Patto, il Comitato considerò che le sanzioni individuali stabilite dal Consiglio di sicurezza, sebbene producessero delle conseguenze severe sugli individui che ne sono afflitti, non erano qualificabili come “*criminal charge*” ai sensi dell'art. 14 del Patto³⁶⁰. Perciò l'organismo in questione escludeva che si potessero invocare le disposizioni dei para. 2 e 3 dell'art. 14, applicabili alle sole accuse penali³⁶¹.

Infine in relazione alla presunta violazione degli artt. 2, par. 3, e 14, par. 1, del Patto, il Comitato dei diritti umani asserì che gli autori della comunicazione avevano a disposizione un rimedio effettivo che, nei limiti della giurisdizione dello Stato belga, aveva garantito un esito positivo consistente nella presentazione di due richieste di *de-listing* al Comitato delle sanzioni³⁶². Difatti i ricorrenti avevano avuto la possibilità di citare il Belgio dinanzi al Tribunale di prima istanza di Bruxelles, che condannò lo Stato belga a richiedere, con urgenza, al Comitato delle sanzioni la rimozione dei loro nominativi dalle liste nere. A giudizio del Comitato, ciò dimostrava che il Belgio non aveva violato gli artt. 2, par. 3, e 14, par. 1, del Patto³⁶³.

³⁵⁷ Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par 10.12. Si veda altresì J. F. FLAUSS, *Les “listes noires” de l’O.N.U. devant le Comité des droits de l’homme*, cit., p. 379.

³⁵⁸ V. P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 420.

³⁵⁹ Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par 10.13. Cfr. M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee’s Views in Sayadi v. Belgium*, cit., p. 530.

³⁶⁰ Per una critica della conclusione raggiunta dal Comitato dei diritti umani a tale proposito si veda M. SCHEININ, *Is the ECJ Ruling in Kadi Incompatible*, cit., p. 62, il quale sostiene invece che le sanzioni individuali adottate nei confronti dei ricorrenti siano equiparabili alle accuse penali per la severità insita in tali misure, ragion per cui avrebbero dovuto trovare applicazione le garanzie processuali di cui all'art. 14, para. 2 e 3 del Patto.

³⁶¹ V. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par 10.11. In tal senso si veda anche P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 420; J. F. FLAUSS, *Les “listes noires” de l’O.N.U. devant le Comité des droits de l’homme*, cit., p. 380.

³⁶² Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par 10.9. V. J. F. FLAUSS, *Les “listes noires” de l’O.N.U. devant le Comité des droits de l’homme*, cit., p. 381.

³⁶³ Cfr. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par 10.9.

In conclusione, il Comitato rammentò che lo Stato parte era tenuto a fornire agli autori della comunicazione un rimedio effettivo: il Belgio doveva fare il possibile per ottenere al più presto il *de-listing* degli interessati, oltre a fornire ai ricorrenti una qualche forma di compensazione³⁶⁴. In altri termini, il Comitato esortò lo Stato belga ad agire in protezione diplomatica al fine di ottenere la radiazione dei nominativi degli autori dalle *black list*³⁶⁵. In seguito alla condanna riportata dinanzi al Comitato dei diritti umani, lo Stato belga si attivava di fronte al Comitato delle sanzioni e il 20 luglio 2009 finalmente otteneva il *de-listing* dei sig. Sayadi e Vinck³⁶⁶.

Se da un lato la decisione del Comitato dei diritti umani è stata ben accolta, poiché rappresenta un passo avanti in direzione di una maggiore tutela dei diritti umani degli individui colpiti dalle sanzioni mirate decise dal Consiglio di sicurezza³⁶⁷, si deve tuttavia far notare che da più parti si è criticata la scelta del Comitato di non prendere affatto posizione circa il presunto conflitto tra gli obblighi discendenti dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e gli obblighi esistenti in materia di diritti dell'uomo³⁶⁸.

In dottrina è stato suggerito che il Comitato avrebbe avuto tre diverse alternative³⁶⁹; la prima alternativa era rappresentata dall'approccio utilizzato dai giudici della *House of Lords* in occasione del caso *Al-Jedda*: il Comitato avrebbe dunque potuto asserire che, in virtù dell'art. 103 della Carta, il Patto internazionale sui diritti civili e politici era "messo in disparte" dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza³⁷⁰.

Viceversa, la seconda opzione a disposizione del Comitato consisteva nel tentare di minimizzare il potenziale conflitto attraverso un'interpretazione "armonizzante" delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e delle norme del Patto. Uno strumento utile a tal fine sarebbe stato presumere che il Consiglio di sicurezza, nelle proprie azioni a tutela della pace e della sicurezza internazionale, non intenda in alcun modo violare i diritti umani³⁷¹, come ribadito più volte nelle risoluzioni emanate dallo stesso organo³⁷².

³⁶⁴ Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., par 12. Si veda altresì P. BONETALLI, *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo*, cit., p. 420.

³⁶⁵ V. J. F. FLAUSS, *Les "listes noires" de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme*, cit., p. 382. Per un commento sull'eventuale obbligo degli Stati di agire in protezione diplomatica per la tutela dei soggetti colpiti dalle sanzioni individuali si rinvia a M. GESTRI, *Consiglio di Sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in "protezione diplomatica" dei singoli?*, in *Diritti individuali e giustizia internazionale*. Liber Fausto Pocar, cit., p. 353 ss.

³⁶⁶ Consiglio di sicurezza SC/9711, Press releases concerning the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individual entities, "Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee removes names of two individuals from Consolidated List", 20 luglio 2009, reperibile all'indirizzo <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9711.doc.htm>. V. J. F. FLAUSS, *Les "listes noires" de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme*, cit., p. 382.

³⁶⁷ J. F. FLAUSS, *Les "listes noires" de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies*, cit., p. 383.

³⁶⁸ In tal senso cfr. M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium*, cit., p. 533.

³⁶⁹ M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium*, cit. *supra*, p. 533.

³⁷⁰ *Ibidem*.

³⁷¹ V. Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication n. 1472/2006, decisione 22 ottobre 2008, cit., opinione concorrente del membro del Comitato Sir Roger Rodley; M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v.*

A nostro avviso, un simile approccio risulterebbe convincente, in quanto confermato dalla prassi del Consiglio di sicurezza, oltre che dalla sentenza emessa dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Al-Jedda v. the United Kingdom*. Ivi la Corte ha asserito quanto segue: “*the Court considers that, in interpreting its resolutions, there must be a presumption that the Security Council does not intend to impose any obligation on Member States to breach fundamental principles of human rights. In the event of any ambiguity in the terms of a Security Council Resolution, the Court must therefore choose the interpretation which is most in harmony with the requirements of the Convention and which avoids any conflict of obligations. In the light of the United Nations’ important role in promoting and encouraging respect for human rights, it is to be expected that clear and explicit language would be used were the Security Council to intend States to take particular measures which would conflict with their obligations under international human rights law*”³⁷³.

Infine, in dottrina è stato osservato che la terza e ultima alternativa per il Comitato dei diritti umani sarebbe stato il riesame delle risoluzioni rilevanti del Consiglio di sicurezza; si sarebbe perciò trattato di verificare sia la validità “esterna” delle risoluzioni (in relazione alle norme imperative), che la validità “interna” delle risoluzioni (avendo come parametro di riferimento la stessa Carta delle Nazioni Unite)³⁷⁴. Questa opzione mostra tuttavia i suoi limiti; il Consiglio di sicurezza è vincolato dalla Carta (*ex art. 24*) al rispetto delle norme internazionali sui diritti umani, non soltanto a quelle di *jus cogens*, e ciò sembra ormai riconosciuto anche dal medesimo organo³⁷⁵.

Belgium, cit., p. 533.

³⁷² A titolo esemplificativo si possono citare: Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1465 (2003), 20 gennaio 2003, *Annex*, par. 6, risoluzione n. 1535 (2004), 26 marzo 2004, par. 4, risoluzione n. 1624 (2005), 14 settembre 2005, par. 4, risoluzione n. 1566 (2004), 8 ottobre 2004, par. 6, risoluzione n. 1963 (2010), 20 dicembre 2010, preambolo.

³⁷³ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 7 luglio 2011, *Al-Jedda v. the United Kingdom*, cit., par. 102.

³⁷⁴ M. MILANOVIC, *The Human Rights Committee’s Views in Sayadi v. Belgium*, cit., p. 535.

³⁷⁵ Cfr., ad esempio, Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1465 (2003), 20 gennaio 2003, *Annex*, par. 6 (“*States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee and humanitarian law*”).

CAPITOLO III

L'INCIDENZA DELLA CEDU SULL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

SOMMARIO: 1. Il rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e l'ordinamento dell'Unione europea. - 2. L'attuazione delle sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza da parte dell'Unione europea. - 3. Il principio della "protezione equivalente" dei diritti umani: dal caso *Bosphorus* alla decisione *Gasparini* della Corte europea dei diritti dell'uomo. - 4. La rilevanza della CEDU nell'ordinamento dell'Unione europea e la prospettiva dell'adesione dell'UE alla CEDU.

1. *Il rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e l'ordinamento dell'Unione europea*

La questione relativa al rapporto intercorrente tra la Carta delle Nazioni Unite e l'ordinamento dell'Unione europea¹ è stata esaminata di recente dai tribunali dell'Unione europea, investiti da numerosi ricorsi proposti da individui iscritti nelle liste nere del Consiglio di sicurezza, riprodotte in apposite liste "europee" allegate ai regolamenti adottati dall'Unione europea per dare attuazione alle suddette risoluzioni del Consiglio di sicurezza in tema di sanzioni individuali. Si procederà in particolare all'analisi della pronuncia resa dalla Corte di giustizia il 3 settembre 2008 nel caso *Kadi*² con cui la Corte ha annullato le due sentenze del Tribunale di primo grado del 21

¹ Sul tema del rapporto esistente tra Carta delle Nazioni Unite e ordinamento dell'UE cfr.: S. MARCHISIO, *Il primato della Carta*, cit.; G. GAJA, *Are the Effects of the UN Charter*, cit.

² Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit. La sentenza della Corte è stata sostanzialmente confermata dalla pronuncia resa il 30 settembre 2010 dal Tribunale (v. Tribunale dell'Unione europea (settima sezione), sentenza 30 settembre 2010, causa T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi c. Commissione europea*, cit.) a cui il ricorrente si era rivolto per chiedere l'annullamento del regolamento (CE) n. 1190/2008, adottato dalla Commissione europea il 28 novembre 2008, con cui si manteneva il nome del ricorrente nell'elenco annesso al regolamento n. 881/2002. La decisione del Tribunale è stata impugnata dalla Commissione europea (cfr. causa C-584/10 P, impugnazione proposta il 13 dicembre 2010 dalla Commissione europea avverso la sentenza del Tribunale 30 settembre 2010, causa T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi c. Commissione europea*, reperibile in <http://curia.europa.eu/>), dal Consiglio (v. causa C-593/10 P, impugnazione proposta il 16 dicembre 2010 dal Consiglio dell'Unione europea avverso la sentenza del Tribunale 30 settembre 2010, causa T-85/09, *Abdullah Kadi c. Commissione europea*, reperibile in <http://curia.europa.eu/>), e dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (cfr. causa C-595/10 P, impugnazione proposta il 16 dicembre 2010 dal Consiglio dell'Unione europea avverso la sentenza del Tribunale 30 settembre 2010, causa T-85/09, *Abdullah Kadi c. Commissione europea*, reperibile in <http://curia.europa.eu/>). Tra i numerosi contributi sulla sentenza di appello nel caso *Kadi* si vedano: H. BRODIER, *De l'importance, pour l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, du respect des garanties procédurales des droits fondamentaux des individus et organisations "blacklistés"*: CJCE, Gde. Ch., *Kadi c. Conseil et Al Barakaat c. Conseil*, 3 septembre 2008, C-402/05 P et C-415/05 P (affaires jointes), in *L'Europe des libertés*, 2009, n. 28 (janv. 2009), p. 28 ss.; E. CANNIZZARO, *Security Council Resolutions and EC Fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi Case*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*,

settembre 2005³ e si valuteranno le affermazioni contenute in tale sentenza a proposito della relazione esistente tra la Carta delle Nazioni Unite e l'ordinamento dell'UE, alla luce delle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona.

Prima di passare all'esame della sentenza emessa dalla Corte di giustizia nel caso *Kadi*, si deve ricordare quanto statuito dal Tribunale di primo grado in merito al rapporto tra il sistema delle Nazioni Unite e l'ordinamento dell'Unione europea⁴. Nelle sentenze rese il 21 settembre 2005, il Tribunale aveva rigettato le richieste dei ricorrenti, miranti ad ottenere l'annullamento di alcuni regolamenti dell'UE⁵ esecutivi delle

cit., p. 39 ss.; P. CASSIA, *Terrorisme international et droits fondamentaux: les leçons du droit communautaire. Commentaire sous Cour de justice des Communautés européennes, 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation*, aff. C-402/05 P et C-415/05 P, in *RFDA*, 2008, n. 6 (nov.-déc. 2008), p. 1204 ss.; A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite*, cit.; M. CREMONA, *EC Competence, «Smart Sanctions» and the Kadi Case*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, cit., p. 71 ss.; F. FRANCONI, *Kadi and the Vicissitudes of Access to Justice*, cit., p. 19 ss.; A. GATTINI, *op. cit.*; A. GIANELLI, *L'"autonomia" del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite*, cit.; N. LAVRANOS, *Judicial Review of UN Sanctions by the European Court of Justice*, in *NJIL*, 2009, p. 343 ss.; P. PALCHETTI, *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale*, cit.; R. PAVONI, *Freedom to Choose the Legal Means for Implementing UN Security Council Resolutions*, cit.; C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship between the Universal Legal Order*, cit.; T. TRIDIMAS, *Terrorism and ECJ: Empowerment and Democracy in the EC Legal Order*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, cit., p. 99 ss.

³ Si fa riferimento alle sentenze rese dal Tribunale di primo grado il 21 settembre 2005 nei casi *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione* (causa T-306/01), cit., e *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee* (causa T-315/01), cit. Per commenti alle sentenze in questione cfr.: 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 Consiglio di sicurezza e principi comunitari fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 1699 ss.; R. BROWN, *Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities: executive power and judicial supervision at European level*, in *EHRLR*, 2006, p. 456 ss.; M. BULTERMAN, *Fundamental Rights and the United Nations Financial Sanction Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of First Instance of the European Communities*, in *LJIL*, 2006, p. 753 ss.; E. CHITI, *La prevalenza del diritto delle Nazioni Unite su quello europeo*, in *GDA*, 2006, p. 150 ss.; B. CONCOLINO, *L'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza nella CE: competenza vincolata c. tutela dei diritti umani*, in *DPCE*, 2006, p. 147 ss.; C. ECKES, *Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures - The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance*, in *European Law Journal*, 2008, p. 74 ss.; A. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in *RDI*, 2006, p. 131 ss.; M. NETTESHEIM, *U.N. Sanctions Against Individuals - A Challenge to the Architecture of European Union Governance*, in *CMLR*, 2007, vol. 44, p. 567 ss.; C. NOVI, *Le sanzioni contro i talibani, Osama Bin Laden e Al-Qaeda al vaglio del Tribunale di primo grado della Comunità europea per (presunta) violazione dei diritti fondamentali*, in *DPCE*, 2006, p. 1259 ss.; E. SCISO, *Fundamental Rights and the Article 103 of the UN Charter before the Court of First Instance of the European Communities*, in *IYIL*, 2005, p. 137 ss.; C. TOMUSCHAT, *Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission; Case T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Council and Commission*, in *CMLR*, 2006, vol. 43, p. 537 ss.; S. ZASOVA, *La lutte contre le terrorisme à l'épreuve de la jurisprudence du Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in *RTDH*, 2008, p. 481 ss.

⁴ Cfr.: Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 181 e ss.; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 231 ss.

⁵ I regolamenti impugnati originariamente dai ricorrenti erano il regolamento (CE) n. 467/2001, adottato dal Consiglio in data 6 marzo 2001, il regolamento (CE) della Commissione n. 2199 del 12 novembre 2001 ed infine il regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio, adottato il 27 maggio 2002, che

risoluzioni del Consiglio di sicurezza che stabilivano misure sanzionatorie nei confronti di individui ed entità inseriti nelle *black list* predisposte dal Consiglio di sicurezza.

Il Tribunale escludeva infatti di poter compiere un sindacato di validità circa la legittimità “interna” (vale a dire alla luce dei principi del diritto dell’Unione) del regolamento contestato, in quanto si sarebbe trattato di un atto vincolato all’esecuzione di decisioni del Consiglio di sicurezza *ex* capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite⁶.

Secondo il Tribunale era necessario considerare preliminarmente “*il legame tra l’ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l’ordinamento giuridico nazionale o comunitario, nonché in quale misura le competenze della Comunità e dei suoi Stati membri siano vincolate dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite*”, onde accertare il fondamento e la portata della propria competenza⁷.

Dopo aver sottolineato che gli obblighi degli Stati membri dell’ONU ai sensi della Carta delle Nazioni Unite prevalgono sia sul diritto interno, in virtù dei principi del diritto internazionale consuetudinario⁸, sia sul diritto internazionale pattizio (*ex* art. 103 della Carta)⁹, il Tribunale sostiene che tale prevalenza riguarda altresì il Trattato CE, come si desume dall’art. 307 del suddetto Trattato¹⁰ che contiene una clausola di salvaguardia degli obblighi assunti dagli Stati membri precedentemente al Trattato o alla loro adesione ad esso¹¹.

Il Tribunale precisa però che, a differenza dei suoi Stati membri, la Comunità in

abrogava in maniera esplicita il regolamento (CE) n. 467/2001. L’esame del Tribunale si è però concentrato sul regolamento (CE) n. 881/2002 che attuava la risoluzione n. 1390 (2002) del Consiglio di sicurezza.

⁶ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., para. 214-221. Cfr. in argomento: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 56; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 225; E. SCISO, *Articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite e problemi di giustiziabilità*, cit., p. 1213 s.

⁷ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 228; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 178. Cfr.: G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order*, cit., p. 2; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 280; A. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale* cit., p. 131; P. PIRRONE, *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale*, cit., p. 60.

⁸ V. Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 232.

⁹ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 233. Cfr. E. SCISO, *Articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite e problemi di giustiziabilità*, cit., p. 1214.

¹⁰ Ai sensi dell’art. 307 del TCE (corrispondente all’attuale art. 351 del TFUE): “le disposizioni del presente Trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall’altra”.

¹¹ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 235. Cfr.: E. CHITI, *La prevalenza del diritto delle Nazioni Unite*, cit., p. 151; B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di Sicurezza e diritti fondamentali*, cit., pp. 336-337; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 280; C. NOVI, *Le sanzioni contro i talibani, Osama Bin Laden e Al-Qaeda*, cit., p. 1274; E. SCISO, *Articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite e problemi di giustiziabilità*, cit., pp. 1214-1215; C. TOMUSCHAT, *Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation*, cit., p. 541.

quanto tale non è direttamente vincolata alla Carta delle Nazioni Unite, perciò non è tenuta in base al diritto internazionale ad accettare ed applicare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, in conformità all'art. 25 della Carta¹². Ciò è dovuto al fatto che la Comunità non è membro delle Nazioni Unite, non è destinataria delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, né subentra nei diritti e negli obblighi dei suoi Stati membri¹³.

Tuttavia “*la Comunità deve considerarsi vincolata agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, alla stessa stregua dei suoi Stati membri, in base allo stesso Trattato che la istituisce*”¹⁴. A tal proposito, il Tribunale considera rilevanti gli artt. 297¹⁵ e 307 del Trattato CE che dimostrano l'intenzione degli Stati membri di rispettare gli impegni derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite¹⁶ ed implicano “*l'obbligo delle*

¹² Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 192; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 242. Cfr.: A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 181; A. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale*, cit., p. 133; S. MARCHISIO, *Il primato della Carta*, cit., p. 96; C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship between the Universal Legal Order*, cit., p. 13.

¹³ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 192; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 242. V. altresì B. CONCOLINO, *L'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza nella CE*, cit., p. 152. In senso conforme a quanto statuito dal Tribunale di primo grado si vedano le osservazioni di A. LANG, *op. cit.*, p. 51.

¹⁴ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 243; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 193. Cfr. sul punto: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 57; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 184; 150; B. CONCOLINO, *L'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza nella CE*, cit., p. 150; B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di Sicurezza e diritti fondamentali*, cit., p. 337; G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order*, cit., p. 20; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 225; A. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale*, cit., p. 133; M. NETTESHEIM, *U.N. Sanctions Against Individuals - A Challenge*, cit., p. 574 e p. 585; C. NOVI, *Le sanzioni contro i talibani, Osama Bin Laden e Al-Qaeda*, cit., p. 1273; S. MARCHISIO, *Il primato della Carta*, cit., p. 96.

¹⁵ L'art. 297 del TCE recitava testualmente: “Gli Stati membri si consultano al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato comune abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere nell'eventualità di gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico, in caso di guerra o di grave tensione internazionale che costituisca una minaccia di guerra ovvero per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”.

¹⁶ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 246; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 196. Si vedano altresì: B. CONCOLINO, *L'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza nella CE*, cit., p. 150; G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order*, cit., p. 21; C. ECKES, *Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures*, cit., p. 182; A. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale*, cit., p. 133; S. MARCHISIO, *Il primato della Carta*, cit., p. 96; C. TOMUSCHAT, *Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation*, cit., p. 542. A proposito del principio di compatibilità con gli obblighi pattizi precedentemente contratti dagli Stati membri stabilito dall'art. 307 TCE, si noti che il Tribunale richiama per analogia il principio affermato nella sentenza *International Fruit Company and others* (v. Corte di giustizia, sentenza 12 dicembre 1972, cause riunite C-21/72, C-24/72, *International Fruit Company and others*, in *Raccolta*, 1972, p. 1219 ss.).

istituzioni della Comunità di non ostacolare l'adempimento degli impegni degli Stati membri derivanti dalla detta Carta"¹⁷. Il Tribunale prosegue rimarcando che, poiché le competenze necessarie per attuare gli obblighi incombenti sugli Stati membri in virtù della Carta sono state trasferite alla Comunità¹⁸, gli Stati membri “*hanno dunque segnato la loro volontà di vincolarla agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite*”¹⁹. Questo ragionamento del Tribunale è stato criticato in quanto, salvo non voler ipotizzare un'improbabile successione della Comunità agli Stati membri nella loro appartenenza all'ONU, non si comprende come la Comunità diventi destinataria delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza²⁰.

Il Tribunale continua nel proprio argomentare, facendo notare che “*la Comunità non può violare gli obblighi incombenti ai propri Stati membri in forza della Carta delle Nazioni Unite né ostacolare la loro esecuzione*”²¹ e che essa “*è tenuta, a norma*

¹⁷ Così statuito dal Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 247. Cfr. in argomento: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 57; B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di Sicurezza e diritti fondamentali*, cit., p. 337; G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order*, cit., p. 22; A. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale*, cit. *supra*, p. 133; S. MARCHISIO, *Il primato della Carta*, cit., p. 96. Sul punto si veda altresì B. CONCOLINO, *L'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza nella CE*, cit., p. 150. Cfr. in proposito A. LANG, *op. cit.*, p. 52, la quale sostiene che dalla lettura combinata degli *ex artt.* 307 e 10 del TCE si possa ricavare l'obbligo per la Comunità di non ostacolare l'applicazione delle misure decise dalle Nazioni Unite.

¹⁸ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 198; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 248. Si vedano inoltre: A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 185; A. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale*, cit., p. 133.

¹⁹ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 200; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 250. Cfr.: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 57; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 185.

²⁰ Così A. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale*, cit., p. 133. Si veda in senso conforme quanto asserito da A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 186: “sostanzialmente, dunque, il Tribunale prospetta un fenomeno di sostituzione della Comunità agli Stati membri in analogia con quello rilevato dalla Corte nella sentenza *International Fruit II*, con la differenza- di non poco rilievo- che esso opererebbe esclusivamente sul piano dell'ordinamento comunitario, non su quello internazionale. In realtà non sembra adeguata l'argomentazione in base alla quale il Tribunale afferma l'esistenza di un vincolo della Comunità, ai sensi del Trattato, ad attuare le risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza”. In proposito cfr. altresì S. MARCHISIO, *Il primato della Carta*, cit., p. 88; ivi l'autore critica il discorso del Tribunale in quanto gli *artt.* 297 e 307 del TCE citati da tale giurisdizione riguardano gli Stati membri, non la CE/UE, ed esclude inoltre l'ipotesi della sostituzione della CE/UE agli Stati membri. In argomento si veda M. NETTESHEIM, *U.N. Sanctions Against Individuals - A Challenge*, cit., p. 585, il quale osserva che far discendere un obbligo per la Comunità dagli obblighi degli Stati membri equivale a configurare una sorta di “successione funzionale” della Comunità agli Stati membri. Sul punto cfr. anche P. DE SENA, *Sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza, art. 103 della Carta*, cit., p. 47.

²¹ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 254; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 204. Cfr. E. CHITI, *La prevalenza del diritto delle Nazioni Unite*, cit., p. 154.

del suo stesso Trattato istitutivo, ad adottare, nell'esercizio delle proprie competenze, tutte le disposizioni necessarie per consentire ai propri Stati membri di conformarsi a tali obblighi"²².

Dopo aver abbracciato l'interpretazione delle istituzioni, secondo cui sarebbe lo stesso Trattato CE a vincolare la Comunità a dare esecuzione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza²³, il Tribunale dichiara che, nell'attuare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, le istituzioni comunitarie *"hanno agito in base ad una competenza vincolata, sicché esse non disponevano di alcun margine di discrezionalità autonomo"*²⁴. Per tale ragione, esse non potevano modificare direttamente il contenuto delle risoluzioni in questione²⁵. Dato che il regolamento contestato rappresenta l'atto di attuazione delle risoluzioni decise dal Consiglio di sicurezza, un controllo di validità del regolamento comporterebbe una verifica incidentale da parte del Tribunale sulla legittimità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza²⁶. Il Tribunale conclude dunque di non poter sindacare la legittimità del regolamento impugnato alla luce dello standard di tutela dei diritti garantiti dall'ordinamento comunitario²⁷, poiché una simile competenza *"sarebbe contraria sia alle disposizioni del Trattato CE, in particolare agli artt. 5 CE, 10 CE, 297 CE e 307, primo comma, CE, sia a quelle del Trattato UE, in particolare all'art. 5 UE, ai sensi del quale il giudice comunitario esercita le proprie attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti dalle disposizioni dei Trattati CE e UE. Essa sarebbe, inoltre, incompatibile con il principio secondo il quale le competenze della Comunità e, pertanto, quelle del Tribunale devono venir esercitate nel rispetto del diritto internazionale"*²⁸.

²² *Ibidem*. Di obbligo per la Comunità di astenersi nei confronti degli Stati membri da comportamenti che possano pregiudicare l'adempimento degli obblighi assunti da essi a livello internazionale parlano anche B. CONCOLINO, *L'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza nella CE*, cit., p. 152 e A. LANG, *op. cit.*, p. 53 e ss.; tali autori individuano però il fondamento di un simile obbligo negli artt. 5 e 10 del TCE, alla luce del principio di leale cooperazione, come interpretato dalla Corte di giustizia.

²³ Cfr. sul punto: Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 257; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 207.

²⁴ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 214; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 265. Cfr. in argomento: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 56; B. CONCOLINO, *L'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza nella CE*, cit., p. 151; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 280; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 225; C. TOMUSCHAT, *Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation*, cit., p. 543.

²⁵ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 214; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 265.

²⁶ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 266. Si veda M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 56.

²⁷ Cfr. Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 272.

²⁸ Così statuito da: Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf*

In queste pronunce il Tribunale ha in sostanza asserito che, nel rapporto tra ordinamento giuridico internazionale e ordinamento dell'Unione europea, gli obblighi discendenti dalla Carta delle Nazioni Unite prevalgono su qualunque altro obbligo di natura convenzionale, inclusi gli obblighi di cui al Trattato CE (eccetto il caso di contrasto con le norme di *ius cogens*)²⁹. L'assoluta preminenza garantita al rispetto del diritto internazionale è indice di una ricostruzione "monista" dei rapporti tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea³⁰.

L'approccio seguito dalla Corte di giustizia nella sentenza di appello al caso *Kadi* sembra essere dettato da logiche nettamente divergenti da quelle seguite dal Tribunale di primo grado. La Corte ribalta infatti l'impostazione del Tribunale e giunge invece a dichiarare che i regolamenti CE miranti ad attuare risoluzioni del Consiglio di sicurezza sono soggetti ad un controllo di legittimità da parte del giudice europeo con riferimento ai diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento dell'Unione³¹. La Corte fa proprie le conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro, il quale aveva abbracciato una visione pluralistica dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento delle Nazioni Unite³², ed afferma l'autonomia del sistema comunitario

e *Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 274; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 223. V. E. SCISO, *Articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite e problemi di giustiziabilità*, cit., p. 1215. Per una critica delle conclusioni a cui giunge il Tribunale a questo proposito si rinvia a B. CONCOLINO, *L'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza nella CE*, cit., p. 152.

²⁹ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., para. 221-226. Si veda S. MARCHISIO, *Il primato della Carta*, cit., p. 94. In dottrina vi è stato chi ha accolto con favore il primato riconosciuto all'ordinamento delle Nazioni Unite: in tal senso cfr. C. TOMUSCHAT, *Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation*, cit., p. 551. Viceversa, per alcune opinioni critiche su questa sentenza del Tribunale si vedano: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 57-59; E. CHITI, *La prevalenza del diritto delle Nazioni Unite*, cit., p. 154 s.; B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di Sicurezza e diritti fondamentali*, cit., p. 342; C. ECKES, *Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures*, cit., p. 91 s.; M. NETTESHEIM, *U.N. Sanctions Against Individuals - A Challenge*, cit., pp. 584-586. Il ragionamento svolto dal Tribunale nei casi *Kadi* e *Yusuf* è stato riproposto anche in occasione dei successivi casi *Ayadi* (Tribunale di primo grado, sentenza 12 luglio 2006, causa T-253/02, *Chafiq Ayadi c. Consiglio dell'Unione europea*) e *Hassan* (Tribunale di primo grado, sentenza 12 luglio 2006, causa T-49/04, *Faraj Hassan c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*). Per un commento su queste sentenze si rinvia a L. CAPPUCCIO, *Sanzioni ad Al-Qaeda nei regolamenti comunitari: si può agire solo nei confronti del proprio Stato di appartenenza?*, in *QC*, 2006, p. 821 ss.

³⁰ In tal senso cfr.: C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 282; A. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale*, cit., p. 135; C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship between the Universal Legal Order*, cit., p. 13.

³¹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 326. Cfr. in argomento: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 68 s.; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 334; P. PIRRONE, *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale*, cit., p. 61.

³² Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro, 16 gennaio 2008, nella causa C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., in specie punti 21-24. Sul punto si vedano: G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order*, cit., p. 22; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 334; O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *Misure anti-terrorismo: la Corte di giustizia riafferma i diritti e i principi fondamentali*

rispetto alla Carta delle Nazioni Unite³³.

Da questa pronuncia emerge chiaramente che, per ciò che concerne il rapporto con il diritto UE, la Corte prende in considerazione la Carta delle Nazioni Unite al pari di un qualunque altro accordo internazionale³⁴.

Partendo dal presupposto che la Comunità è una “comunità di diritto”³⁵, la Corte rammenta che i diritti fondamentali costituiscono una “parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l’osservanza”³⁶ e che il rispetto dei diritti umani “rappresenta una condizione di legittimità degli atti comunitari”³⁷. Senza menzionare la Carta delle Nazioni Unite, i giudici comunitari considerano di conseguenza che “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, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della loro legittimità”³⁸; sulla base di questo principio la Corte conclude che tutti gli atti CE devono perciò essere sottoposti al proprio controllo giurisdizionale³⁹.

europei ribaltando una sentenza del Tribunale di primo grado (a commento della sentenza del 3 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P, in www.associazionedeicostituzionalisti.it).

³³ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., para. 282 e 316. Cfr.: G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order*, cit., p. 23; A. GIANELLI, *L’“autonomia” del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1079.

³⁴ Si vedano: G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order*, cit. *supra*, p. 23; A. GIANELLI, *L’“autonomia” del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1080.

³⁵ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 281. V. A. GIANELLI, *L’“autonomia” del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1079.

³⁶ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 283. Cfr. a tal proposito: C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 334; A. GATTINI, *op. cit.*, p. 221.

³⁷ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 284. Ivi la Corte fa riferimento alla sua stessa giurisprudenza, in particolare al parere 2/94, 28 marzo 1996, *Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, par. 33 (in *Raccolta*, 1996, vol. I, p. 1759 ss.), e alla sentenza *Schmidberger*, par. 73 (Corte di giustizia, sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge c. Austria*).

³⁸ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 285. Cfr.: G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order*, cit., p. 23; O. POLLICINO, V. SCARABBA, *Misure anti-terrorismo: la Corte di giustizia riafferma i diritti*, cit.; C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship between the Universal Legal Order*, cit., p. 13.

³⁹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 285. Si vedano: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 69; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 334; Cfr. O. POLLICINO, V. SCARABBA, *Misure anti-terrorismo: la Corte di giustizia riafferma i diritti*, cit.

In particolare, in casi come quello in esame, il controllo di legittimità svolto dal giudice comunitario deve avere ad oggetto l'atto comunitario che attua l'accordo internazionale, e non l'accordo internazionale in quanto tale⁴⁰. La Corte precisa che non spetta ad essa il compito di sindacare la legittimità di una risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza, nemmeno alla luce dello *ius cogens*⁴¹, e si preoccupa altresì di rimarcare la propria volontà di non mettere in discussione la valenza internazionale di una simile risoluzione⁴².

Si deve notare però che la Corte non affronta la questione se la CE/UE sia direttamente vincolata dalla Carta delle Nazioni Unite⁴³. Dopo aver premesso che “*le competenze della Comunità devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale*”⁴⁴, la Corte asserisce che la Comunità deve rispettare gli impegni assunti in ambito ONU nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale attraverso l'adozione degli atti comunitari di cui agli *ex artt.* 60 e 301 del TCE⁴⁵ (attuali

⁴⁰ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 286. Cfr.: C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 335; A. GIANELLI, *L'"autonomia" del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1080; P. PALCHETTI, *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale*, cit., p. 1085.

⁴¹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 287. V. altresì: C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 335; P. PALCHETTI, *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale*, cit., p. 1085; R. WESSEL, *The Kadi Case: Towards a More Substantive Hierarchy*, cit., p. 326 ss.

⁴² Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 288. Cfr. sul punto: G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order*, cit., p. 23; A. GATTINI, *op. cit.*, p. 225; A. GIANELLI, *L'"autonomia" del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1083. Per una diversa opinione in proposito cfr. P. PALCHETTI, *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale*, cit., pp. 1085-1086, secondo cui la Corte non esclude in termini assoluti la possibilità per il giudice comunitario di sindacare la validità di una risoluzione del Consiglio di sicurezza sul piano internazionale. In argomento si veda altresì N. NAPOLETANO, *Gli effetti e l'esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità e ordinamenti sovranazionali*, a cura di A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano, Padova, 2010, p. 133 ss.

⁴³ Si vedano: G. GAJA, *Are the Effects of the UN Charter*, cit., p. 7; C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship between the Universal Legal Order*, cit., p. 13.

⁴⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 291. Cfr.: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 69; G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order*, cit., p. 24; A. GIANELLI, *L'"autonomia" del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1082; P. PIRRONE, *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale*, cit., p. 62.

⁴⁵ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 293. Cfr. sul punto: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 69; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 336; A. GIANELLI, *L'"autonomia" del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1080; P. PIRRONE, *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale*, cit., p. 62; C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship between the Universal Legal Order*, cit., p. 14.

artt. 75 e 215 del TFUE). Ciò significa che le misure CE di esecuzione degli obblighi internazionali devono essere interpretate alla luce delle norme internazionali rilevanti⁴⁶; inoltre, nel dare attuazione ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata ex capitolo VII della Carta, la Comunità dovrà tenere “*in debita considerazione i termini e gli obiettivi della risoluzione di cui trattasi nonché gli obblighi pertinenti che derivano dalla Carta delle Nazioni Unite*”⁴⁷. Come è stato osservato, una simile affermazione sembra indicare che la Comunità, in quanto destinataria degli obblighi assunti nell’ambito delle Nazioni Unite, sia titolare a livello internazionale delle posizioni giuridiche soggettive derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite⁴⁸. La Corte però si dimentica di specificare quale sarebbe la base normativa del vincolo della Comunità di rispettare gli obblighi derivanti dalla Carta⁴⁹.

Tuttavia la Corte nega che l’obbligo di rispettare il diritto internazionale comporti l’esclusione del suo sindacato di legittimità sul regolamento impugnato⁵⁰; la risoluzione del Consiglio di sicurezza rappresenta per la Corte un parametro con cui interpretare l’atto comunitario⁵¹ e ciò non può escludere il proprio sindacato di validità

⁴⁶ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., para. 291-294. Si vedano in proposito: G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order*, cit., p. 24; A. GIANELLI, *L’“autonomia” del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1080.

⁴⁷ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 296. Cfr. A. GIANELLI, *L’“autonomia” del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1080.

⁴⁸ V. M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 70. Cfr. altresì P. DE SENA, *Sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza, art. 103 della Carta*, cit., p. 52, secondo cui il riferimento più volte effettuato dalla Corte agli impegni posti dalla Carta delle Nazioni Unite (dando così l’impressione di ritenerli vincolanti per la Comunità) sembra essere una breccia nell’impostazione dualista adottata dalla Corte. Per una diversa opinione cfr. P. PIRRONE, *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale*, cit., p. 72; tale autore sostiene che ove la Corte parla di “impegni assunti nell’ambito delle Nazioni Unite” essa farebbe riferimento agli impegni assunti dagli Stati membri, e non dalla Comunità che, non essendo membro ONU, dal punto di vista dell’ordinamento internazionale non avrebbe contratto alcun vincolo verso le Nazioni Unite.

⁴⁹ M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 70; C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship between the Universal Legal Order*, cit., p. 13. Cfr. anche P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council*, cit., p. 223, i quali ritengono che: “these remarks show clearly that the ECJ’s *prima facie* dualistic and formal attitude is much less credible than it appears”.

⁵⁰ V. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 209 e para. 305-309. Cfr. in argomento: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 69; A. GIANELLI, *L’“autonomia” del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1080.

⁵¹ In senso conforme si vedano le affermazioni fatte dalla Corte di giustizia nella causa *Bosphorus* (Corte di giustizia, sentenza 30 luglio 1996, causa C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret As c. Minister for Transport, Energy and Communications e altri*, para. 13-14) e nella causa *Ebony* (Corte di giustizia, sentenza 27 febbraio 1997, causa C-117/95, *Ebony Maritime SA e Loten Navigation Co. Ltd. c. Prefetto della Provincia di Brindisi e altri*, para. 20-21); in queste pronunce la Corte di giustizia ha utilizzato le risoluzioni del Consiglio di sicurezza alla stregua di elementi utili per interpretare i regolamenti comunitari. Nel medesimo senso si era espresso anche l’Avvocato generale

sul regolamento, per lo meno per l'aspetto attinente al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario⁵². Sarebbe soltanto in virtù di una spontanea deferenza verso un'organizzazione quale quella delle Nazioni Unite, avente come obiettivo principale la tutela della pace e della sicurezza internazionale, che l'ordinamento comunitario può decidere di ammettere la superiorità della Carta delle Nazioni Unite (in virtù dell'art. 307 TCE), in caso di contrasto tra quest'ultima ed il diritto comunitario derivato⁵³. Tale prevalenza non si estenderebbe però al diritto primario ed ai principi generali dell'Unione, tra cui rientrano certamente i diritti fondamentali⁵⁴.

Per questi motivi, la Corte conclude che *“il controllo da parte della Corte della validità di qualsiasi atto comunitario sotto il profilo dei diritti fondamentali deve essere considerato come l'espressione, in una comunità di diritto, di una garanzia costituzionale derivante dal Trattato CE, quale sistema giuridico autonomo, che non può essere compromessa da un accordo internazionale”*⁵⁵.

L'impostazione dualista dei rapporti tra ordinamento UE ed ordinamento delle Nazioni Unite produce un'ulteriore conseguenza: il sindacato dei giudici europei avrà ad oggetto soltanto l'atto adottato dall'Unione, e non la risoluzione del Consiglio di sicurezza a cui l'atto in questione vuole dare attuazione⁵⁶. Perciò l'eventuale pronuncia di illegittimità del regolamento (comunitario) non condizionerà né l'efficacia della risoluzione del Consiglio di sicurezza sul piano internazionale, né la sua supremazia nei riguardi degli altri obblighi internazionali assunti dagli Stati membri⁵⁷.

Sebbene la sentenza in esame sia stata particolarmente apprezzata per aver

Jacobs nelle conclusioni presentate nella causa *Bosphorus*; ivi l'Avvocato generale dichiarava infatti che “non si può dubitare che il regolamento vada interpretato alla luce delle dette risoluzioni” (par. 35). Cfr. sul punto A. LANG, *op. cit.*, p. 59.

⁵² Così A. GIANELLI, *L'“autonomia” del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1080; P. PIRRONE, *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale*, cit., p. 73, secondo il quale la Corte attribuisce alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza un'efficacia interpretativa. Cfr. in proposito quanto asserito da E. CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 1076, che critica la tortuosa argomentazione usata dalla Corte per escludere limiti al sindacato di validità da parte dei giudici comunitari sul regolamento impugnato; in particolare, Cannizzaro sottolinea che sarebbe bastato invece richiamarsi al valore giuridico superiore che l'ordinamento comunitario ha riconosciuto ai diritti fondamentali rispetto agli atti internazionali.

⁵³ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., para. 301-307. V. O. POLLICINO, V. SCARABBA, *Misure anti-terrorismo: la Corte di giustizia riafferma i diritti*, cit., p. 15.

⁵⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 308. Cfr.: C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 337; N. NAPOLETANO, *Gli effetti e l'esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 157; O. POLLICINO, V. SCARABBA, *Misure anti-terrorismo: la Corte di giustizia riafferma i diritti*, cit., p. 15.

⁵⁵ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 316.

⁵⁶ P. PIRRONE, *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale*, cit., p. 65.

⁵⁷ *Ibidem*.

definitivamente affermato il sindacato di legittimità dei giudici europei su tutti gli atti UE, la visione “dualista” adottata dalla Corte di giustizia non ha mancato di suscitare critiche, in quanto è evidente la chiusura verso l’ordinamento internazionale e la volontà della Corte di ridimensionare il ruolo del diritto internazionale all’interno dello stesso ordinamento dell’Unione⁵⁸.

Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte di giustizia potrebbe però dover parzialmente riconsiderare il ragionamento svolto nel caso *Kadi*. L’art. 21, par. 1, della versione consolidata del TUE, concernente l’azione esterna dell’Unione e la politica estera e di sicurezza comune, sancisce espressamente che l’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sul “rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale”. Questa affermazione sembra difatti indicare che l’Unione abbia inserito l’obbligo di adeguamento alla Carta delle Nazioni Unite e al diritto internazionale tra le c.d. “norme primarie” del proprio ordinamento⁵⁹. Ciò lascerebbe pensare ad un’accresciuta rilevanza degli obblighi degli Stati membri derivanti dalla partecipazione alle Nazioni Unite e comporterebbe dunque la necessità per i giudici europei di bilanciare le esigenze previste da due norme primarie dell’ordinamento UE: l’obbligo di riconoscere e garantire i diritti umani (come previsto dall’art. 6 TUE) da un lato, e l’obbligo di rispettare la Carta delle Nazioni Unite dall’altro.

All’interno del Trattato di Lisbona si rinviene un ulteriore riferimento alla necessità che l’Unione rispetti i principi della Carta delle Nazioni Unite; si tratta della Dichiarazione n. 13 relativa alla politica estera e alla sicurezza comune, adottata dalla Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri⁶⁰. Nel paragrafo 3 della suddetta dichiarazione si sottolinea che “l’Unione europea e i suoi Stati membri resteranno vincolati dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali”. Il richiamo in questione alla Carta delle Nazioni Unite e al ruolo svolto dal Consiglio di sicurezza per il

⁵⁸ Cfr. C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 342; F. FRANCONI, *Kadi and the Vicissitudes of Access to Justice*, cit., pp. 26-28; A. GATTINI, *op. cit.*, p. 227; C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship between the Universal Legal Order*, cit., p. 17. Si veda altresì E. CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell’ordinamento comunitario*, cit., p. 1078, il quale sottolinea che dalla pronuncia in oggetto emerge una “discontinuità fra ordinamento comunitario e diritto internazionale”. A tale proposito si noti che lo stesso Tribunale dell’UE, investito nuovamente da un ricorso del sig. *Kadi*, il quale chiedeva l’annullamento del regolamento (CE) n. 1190/2008 adottato dalla Commissione europea il 28 novembre 2008 e contenente la centunesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 con cui si manteneva l’inserimento del nome del ricorrente nell’elenco annesso al regolamento n. 881/2002, rileva che “negli ambienti giuridici sono stati espressi taluni dubbi quanto alla piena conformità della sentenza *Kadi* della Corte, per un verso, al diritto internazionale, e segnatamente agli artt. 25 e 103 della Carta delle Nazioni Unite, e, per altro verso, ai Trattati CE e UE, e segnatamente all’art. 177, n. 3, CE, gli artt. 297 CE e 307 CE, l’art. 11, n. 1, UE e l’art. 19, n. 2, UE” (Tribunale dell’Unione europea (settima sezione), sentenza 30 settembre 2010, causa T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi c. Commissione europea*, cit., par. 115).

⁵⁹ Così asserito da A. GIANELLI, *L’“autonomia” del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1084. Nello stesso senso si pronuncia anche L. PANELLA, *op. cit.*, p. 346. Per una diversa opinione cfr. N. NAPOLETANO, *Gli effetti e l’esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 169 s.

⁶⁰ La dichiarazione in esame, allegata al Trattato di Lisbona, è reperibile in <http://eur-lex.europa.eu>.

mantenimento della pace e della sicurezza internazionale rappresenta un elemento interpretativo diretto a sottolineare l'importanza degli obblighi assunti in virtù della Carta. Tutto ciò lascia intendere che l'Unione europea stia riconsiderando la rilevanza degli obblighi discendenti dalla Carta delle Nazioni Unite, tra cui rientra sicuramente anche l'obbligo di dare esecuzione alle sanzioni individuali imposte dal Consiglio di sicurezza.

Il richiamo ai principi della Carta delle Nazioni Unite inserito sia nell'art. 21, par. 1, del TUE sia nel par. 3 della Dichiarazione n. 13 relativa alla politica estera e alla sicurezza comune, allegata al Trattato di Lisbona, potrebbe difatti essere considerato una risposta "politica" alla sentenza *Kadi*. Emblematico in tal senso è anche il fatto che il regolamento annullato dalla Corte di giustizia nel caso *Kadi* sia stato in seguito riproposto dalla Commissione europea⁶¹.

2. L'attuazione delle sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza da parte dell'Unione europea

L'azione dell'Unione europea nella lotta al terrorismo internazionale si svolge in stretta cooperazione con il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁶². È noto che già precedentemente all'11 settembre 2001, il Consiglio di sicurezza aveva qualificato il terrorismo come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e, agendo *ex capitulo VII* della Carta, aveva adottato le risoluzioni n. 1267 (1999) e n. 1333 (2000), con cui imponeva agli Stati membri di provvedere al congelamento dei beni dei Talebani. Le suddette risoluzioni, vincolanti per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, hanno coinvolto anche gli Stati membri dell'Unione europea; quest'ultima si adoperò immediatamente ed adottò la posizione comune n. 1999/727/PESC del 15 novembre 1999⁶³, seguita dalla posizione comune n. 2001/154/PESC del 26 febbraio 2001⁶⁴, al fine di coordinare l'azione degli Stati membri nella lotta al terrorismo⁶⁵. Con l'adozione del regolamento (CE) n. 337/2000 del 14 febbraio 2000⁶⁶, abrogato dal successivo

⁶¹ Cfr. regolamento (CE) n. 1190/2008 della Commissione, del 28 novembre 2008, recante centunesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talebani, con cui si manteneva il nome del sig. Kadi nell'elenco annesso al regolamento n. 881/2002, reperibile in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:322:0025:0026:IT:PDF>.

⁶² E. NALIN, *Misure europee anti-terrorismo e diritti umani*, in *CI*, 2004, p. 281 ss., p. 283. In argomento si veda altresì U. VILLANI, *L'attuazione da parte dell'Unione europea delle decisioni del Consiglio di sicurezza*, cit.

⁶³ Posizione comune 1999/727/PESC del Consiglio del 15 novembre 1999 relativa a misure restrittive contro i Taliban, in *G.U.C.E.* n. L 294 del 16 novembre 1999, p. 1 ss. Si deve notare che la posizione comune in oggetto attualmente non è più in vigore.

⁶⁴ Posizione comune 2001/254/PESC del Consiglio del 26 febbraio 2001, concernente ulteriori misure restrittive nei confronti dei Taliban e che modifica la posizione comune 96/746/PESC, in *G.U.C.E.* n. L 57 del 27 febbraio 2001, p. 1 ss.

⁶⁵ Cfr. C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 260 s.

⁶⁶ Regolamento (CE) n. 337/2000 del Consiglio del 14 febbraio 2000, relativo al divieto dei voli e al congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Taliban dell'Afghanistan,

regolamento (CE) n. 467/2001 del 6 marzo 2001⁶⁷, in ottemperanza alla risoluzione n. 1267 (1999) del Consiglio di sicurezza, si fissarono determinate misure restrittive, tra cui il congelamento dei beni e delle risorse economiche dei Talebani, l'embargo sui voli provenienti da o diretti verso paesi dell'Unione e il divieto di fornire consulenze tecniche in materia militare.

In tema di misure dirette a combattere il terrorismo internazionale, all'interno dell'UE sono stabilite due discipline diverse che vedono la partecipazione a più livelli di Nazioni Unite, Unione europea e degli Stati membri⁶⁸. La prima disciplina fa riferimento alle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ed attuate dall'Unione europea, mentre la seconda riguarda le c.d. "sanzioni autonome", ossia le sanzioni che l'Unione decide di imporre indipendentemente da una risoluzione del Consiglio di sicurezza⁶⁹. In base al primo regime sanzionatorio, la lista dei soggetti da sottoporre a sanzione è redatta dal Consiglio di sicurezza (più precisamente tramite il Comitato delle sanzioni) e il ruolo del Consiglio UE nell'attuazione delle sanzioni è limitato alla mera trasposizione della lista in atti UE⁷⁰. Viceversa, nel caso delle "sanzioni autonome" l'individuazione delle persone (fisiche e giuridiche) da inserire nella lista nera (la c.d. "*EU terrorism list*"⁷¹) è affidata alla discrezionalità dei singoli Stati⁷²; qualora siano interessate competenze di cui è titolare l'Unione, spetterà al Consiglio dell'UE compilare la lista in questione⁷³.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i Trattati istitutivi delineavano un unico quadro normativo, applicabile sia per l'attuazione delle sanzioni decise nell'ambito delle Nazioni Unite (dal Consiglio di sicurezza), che per le sanzioni autonome imposte dall'Unione europea, in mancanza di una precedente decisione del Consiglio di sicurezza⁷⁴. In forza degli artt. 60 e 301 del TCE il Consiglio UE prendeva le misure necessarie (solitamente con regolamenti), previa l'adozione nell'ambito della politica estera e della sicurezza comune (PESC) di una posizione o azione comune⁷⁵. Sembrava dunque che l'obbligo per le istituzioni europee di adottare gli atti necessari per dare attuazione alle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza scattasse soltanto in

in *G.U.C.E.* n. L 43 del 16 febbraio 2000, p. 1 ss.

⁶⁷ Regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio del 6 marzo 2001, che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli ed estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan, e abroga il Regolamento (CE) n. 337/2000, in *G.U.C.E.* n. L 67 del 9 marzo 2001, p. 1 ss.

⁶⁸ Cfr. M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 51.

⁶⁹ A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite*, cit., p. 107.

⁷⁰ M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 55.

⁷¹ Si vedano in proposito: Commissione europea, *Restrictive measures*, 17 marzo 2011, in http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf; Unione europea, Factsheet "*The EU list of persons, groups and entities subject to specific measures to combat terrorism*", 6 febbraio 2008, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080206_combatterrorism_EN.pdf.

⁷² M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 55.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Cfr. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 199.

⁷⁵ A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite*, cit., p. 107-108. Si veda altresì P. PIRONE, *L'attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza tra ordinamento nazionale*, cit., p. 570.

presenza di una posizione comune⁷⁶. Ciò pare confermato anche dal tenore letterale del nuovo art. 215, par. 2, del TFUE (introdotto dal Trattato di Lisbona), il quale sancisce espressamente che “*quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull’Unione lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali*”. Il richiamo alla decisione adottata in conformità al capo 2 del titolo V del TUE costituisce un rinvio alle disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune, ed indica dunque una decisione presa nell’ambito della PESC.

Il regime sanzionatorio adottato in attuazione delle liste definite in ambito ONU è delineato dalla posizione comune 2001/154/PESC e dal regolamento (CE) n. 467/2001, concernenti ulteriori misure restrittive disposte nei confronti dei Talebani ed emanati per dare attuazione alla risoluzione n. 1333 (2000) del Consiglio di sicurezza⁷⁷. In particolare, il regolamento (CE) n. 467/2001, in conformità alle previsioni contenute nella risoluzione n. 1333 (2000), stabilisce che i destinatari delle sanzioni siano soltanto gli individui e gli organismi preventivamente indicati dal Comitato delle sanzioni⁷⁸ e che la Commissione europea possa modificare o integrare gli elenchi dei soggetti destinatari di sanzioni sulla base delle decisioni del Consiglio di sicurezza, al fine di aggiornarli con le indicazioni fornite dal Comitato delle sanzioni⁷⁹. La normativa concernente il regolamento dei capitali e delle risorse economiche e finanziarie dei Talebani, a cui si applicavano la posizione comune 2001/154/PESC e il regolamento (CE) n. 467/2001, è stata successivamente modificata con la posizione comune n. 2002/402/PESC⁸⁰ ed il regolamento attuativo (CE) n. 881/2002⁸¹, emendati poi

⁷⁶ P. PIRRONE, *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale*, cit., p. 80.

⁷⁷ La risoluzione n. 1333 (2000) del Consiglio di sicurezza inaspriva le sanzioni nei confronti dei Talebani per la mancata ottemperanza con la precedente risoluzione n. 1267 (1999) e prevedeva una serie di misure restrittive, tra cui il congelamento dei capitali e delle risorse economiche e finanziarie appartenenti a Osama Bin Laden e alle persone e agli enti a lui associate. Il Comitato per le sanzioni (“Comitato 1267”) ha il compito di individuare le persone fisiche e giuridiche da sottoporre a sanzioni, sulla base delle informazioni ricevute dagli Stati membri o dalle organizzazioni internazionali o regionali.

⁷⁸ Secondo quanto stabilito dall’art. 2, par. 1, del citato regolamento: “Sono congelati tutti i capitali e le altre risorse finanziarie, appartenenti a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo designati dal Comitato per le sanzioni contro i Talibani ed elencati nell’allegato F”. Il regolamento (CE) n. 467/2001 contiene infatti un elenco di persone, entità o organismi interessati dalle misure restrittive suddette; tale elenco è stato modificato ed ampliato tramite successivi regolamenti onde assicurare un adeguamento all’elenco e agli aggiornamenti stabiliti dal Comitato delle sanzioni (“Comitato 1267”). Cfr. sul punto E. NALIN, *Misure europee anti-terrorismo*, cit., p. 285.

⁷⁹ V. art. 10 del Regolamento (CE) n. 337/2000 del Consiglio del 14 febbraio 2000. Cfr. altresì: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 52; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 261.

⁸⁰ Posizione comune n. 2002/402/PESC del Consiglio del 27 maggio 2002, concernente misure restrittive nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell’Organizzazione Al-Qaida e dei Taliban e di altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi associate e che abroga le posizioni comuni 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC e 2001/771/PESC, in *G.U.C.E.* n. L 139 del 29 maggio 2002, p. 4 ss.

⁸¹ Regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio del 27 maggio 2002, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete di Al-Qaeda e ai Taliban e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 che vieta l’esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto di voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre

numerose volte. L'adozione di questi atti si è resa necessaria per dare esecuzione alla risoluzione 1390 (2002) del Consiglio di sicurezza.

Rientrano invece nella categoria delle “sanzioni autonome”, le sanzioni decise dall'UE in relazione alla risoluzione n. 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza ed istituite con la posizione comune n. 2001/931/PESC⁸². Tramite la risoluzione n. 1373 (2001), adottata dal Consiglio di sicurezza in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, il Consiglio imponeva agli Stati membri di congelare senza indugio i fondi e gli altri strumenti finanziari o risorse economiche delle persone fisiche e giuridiche sospettate di compiere attività di terrorismo, senza tuttavia indicare i criteri e le procedure da utilizzare per il *listing*⁸³ e stabiliva altresì che gli Stati dovevano prestarsi assistenza reciproca in merito alle indagini o ai procedimenti penali istituiti per il sostegno o il finanziamento di atti terroristici⁸⁴.

In base a quanto stabilito dall'art. 1, par. 4, della posizione comune n. 2001/931/PESC del 27 dicembre 2001⁸⁵, l'elenco dei soggetti a cui vengono applicate le sanzioni autonome “è redatto sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo da cui risulta che un'autorità competente ha preso una decisione nei confronti delle persone, gruppi ed entità interessati, si tratti dell'apertura di indagini o di azioni penali per un atto terroristico, il tentativo di commetterlo, la partecipazione a tale atto o la sua agevolazione, basate su prove o indizi seri e credibili, o si tratti di una condanna per tali fatti”. Sebbene nell'art. 1, par. 4, della posizione comune si specifica che in tale elenco “possono essere inclusi persone, gruppi ed entità individuati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite come collegati al terrorismo e contro i quali esso ha emesso sanzioni”, la designazione dei soggetti collegati al terrorismo viene affidata in concreto allo svolgimento di un'azione penale nello Stato membro dell'UE⁸⁶. La lista delle persone cui si applica la posizione comune 2001/931/PESC viene aggiornata periodicamente (a cadenza semestrale) dal Consiglio dell'UE ed è stata riveduta diverse volte⁸⁷. L'elenco in questione include due categorie di soggetti: la

risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan, in *G.U.C.E.* n. L 139 del 29 maggio 2002, p. 9 ss. La modifica più recente del regolamento in questione è stata effettuata con il regolamento di esecuzione (UE) n. 632/2012 della Commissione del 12 luglio 2012, recante centosettantaquattresima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate alla rete Al-Qaeda, in *G.U.U.E.* n. L 182 del 13 luglio 2012, p. 31 ss.

⁸² M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 53; A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite*, cit., p. 108.

⁸³ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1373 (2001), 28 settembre 2001, par. 1, lett. c), reperibile in <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>; cfr. in proposito A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 333.

⁸⁴ Si vedano: M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit. p. 53; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 261; E. NALIN, *Misure europee anti-terrorismo*, cit., p. 285.

⁸⁵ Posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, in *G.U.C.E.* n. L. 344 del 28 dicembre 2001 p. 93 ss.

⁸⁶ In tal senso cfr. M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 53.

⁸⁷ Le modifiche più recenti della lista in questione sono avvenute con la decisione comune 2012/333/PESC del Consiglio del 25 giugno 2012, che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC relativa

prima concerne le persone fisiche e giuridiche non legate all'Unione, mentre la seconda contiene i nomi di terroristi e gruppi di terroristi europei⁸⁸. Infine la posizione comune 2001/931/PESC non impone il congelamento dei beni e delle risorse dei soggetti suddetti, bensì richiede agli Stati membri di prestare “*la massima assistenza possibile ai fini della prevenzione e della lotta contro gli atti terroristici*”⁸⁹.

A tal proposito rileva altresì il regolamento (CE) n. 2580/2001⁹⁰, adottato dal Consiglio in attuazione della posizione comune 2001/931/PESC, che prevede una disciplina più dettagliata in tema di misure restrittive specifiche contro persone ed entità al fine di combattere il terrorismo. Il regolamento in esame dispone il congelamento di tutti i capitali, delle altre attività finanziarie e delle risorse economiche a disposizione dei soggetti compresi nell'elenco di cui all'art. 2, par. 3, del medesimo regolamento⁹¹. L'elenco citato è predisposto dal Consiglio dell'UE in maniera autonoma, ossia senza ricorrere ai nominativi indicati nelle liste nere del Consiglio di sicurezza, e viene aggiornato periodicamente dallo stesso Consiglio dell'UE attraverso specifiche decisioni approvate all'unanimità⁹².

Si deve affrontare l'aspetto più problematico in materia di attuazione delle sanzioni individuali da parte dell'UE: l'individuazione della base giuridica delle misure restrittive. Si è già detto che, sebbene l'Unione europea non sia direttamente vincolata dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, nella prassi è la stessa Unione a procedere spontaneamente alla loro attuazione, in quanto l'attuazione di tali risoluzioni coinvolge settori di sua competenza⁹³. In particolare, il Consiglio dell'UE agendo in virtù dell'*ex art. 15 TUE*, ritenendo necessaria un'azione dell'Unione al fine di dare esecuzione agli obblighi derivanti dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza, adottava una posizione comune in ambito PESC⁹⁴; a tale atto, faceva poi seguito l'approvazione da parte del Consiglio di appositi regolamenti, basati inizialmente sugli artt. 60 e 301 TCE e successivamente anche sull'art. 308 TCE⁹⁵.

all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e che abroga la decisione 2011/872/PESC, in *G.U.U.E. L 165 del 26 giugno 2012*, p. 72 ss.

⁸⁸ V. C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 268.

⁸⁹ Così è stabilito dall'art. 4 della posizione comune 2001/931/PESC.

⁹⁰ Regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, in *G.U.C.E. n. L. 344 p. 70 ss.*

⁹¹ Si veda art. 2, par. 1, del Regolamento (CE) n. 2580/2001.

⁹² C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 269. Cfr. altresì M. E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 55.

⁹³ Si rinvia all'introduzione, p. 10, nota n. 17. Cfr. in proposito C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 263.

⁹⁴ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 202; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 45. In base alle norme di cui al titolo V del TUE, il Consiglio dell'UE è competente ad adottare posizioni comuni e azioni comuni. L'attuale art. 29 TUE (corrispondente all'*ex art. 15 TUE*) chiarisce che le posizioni comuni “definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica”. Trattasi dunque di atti tipici della cooperazione intergovernativa che fissano le linee direttrici per l'Unione e per gli Stati membri su una certa questione. Si veda in proposito L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2008, p. 190.

⁹⁵ Cfr.: C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 263; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 44; V. SCIARABBA, *I diritti ed i principi fondamentali nazionali ed europei e la problematica comunitarizzazione delle risoluzioni antiterrorismo dell'Onu, 23/12/2005*, reperibile in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, pp. 3-4.

È noto che i primi atti UE contenenti sanzioni individuali furono emanati in attuazione delle risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000) del Consiglio di sicurezza; orbene, tali sanzioni non soltanto erano state adottate facendo ricorso alla medesima procedura prevista per le sanzioni contro “Paesi terzi”, ma avevano come base giuridica proprio gli *ex artt.* 60⁹⁶ e 301⁹⁷ TCE, usati per imporre sanzioni nei confronti degli Stati⁹⁸. Mentre l’art. 301 TCE, introdotto con il Trattato di Maastricht, sanciva la competenza esclusiva della Comunità nel dare attuazione agli embarghi commerciali⁹⁹, l’art. 60 TCE, ritenuto una sorta di *lex specialis* rispetto all’art. 301, era stato ideato allo scopo di dotare la Comunità del potere di imporre misure restrittive afferenti alla libertà di circolazione dei capitali ed estendeva ai movimenti di capitali e ai pagamenti nei confronti di Paesi terzi il medesimo potere già stabilito in relazione alle c.d. “sanzioni economiche”¹⁰⁰.

A partire dal regolamento (CE) n. 881/2002 si è però deciso di aggiungere un riferimento all’art. 308 TCE¹⁰¹. Quest’ultimo regolamento, si differenziava dai due regolamenti nominati sopra, in quanto contemplava misure restrittive dirette nei confronti di individui, gruppi ed entità associate a Osama Bin Laden e ad Al-Qaeda, prescindendo dunque da un legame con il territorio di un certo Stato terzo. Tali sanzioni non erano più configurabili come misure dirette nei confronti di uno “Stato terzo” *ex artt.* 60 e 301 TCE, ragion per cui il regolamento n. 881/2002 aveva come fondamento giuridico altresì l’art. 308 TCE¹⁰². L’art. 308 TCE era destinato a riempire il “vuoto normativo” qualora non esistesse una specifica disposizione del Trattato CE che conferiva alle istituzioni europee poteri espressi o impliciti, se i poteri in questione

⁹⁶ L’art. 60 TCE (nella formulazione precedente alle modifiche apportate con il Trattato di Lisbona) stabiliva quanto segue:

“1. Qualora, nei casi previsti all'articolo 301, sia ritenuta necessaria un'azione della Comunità, il Consiglio, in conformità della procedura di cui all'articolo 301, può adottare nei confronti dei paesi terzi interessati, le misure urgenti necessarie in materia di movimenti di capitali e di pagamenti.

2. Fatto salvo l'articolo 297 e fintantoché il Consiglio non abbia adottato misure secondo quanto disposto dal paragrafo 1, uno Stato membro può, per gravi ragioni politiche e per motivi di urgenza, adottare misure unilaterali nei confronti di un paese terzo per quanto concerne i movimenti di capitali e i pagamenti. La Commissione e gli altri Stati membri sono informati di dette misure al più tardi alla data di entrata in vigore delle medesime.

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può decidere che lo Stato membro interessato modifichi o revochi tali misure. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito ad ogni decisione presa dal Consiglio”.

⁹⁷ L’art. 301 TCE (nella formulazione precedente alle modifiche apportate con il Trattato di Lisbona) recitava testualmente: “Quando una posizione comune o un'azione comune adottata in virtù delle disposizioni del trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune prevedano un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, prende le misure urgenti necessarie”.

⁹⁸ C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 263; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 44.

⁹⁹ Cfr.: A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 199 ss.; C. DI STASIO, *op. cit.*, *supra*, p. 263; A. LANG, *op. cit.*, p. 67 ss.

¹⁰⁰ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 199; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 264. Si veda altresì C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 82.

¹⁰¹ C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit. *supra*, p. 44 e p. 82.

¹⁰² C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 265; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 82.

apparivano necessari al fine di permettere alla Comunità di eseguire le proprie funzioni per conseguire uno degli obiettivi prefissati dal suddetto Trattato¹⁰³.

La questione della possibile competenza della Comunità ad adottare sanzioni individuali è stata affrontata dalla Corte di giustizia nella sentenza emessa il 3 settembre 2008 nel caso *Kadi*. In tale occasione la Corte ha affermato che la competenza della Comunità di adottare misure restrittive dirette nei confronti di individui si basava sul combinato disposto degli artt. 60, 301 e 308 TCE¹⁰⁴, come osservato in precedenza dal Tribunale di primo grado¹⁰⁵. Dopo aver ribadito che “l’art. 308 CE ha lo scopo di supplire all’assenza di poteri di azione attribuiti espressamente o implicitamente alle istituzioni comunitarie da specifiche disposizioni del Trattato CE, quando poteri di tale genere dovessero apparire non di meno necessari affinché la Comunità possa svolgere i propri compiti ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato”¹⁰⁶, la Corte abbracciava la soluzione già prospettata dal Tribunale, secondo cui “l’art. 308 CE poteva essere incluso, unitamente agli artt. 60 CE e 301 CE, nel fondamento normativo del regolamento controverso”¹⁰⁷.

Secondo il giudizio della Corte, il regolamento (CE) n. 881/2002, imponendo sanzioni di natura economica e finanziaria, rientrava nel campo di applicazione *ratione materiae* degli artt. 60 e 301 TCE; ragion per cui l’inclusione degli artt. 60, 301 e 308 TCE nel fondamento giuridico del citato regolamento risultava giustificata¹⁰⁸. Dopo aver chiarito che la base normativa invocata dal Consiglio per l’adozione del

¹⁰³ C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit. *supra*, p. 82. Cfr. in tal senso Corte di giustizia, parere 2/94, 28 marzo 1996, Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, cit., para. 29-30.

¹⁰⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 212. In argomento si veda I. INGRAVALLO, *Terrorismo: la Comunità europea può adottare i regolamenti sul congelamento dei fondi*, in *Guida al diritto - Diritto comunitario e internazionale*, n. 5, sett. - ott. 2008, p. 39 ss., p. 40.

¹⁰⁵ Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T- 315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., para. 130-135; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., para. 159-169. Si deve tuttavia notare che la Corte di giustizia ha riconosciuto l’esistenza di un errore di diritto nelle pronunce del Tribunale nei casi *Kadi* e *Yusuf*, vale a dire l’impossibilità di effettuare un richiamo all’art. 308 TCE per il conseguimento di un obiettivo PESC, poiché ciò si porrebbe in contrasto con la stessa lettera della norma (v. para. 196-201 della sentenza della Corte). Per alcuni rilievi critici sulla conclusione raggiunta dal Tribunale a proposito del fondamento normativo del potere della Comunità di adottare misure restrittive individuali cfr.: A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 212 ss., specie pp. 220-222; V. SCIARABBA, *I diritti ed i principi fondamentali nazionali ed europei e la problematica comunitarizzazione*, cit., p. 8 ss.

¹⁰⁶ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 211.

¹⁰⁷ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 212.

¹⁰⁸ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., para. 213-214.

regolamento controverso era corretta, la Corte si soffermava sull'analisi del ruolo dell'art. 308 TCE, per ribadire che tale disposizione “*essendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio dei poteri attribuiti, non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dall'insieme delle disposizioni del Trattato CE*”¹⁰⁹. I giudici europei sostenevano che, siccome lo scopo prefissato dal regolamento (CE) n. 881/2002 è riconducibile ad uno degli scopi della Comunità di cui all'art. 308 TCE, l'adozione del regolamento in esame non configurava una violazione dell'ambito delle competenze riconosciute alla Comunità¹¹⁰. Ad opinione della Corte, gli artt. 60 e 301 TCE, che sanciscono la competenza comunitaria ad adottare sanzioni economiche per porre in essere azioni decise in ambito PESC, costituivano “*l'espressione di un obiettivo implicito e soggiacente, vale a dire quello di rendere possibile l'adozione di misure di tal genere mediante l'efficace utilizzo di uno strumento comunitario*”¹¹¹, obiettivo che la Corte qualificava come “*costitutivo di uno scopo della Comunità ai sensi dell'art. 308 TCE*”¹¹².

Nell'ottica della Corte, attuare misure sanzionatorie a carattere economico (decise in ambito PESC) tramite un regolamento comunitario non contrastava con il quadro normativo risultante dal Trattato CE “*dal momento che misure siffatte, per loro natura, presentano altresì un legame con il funzionamento del mercato comune, legame che, come esposto al punto 200 della presente sentenza, rappresenta un ulteriore requisito d'applicazione dell'art. 308 CE*”¹¹³. In altre parole, la Corte considerò che l'adozione di una normativa comunitaria in tema di sanzioni individuali era dettata dall'esigenza di evitare la compromissione del funzionamento del mercato comune che scaturirebbe dalla proliferazione di misure nazionali sanzionatorie decise in maniera unilaterale da ciascuno Stato membro¹¹⁴.

Come già accennato in precedenza¹¹⁵, la base giuridica per l'adozione di

¹⁰⁹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 224.

¹¹⁰ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 225.

¹¹¹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 226.

¹¹² Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 227.

¹¹³ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 229.

¹¹⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 230. Si veda inoltre I. INGRAVALLO, *Terrorismo: la Comunità europea può adottare i regolamenti*, cit., p. 40. Per un'osservazione critica del ragionamento svolto dalla Corte a questo proposito cfr. A. GATTINI, *op. cit.*, p. 224.

¹¹⁵ V. *Supra*, Introduzione, pag. 11.

sanzioni individuali da parte dell'Unione è stata modificata a seguito dell'adozione del Trattato di Lisbona¹¹⁶.

L'art. 75 TFUE, collocato nel Titolo V dedicato a "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", recita testualmente: *"Qualora sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'art. 67, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscono un'insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta misure per attuare l'insieme di misure di cui al primo comma. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche"*. L'art. 75 TFUE differisce nettamente dall'*ex art.* 60 TCE; mentre quest'ultima disposizione richiedeva che le misure urgenti concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti e riguardanti gli Stati terzi fossero adottate in virtù della procedura delineata nell'*ex art.* 301 TCE, il nuovo art. 75 TFUE stabilisce da sé la procedura da seguire per l'attuazione delle misure sanzionatorie ivi previste¹¹⁷. Inoltre, l'obiettivo perseguito dall'art. 75 TFUE è garantire che l'Unione possa costituire un'area di libertà, sicurezza e giustizia¹¹⁸.

Viceversa, l'art. 215 TFUE, contenuto nella parte quinta dedicata all'azione esterna dell'Unione, e più precisamente nel titolo IV rubricato "Misure restrittive", prevede al primo comma quanto segue: *"Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale delle relazioni economiche o finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo"*. Di fondamentale importanza per il tema delle sanzioni individuali è la previsione contenuta nel secondo comma della disposizione in esame, ove si statuisce che *"il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali"*. Infine, il terzo ed ultimo comma dell'art. 215 riprende la formula già utilizzata dall'art. 75 TFUE in merito alle garanzie giuridiche. La norma in questione, oltre a stabilire una competenza esplicita in capo all'Unione per l'adozione di sanzioni nei confronti di persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità, non contiene alcun riferimento ai "paesi terzi"¹¹⁹. Si desume dunque che la suddetta competenza non è più limitata ai terroristi non europei, accogliendo così le richieste della giurisprudenza

¹¹⁶ Cfr. in tal senso: A. GATTINI, *op. cit.*, p. 218; N. LAZZERINI, *op. cit.*, p. 1100. Si vedano in proposito le osservazioni di C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 375 e C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 121.

¹¹⁷ C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 122.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 376; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 122.

e della dottrina che avevano più volte osservato che l'ex art. 301 TCE non permetteva l'adozione di misure restrittive dirette contro sospetti terroristi presenti nel territorio degli Stati UE¹²⁰.

È evidente però che gli artt. 75 e 215 TFUE stabiliscono due procedure distinte per l'adozione di sanzioni individuali. Alla luce di quanto disposto dall'art. 75 TFUE, per approvare misure restrittive relative al movimento di capitali e di pagamenti è necessario ricorrere alla ordinaria procedura legislativa, che prevede il coinvolgimento di Parlamento europeo e Consiglio, per emanare i necessari regolamenti. A seguito di una proposta della Commissione, il Consiglio UE adotterà a maggioranza qualificata le misure necessarie per attuare le misure sanzionatorie in questione¹²¹. Viceversa, l'art. 215 TFUE richiede una decisione PESC presa all'unanimità ex art. 25 TUE, il quale prevede un'ulteriore azione da parte dell'Unione. La decisione PESC sarà poi eseguita dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, come definito nel 2° comma dell'art. 215 TFUE. In questo caso, il Parlamento verrà soltanto informato.

La scelta della base giuridica invocata per l'imposizione di sanzioni individuali dipenderà dunque dall'origine della lista: mentre l'art. 75 TFUE pare essere il fondamento normativo per le sanzioni adottate dall'Unione europea in conformità alle proprie "liste autonome", l'art. 215 TFUE rappresenta invece la *lex specialis* a cui ricorrere per le sanzioni finanziarie individuali basate sulle liste del Consiglio di sicurezza, indipendentemente se si tratti di misure restrittive emanate nei confronti di terroristi europei o non europei¹²².

Proprio il Trattato di Lisbona ha apportato un'ulteriore novità in tema di sanzioni individuali. Si fa riferimento al fatto che, in virtù dell'art. 275, par. 2, TFUE la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a "*pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea*"¹²³. Il riconoscimento alla Corte di questa specifica competenza dovrebbe contribuire a colmare una considerevole lacuna nella tutela giurisdizionale degli individui che era emersa nella recente prassi europea¹²⁴.

¹²⁰ Si esprime in questi termini C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 376. Cfr. anche C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit. *supra*, p. 122.

¹²¹ V. C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit. *supra*, p. 122 s. Sebbene l'art. 75 TFUE non specifica che il Consiglio adotta la misura sanzionatoria all'unanimità, ciò si desume dall'art. 16, 3° comma, TUE dove si stabilisce espressamente che "il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente".

¹²² Cfr.: C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 376 s.; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 123.

¹²³ V. C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 38; L. PALADINI, *op. cit.*, p. 376 s.; L. PANELLA, *op. cit.*, p. 345.

¹²⁴ Cfr. in argomento: A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 13; C. SANNA, *op. cit.*, p. 72. Si veda in proposito quanto asserito da E. GIANFRANCESCO, *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, 18/04/2011, p. 10, in www.forumcostituzionale.it, il quale ritiene che l'inserimento nell'art. 275 TFUE della specifica competenza della Corte di giustizia di vagliare la legittimità delle decisioni adottate dal Consiglio Ue in tema di misure restrittive individuali rappresenti "la costituzionalizzazione nei trattati dell'*acquis* delle decisioni *Kadi* e seguenti".

Alla luce di queste considerazioni si può concludere che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si sono verificate alcune migliorie al meccanismo delle sanzioni individuali a livello UE. Ciò è dovuto innanzitutto all'introduzione delle due specifiche basi normative: art. 75 TFUE per l'adozione di sanzioni individuali decise dall'Unione europea sulla base di "liste autonome" ed art. 215 TFUE per l'attuazione delle sanzioni individuali imposte in conformità alle liste nere predisposte dal Consiglio di sicurezza.

In secondo luogo, merita ricordare che entrambe le norme menzionate sopra contengono un riferimento alla necessità che gli atti attraverso cui l'Unione adotta misure restrittive individuali siano corredate da garanzie giuridiche; un simile richiamo è indubbiamente positivo.

Infine, il segnale più incoraggiante verso una maggiore tutela delle garanzie processuali dei singoli, destinatari di sanzioni, è rappresentato dall'espressa competenza della Corte a giudicare sulla legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio UE in conformità al titolo V, capo 2 del TUE, riguardante le disposizioni specifiche sulla PESC¹²⁵.

3. Il principio della "protezione equivalente" dei diritti umani: dal caso *Bosphorus* alla decisione *Gasparini* della Corte europea dei diritti dell'uomo

La questione della responsabilità degli Stati membri della CEDU per condotte tenute nell'attuazione di obblighi derivanti dalla partecipazione a organizzazioni internazionali¹²⁶ venne affrontata per la prima volta dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo in occasione del caso *M. & Co. v. the Federal Republic of Germany*¹²⁷, concernente la presunta violazione del diritto al giusto processo di cui all'art. 6 della CEDU derivante da misure nazionali di attuazione di obblighi comunitari¹²⁸. Dopo aver

¹²⁵ In tal senso si vedano: C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 381; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 124 e p. 126.

¹²⁶ Sul tema della responsabilità degli Stati membri (ai sensi della CEDU) per atti adottati in virtù dell'appartenenza ad altre organizzazioni internazionali si vedano tra gli altri: F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus: la Cour européenne des droits de l'homme et les organisations internationales*, in *RTDH*, 2010, p. 19 ss.; A. BULTRINI, *La responsabilité des Etats membres de l'Union européenne pour les violations de la Convention européenne des droits de l'homme imputables au système communautaire*, in *RTDH*, 2002, p. 4 ss.; J. P. COSTA, *La responsabilité de l'Etat au regard de la Convention européenne*, cit.; G. GAJA, *The Review by the European Court of Human Rights of Member States' Acts*, cit.; A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres pour l'incompatibilité du droit de l'Union avec la Convention européenne des droits de l'homme*, in *RTDE*, 2009, p. 697 ss.; F. TULKENS, *L'Union européenne devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *RUDH*, 2000, p. 50 ss.; G. VERDIRAME, *Breaches of the European Convention on Human Rights Resulting from the Conduct of International Organisations*, in *EHRLR*, 2008, p. 209 ss.

¹²⁷ Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 9 febbraio 1990, *M. & Co. v. the Federal Republic of Germany*, ric. n. 13258787, in *DR* n. 64, p. 146 ss. Per un commento sul caso *M. & Co.* si rinvia a G. GAJA, *Gli atti comunitari dinanzi alla Commissione europea dei diritti dell'uomo: di nuovo Solange?*, in *RDI*, 1990, p. 388 ss.

¹²⁸ Nel caso di specie si trattava di un ricorso proposto per presunta violazione del diritto al giusto processo; secondo la ricorrente, la violazione dell'art. 6 discendeva da una misura statale adottata per dare attuazione ad un obbligo comunitario, vale a dire l'esecuzione da parte delle Germania di una

rilevato che la Convenzione non vietava a uno Stato contraente la possibilità di trasferire poteri a organizzazioni internazionali, la Commissione europea precisò tuttavia che ciò non esonerava lo Stato dal rispetto degli obblighi discendenti dalla CEDU con riguardo all'esercizio delle competenze trasferite¹²⁹. Dalla decisione in oggetto emergeva il principio secondo cui il trasferimento di poteri a un'organizzazione internazionale era compatibile con la Convenzione, a condizione che tale organizzazione garantisse ai diritti fondamentali una protezione equivalente a quella prevista dalla CEDU¹³⁰. Sebbene la Commissione avesse riaffermato la responsabilità dello Stato in caso di mancata conformità con la Convenzione, d'altra parte la stessa Commissione sembrava limitare tale possibilità valutando se l'ordinamento comunitario riconosceva una tutela sufficiente ai diritti fondamentali e al diritto all'equo processo¹³¹.

Nel celebre caso *Matthews v. the United Kingdom*¹³², ove la Corte è stata chiamata a vagliare la compatibilità con la CEDU di misure nazionali prese in applicazione di una norma "primaria" del diritto comunitario, i giudici di Strasburgo applicavano nuovamente il criterio della protezione equivalente dei diritti fondamentali all'ordinamento comunitario, stabilendo altresì che la responsabilità degli Stati membri in virtù della Convenzione perdura anche a seguito del trasferimento di competenze all'organizzazione internazionale¹³³. Diversamente dal caso *M. & Co.*, questa volta fu

sentenza della Corte giustizia che aveva condannato la società ricorrente per violazione delle regole CE in materia di concorrenza.

¹²⁹ Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 9 febbraio 1990, *M. & Co. v. the Federal Republic of Germany*, cit., p. 152 ("a transfer of powers does not necessarily exclude a State's responsibility under the Convention with regard to the exercise of the transferred power. Otherwise the guarantees of the Convention could wantonly be limited or excluded and thus be deprived of their peremptory character").

¹³⁰ Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 9 febbraio 1990, *M. & Co. v. the Federal Republic of Germany*, cit., p. 153. Il principio in questione è stato reiterato altresì dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 10 gennaio 1994, *Heinz v. the Contracting States party to the European Patent Convention insofar as they are High Contracting Parties to the European Convention on Human Rights*, cit. Cfr. sul punto: A. BULTRINI, *La responsabilité des Etats membres de l'Union européenne pour les violations de la Convention européenne*, cit., p. 14; B. CONFORTI, *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires*, cit., p. 174; G. GAJA, *The Review by the European Court of Human Rights of Member States' Acts*, cit., p. 521; F. TULKENS, *L'Union européenne devant la Cour européenne*, cit., p. 53. Svariati autori hanno osservato che il ragionamento alla base della decisione *M. & Co.* era chiaramente ispirato dalla pronuncia della Corte costituzionale tedesca nel caso *Solange II* (si vedano in proposito: A. BULTRINI, *La responsabilité des Etats membres de l'Union européenne pour les violations de la Convention européenne*, cit. *supra*, p. 15; J. P. COSTA, *La responsabilité de l'Etat au regard de la Convention européenne*, cit., p. 38; G. GAJA, *The Review by the European Court of Human Rights of Member States' Acts*, cit. *supra*, p. 522).

¹³¹ F. TULKENS, *L'Union européenne devant la Cour européenne*, cit. *supra*, p. 53. Cfr. Commissione europea dei diritti umani, decisione 9 febbraio 1990, *M. & Co. v. the Federal Republic of Germany*, cit., p. 153.

¹³² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Matthews v. the United Kingdom*, cit. Come è noto, il caso *Matthews* aveva ad oggetto la presunta violazione dell'art. 3 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU derivante dal rifiuto delle autorità britanniche di iscrivere la ricorrente nelle liste elettorali di Gibilterra per l'elezione del Parlamento europeo. Per un commento in merito al caso *Matthews* si veda: I. CANOR, *Primus inter pares. Who is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe?*, in *ELR*, 2000, p. 3 ss.; G. COHEN-JONATHAN, J. F. FLAUS, *A propos de l'arrêt Matthews c/Royaume Uni (18 février 1999)*, in *RTDE*, 1999, p. 637 ss.

¹³³ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Matthews v. the United Kingdom*, cit., par. 32. Cfr. A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres*,

accertata la responsabilità dello Stato convenuto in quanto le misure statali, adottate in esecuzione del c.d. “diritto primario” della CE, rappresentavano degli atti nei cui confronti lo Stato conservava un certo margine di discrezionalità e di intervento¹³⁴.

Il criterio della “tutela equivalente” è parimenti utilizzato anche in riferimento ad organizzazioni internazionali diverse dalla CE/UE, come rilevato dalla Corte nei casi *Waite and Kennedy v. Germany*¹³⁵ e *Beer and Keegan v. Germany*¹³⁶, in cui la Corte ha analizzato il sistema di protezione previsto dall’European Space Agency (ESA) per verificare se l’organizzazione avesse garantito ai ricorrenti un’adeguata tutela del diritto di agire in giudizio e ne ha constatato l’equivalenza rispetto alla tutela assicurata nell’ordinamento tedesco¹³⁷.

cit., p. 698 ; F. TULKENS, *L’Union européenne devant la Cour européenne*, cit., p. 55. Si veda quanto affermato da O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law. Cases, Materials and Commentary*, Cambridge, 2010, p. 221, il quale ritiene che i paragrafi 32 e 33 della sentenza *Matthews* sembrano indicare che gli Stati membri dell’UE (allora CE) possano essere considerati responsabili per misure di derivazione UE soltanto se simili atti non possono essere riesaminati dalla Corte di giustizia.

¹³⁴ La Corte europea dei diritti dell’uomo ha dichiarato che la responsabilità del Regno Unito per violazione dell’art. 3 del Primo Protocollo risulta dalla sua partecipazione ad atti interstatili; la decisione del Consiglio, l’Atto del 1976 ed il Trattato di Maastricht sono degli strumenti internazionali liberamente sottoscritti dal Regno Unito, ossia si tratta di atti nei cui confronti lo Stato mantiene sempre un certo margine di intervento (v. Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Matthews v. the United Kingdom*, cit., par. 33). Cfr. sul punto V. BAZZOCCHI, *Verso l’adesione dell’Unione europea alla CEDU: un negoziato ancora in corso*, 06/05/2011, in www.europeanrights.eu, p. 4, la quale ritiene che ove si tratti di norme di diritto primario (come nel caso *Matthews*) la Corte di Strasburgo può considerare responsabile lo Stato membro per violazione della CEDU, dato che l’adesione ad un trattato internazionale (quale il Trattato CE o il Trattato UE) è frutto di un’autonoma scelta delle autorità nazionali.

¹³⁵ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Waite and Kennedy v. Germany*, cit. Per un’analisi critica della pronuncia *Waite and Kennedy v. Germany* si rinvia a 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 *RDI*, 2000, p. 132 ss.

¹³⁶ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Beer and Regan v. Germany*, ric. n. 28934/95.

¹³⁷ Nei casi in oggetto, la Corte era chiamata a verificare se l’immunità dalla giurisdizione civile riconosciuta all’ESA dai tribunali tedeschi era compatibile con il diritto di accesso ad un tribunale ex art. 6 CEDU. Dopo aver ricordato che “where States establish international organisations in order to pursue or strengthen their cooperation in certain fields of activities, and where they attribute to these organisations certain competences and accord them immunities, there may be implications as to the protection of fundamental rights. It would be incompatible with the purpose and object of the Convention, however, if the Contracting States were thereby absolved from their responsibility under the Convention in relation to the field of activity covered by such attribution” (v. Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Waite and Kennedy v. Germany*, cit., par. 67; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Beer and Regan v. Germany*, cit., par. 57), la Corte ritiene che per determinare se l’immunità concessa dai giudici tedeschi all’ESA è conforme alla CEDU sia necessario verificare se i ricorrenti avevano a disposizione dei mezzi alternativi per tutelare i loro diritti. La Corte conclude che, alla luce dei mezzi di ricorso alternativi forniti ai ricorrenti, la limitazione del loro diritto di accesso non ha compromesso l’essenza del diritto né risulta sproporzionata ai sensi dell’art. 6 CEDU. In sostanza, da queste pronunce emerge che il diritto di accedere ad un organo giurisdizionale può essere limitato tramite il riconoscimento alle organizzazioni internazionali dell’immunità dalla giurisdizione poiché tale immunità risponde ad uno scopo legittimo, vale a dire quello di garantire il corretto funzionamento delle organizzazioni: trattasi dunque di un interesse dello stesso ordinamento internazionale (ciò è sostenuto da E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell’Unione europea*, cit., p. 764). È interessante rilevare che nei casi *Waite and Kennedy* e *Beer and Regan* il giudizio di equivalenza non ha per oggetto la comparazione tra la protezione offerta dalla CEDU e la tutela garantita in seno all’organizzazione internazionale, bensì tra i rimedi previsti dinanzi alle giurisdizioni nazionali e

Il caso *Bosphorus*¹³⁸ offrirà ai giudici europei l'occasione di tornare a occuparsi della questione della responsabilità degli Stati membri della CEDU per atti adottati in virtù della loro partecipazione ad altre organizzazioni internazionali. Come è noto, tale pronuncia concerneva il sequestro di un aeromobile eseguito dalle autorità irlandesi con un provvedimento nazionale in attuazione del regolamento (CEE) n. 990/93¹³⁹, adottato in attuazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza¹⁴⁰, avente lo scopo di sanzionare l'ex Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) per gravi violazioni di interessi ritenuti fondamentali dalla Comunità internazionale¹⁴¹. Si trattava perciò di stabilire se dando esecuzione al regolamento comunitario lo Stato irlandese avesse violato gli obblighi discendenti dalla Convenzione.

La Corte di Strasburgo ha precisato che la partecipazione ad altre organizzazioni internazionali non esonera lo Stato membro dalla responsabilità ai sensi della CEDU per le condotte (attive o omissive) intraprese in attuazione di obblighi scaturenti dalla partecipazione a tali organizzazioni¹⁴². Il rispetto degli obblighi discendenti dall'appartenenza a un'organizzazione internazionale rappresenta un interesse legittimo e può dunque giustificare una riduzione dei diritti individuali assicurati dalla Convenzione¹⁴³. La "riduzione" della responsabilità statale si verifica in nome del

quelli messi a disposizione dall'ESA (cfr. in tal senso G. GAJA, *The Review by the European Court of Human Rights of Member States' Acts*, cit., p. 523).

¹³⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit. Per un'analisi critica della sentenza cfr.: E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea*, cit.; A. CIAMPI, *L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions*, cit.; B. CONFORTI, *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires*, cit. Sul caso *Bosphorus* si vedano inoltre: F. BENOIT-ROHMER, *À propos de l'arrêt Bosphorus Air Lines du 30 juin 2005: l'adhésion contrainte de l'Union à la Convention*, in *RTDH*, 2005, p. 827 ss.; J. P. COSTA, *La responsabilité de l'Etat au regard de la Convention européenne*, cit.; C. COSTELLO, *The Bosphorus ruling of the European Court of Human Rights*, cit.; C. ECKES, *Does the European Court of Human Rights Provide Protection*, cit.; G. GAJA, *The Review by the European Court of Human Rights of Member States' Acts*, cit.; F. HOFFMEISTER, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland. ECHR review of national measures enforcing EC regulation implementing UN Security Council decisions*, in *AJIL*, 2006, p. 442 ss.; J. P. JACQUE, *L'arrêt Bosphorus, une jurisprudence "Solange II" de la Cour européenne*, cit.; M. MELCHIOR, *L'arrêt Bosphorus c. Irlande de la Cour européenne des droits de l'homme*, cit.

¹³⁹ Regolamento (CEE) n. 990/93 del Consiglio, del 26 aprile 1993, relativo agli scambi tra la Comunità economica europea e la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), in <http://eur-lex.europa.eu>.

¹⁴⁰ Si fa riferimento alla risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 820 (1993), adottata il 17 aprile 1993, specie par. 24, in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.htm.

¹⁴¹ Per una ricostruzione dei fatti all'origine del caso cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., para. 11-71 (in particolare per ciò che concerne la base giuridica del provvedimento di sequestro dell'aeromobile v. para. 14-16); A. CIAMPI, *L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions*, cit. p. 86 s.; C. ECKES, *Does the European Court of Human Rights Provide Protection*, cit., p. 48 s.

¹⁴² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., para. 153-154. Cfr. sul punto: A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des États membres*, cit., p. 698; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri ad un'organizzazione internazionale: la decisione nel caso Gasparini*, in *RDI*, 2010, p. 65 ss., p. 67.

¹⁴³ E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit. *supra*, p. 72. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., para. 150-151 e 155.

legittimo interesse alla cooperazione internazionale che gli Stati perseguono tramite l'adesione alle organizzazioni internazionali¹⁴⁴.

In virtù del principio della c.d. “tutela equivalente” se l'organizzazione internazionale fornisce una tutela dei diritti umani almeno equivalente a quelle prevista dalla Convenzione sussiste una presunzione tale per cui la condotta dello Stato si ritiene conforme agli obblighi derivanti dalla CEDU¹⁴⁵. La Corte non si limita però a ribadire un principio già emerso nella giurisprudenza precedente, bensì individua un criterio più elaborato. L'equivalenza non esige una protezione identica, ma semplicemente “*comparable*”¹⁴⁶ e attiene tanto alle garanzie sostanziali offerte ai diritti fondamentali, che ai mezzi di ricorso giurisdizionale predisposti per assicurare l'effettivo rispetto dei suddetti diritti¹⁴⁷.

Secondo quanto dichiarato dalla stessa Corte: “*if such equivalent protection is considered to be provided by the organisation, the presumption will be that a State has not departed from the requirements of the Convention when it does no more than implement legal obligations flowing from its membership of the organisation*”¹⁴⁸. Questa presunzione di conformità con la Convenzione riguarda però soltanto le misure nazionali di mera esecuzione di obblighi incombenti sugli Stati membri in virtù della loro partecipazione all'organizzazione internazionale; trattasi difatti di atti in cui gli

¹⁴⁴A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des États membres*, cit., p. 698; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 67. Cfr. altresì: J. AUVRET-FINCK, *Le contrôle des décisions du Conseil de sécurité par la Cour européenne des droits de l'homme, in Sanctions ciblées et protections juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Equilibres et déséquilibres de la balance*, a cura di J. Rideau, C. Grewe, L. Balmond e M. Arcari, Bruxelles, 2010, p. 213 ss., p. 217; N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità e ordinamenti sovranazionali*, cit., p. 3 ss., p. 43.

¹⁴⁵Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 155. Nel medesimo senso si vedano anche: Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 20 gennaio 2009, *Cooperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse Kokkelvisserij U.A. v. the Netherlands*, cit., p. 20; Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, cit., p. 5. Cfr. sul punto: J. P. COSTA, *La responsabilité de l'Etat au regard de la Convention européenne*, cit., p. 39 s.; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 283; G. VERDIRAME, *Breaches of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 209.

¹⁴⁶Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 155. Si vedano in argomento: F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit., p. 21; A. CIAMPI, *L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions*, cit., p. 93; J. P. COSTA, *La responsabilité de l'Etat au regard de la Convention européenne*, cit. *supra*, p. 140; C. ECKES, *Does the European Court of Human Rights Provide Protection*, cit., p. 51; C. LEBECK, *op. cit.*, p. 223.

¹⁴⁷Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 155. Cfr.: F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit. *supra*, p. 21; C. ECKES, *Does the European Court of Human Rights Provide Protection*, cit., p. 51; C. LEBECK, *op. cit. supra*, p. 223.

¹⁴⁸Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 156; A. CIAMPI, *L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions*, cit., p. 91. Simile affermazione sarà ripresa dalla Corte anche in alcune pronunce successive in tema di responsabilità degli Stati membri per trasferimento di poteri ad altre organizzazioni internazionali; si veda ad esempio: Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 20 gennaio 2009, *Cooperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse Kokkelvisserij U.A. v. the Netherlands*, p. 20.

Stati non godono di alcun margine di discrezionalità¹⁴⁹. Viceversa, qualora agli Stati sia riconosciuto un certo margine di autonomia nel dare esecuzione ai suddetti obblighi (come può avvenire per esempio nell'attuazione del diritto "derivato" dell'UE) si applicherà il "normale" regime di responsabilità¹⁵⁰.

La Corte europea chiarisce che il giudizio di equivalenza non è definitivo e può dunque essere rivisto in caso di cambiamenti rilevanti nella protezione dei diritti fondamentali¹⁵¹. Non si tratta infine di una presunzione di equivalenza assoluta: essa può venire meno se nel caso specifico emerge che la tutela garantita dall'organizzazione internazionale è manifestamente insufficiente¹⁵².

Se nel caso *Bosphorus* la presunzione di conformità della condotta statale agli obblighi derivanti dalla CEDU era stata riconosciuta in relazione ad una misura nazionale di esecuzione di un obbligo comunitario, nel caso *Kokkelvisserij v. the*

¹⁴⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., para. 148 e 157. Cfr. in argomento: F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit. *supra*, p. 21; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 283; N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 43; A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres*, cit., p. 706; L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela dei diritti fondamentali dopo il trattato di Lisbona*, in *Dalla Costituzione europea al trattato di Lisbona*, a cura di M. C. Baruffi, Padova, 2008, p. 149 ss., p. 162.

¹⁵⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 157; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, ric. n. 30696/09, par. 338 ("However, a State would be fully responsible under the Convention for all acts falling outside its strict international legal obligations, notably where it exercised State discretion"). Cfr. sul punto: F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit. *supra*, p. 21; A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres*, cit., p. 706. In tal senso si veda quanto asserito in precedenza da A. BULTRINI, *Il controllo degli atti comunitari nella giurisprudenza degli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Comunicazioni e studi*, 1997, vol. XXI, p. 281 ss., pp. 292-293, ove l'autore afferma che qualora lo Stato dia esecuzione ad un atto comunitario ponendo in essere una condotta che comporta un determinato margine di discrezionalità, la responsabilità per un'eventuale violazione della CEDU sarà da attribuire allo Stato.

¹⁵¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 155; C. ECKES, *Does the European Court of Human Rights Provide Protection*, cit., p. 51.

¹⁵² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 156; Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, cit., p. 5; Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 20 gennaio 2009, *Coöperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse Kokkelvisserij U.A. v. the Netherlands*, cit., p. 20. Cfr. in proposito: F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit., p. 21 e p. 33; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 283; G. GAJA, *The Review by the European Court of Human Rights of Member States' Acts*, cit., p. 525; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 67 e p. 72; D. RUSSO, *Una decisione della Corte di Strasburgo verso l'affermazione di un controllo sull'operato della Corte di giustizia*, in *RDI*, 2009, p. 1119 ss., p. 1119. Per una critica al criterio della "manifesta insufficienza" (ritenuto necessario per "rovesciare" la presunzione di equivalenza) si veda: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., opinione concordante dei giudici Rozakis, Tulkens, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky e Garlicki, par. 4. Cfr. altresì B. CONFORTI, *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires*, cit., p. 178, il quale critica la Corte per aver deciso in astratto l'equivalenza della tutela invece di procedere ad un esame caso per caso e per essersi semplicemente riservata un controllo mirante solo a verificare se vi sia una "insufficienza manifesta"; tale autore sottolinea che un simile atteggiamento rischia di creare una sorta di "doppio standard" di protezione tra gli Stati parti della CEDU che sono altresì membri della CE (ora UE) e gli altri Stati contraenti.

*Netherlands*¹⁵³ la Corte allarga ulteriormente l'applicazione del suddetto principio, stabilendo che la presunzione si estende “*as a corollary*” anche al sistema giurisdizionale previsto dall'organizzazione internazionale¹⁵⁴.

Secondo quanto osservato in dottrina, il criterio della protezione equivalente rappresenterebbe un'applicazione del giudizio di proporzionalità che la Corte svolge per controllare se siano state rispettate le condizioni stabilite dalla CEDU al fine di derogare ai diritti da essa riconosciuti¹⁵⁵. Questa ricostruzione è avvalorata dal fatto che la stessa Corte di Strasburgo aveva riconosciuto nel caso *Bosphorus* che il rispetto degli obblighi derivanti dalla partecipazione ad un'organizzazione internazionale è un interesse degno di tutela e può di conseguenza giustificare una limitazione dei diritti assicurati dalla Convenzione¹⁵⁶. Il trasferimento di competenze che gli Stati effettuano a favore dell'organizzazione internazionale funzionerebbe perciò alla stregua di una causa di giustificazione, che comporta un limite alla responsabilità degli Stati membri per le condotte che essi pongono in essere in adempimento di obblighi incombenti in virtù

¹⁵³ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 20 gennaio 2009, *Cooperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse Kokkelvisserij U.A. v. the Netherlands*, cit. La ricorrente, una cooperativa olandese, aveva ottenuto le autorizzazioni necessarie per la pesca meccanica dei molluschi nel mare di Wadden. Tali autorizzazioni furono contestate dinanzi al tribunale amministrativo olandese, il quale si rivolse alla Corte di giustizia, chiedendo una verifica circa la compatibilità delle misure nazionali con la direttiva comunitaria sugli habitat naturali. Dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo la cooperativa si lamentava della procedura seguita di fronte alla Corte di giustizia e sosteneva che la mancata possibilità di replicare alle conclusioni dell'Avvocato generale costituiva una violazione del proprio diritto al contraddittorio, tutelato dall'art. 6, par. 1, della CEDU. La Corte procede dunque a verificare se il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia è accompagnato da garanzie tali che assicurino una protezione equivalente ai diritti della ricorrente. Innanzitutto i giudici europei rilevano la possibilità per la Corte di giustizia di riaprire, sia di propria iniziativa che su richiesta delle parti, la procedura orale dopo aver udito le conclusioni dell'Avvocato generale. Tale facoltà non è solo teorica e la stessa ricorrente l'aveva difatti esercitata, anche se le era stata negata la riapertura della fase orale in quanto a parere della Corte di giustizia non aveva dimostrato l'utilità o la necessità della riapertura del procedimento. In conclusione, la Corte europea dichiara irricevibile il ricorso in quanto la società ricorrente non aveva dimostrato che la tutela assicurata nel procedimento giurisdizionale comunitario era “manifestamente insufficiente”, ragion per cui la presunzione di equivalenza non era venuta meno. Per un commento sul caso *Kokkelvisserij* si rinvia a: C. BORIES, *Un nouveau contrôle du droit communautaire par la Cour européenne des droits de l'homme: décision Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Pays-Bas*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2009, p. 408 ss.; D. RUSSO, *Una decisione della Corte di Strasburgo verso l'affermazione di un controllo*, cit.

¹⁵⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 20 gennaio 2009, *Cooperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse Kokkelvisserij U.A. v. the Netherlands*, cit., p. 20 (“As a corollary, this presumption applies not only to actions taken by a Contracting Party but also to the procedures followed within such an international organisation itself and, in particular, to the procedures of the ECJ. In that respect, the Court also reiterates that such protection need not be identical to that provided by Article 6 of the Convention; the presumption can be rebutted only if, in the circumstances of a particular case, it is considered that the protection of Convention rights was manifestly deficient”). Questa affermazione è stata ripresa dalla Corte europea anche nel caso *Gasparini* (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, cit., p. 6). Cfr. inoltre: N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 44; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 69.

¹⁵⁵ Cfr. in tal senso: E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 763; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 72.

¹⁵⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., para. 150-151 e 155.

dell'appartenenza a tale organizzazione¹⁵⁷.

È evidente come nel caso *Bosphorus* la Corte abbia cercato di conciliare la garanzia di effettività dei diritti previsti dalla Convenzione con l'esigenza di assicurare il buon funzionamento delle organizzazioni internazionali nell'interesse della cooperazione internazionale¹⁵⁸. Alcune questioni sono state però lasciate senza risposta; si fa riferimento in particolare alla nozione di "insufficienza manifesta"¹⁵⁹ che la Corte ha soltanto abbozzato senza però precisarne il contenuto.

Sarà dunque la giurisprudenza successiva a chiarire il funzionamento del principio della "protezione equivalente" ed altresì a stabilire quando ed in che misura il trasferimento di poteri ad un'organizzazione internazionale implica la responsabilità degli Stati membri per condotte adottate in esecuzione di obblighi che discendono dall'appartenenza all'organizzazione internazionale e considerate lesive dei diritti garantiti dalla CEDU.

Nel caso *Boivin v. 34 States Members of the Council of Europe*¹⁶⁰, relativo ad una controversia di lavoro tra un funzionario e l'organizzazione European Organisation for the Safety of Air Navigation (Eurocontrol), il ricorrente si doleva della decisione presa nei suoi riguardi dal competente organo giurisdizionale (International Labour Organisation Administrative Tribunal). Dopo aver osservato che il ricorrente non contestava agli Stati membri convenuti alcuna condotta (attiva od omissiva) che avesse influito sulla controversia¹⁶¹, la Corte europea dichiara l'incompatibilità *ratione personae* del ricorso dato che le violazioni lamentate dal ricorrente non erano accadute nella giurisdizione degli Stati convenuti ai sensi dell'art. 1 della CEDU¹⁶².

¹⁵⁷ E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 72 s.

¹⁵⁸ In senso conforme si esprimono: J. P. JACQUE, *L'arrêt Bosphorus, une jurisprudence "Solange II" de la Cour européenne*, cit., p. 756 ss.; A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres*, cit., p. 698.

¹⁵⁹ F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit., p. 33; A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres*, cit. *supra*, p. 698.

¹⁶⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 9 settembre 2008, *Boivin v. 34 States Members of the Council of Europe*, ric. n. 73250/01.

¹⁶¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 9 settembre 2008, *Boivin v. 34 States Members of the Council of Europe*, cit., p. 6 ("The Court would point out that the impugned decision thus emanated from an international tribunal outside the jurisdiction of the respondent States, in the context of a labour dispute that lay entirely within the internal legal order of Eurocontrol, an international organisation that has a legal personality separate from that of its member States. At no time did France or Belgium intervene directly or indirectly in the dispute, and no act or omission of those States or their authorities can be considered to engage their responsibility under the Convention"). Nel medesimo senso si può citare: Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 9 dicembre 2008, *La Société Établissements Biret et Cie S.A. et la Société Biret International c. 15 États*, ric. n. 13762/04, p. 5 ("La Cour constate que les griefs tirés des articles 6 et 13 de la Convention tiennent exclusivement à des lacunes alléguées de l'ordre juridique communautaire, qui auraient eu pour conséquence de priver les sociétés requérantes de l'accès à un tribunal pour faire valoir leurs griefs dans le cadre d'un procès équitable. A la lumière de sa jurisprudence pertinente elle estime que les violations alléguées de la Convention ne sauraient être imputées à l'un ou l'autre des 15 Etats membres mis en cause par les sociétés requérantes puisqu'aucun d'entre eux n'est intervenu, directement ou indirectement, dans ce litige").

¹⁶² Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 9 settembre 2008, *Boivin v. 34 States Members of the Council of Europe*, cit., p. 7. La Corte di Strasburgo è giunta alla medesima conclusione anche nel caso *Connolly c. 15 états membres de l'Union européenne*, decisione 9 dicembre 2008, ric. n. 73274/01, p. 7 ("La Cour note que seuls les organes communautaires, à savoir l'AIPN, le TPICE et la CJCE, ont eu à

Ciò che rileva ai fini del nostro discorso è che nella decisione in esame la Corte evidenzia che il ricorrente non aveva espressamente dichiarato né dimostrato che il sistema predisposto dall'Eurocontrol non fosse in grado di assicurare ai diritti fondamentali una protezione equivalente a quella prevista dalla Convenzione¹⁶³. Se ne desume che la Corte non può statuire *ex officio* sulla questione dell'equivalenza, ma è necessaria una specifica asserzione del ricorrente in tal senso; la Corte pone dunque l'onere della prova a carico del ricorrente.

Nel caso *Gasparini*¹⁶⁴ i giudici di Strasburgo chiariranno che il ricorrente ha l'onere di provare che lo Stato è venuto meno all'obbligo di garantire che l'organizzazione a cui ha trasferito i propri poteri assicuri una tutela equivalente dei diritti fondamentali¹⁶⁵.

In tale recente decisione la Corte europea dei diritti dell'uomo torna nuovamente ad impiegare il criterio della protezione equivalente, ma ne estende ulteriormente l'ambito di applicazione, dimostrando peraltro che la Corte non è affatto ostile ad una forma di responsabilità degli Stati contraenti in ragione del trasferimento di competenze all'organizzazione internazionale¹⁶⁶.

connaître du contentieux opposant le requérant à la Commission européenne. Elle constate qu'à aucun moment l'un ou l'autre des Etats mis en cause n'est intervenu, directement ou indirectement, dans ce litige, et ne relève en l'espèce aucune action ou omission de ces Etats ou de leurs autorités qui serait de nature à engager leur responsabilité au regard de la Convention. On ne saurait donc dire que le requérant, en l'espèce, relève de la « juridiction » des Etats défendeurs au sens de l'article 1 de la Convention. La Cour estime qu'en conséquence les violations alléguées de la Convention ne sauraient être imputées aux Etats mis en cause dans la présente affaire»). La ricevibilità del ricorso pare dunque subordinata alla presenza dell'intervento (diretto o indiretto) di uno Stato contraente. Cfr. in proposito A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres*, cit., p. 700.

¹⁶³ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 9 settembre 2008, *Boivin v. 34 States Members of the Council of Europe*, cit., p. 6 (“The Court observes that it has not been established, or even alleged, that the protection of fundamental rights generally afforded by Eurocontrol is not “equivalent”, within the meaning given to that term in the Bosphorus judgment, to that of the Convention system. Thus the Court need not examine whether Eurocontrol's internal mechanism for the settlement of labour disputes is “manifestly deficient” in that connection; such an examination would only be meaningful if the Court were to consider that there was a presumption of an “equivalent” protection of Convention rights and then to ascertain whether or not that presumption had been rebutted in the circumstances of the case”). In tal senso si veda anche E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 68, nota n. 11 e p. 73 s.

¹⁶⁴ Per un'analisi del caso *Gasparini* si vedano: E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit.; F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit.

¹⁶⁵ A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des États membres*, cit., p. 706; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit. *supra*, p. 76. Nello stesso senso depone anche la seguente affermazione della Corte: “En effet, la responsabilité d'un Etat partie à la Convention pourrait être mise en jeu au regard de celle-ci s'il s'avérait ultérieurement que la protection des droits fondamentaux offerte par l'organisation internationale concernée était entachée d'une « insuffisance manifeste ». En revanche, un Etat contractant ne peut se voir imputer une violation alléguée de la Convention à raison d'une décision ou d'une mesure émanant d'un organe d'une organisation internationale dont il est membre, dans la mesure où il n'a pas été établi ni même allégué que la protection des droits fondamentaux globalement offerte par ladite organisation internationale ne serait pas « équivalente » à celle assurée par la Convention” (Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, cit., pp. 6-7).

¹⁶⁶ A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres*, cit., p. 705. A favore di questo genere di responsabilità si era già espresso in precedenza A. BULTRINI, *La responsabilité des Etats membres de l'Union européenne pour les violations de la Convention européenne*, cit., p. 38.

Il caso *Gasparini* aveva ad oggetto il ricorso presentato da un funzionario dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord nei confronti di Belgio e Italia, in quanto rispettivamente Stato di sede della NATO e Stato di nazionalità del ricorrente. Il ricorrente indirizzò prima un reclamo al Segretario generale della NATO ed in seguito presentò un ricorso alla Commissione dei ricorsi della NATO per contendere l'illegittimità di una decisione del Consiglio dell'Atlantico del Nord che innalzava il contributo pensionistico a carico dei funzionari della NATO e criticare la procedura prevista dinanzi alla stessa Commissione dei ricorsi. Il sig. Gasparini contestava agli Stati convenuti di non aver vigilato affinché nel momento di creazione della suddetta organizzazione fosse stato istituito un sistema giurisdizionale interno compatibile con la protezione dei diritti previsti dalla CEDU. Egli sosteneva inoltre che la procedura seguita di fronte alla Commissione dei ricorsi della NATO era in contrasto con il diritto al giusto processo di cui all'art. 6 della CEDU a causa dell'assenza di pubblicità delle udienze e della mancanza di indipendenza ed imparzialità della suddetta Commissione.

Nel caso *Gasparini* la Corte ha fatto riferimento ai principi emersi dalla propria giurisprudenza e ha statuito che nel momento in cui gli Stati trasferiscono alcuni poteri ad un'organizzazione internazionale essi hanno l'obbligo di vigilare affinché i diritti garantiti dalla CEDU ricevano all'interno dell'organizzazione una tutela equivalente a quella prevista dai meccanismi convenzionali¹⁶⁷. Ne deriva che la responsabilità di uno Stato parte della CEDU potrà venire in gioco qualora sia provato che la protezione dei diritti fondamentali globalmente prevista dall'organizzazione internazionale in questione è viziata da "manifesta insufficienza"¹⁶⁸. Viceversa, ad uno Stato membro non sarà imputabile una presunta violazione della Convenzione causata da una misura proveniente da un'organizzazione internazionale di cui è parte se non è stato dimostrato né allegato che la protezione dei diritti fondamentali offerta dall'organizzazione in questione non è equivalente a quella garantita dalla CEDU e se lo Stato non è intervenuto (direttamente o indirettamente) nella commissione dell'atto contestato¹⁶⁹.

È evidente il mutamento di prospettiva che si è verificato nell'impostazione della Corte: se nelle prime pronunce il trasferimento di poteri ad un'organizzazione internazionale funzionava alla stregua di una causa di esclusione (o giustificazione) dell'illiceità della condotta di uno Stato, ora sembra divenuto un'autonoma fonte di responsabilità statale¹⁷⁰. In dottrina è stato affermato che il fondamento di tale responsabilità sarebbe da rinvenire in uno specifico obbligo di garanzia che la Corte avrebbe ricavato tramite un'interpretazione piuttosto estensiva dell'art. 1 della CEDU¹⁷¹; l'obbligo degli Stati di controllare che l'organizzazione internazionale

¹⁶⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, cit., p. 6. Cfr. N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 45; A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres*, cit., p. 705.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, cit., pp. 6-7. Si veda altresì N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 45.

¹⁷⁰ E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 75.

¹⁷¹ *Ibidem*.

garantisca una protezione dei diritti fondamentali equivalente a quella stabilita dalla CEDU sarebbe dunque compreso nell'obbligo generale di rispetto dei diritti previsti dalla Convenzione di cui all'art. 1.¹⁷²

Per ciò che concerne nello specifico la portata della responsabilità statale, la Corte distingue a seconda che la violazione della Convenzione sia causata da una lacuna strutturale del meccanismo di protezione dei diritti fondamentali previsto dall'organizzazione internazionale o che tale violazione discenda da una decisione particolare adottata dagli organi competenti dell'organizzazione¹⁷³. In caso di lacuna strutturale, si potrà contestare la responsabilità dello Stato poiché tale lacuna indica un mancato controllo dello Stato nel momento di trasferimento dei poteri all'organizzazione internazionale; viceversa, ciò non sarebbe possibile in caso di violazione causata da una singola decisione dell'organizzazione, in quanto questa decisione sarebbe frutto dell'autonomia e della discrezionalità degli organi della stessa organizzazione¹⁷⁴. In questo modo la responsabilità dello Stato per trasferimento di poteri all'organizzazione internazionale verrebbe in essere solo per le ipotesi in cui si possa censurare lo Stato per omesso controllo¹⁷⁵.

Secondo la Corte si tratterebbe dunque di verificare se l'obbligo specifico di garanzia che grava sullo Stato era stato rispettato nel momento in cui lo Stato ha aderito all'organizzazione internazionale ed è avvenuto dunque il trasferimento di poteri¹⁷⁶. Questa limitazione temporale è stata criticata, in quanto è stato giustamente osservato che può benissimo accadere che gli Stati membri intervengano in un momento successivo all'istituzione dell'organizzazione internazionale per puntualizzare o perfezionare i modi di esercitare le competenze trasferite e non si comprende per quali ragioni questi atti successivi siano da escludere dall'ambito di applicazione del suddetto obbligo di garanzia¹⁷⁷.

La Corte struttura il giudizio di equivalenza come un giudizio in astratto che

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, cit., p. 7 (“Dès lors, contrairement aux affaires *Boivin et Connolly*, où il n'y avait pas lieu de se livrer à un tel examen puisque les requérants mettaient en cause, non pas une lacune structurelle du mécanisme interne concerné, mais une décision particulière prise par l'organe compétent de l'organisation internationale en cause, la Cour considère qu'il lui faut rechercher si le mécanisme de règlement des conflits contesté dans la présente affaire, à savoir la voie de recours devant la CROTAN, est entaché d'une «insuffisance manifeste», ce qui renverserait en l'espèce la présomption de respect par les Etats défendeurs de leurs obligations au titre de la Convention”). Cfr. E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 77. In tal senso si veda altresì F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit., p. 24.

¹⁷⁴ E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit. *supra*, p. 77 s.

¹⁷⁵ E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 79.

¹⁷⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, cit., p. 7; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 79. In senso conforme cfr.: N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 45; A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres*, cit., p. 706.

¹⁷⁷ E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 79 s.

deve prendere in considerazione solamente le circostanze esistenti al momento del trasferimento di competenze all'organizzazione internazionale¹⁷⁸: “*Pour la Cour, il lui faut en réalité déterminer si, au moment où ils ont adhéré à l'OTAN et lui ont transféré certains pouvoirs souverains, les Etats défendeurs ont pu, de bonne foi, estimer que le mécanisme de règlement des conflits du travail interne à l'OTAN n'était pas en contradiction flagrante avec les dispositions de la Convention*”¹⁷⁹.

A nostro parere, la valutazione dell'equivalenza non dovrebbe tuttavia svolgersi su un piano meramente astratto: è vero che l'equivalenza va accertata al momento del trasferimento di competenze all'organizzazione internazionale, ma si deve altresì tener conto del fatto che il parametro di equivalenza può essere “aggiornato” qualora si registri un'evoluzione della tutela dei diritti umani in seno alla stessa Convenzione oppure all'interno dell'organizzazione internazionale a cui sono stati trasferiti i poteri. D'altronde, se la stessa Corte europea ha accettato l'idea di un possibile cambiamento nel sistema di protezione dei diritti fondamentali previsto dall'organizzazione internazionale, ammettendo un rovesciamento della presunzione di equivalenza in caso di manifesta insufficienza della tutela¹⁸⁰, non vi è ragione per non riconoscere che un'organizzazione internazionale inizialmente non assistita da una condizione di equivalenza possa divenirlo in un momento successivo.

Per i giudici di Strasburgo l'equivalenza della tutela deve essere stimata in relazione al sistema di protezione dei diritti fondamentali stabilito dall'organizzazione nel suo complesso e non alla singola violazione lamentata dal ricorrente¹⁸¹. Di conseguenza, al fine di far accertare la responsabilità dello Stato è necessario provare che la violazione nel caso concreto è causata da un'insufficienza manifesta dello stesso sistema di protezione dei diritti umani dell'organizzazione¹⁸².

Secondo la Corte europea il controllo che essa deve svolgere per determinare se il sistema di tutela stabilito dall'organizzazione sia manifestamente carente “*est nécessairement moins ample que le contrôle qu'elle exerce au regard de l'article 6 sur*

¹⁷⁸ F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit., p. 26; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 81.

¹⁷⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, cit., p. 7.

¹⁸⁰ Cfr. in tal senso: Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., para. 155-156 (“However, any such finding of equivalence could not be final and would be susceptible to review in the light of any relevant change in fundamental rights protection.(...)any such presumption can be rebutted if, in the circumstances of a particular case, it is considered that the protection of Convention rights was manifestly deficient”).

¹⁸¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, cit., p. 7: “la Cour considère qu'il lui faut rechercher si le mécanisme de règlement des conflits contesté dans la présente affaire, à savoir la voie de recours devant la CROTAN, est entaché d'une « insuffisance manifeste », ce qui renverserait en l'espèce la présomption de respect par les Etats défendeurs de leurs obligations au titre de la Convention”. Sul punto si vedano: F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit., p. 24; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 82. Per una critica circa la valutazione aprioristica di equivalenza che gli Stati devono compiere nel momento in cui istituiscono l'organizzazione internazionale cfr. N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 45.

¹⁸² F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit. *supra*, p. 24; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit. *supra*, p. 82.

*les procédures devant les juridictions internes des Etats membres de la Convention*¹⁸³.

La giurisprudenza *Gasparini* attesta che la responsabilità dello Stato per trasferimento di poteri sovrani all'organizzazione internazionale è connessa alle modalità di trasferimento dei poteri; se la violazione concreta dimostra che il trasferimento di poteri si è realizzato senza le necessarie garanzie per la protezione dei diritti fondamentali, lo Stato potrà essere chiamato a rispondere per la suddetta violazione¹⁸⁴.

Alla luce di queste considerazioni, bisogna verificare se il regime delle sanzioni individuali, come delineato a livello dell'ordinamento delle Nazioni Unite ed attuato sia a livello dell'Unione europea che negli ordinamenti interni, possa ritenersi conforme allo standard di protezione dei diritti umani richiesto dalla Convenzione. In altre parole, si tratterà di determinare se la Corte europea riterrà che la presunzione di equivalenza sia applicabile anche a queste ipotesi.

Qualora la Corte europea si trovasse a giudicare sul ricorso proposto nei confronti di uno Stato membro della CEDU e al contempo dell'UE da un individuo sospettato di attività di terrorismo e colpito da "targeted sanctions" decise da una risoluzione del Consiglio di sicurezza ed attuate sia con un regolamento dell'UE che tramite misure statali, la Corte dovrebbe innanzitutto valutare se i provvedimenti nazionali adottati per dare attuazione alle misure sanzionatorie siano atti di mera esecuzione di obblighi derivanti dall'appartenenza ad organizzazioni internazionali, o se invece gli Stati conservino un certo margine di discrezionalità nell'esecuzione di tali obblighi.

Nella prima ipotesi, la Corte applicherebbe il criterio della protezione equivalente¹⁸⁵ e, dato che nel caso *Bosphorus* era stata accertata l'equivalenza del

¹⁸³ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, cit., p. 7. Si vedano: F. BENOIT-ROHMER, *Bienvenue aux enfants de Bosphorus*, cit., p. 36; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit., p. 82. In argomento cfr. quanto asserito da N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 44, secondo cui siffatto accertamento è meno esteso rispetto al controllo che la Corte di Strasburgo esercita sulle condotte degli Stati poiché questi ultimi sono tenuti ad osservare le disposizioni della Convenzione, mentre le organizzazioni internazionali hanno una propria personalità giuridica e non sono parti della CEDU.

¹⁸⁴ E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri*, cit. p. 87. Nel medesimo senso cfr. A. POTTEAU, *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres*, cit., p. 700.

¹⁸⁵ Cfr. in proposito quanto asserito da A. CIAMPI, *The Potentially Competing Jurisdiction of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice*, in *Challenging the EU Counterterrorism Measures through the Courts*, cit., p. 123 ss., p. 126 e p. 129, la quale ritiene che sia più probabile che la Corte di Strasburgo scelga di confermare l'equivalenza del sistema di tutela dell'UE, in quanto la giurisprudenza *Kadi* sembrerebbe dimostrare che l'Unione europea assicura un'adeguata protezione ai diritti umani fondamentali. Per un parere di senso contrario cfr. il rapporto Dick Marty, "Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne", Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, 16 novembre 2007, Doc. n. 11454, par. 82, reperibile in <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/FDOC11454.htm> ("L'affaire *Bosphorus* et une décision récente de la CrEDH, *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, montrent que la CrEDH est disposée à vérifier si les Etats ont violé des droits fondamentaux au titre de la CEDH dans les cas où seule une protection « d'une insuffisance manifeste » a été accordée. Les sanctions ciblées entrent parfaitement dans cette catégorie, puisque les régimes de sanctions ignorent presque complètement les droits fondamentaux").

“sistema UE” con quello previsto dalla Convenzione, al fine di “rovesciare” la suddetta presunzione di equivalenza sarebbe necessario provare che si siano verificati dei cambiamenti rilevanti nella protezione dei diritti fondamentali offerta dall’Unione, tali per cui la tutela dei diritti fondamentali ora risulta essere “manifestamente insufficiente”. In particolare, come illustrato nella decisione *Gasparini*, il ricorrente dovrebbe dimostrare che la violazione dei suoi diritti è causata da una lacuna strutturale del sistema di tutela dei diritti fondamentali previsto nell’Unione europea.

Viceversa, nella seconda ipotesi se la Corte ritenesse che i provvedimenti statali emanati per attuare le sanzioni individuali siano qualificabili come misure in cui gli Stati godono di una certa discrezionalità, non sarebbe possibile ricorrere alla protezione equivalente e si dovrà perciò applicare il “normale” regime di responsabilità¹⁸⁶. In tal caso, nella valutazione che la Corte effettuerà circa la compatibilità delle misure nazionali di esecuzione delle sanzioni con i diritti garantiti dalla CEDU giocherà un ruolo decisivo il c.d. “margine di apprezzamento” statale.

A favore della seconda ipotesi, depone sicuramente il fatto che le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che istituiscono sanzioni nei confronti di individui ed enti sospettati di terrorismo internazionale pongono l’obbligo in capo agli Stati membri delle Nazioni Unite di adottare dei provvedimenti restrittivi nei confronti dei sospetti terroristi, attraverso il congelamento dei loro beni, la preclusione delle attività economiche e la limitazione della loro libertà di circolazione, ma nulla dispongono circa le concrete modalità di attuazione di tale obbligo, lasciando perciò un certo margine di discrezionalità agli Stati¹⁸⁷.

L’esecuzione materiale delle sanzioni si svolge a livello statale¹⁸⁸: spetta infatti agli Stati il compito di determinare quali beni colpiti dal provvedimento di congelamento si trovino effettivamente nella loro sfera di giurisdizione¹⁸⁹. Questo elemento sembra indicare che le misure nazionali emanate per dare attuazione alle sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza mirano ad integrare gli atti promananti dall’Organizzazione delle Nazioni Unite e sono da considerare come atti in cui gli Stati conservano un determinato margine di autonomia e di potere discrezionale.

Il suddetto ragionamento sarebbe valido anche qualora siano intervenuti specifici regolamenti dell’Unione europea in esecuzione delle misure sanzionatorie individuali,

¹⁸⁶ Cfr. in tal senso: Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 157; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, cit., par. 338 (“However, a State would be fully responsible under the Convention for all acts falling outside its strict international legal obligations, notably where it exercised State discretion”).

¹⁸⁷ M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 150, la quale asserisce che la determinazione di regole sui diritti dei soggetti colpiti da sanzioni è un’area di competenza degli Stati. In tal senso si veda altresì J. ALMQVIST, *A Human Rights Critique of European Judicial Review*, cit., p. 303 ss.

¹⁸⁸ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell’attuazione delle misure*, cit., p. 162. Cfr. in tal senso M. SAVINO, *La disciplina italiana della lotta al finanziamento*, cit., p. 500.

¹⁸⁹ Si veda sul punto: *Eighth 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, 2 aprile 2008, par. 54. Cfr. F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell’attuazione delle misure*, cit. *supra*, p. 167.

in quanto i provvedimenti nazionali adottati dagli Stati membri integrano i regolamenti UE e sono dunque misure che rientrano nel c.d. margine di discrezionalità statale¹⁹⁰.

4. La rilevanza della CEDU nell'ordinamento dell'Unione europea e la prospettiva dell'adesione dell'UE alla CEDU

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁹¹ e del Protocollo n. 14 alla CEDU¹⁹² l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo è diventata un obiettivo sempre più prossimo.

La questione dell'adesione dell'Unione alla CEDU¹⁹³ è stata oggetto di dibattito

¹⁹⁰ In tal senso si veda la conclusione raggiunta dalla Corte europea nel caso *Sneersone and Kampanella v. Italy* (sentenza 12 luglio 2011, ric. n. 14737/09); sebbene il caso riguardava un tema diverso da quello analizzato nel presente lavoro (si trattava di una controversia concernente l'ordine di ritorno del minore emesso dai tribunali italiani ex art. 11, par. 4 del regolamento (CE) n. 2201/2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale), in tale sentenza la Corte riconosce che in presenza di un regolamento UE le autorità nazionali mantengono un certo potere discrezionale nella concreta attuazione dell'atto in questione e che lo Stato è responsabile per un'eventuale violazione della CEDU, se la condotta posta in essere in esecuzione del regolamento rientra nel c.d. margine di discrezionalità riconosciuto allo Stato.

¹⁹¹ Il Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, è entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Il testo del Trattato, pubblicato in *G.U.C.E.* n. C 306 del 17 dicembre 2007, p. 1 ss., è consultabile in <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/index.htm>.

¹⁹² Il Protocollo n. 14 alla CEDU, entrato in vigore il 1° giugno 2010, contiene una disposizione (l'art. 17) che ha apportato una modifica all'art. 59 della CEDU; il nuovo art. 59, par. 2, della CEDU prevede espressamente la possibilità per l'Unione europea di aderire alla Convenzione. Il testo del Protocollo n. 14 è consultabile in <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194.htm>.

¹⁹³ Il tema dell'adesione dell'UE alla CEDU è stato ampiamente discusso in dottrina. In argomento si vedano: V. BAZZOCCHI, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit.; A. BULTRINI, *La questione dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo di fronte alla Corte di giustizia*, in *RDIPP*, 1997, p. 97 ss.; ID., *I rapporti fra le Corti nella prospettiva della Corte europea dei diritti umani*, in *DUDI*, 2011, p. 120 ss.; F. CAPOTORTI, *Sull'eventuale adesione delle Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 1980, p. 27 ss.; J. P. COSTA, *La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention*, EUI Working Paper LAW No. 2004/5, in <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2820/law04-5.pdf;jsessionid=0D4CF4BA804AA698B02693F0F4D14AE6?sequence=1>; L. DE MATTEIS, *L'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il dibattito in corso*, 13/05/2010, in www.europeanrights.eu; O. DE SCHUTTER, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, in *RTDH*, 2010, p. 535 ss.; G. FIENGO, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: prime riflessioni sugli aspetti problematici dell'attuale fase del negoziato*, in *DPCE*, 2011, p. 108 ss.; A. GIANELLI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*, in *DUE*, 2009, p. 678 ss.; G. GUARINO, *L'adesione della UE alla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e la Costituzione italiana*, 23/05/2011, in <http://www.giurcost.org/studi/guarinotre.pdf>; J. P. JACQUE, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *CMLR*, 2011, p. 995 ss.; C. LADENBURGER, *Vers l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *RTDE*, 2011, p. 20 ss.; T. LOCK, *EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasbourg*, in *ELR*, 2010, p. 777 ss.; ID., *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy of the EU legal order*, in *CMLR*,

da più di trent'anni¹⁹⁴. Nel parere 2/94 la Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità dell'adesione alla Convenzione con il Trattato CE, ritenne che la Comunità non aveva la competenza per aderire alla CEDU dato che all'interno del suddetto trattato non vi era alcuna disposizione che assegnasse alle istituzioni europee il potere di dettare norme in materia di diritti umani o di concludere convenzioni internazionali in tale ambito¹⁹⁵; secondo la Corte di giustizia l'adesione sarebbe stata possibile solo in seguito ad una revisione dei Trattati istitutivi¹⁹⁶. Ora questo ostacolo sembra superato, grazie all'art. 6, par. 2, della versione consolidata del TUE¹⁹⁷

2011, p. 1025 ss.; J. MALENOVSKY, *L'enjeu délicat de l'éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: de graves différences dans l'application du droit international, notamment général, par les juridictions de Luxembourg et Strasbourg*, in *RGDIP*, 2009, p. 753 ss.; P. MANIN, *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, a cura di L. S. Rossi, Milano, 2004, p. 255 ss.; P. MENGOZZI, *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne dans la perspective de son adhésion à la CEDH*, in *DUE*, 2010, p. 231 ss.; A. POTTEAU, *Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE?*, in *RGDIP*, 2011, p. 77 ss.; A. TIZZANO, *Les Cours européennes et l'adhésion de l'Union à la CEDH*, in *DUE*, 2011, p. 29 ss.; ID., *Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européennes dans la perspective de l'adhésion de l'Union à la Convention EDH*, in *RTDE*, 2011, p. 9 ss.; L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit.; F. TULKENS, *Pour et vers une organisation harmonieuse*, in *RTDE*, 2011, p. 27 ss.; F. TULKENS, J. CALLEWAERT, *La Cour de Justice, la Cour européenne des droits de l'homme et la protections des droits fondamentaux*, in *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, a cura di M. Dony, E. Bribosia, Bruxelles, 2002, p. 177 ss.; V. ZAGREBELSKY, *La prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 19/12/2007, in <http://www.europeanrights.eu>.

¹⁹⁴ Cfr. ad esempio: Commissione europea, *Memorandum concernente l'adesione delle Comunità europee alla CEDU*, 4 aprile 1979, in *Boll. Ce*, suppl. 2/79; Commissione europea, comunicazione sull'adesione delle Comunità europee alla CEDU, 19 novembre 1990, doc. SEC (90) 2087; Commissione europea, documento di lavoro "L'adesione della Comunità europea alla CEDU e l'ordinamento giuridico comunitario", 26 ottobre 1993; Parlamento europeo, risoluzione sui diritti dell'uomo, 9 luglio 1991, in *G.U.C.E.* n. C 240 del 16 settembre 1991, p. 45 ss.; Parlamento europeo, risoluzione sui diritti dell'uomo nella Comunità europea, 11 marzo 1993, in *G.U.C.E.* n. C 115 del 26 aprile 1993, p. 178 ss.; Parlamento europeo, risoluzione del 18 gennaio 1994, in *G.U.C.E.* n. C 44 del 14 febbraio 1994, p. 32 ss.; Parlamento europeo, risoluzione sul rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione europea nel 1995, 08 aprile 1997, in *G.U.C.E.* n. C 132 del 28 aprile 1997, p. 31 ss.

¹⁹⁵ Corte di giustizia delle Comunità europee, parere 2/94, 28 marzo 1996, Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, cit., par. 27. Cfr.: V. BAZZOCCHI, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 1; A. GIANELLI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 683; T. LOCK, *EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review*, cit. p. 777; P. MANIN, *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti*, cit., p. 256. Per un commento sul parere della Corte si rinvia a: A. BULTRINI, *La questione dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea*, cit.; G. GAJA, *Case Law: Court of Justice opinion 2/94*, in *CMLR*, 1996, p. 973 ss.; L. S. ROSSI, *Il parere 2/94 sull'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *DUE*, 1996, p. 839 ss.

¹⁹⁶ Corte di giustizia, parere 2/94, 28 marzo 1996, Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, cit., par. 35. Cfr. sul punto: P. MANIN, *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti*, cit., p. 257; N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 46; U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *DUE*, 2004, p. 73 ss., p. 76.

¹⁹⁷ L'art. 6, par. 2, del TUE (come modificato dal Trattato di Lisbona) sancisce espressamente: "L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati".

conformemente al Trattato di Lisbona, che non solo ha stabilito una base giuridica appropriata per l'adesione¹⁹⁸ ma ha addirittura sancito l'obbligo per l'Unione di aderire alla CEDU¹⁹⁹.

Poiché il Trattato di Lisbona ha attribuito efficacia vincolante alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁰⁰, riconoscendole espressamente lo stesso valore giuridico dei trattati²⁰¹, ci si è chiesti se a questo punto l'adesione dell'UE alla CEDU fosse ancora necessaria.

Come è già stato sottolineato dal presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Jean Paul Costa, e dal Presidente della Corte di Giustizia, Vassilios Skouris, in una comunicazione congiunta risalente al 17 gennaio 2011, "*the accession of the EU to the Convention constitutes a major step in the development of the protection of fundamental rights in Europe*"²⁰².

In verità anche a seguito dell'inserimento della Carta dei diritti fondamentali tra le norme primarie del diritto dell'Unione permane la necessità di individuare un

¹⁹⁸ G. FIENGO, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 110; L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit., p. 152 s.; V. ZAGREBELSKY, *La prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 2.

¹⁹⁹ V. L. DE MATTEIS, *L'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 2, secondo cui l'art. 6, par. 2, del TUE prevede un vero e proprio obbligo di risultato; A. GIANELLI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 679 e p. 684; T. LOCK, *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement*, cit., p. 1026; A. POTTEAU, *Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH*, cit., p. 78. Sul punto cfr. anche V. BAZZOCCHI, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 3, la quale parla a sua volta di obbligo giuridico per l'Unione di aderire alla CEDU; l'autrice osserva che in caso di mancato rispetto dell'obbligo ci sarebbe la possibilità di far valere siffatto obbligo dinanzi alla Corte di giustizia tramite un'azione in carenza ai sensi dell'art. 265 TFUE. Tale possibilità è stata d'altronde confermata anche da J. P. JACQUE nel corso di un'audizione alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo in data 18 marzo 2010 (J. P. JACQUE, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme*, Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010, p. 1, in <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/D%C3%A9mocratie%20et%20citoyennet%C3%A9/U-E-CEDH%20JP%20Jacqu%C3%A9%20%28mars%202010%29.pdf>).

²⁰⁰ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nota anche come "Carta di Nizza", è stata proclamata solennemente a Nizza il 7 dicembre 2000 ad opera del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. In vista della firma del Trattato di Lisbona, la versione originale della Carta è stata "riadattata" il 12 dicembre 2007 a Strasburgo. Il testo della Carta, pubblicato in *G.U.U.E.* n. C 84 del 30 marzo 2010, è consultabile in <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/index.htm>. Fra i numerosi contributi sulla Carta dei diritti fondamentali si vedano: R. BIFULCO, M. CARTABIA, M. CELOTTO, *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001; M. LUGATO, *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *RDI*, 2001, p. 1009 ss.; N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *DUE*, 2009, p. 653 ss.; F. SEATZU, *La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo Trattato di Lisbona*, in *CI*, 2009, p. 43 ss.; U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea*, cit.

²⁰¹ L'art. 6, par. 1, della versione consolidata del TUE conformemente al Trattato di Lisbona, dispone quanto segue: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni".

²⁰² Joint Communication from Presidents Costa and Skouris, par. 2, reperibile in http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/02164A4C-0B63-44C3-80C7-FC59EE16297/0/2011Communication_CEDHCJUE_EN.pdf.

meccanismo “internazionale” di garanzia e controllo dell’operato delle istituzioni UE²⁰³. Attribuire all’Unione europea la competenza ad aderire alla CEDU equivale dunque a rafforzare la tutela dei diritti umani sul piano “esterno”, giacché si autorizza l’Unione ad essere sottoposta al controllo “esterno” della Corte europea dei diritti umani, al pari degli Stati membri²⁰⁴. Difatti, inserendo formalmente l’UE nel sistema della CEDU si ottiene l’effetto di vincolare la stessa Unione al rispetto dello standard minimo di protezione garantito dalla Convenzione stessa²⁰⁵.

Per quanto riguarda invece il contenuto dell’accordo di adesione dell’UE alla CEDU, occorre rammentare quanto stabilito dall’art. 6, par. 2, del TUE secondo cui “l’adesione non modifica le competenze dell’Unione definite nei trattati”. Rileva in proposito anche il Protocollo n. 8 annesso al Trattato di Lisbona che contiene alcune importanti indicazioni al riguardo e pone dei precisi vincoli di contenuto. Ivi si specifica, infatti, che l’accordo dovrà assicurare che “siano preservate le caratteristiche specifiche dell’Unione e del diritto dell’Unione”²⁰⁶; l’esigenza di preservare le specifiche caratteristiche dell’Unione ha trovato un’ulteriore conferma anche all’interno della Dichiarazione relativa all’art. 6, par. 2, del TUE, adottata dalla Conferenza dei rappresentanti degli Stati membri ed allegata al Trattato di Lisbona²⁰⁷.

Questo limite posto al mandato dei negoziatori si riferisce in particolare alle modalità specifiche dell’eventuale partecipazione dell’Unione agli organi di controllo della CEDU e ai meccanismi necessari per garantire che i procedimenti avviati da Stati non membri e le singole domande siano indirizzate correttamente, a seconda dei casi, agli Stati membri e/o all’Unione²⁰⁸. Il Protocollo n. 8 precisa altresì che l’adesione non

²⁰³ A. GIANELLI, *L’adesione dell’Unione europea alla CEDU*, cit., p. 679. Nello stesso senso si esprime anche G. FIENGO, *Verso l’adesione dell’Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 113.

²⁰⁴ L. DANIELE, *La protezione dei diritti fondamentali nell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: un quadro d’insieme*, in *DUE*, 2009, p. 645 ss., p. 650; T. LOCK, *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement*, cit., p. 1026; P. MANIN, *L’adesione dell’Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti*, cit., p. 267; N. PARISI, *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali*, cit., p. 672. Su questo profilo cfr. altresì F. TULKENS, *Pour et vers une organisation*, cit., p. 28, secondo cui lo scopo dell’adesione dell’UE alla CEDU è proprio sottoporre l’Unione al medesimo controllo esterno cui sono soggetti gli Stati.

²⁰⁵ A. BULTRINI, *I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea dei diritti dell’uomo dopo Lisbona: potenzialità straordinarie per lo sviluppo della tutela dei diritti umani in Europa*, in *DUE*, 2009, p. 700 ss., p. 701. Nello stesso senso si esprime anche N. NAPOLETANO, *L’evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 50.

²⁰⁶ Art. 1 del Protocollo n. 8 relativo all’articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull’Unione europea sull’adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Il testo del Protocollo, pubblicato in *G.U.U.E.* n. C 83 del 30 marzo 2010, p. 273, è consultabile in <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12007L/htm/C2007306IT.01015501.htm>.

²⁰⁷ A. GIANELLI, *L’adesione dell’Unione europea alla CEDU*, cit., p. 691. La Dichiarazione relativa all’articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull’Unione europea, allegata al Trattato di Lisbona stabilisce che: “La conferenza conviene che l’adesione dell’Unione alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali debba realizzarsi con modalità atte a preservare le specificità dell’ordinamento giuridico dell’Unione. A tale riguardo, la conferenza prende atto dell’esistenza di un dialogo regolare fra la Corte di giustizia dell’Unione europea e la Corte europea dei diritti dell’uomo; tale dialogo potrà essere rafforzato non appena l’Unione europea avrà aderito a tale convenzione”. Il testo della Dichiarazione, pubblicata in *G.U.U.E.* n. C 83 del 30 marzo 2010 p. 337, è reperibile in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0335:0360:IT:PDF>.

²⁰⁸ A. GIANELLI, *L’adesione dell’Unione europea alla CEDU*, cit., p. 690; N. NAPOLETANO, *L’evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 48. Per un’analisi precisa e puntuale di questi

dovrà incidere “*sulle competenze dell’Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni*”²⁰⁹; tale precisazione mira evidentemente a sottrarre alla Corte europea dei diritti dell’uomo la possibilità di pronunciarsi sul riparto di competenze tra Unione e Stati membri²¹⁰. Infine l’adesione non dovrà pregiudicare in alcun modo il monopolio della Corte di giustizia sull’interpretazione del diritto dell’Unione²¹¹.

Le condizioni e le modalità concrete per l’adesione devono essere stabilite di comune accordo dall’Unione europea e le parti contraenti della CEDU. L’iter da seguire per giungere all’adesione è indicato dall’art. 218 TFUE che prevede alcune fasi essenziali: presentazione al Consiglio, da parte della Commissione europea, di una raccomandazione circa la nomina di un negoziatore e le direttive di negoziato²¹²; negoziati tra l’Unione e le parti contraenti della CEDU²¹³; ed infine presentazione (da parte del negoziatore) della bozza dell’accordo al Consiglio UE²¹⁴. L’accordo di adesione dovrà essere approvato dal Consiglio UE all’unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo²¹⁵, e dai Ministri del Consiglio d’Europa. Infine l’accordo dovrà

aspetti si rinvia a P. MENGOZZI, *Les caractéristiques spécifiques de l’Union européenne*, cit.

²⁰⁹ Art. 2 del Protocollo n. 8 relativo all’articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull’Unione europea sull’adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Cfr. V. BAZZOCCHI, *Verso l’adesione dell’Unione europea alla CEDU*, cit., p. 5.

²¹⁰ Si pronuncia in tal senso L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit., p. 150.

²¹¹ Art. 3 del Protocollo n. 8 relativo all’articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull’Unione europea sull’adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Si vedano sul punto: V. BAZZOCCHI, *Verso l’adesione dell’Unione europea alla CEDU*, cit., p. 5; G. FIENGO, *Verso l’adesione dell’Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 112; A. GIANELLI, *L’adesione dell’Unione europea alla CEDU*, cit., p. 693.

²¹² Questa raccomandazione è già stata adottata dalla Commissione europea in data 17 marzo 2010; cfr. Commissione europea, Press release, *European Commission acts to bolster the EU’s system of protecting fundamental rights*, IP/10/291, 17 marzo 2010, consultabile in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/291&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Il 4 giugno 2010 i Ministri della giustizia dell’UE hanno dato mandato alla Commissione europea di condurre i negoziati in rappresentanza della stessa Unione europea; allo stesso modo sul versante del Consiglio d’Europa (COE), il 26 maggio 2010 il Comitato dei Ministri ha conferito un mandato *ad hoc* al Comitato direttivo per i diritti dell’uomo, composto da 14 esperti provenienti dagli Stati membri del COE. In proposito cfr. Steering Committee for Human Rights, *AD hoc terms of reference concerning accession of the EU to the Convention given to the CDDH by the Minister’s Deputies during their 1085th meeting*, CDDH (2010) 008, 26 maggio 2010, reperibile in http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working_documents/ToR_CDDH-UE_en.pdf.

²¹³ A partire dal mese di luglio 2010 sono stati avviati i negoziati al fine di concludere l’accordo di adesione; i negoziati sono condotti dall’*Informal Working Group on the Accession of the European Union to the Convention*, composto da Commissione europea, in rappresentanza dell’UE, e Comitato direttivo per i diritti dell’uomo (CDDH), in nome del Consiglio d’Europa. Per una panoramica dei lavori condotti finora dal gruppo di lavoro in questione si può consultare il sito http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/CDDH-UE/CDDH-UE_meetings_en.asp.

²¹⁴ V. L. DE MATTEIS, *L’adesione dell’UE alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 3.

²¹⁵ Si vedano in proposito: art. 218, par. 6, lett. a) ii) del TFUE; Commissione europea, Press release, *European Commission proposes negotiation directives for Union’s accession to the European Convention on Human Rights (ECHR)*, MEMO/10/84, 17 marzo 2010, reperibile in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/84&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>. Cfr. sul punto: V. BAZZOCCHI, *Verso l’adesione dell’Unione europea alla CEDU*, cit., p. 6; L. DE MATTEIS, *L’adesione dell’UE alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 3; G. FIENGO, *Verso l’adesione dell’Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 112; A.

essere ratificato da tutti gli Stati membri della CEDU e dalla stessa UE²¹⁶. Diversamente dagli altri accordi internazionali conclusi dall'Unione, l'art. 218, par. 8, del TFUE stabilisce infatti che l'accordo di adesione alla CEDU entrerà in vigore solo a seguito della ratifica da parte degli Stati membri, in conformità alle rispettive norme costituzionali²¹⁷. Poiché l'accordo di adesione dovrà necessariamente risultare compatibile con i Trattati istitutivi dell'Unione europea, è possibile che sulla questione sia nuovamente chiamata ad esprimersi la Corte di giustizia, tramite un parere sollecitato dalle istituzioni UE o da uno Stato membro *ex art.* 218, par. 11, TFUE²¹⁸.

I negoziati ufficiali per l'adesione si sono formalmente avviati il 7 luglio 2010²¹⁹ e in data 19 luglio 2011 l'*Informal Working Group on Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights* ha predisposto una bozza finale di accordo per l'adesione²²⁰ da sottoporre all'attenzione del Consiglio UE e del Consiglio d'Europa. Il *Draft* in questione è composto da 12 articoli, più una norma dedicata alle decisioni e alla composizione amichevole delle controversie in cui è parte l'Unione europea e che andrà ad aggiungersi alle regole vigenti del Comitato dei Ministri per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze.

Un interrogativo importante concerne il valore che assumerà la CEDU all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea in seguito all'adesione. La dottrina

GIANELLI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 695; T. LOCK, *EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review*, cit. p. 778; N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 46; L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit., p. 149.

²¹⁶ V. BAZZOCCHI, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 6; G. FIENGO, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 112; T. LOCK, *EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review*, cit. p. 778.

²¹⁷ A. GIANELLI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 696; L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit., p. 149. Cfr. sul punto anche N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 46; l'autore considera piuttosto singolare il fatto che sia stata prevista altresì la ratifica dell'accordo da parte degli Stati membri, salvo tale atto non rappresenti uno strumento che gli Stati membri abbiano conservato per poter avere l'ultima parola in merito alle concrete modalità di adesione dell'UE alla CEDU.

²¹⁸ In tal senso si vedano: T. LOCK, *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement*, cit., p. 1028; N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 48; A. TIZZANO, *Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européennes*, cit., p. 9, nota n. 1.

²¹⁹ Cfr. 1st Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-EU) with the European Commission, *Meeting Report*, CDDH-UE (2010)05, 6-7 luglio 2010, in http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/CDDH-UE_2010_05_rep_en.pdf.

²²⁰ V. 8th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-EU) with the European Commission, *Draft Legal Instruments on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, CDDH-UE (2011)16 final version, 19 luglio 2011, in http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/source/Docs%202011/CDDH-UE_2011_16_final_en.pdf. Il documento in questione contiene il testo dell'accordo di adesione (*Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), oltre ad una disposizione dedicata alle decisioni e alla composizione amichevole delle controversie in cui è parte l'Unione europea (*Draft Rule to be added to the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements*) e alle spiegazioni dell'accordo (*Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*).

maggioritaria ritiene che la CEDU costituirà un accordo internazionale concluso dall'Unione, vincolante sia per le istituzioni dell'UE che per gli Stati membri²²¹. Pertanto nella gerarchia delle fonti la Convenzione si collocherà ad un livello intermedio tra il diritto primario e quello derivato²²²: sarà subordinata alle norme dei Trattati, mentre prevarrà sugli atti di diritto derivato²²³.

Bisogna tuttavia ricordare che l'art. 6, par. 3, della versione consolidata del TUE conformemente al Trattato di Lisbona, stabilisce che “*i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali*”²²⁴. In tal modo la CEDU assume una duplice rilevanza per l'ordinamento UE: sia come fonte di obblighi internazionali per la stessa Unione (a seguito dell'adesione), sia come fonte dei principi generali esistenti in materia di diritti dell'uomo²²⁵.

Rimane da chiarire la questione relativa ai rapporti intercorrenti tra la CEDU e la

²²¹ L. DANIELE, *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, cit., p. 648; L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit., p. 176.

²²² Cfr. in tal senso: V. BAZZOCCHI, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 10; P. MENGOZZI, *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne*, cit., p. 241 e p. 243; L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit., p. 176 e p. 178. Si veda in proposito anche A. GIANELLI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 699, la quale sostiene che l'accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU si porrebbe a livello intermedio, mentre il contenuto della CEDU avrebbe rango primario. L'autrice ritiene infatti che la CEDU abbia una rilevanza primaria, sia in via immediata, ossia in virtù dell'art. 6 TUE e della nozione di principi che con riferimento ai diritti umani avrebbero assunto il rango di norma primaria al pari dei Trattati, che in via mediata, tramite i richiami contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In senso conforme a quanto asserito da A. GIANELLI si veda la tesi di A. POTTEAU, *Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH*, cit., p. 94, secondo cui la CEDU, con l'intermediazione della Carta dei diritti fondamentali e dei principi generali, avrebbe ormai acquisito il valore di norma primaria per l'ordinamento dell'UE. Sul valore che assumono gli accordi internazionali all'interno dell'ordinamento UE cfr.: Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 285; Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 giugno 2008, causa C-308/06, *The Queen, International Association of Independent Tanker (Intertanko), International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), Greek Shipping Co-operation Committee, Lloyd's Register, International Salvage Union c. Secretary of State for Transport*, par. 42.

²²³ V. BAZZOCCHI, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 10; L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit., p. 178.

²²⁴ L'art. 6, par. 3, del TUE codifica la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla qualifica dei diritti previsti dalla CEDU come principi generali dell'ordinamento UE. Già molto prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Corte di giustizia aveva incluso la CEDU tra le c.d. “fonti indirette” dell'ordinamento dell'UE e aveva qualificato i diritti umani fondamentali come principi generali di diritto, il cui contenuto era da ricavarsi dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, tra cui la CEDU. Se inizialmente la Corte di giustizia faceva riferimento alle disposizioni della CEDU rimarcando però la propria autonomia nell'interpretarle, di recente il richiamo della Corte di giustizia alla CEDU era sempre più di sovente associato ad un esplicito riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, indicando così una sostanziale corrispondenza degli standard di protezione dei diritti umani utilizzati dalle Corti europee; così: L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit., p. 154. Sui rapporti intercorrenti tra Corte di giustizia e Corte europea dei diritti dell'uomo si veda G. HARPAZ, *The European Court of Justice and its Relationship with the European Court of Human Rights: the Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy in CMLR*, vol. 46, 2009, p. 105 ss.

²²⁵ L. DANIELE, *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, cit., p. 649.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²²⁶. Come già osservato, il Trattato di Lisbona ha conferito efficacia vincolante alla Carta dei diritti fondamentali che ora assume il valore di norma primaria del diritto UE, al pari dei Trattati istitutivi. Ciò pone un problema di coordinamento tra le norme della Carta e quelle della CEDU, in quanto quest'ultima, pur rappresentando una delle principali fonti di ispirazione della Carta²²⁷, si colloca formalmente in un rango inferiore ad essa²²⁸. Che cosa potrebbe dunque accadere in caso di eventuali divergenze tra il livello di protezione dei diritti umani assicurato dalla Carta e quello garantito dalla CEDU? Il problema andrebbe risolto facendo ricorso ai principi stabiliti dagli artt. 52, par. 3 e 53 della Carta, norme di coordinamento materiale tra la Carta e la CEDU²²⁹.

L'art. 52, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dispone: *“Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa”*²³⁰.

Viceversa, l'art. 53 della Carta, riprendendo un principio già espresso nell'art. 53 della CEDU²³¹, stabilisce che: *“Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati*

²²⁶ Sui rapporti tra Convenzione europea dei diritti dell'uomo e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si vedano, tra gli altri: A. BULTRINI, *I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea*, cit.; J. P. COSTA, *La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union*, cit.; J. POLAKIEWICZ, *The Relationship between the European Convention on Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights. Some proposals for a coherent system of human rights protection in Europe*, in *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, a cura di V. Kronenberger, The Hague, 2001, p. 69 ss.; U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea*, cit.

²²⁷ V. in tal senso il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, 5° comma (*“La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo”*).

²²⁸ Cfr. L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit., p. 165.

²²⁹ A. BULTRINI, *I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea*, cit., p. 708. Sul punto si veda anche V. ZAGREBELSKY, *La prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 6.

²³⁰ A proposito dell'art. 52, par. 3, della Carta, Bultrini sottolinea che proprio in vista dell'adesione tale norma avrebbe una propria utilità: vincolando in maniera esplicita l'interpretazione dei diritti sanciti dalla Carta a quella dei corrispondenti diritti contemplati dalla CEDU si garantisce infatti il rispetto dello standard minimo convenzionale da parte dell'UE nel più breve tempo possibile (A. BULTRINI, *I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea*, cit., p. 710).

²³¹ L'art. 53 della CEDU recita testualmente: *“Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi”*.

membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri.”

Dal combinato disposto delle norme citate emerge che la CEDU rappresenta lo standard minimo rispetto alla Carta, il che non impedisce una protezione più elevata assicurata dalla Carta stessa²³², e che a sua volta la Carta costituisce lo standard minimo non preclusivo di una tutela eventualmente più ampia prevista da un altro strumento internazionale o costituzionale²³³. Proprio in vista dell'adesione dell'Unione alla CEDU, sarà dunque rilevante la funzione svolta dall'art. 53 della CEDU e dall'art. 53 della Carta che dovranno salvaguardare la prevalenza del trattamento più favorevole rispetto allo standard minimo, rappresentato di volta in volta dalla Carta o dalla CEDU²³⁴.

Durante i negoziati per l'adesione sono state affrontate parecchie questioni problematiche, talune di notevole rilevanza; si fa riferimento in particolare, alla portata dell'adesione dell'UE alla CEDU e alla possibilità che l'Unione aderisca anche ai Protocolli addizionali, al meccanismo della “*co-respondency*”, al previo coinvolgimento della Corte di giustizia (il c.d. *prior involvement*) e al requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni.

Per ciò che concerne la portata dell'adesione, la questione più problematica si pone in relazione all'opportunità che l'Unione aderisse anche ai Protocolli addizionali o ad alcuni di essi. L'art. 6, par. 2, del TUE non contiene menzione alcuna dei Protocolli, perciò non vi sarebbe un vincolo in materia per l'UE²³⁵. La questione è ulteriormente complicata dal fatto che taluni Stati membri dell'Unione non hanno aderito a tutti i Protocolli addizionali. Ai sensi del Protocollo n. 8 annesso al Trattato di Lisbona (art. 3), l'adesione non può riflettersi sulla posizione dei singoli Stati membri nei confronti degli obblighi derivanti dalla CEDU. Come osservato in dottrina, esiste il rischio che un'adesione asimmetrica dell'Unione ad un Protocollo aggiuntivo finisse per vincolare indirettamente anche gli Stati membri che hanno deciso di non aderirvi²³⁶. Un'indicazione utile a tal proposito si rinviene nel *Draft* elaborato dall'*Informal*

²³² V. L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit., p. 166; U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea*, cit., p. 102.

²³³ Così è sostenuto da A. BULTRINI, *I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea*, cit., p. 709. Cfr. in proposito anche quanto affermato da Viviane Reding, Vice-Presidente della Commissione europea, durante l'audizione alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo in data 18 marzo 2010: “Article 53 of the Charter makes it clear that the level of protection provided by the Charter must be at least as high as that of the Convention. Often, it will go beyond” (V. REDING, *The EU's accession to the European Convention on Human Rights: Towards a stronger and more coherent protection of human rights in Europe*, Hearing of the European Parliament's Constitutional Affairs Committee, Brussels, 18 marzo 2010, p. 2, in http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/pdf/speeches/speech_20100318_1_en.pdf).

²³⁴ A. BULTRINI, *I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea*, cit., pp. 709-710.

²³⁵ L. DE MATTEIS, *L'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 3; G. FIENGO, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 113.

²³⁶ In tal senso si esprimono: L. DE MATTEIS, *L'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 3; G. FIENGO, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 113. Per un diverso parere si veda V. ZAGREBELSKY, *La prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 2, secondo cui la mancata menzione nell'art. 6 del TUE dei Protocolli addizionali alla CEDU significa semplicemente che la decisione di accedere o meno a uno o più protocolli andrà presa in seguito all'adesione.

Working Group on Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights; l'art. 1, par. 1, del citato *Draft* dispone: “*The European Union hereby accedes to the Convention, to the Protocol to the Convention and to Protocol No. 6 to the Convention.*” Nel secondo comma della citata disposizione, che modifica l'art. 59, par. 2, della CEDU viene tuttavia lasciata aperta la possibilità per l'Unione di aderire altresì agli altri Protocolli addizionali²³⁷.

Il meccanismo della *co-respondency*²³⁸ costituisce una sorta di litisconsorzio passivo e stabilisce una responsabilità solidale tra Unione e Stato membro²³⁹. Siffatto meccanismo prevede che nel procedimento instaurato dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo contro una misura nazionale adottata in attuazione di un obbligo derivante dall'UE possano o debbano essere convenuti in giudizio solidalmente sia lo Stato membro che ha concretamente posto in essere l'atto legislativo che viola la Convenzione, sia l'Unione²⁴⁰. Come risulta dalle spiegazioni del *Draft*, questo meccanismo è stato ritenuto necessario per adattarsi alla specifica situazione in cui viene a trovarsi l'UE, entità non statale dotata di un autonomo ordinamento giuridico che aderisce alla Convenzione accanto agli Stati membri²⁴¹.

Nella bozza di accordo predisposta dall'*Informal Working Group on Accession*

²³⁷ L'art. 1, par. 2, lett. a) del *Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE(2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., stabilisce quanto segue: “Paragraph 2 of the Article 59 of the Convention shall be amended to read as follows: “2.a. The European Union may accede to the Convention and to the Protocols thereto. Accession of the European Union to the Protocols shall be governed, Mutatis mutandis, by Article 6 of the Protocol, Article 7 of Protocol No. 4, Articles 7 to 9 of Protocol No. 6, Articles 8 to 10 of Protocol No. 7, Articles 4 to 6 of Protocol No. 12 and Articles 6 to 8 of Protocol No. 13”.

D'altronde sia il Parlamento europeo che la Commissione europea sono favorevoli all'adesione a tutti i Protocolli addizionali o per lo meno ai protocolli concernenti diritti corrispondenti alla Carta dei diritti fondamentali. Cfr. in tal senso: Parlamento europeo, risoluzione sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (2009/2241(INI)), 19 maggio 2010, par. 4, in *G.U.U.E.* n. C 161 del 31 maggio 2010, p. 72 ss., reperibile in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:161E:0072:0078:IT:PDF>.

²³⁸ Il meccanismo della *co-respondency* è stato menzionato per la prima volta dallo *Steering Committee for Human Rights* nel proprio studio del 2002 relativo alle questioni tecniche e giuridiche dell'eventuale adesione della CE/UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Cfr. *Steering Committee for Human Rights, Study of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights*, DG-II (2002)006 [CDDH(2002)010 Addendum 2], 28 giugno 2002, in <http://european-convention.eu.int/docs/wd2/1711.pdf>.

²³⁹ V. BAZZOCCHI, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 8; L. DE MATTEIS, *L'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 4; G. FIENGO, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 114. Per quanto riguarda la differenza tra il meccanismo della *co-respondency* e l'intervento di terzo cfr. *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE (2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., par. 39, ove si dichiara che il *co-respondent* diventa parte nel procedimento e sarà perciò vincolato dalla sentenza della Corte di Strasburgo.

²⁴⁰ L. DE MATTEIS, *L'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 4; G. FIENGO, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 114; T. LOCK, *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement*, cit., p. 1039.

²⁴¹ V. *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE (2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., par. 32.

of the European Union to the European Convention on Human Right sono individuate tre ipotesi di applicazione del suddetto meccanismo.

Ai sensi dell'art. 3, par. 2, del *Draft* se il ricorso è diretto contro uno o più Stati membri dell'Unione “*the European Union may become a co-respondent to the proceedings in respect of an alleged violation notified by the Court if it appears that such allegation calls into question the compatibility with the Convention rights at issue of a provision of European Union law, notably where that violation could have been avoided only by disregarding an obligation under European Union law*”²⁴². La suddetta ipotesi ricorre nei casi in cui la violazione dedotta mette in discussione la compatibilità di una norma primaria o secondaria del diritto UE con i diritti convenzionali coinvolti e poteva essere evitata dagli Stati membri soltanto non osservando l'obbligo derivante dal diritto UE²⁴³; come, ad esempio, nel caso di una norma del diritto dell'Unione che non lascia discrezionalità alcuna agli Stati membri in fase di attuazione²⁴⁴.

Qualora il ricorso sia diretto contro l'Unione, uno o più Stati membri possono diventare co-convenuti nel procedimento “*if it appears that such allegation calls into question the compatibility with the Convention rights at issue of a provision of the Treaty on European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union or any other provision having the same legal value pursuant to those instruments, notably where that violation could have been avoided only by disregarding an obligation under those instruments*”²⁴⁵.

Infine l'ultima ipotesi di *co-respondency* prevista dalla bozza di accordo riguarda il caso in cui il ricorso sia diretto contro l'Unione ed uno o più Stati membri; in tal caso lo *status* di convenuto può essere modificato in quello di *co-respondent* se ricorrono le condizioni previste nell'art. 3, para. 2 o 3 del *Draft*²⁴⁶.

Le Parti Contraenti della CEDU possono divenire *co-respondent* soltanto a seguito di una loro esplicita richiesta e su decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo²⁴⁷. Nei procedimenti in cui è coinvolta la stessa Unione in qualità di *co-respondent*, se la Corte di giustizia non si è ancora pronunciata sulla compatibilità della

²⁴² L'importanza del meccanismo della *co-respondency*, specie in questa ipotesi, è stata sottolineata dalla Vice-Presidente della Commissione europea, Viviane Reding, durante un'audizione alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo svoltasi il 18 marzo 2010; cfr. V. REDING, *The EU's accession to the European Convention on Human Rights: Towards a stronger and more coherent protection of human rights in Europe*, Hearing of the European Parliament's Constitutional Affairs Committee, cit., p. 4.

²⁴³ *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE (2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., par. 42.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ Art. 3, par. 3, del *Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE(2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit.

²⁴⁶ V. art. 3, par. 4, del *Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE (2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit.

²⁴⁷ Cfr. in tal senso quanto previsto nell'art. 3, par. 1 (che modifica l'art. 36 della CEDU) e par. 5 del *Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE (2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit. V. sul punto anche T. LOCK, *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement*, cit., p. 1040.

relativa disposizione di diritto UE con i diritti convenzionali in discussione, si deve concedere il tempo sufficiente alla suddetta Corte per pronunciarsi sulla questione²⁴⁸: trattasi del c.d. *prior involvement*. Poiché i casi in cui l'UE può essere *co-respondent* provengono da ricorsi individuali aventi ad oggetto azioni od omissioni degli Stati membri dell'UE, è necessario che il ricorrente abbia previamente esaurito i ricorsi interni disponibili nell'ordinamento dello Stato membro convenuto²⁴⁹. Tuttavia, secondo l'*Informal Working Group* che ha elaborato la bozza di accordo sull'adesione, il rinvio pregiudiziale²⁵⁰, in quanto frutto di una decisione del giudice nazionale che il ricorrente può soltanto sollecitare²⁵¹, non può essere considerato alla stregua di un rimedio da esaurire (*ex art. 35, par. 1, della CEDU*) prima di presentare ricorso alla Corte di Strasburgo²⁵².

Il meccanismo della *co-respondency* dovrebbe servire ad evitare il verificarsi di situazioni in cui uno Stato membro convenuto possa rivendicare la sua assenza di responsabilità per la violazione dedotta della CEDU asserendo che la responsabilità della violazione sia da attribuirsi all'UE, e viceversa²⁵³. L'applicazione di tale meccanismo consentirebbe alla Corte europea dei diritti dell'uomo di statuire sulla presunta violazione dei diritti previsti dalla CEDU anche in uno scenario quale quello

²⁴⁸ Così è stabilito dall'art. 3, par. 6, del *Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE(2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit. Questa disposizione asserisce inoltre che l'Unione europea dovrebbe assicurare che la pronuncia della Corte di giustizia avvenga in tempi rapidi, in modo da non ritardare eccessivamente i procedimenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. In argomento cfr. *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE(2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., par. 61, ove si sostiene che esiste già una procedura accelerata dinanzi alla Corte di giustizia e solitamente in tali casi la Corte emette una decisione nell'arco di 6 o 8 mesi.

²⁴⁹ *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE (2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., par. 57.

²⁵⁰ Secondo l'art. 267 del TFUE le questioni relative all'interpretazione di norme dell'Unione europea o all'accertamento di atti delle istituzioni UE possono essere sottoposte alla Corte di giustizia da qualsiasi giudice nazionale. Qualora si tratti invece di giudice di ultima istanza "tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte di giustizia" (art. 267, par. 3, TFUE). Vedi G. GAJA A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma, 2010, p. 103.

²⁵¹ Si vedano in proposito: C. LADENBURGER, *Vers l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne*, cit., p. 22; T. LOCK, *EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review*, cit., p. 791; F. TULKENS, *Pour et vers une organisation*, cit., p. 32.

²⁵² *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE(2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., par. 57. Nello stesso senso: V. BAZZOCCHI, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 9; G. FIENGO, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 117; A. POTTEAU, *Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH*, cit., p. 103; A. TIZZANO, *Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européennes*, cit., p. 10. Cfr. in proposito le considerazioni di T. LOCK, *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement*, cit., p. 1046.

²⁵³ T. LOCK, *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement*, cit., p. 1040. In argomento cfr. *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE(2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., par. 33: "The co-respondent mechanism is therefore not a procedural privilege for the EU or its member States, but a way to avoid gaps in participation, accountability and enforceability in the Convention system. This corresponds to the very purpose of EU accession and serves the proper administration of justice".

prospettato nel caso *Bosphorus*²⁵⁴.

Una volta che l'UE aderirà alla CEDU, essa potrà essere riconosciuta direttamente responsabile per violazione dei diritti protetti dalla Convenzione; di conseguenza, come auspicato in dottrina, non vi sarebbe più ragione di mantenere in vigore la presunzione di equivalenza sancita dalla Corte di Strasburgo²⁵⁵. Conservare la suddetta presunzione nei confronti dell'UE equivale difatti a collocarla in una posizione privilegiata rispetto agli Stati membri, il che sarebbe in contraddizione con il principio di uguaglianza delle Alte Parti Contraenti²⁵⁶ ribadito altresì nell'*Explanatory Report* allegato al *Draft*²⁵⁷.

²⁵⁴ Questa ipotesi è prospettata anche nel *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE(2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., par. 44, nota n. 18.

²⁵⁵ In senso conforme cfr.: V. BAZZOCCHI, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 10; G. FIENGO, *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 114; T. LOCK, *EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review*, cit., p. 798; V. ZAGREBELSKY, *La prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea*, cit., p. 9.

²⁵⁶ Nello stesso senso v. L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela*, cit., p. 174.

²⁵⁷ Cfr. *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE(2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., par. 7.

CAPITOLO IV

L'ATTUAZIONE DELLE SANZIONI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOMMARIO: 1. La disciplina costituzionale italiana prevista per l'attuazione degli obblighi internazionali. - 2. La rilevanza degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite nell'ordinamento italiano. - 3. Il coordinamento in ambito costituzionale di Carta, CEDU e diritto dell'Unione europea. - 4. Il procedimento nazionale per l'attuazione delle sanzioni individuali: il decreto legislativo n. 109 del 22 giugno 2007. - 5. Il bilanciamento tra garanzie processuali ed esigenze di sicurezza nazionale tra Costituzione e obblighi internazionali.

1. *La disciplina costituzionale italiana prevista per l'attuazione degli obblighi internazionali*

Prima della novella costituzionale del 2001¹, che ha profondamente modificato il titolo V della Costituzione italiana, non era presente nella nostra Carta costituzionale una norma apposita che garantisse il rispetto degli obblighi internazionali assunti dallo Stato². Il nuovo art. 117, 1° comma, della Costituzione³ rappresenta una vera innovazione per la parte in cui configura in capo al legislatore statale il vincolo al rispetto di tutti gli obblighi internazionali, compresi quelli discendenti dai trattati⁴;

¹ Si fa riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, recante *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *G.U.* n. 248 del 24 ottobre 2001. Alcuni estratti della legge costituzionale in questione sono stati pubblicati anche in *RDI*, 2001, p. 1190 ss. In argomento si veda E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *RDI*, 2001, p. 921 ss.; B. CONFORTI, *Note sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, vol. I, p. 495 ss.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e dell'Unione europea*, in *Rass. parl.*, 2002, p. 913 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, parte V, p. 194 ss.; G. SERGES, *Art. 117, primo comma*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, vol. III, p. 2213 ss.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *DPCE*, 2002, p. 1355 ss.

² Cfr. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale* cit., p. 923; B. CONFORTI, *Note sulle recenti modifiche della Costituzione*, cit., p. 495; P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di S. M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA, III ed., Torino, 2006, p. 125 ss., p. 129; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti*, cit., p. 1355.

³ L'art. 117, comma 1, della Costituzione, nella formulazione risultante a seguito della modifica operata dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, stabilisce quanto segue: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

⁴ A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale*, cit., p. 923; B. CONFORTI, *Note sulle recenti modifiche della Costituzione*, cit., p. 495; F. SALERNO, *L'impatto del "fattore internazionale" sulla Costituzione: il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, a cura di L. Daniele, Napoli, 2006, p. 137 ss., p. 148. Per un diverso orientamento cfr. E. CANNIZZARO,

viceversa per quanto concerne la posizione delle Regioni nei riguardi degli obblighi internazionali, la suddetta disposizione costituisce una mera conferma di quanto era già emerso nella giurisprudenza costituzionale⁵.

Nel sistema vigente sino alla riforma del 2001 mancava invero una garanzia costituzionale a carattere generale nei riguardi della totalità degli obblighi internazionali. Nel nostro ordinamento era prevalsa l'impostazione dualista dei rapporti tra ordinamenti, in virtù della quale il diritto interno e il diritto internazionale costituiscono due ordinamenti giuridici autonomi, separati e distinti⁶.

È noto che nell'ordinamento italiano l'adattamento al diritto internazionale può avvenire in due modi: con il procedimento ordinario oppure tramite un procedimento a carattere speciale. Il procedimento ordinario di attuazione prevede la riformulazione materiale delle norme internazionali in un atto interno; il suddetto procedimento risulta utilizzato per dare attuazione agli obblighi internazionali che necessitano di un'autonoma disciplina interna⁷. Viceversa, il procedimento speciale consiste nell'effettuare un rinvio a norme internazionali, di cui il legislatore ordina l'osservanza⁸.

La riforma federalista della Costituzione, cit., p. 933, e C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa*, cit., p. 195; tali autori sostengono che l'art. 117 "riformato" non disciplina i rapporti fra fonti interne e obblighi internazionali, bensì continua a occuparsi del riparto di competenze normative tra Stato e Regioni.

⁵ In tal senso v. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale*, cit., p. 923, nota n. 28; E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione*, cit., p. 928; B. CONFORTI, *Note sulle recenti modifiche della Costituzione*, cit., p. 500; F. SALERNO, *L'impatto del "fattore internazionale" sulla Costituzione*, cit., p. 147 s.; G. SERGES, *Art. 117, primo comma*, cit., p. 2219; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti*, cit., p. 1355. Sebbene prima della riforma regionale del 1970 il limite degli obblighi internazionali fosse presente solo in alcuni statuti regionali (si tratta degli statuti di Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta), la Corte costituzionale ne aveva generalizzato la portata, prescindendo da quanto espressamente previsto dai singoli Statuti o dalle norme di attuazione degli stessi. A tal fine la Corte costituzionale faceva riferimento al "generale interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi in questione nell'intero territorio dello Stato" (Corte costituzionale, sentenza 22 luglio 1976, n. 182, punto 6 cons. in diritto, in www.cortecostituzionale.it). Cfr. in proposito: Corte costituzionale, sentenza 12 maggio 1960, n. 32, punto 3 cons. in diritto, in *RDI*, 1960, p. 519 ss., p. 522; Corte costituzionale, sentenza 9 aprile 1963, n. 49, punto 2 cons. in diritto, in *RDI*, 1964, p. 78 ss.; Corte costituzionale, sentenza 14 luglio 1971, n. 172, in *RDI*, 1972, p. 722 ss.; Corte costituzionale, sentenza 16 marzo 1990, n. 124, in *RDI*, 1990, p. 155 ss.; Corte costituzionale, sentenza 10 novembre 1994, n. 384, in *Foro it.*, 1994, parte I, p. 3289 ss.

⁶ La concezione dualista dei rapporti tra ordinamenti, elaborata da Triepel, è stata diffusa in Italia agli inizi del Novecento da Anzilotti e Perassi. Cfr. D. ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, in *Opere. Vol. II, Scritti di diritto internazionale pubblico*, tomo I, Padova, 1956, p. 285 ss.; T. PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, vol. II, Roma, 1938, p. 27.

⁷ Attraverso il procedimento ordinario, la norma internazionale viene dunque materialmente incorporata nell'ordinamento nazionale. Il procedimento ordinario di adattamento diventa una scelta "obbligata" qualora il legislatore si trovi ad attuare delle norme non *self-executing*, prive della necessaria completezza normativa che possa consentire la loro immediata applicazione. Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, VII ed., Napoli, 2006, pp. 276- 279; P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno*, cit., p. 135 s.; F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 362 e p. 396. Si vedano in proposito le osservazioni critiche di A. ATENA, *Problemi relativi al controllo di costituzionalità delle norme di adattamento ai trattati*, in *Giur. cost.*, 1967, p. 592 ss., p. 602 s.; l'autore ritiene che il procedimento ordinario di adattamento sia inidoneo a conformare integralmente l'ordinamento nazionale alle esigenze derivanti dal trattato, soprattutto perché "il legislatore, anche ove compia una perfetta valutazione dei termini da armonizzare, assume i significati del testo internazionale in un dato momento: le norme così prodotte (...) sono insensibili al divenire del complesso normativo convenzionale" (p. 603).

⁸ In caso di procedimento speciale non vi è dunque alcuna riformulazione diretta delle norme

Durante i lavori preparatori dell'Assemblea costituente fu presentata la c.d. "proposta Ago-Morelli" che mirava a introdurre nella Costituzione una norma che consentisse l'adattamento sia alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute che ai trattati internazionali stipulati in conformità alla Costituzione⁹. Tale proposta, che collocava le norme di adattamento ai trattati su un piano sovraordinato alla legge ordinaria, avrebbe evitato l'inosservanza di obblighi convenzionali causata dalla mancata adozione di un apposito atto formale di esecuzione¹⁰. Tuttavia la scelta definitiva dell'Assemblea costituente optò per un maggior rigore dualista e, seguendo le indicazioni di Perassi, stabilì l'adattamento automatico dell'ordinamento italiano alle sole norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. Invero l'art. 10, comma 1, Cost. "suggerisce a livello costituzionale il principio conformativo"¹¹, garantendo la massima copertura costituzionale alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. L'adattamento alle norme di diritto internazionale generale avviene in modo automatico, immediato e completo, permettendo così di tenere conto sia del contenuto delle norme stesse che delle eventuali modifiche che tali norme subiscono nell'ordinamento d'origine¹².

La Costituzione non estese il suddetto meccanismo di adattamento automatico ai trattati¹³; d'altronde, questa indicazione è stata sempre mantenuta anche dalla Corte costituzionale¹⁴. Tuttavia, si deve rammentare che una parte della dottrina cercò di

internazionali nell'ordinamento interno. In dottrina è stato sostenuto che il procedimento speciale sarebbe preferibile a quello ordinario, poiché il meccanismo del rinvio comporta l'obbligo per gli organi statali di dare applicazione alle norme internazionali "richiamate" come vigono nell'ordinamento internazionale. Il procedimento ordinario invece risente di eventuali modifiche apportate nella formulazione dell'atto interno di adattamento e può realizzare un adattamento incompleto. V. in proposito A. ATENA, *Problemi relativi al controllo di costituzionalità*, cit., p. 602 s.; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 278; C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*. Il sistema degli Stati e i valori dell'umanità, vol. I, Padova, 2008, p. 234.

⁹ Cfr. F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 364; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *DUE* 2009, p. 195 ss., p. 202, nota n. 16.

¹⁰ Si vedano in proposito: A. CASSESE, *Lo Stato e la Comunità internazionale. Gli ideali internazionalistici del costituente*, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, p. 461 ss., p. 480 s.; F. SALERNO, *L'impatto del "fattore internazionale" sulla Costituzione*, cit., p. 142.

¹¹ Così F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 364. Per un'analisi puntuale dell'art. 10 si rinvia a A. CASSESE, *Art. 10*, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, cit. *supra*, p. 485 ss.

¹² T. PERASSI, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, in *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1958, p. 417 ss., p. 433; F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 375. In argomento si vedano anche A. BONOMI, *Il "limite" degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Torino, 2008, p. 27 s.; G. SERGES, *Art. 117, primo comma*, cit., p. 2215. Per il funzionamento del rinvio mobile al diritto internazionale generalmente riconosciuto cfr. G. BARILE, *Costituzione e rinvio mobile a diritto straniero, diritto canonico, diritto comunitario, diritto internazionale*, Padova, 1987, p. 61 ss.

¹³ V. G. BARILE, *Costituzione e rinvio mobile a diritto straniero*, cit. *supra*, p. 74; A. CASSESE, *Art. 10*, cit., p. 491; C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 232; P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno*, cit., p. 138; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, cit., p. 202.

¹⁴ P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno*, cit., p. 138; F. SALERNO, *L'impatto del "fattore internazionale" sulla Costituzione*, cit., p. 143. In tal senso, si possono citare, ad esempio: Corte costituzionale, sentenza 12 maggio 1960, n. 32, cit. punto 2 cons. in diritto, p. 522; Corte costituzionale, sentenza 7 maggio 1982, n. 96, punto 6 cons. in diritto, in *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e comunitaria 1977-2000*, a cura di V. Starace, A. Cannone, Napoli, 2001, vol. I, p. 286 ss., p. 298; Corte costituzionale, sentenza 6-13 maggio 1987, n. 153, punto 14 cons. in diritto, in *La*

estendere l'applicazione dell'art. 10, comma 1, Cost. anche alle norme pattizie, facendo ricorso alla regola *pacta sunt servanda*¹⁵; siffatta interpretazione è stata smentita dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha più volte dichiarato che l'art. 10 "si riferisce alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e non ai singoli impegni assunti in campo internazionale dallo Stato"¹⁶.

Nell'ordinamento italiano non si ritrova dunque una norma di natura generale che stabilisca un determinato meccanismo di adattamento del diritto interno alle norme internazionali pattizie¹⁷. Dall'analisi della prassi si evince che nella maggior parte dei casi l'adattamento alle norme convenzionali avviene con un atto *ad hoc* per ogni singolo trattato¹⁸. Di regola viene emanata una legge ordinaria (ma può trattarsi altresì di una legge costituzionale) che contiene l'ordine di esecuzione (c.d. procedimento speciale), ossia una disposizione con cui viene data "piena ed intera esecuzione" ad un determinato trattato.¹⁹ Per i trattati di cui all'art. 80 Cost.²⁰ l'ordine di esecuzione, di

giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e comunitaria 1977-2000, cit. *supra*, vol. I, p. 777 ss., p. 792; Corte costituzionale, sentenza 18 maggio- 6 giugno 1989, n. 323, punto 4 cons. in diritto, in *RDI*, 1989, p. 399 ss., p. 402; Corte costituzionale, sentenza 8 giugno 2005, n. 224, punto 2.3 cons. in diritto, in *RDI*, 2005, p. 851 ss., p. 855; Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, punto 6.1 cons. in diritto, in *RDI*, 2008, p. 229 ss., p. 238.

¹⁵ Questa tesi dottrinale trova il proprio fondamento nell'idea che l'art. 10, comma 1, Cost. implichi l'attuazione nel diritto interno anche delle norme pattizie; giacché tra le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute di cui all'art. 10, comma 1, Cost. rientra il principio *pacta sunt servanda*, l'adattamento al diritto internazionale generale comporterebbe la volontà del Costituente di adattare l'ordinamento italiano anche ai trattati stipulati dal nostro Stato. Cfr. in tal senso R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, 1968, p. 59 ss., specie p. 64; invece per G. BISCOTTINI (*L'adeguamento del diritto italiano al diritto internazionale*, in *Jus*, 1951, p. 213 ss., p. 221) l'art. 10, comma 1, Cost. concerne anche le norme convenzionali, in quanto comporta l'obbligo di adottare le misure necessarie per l'esecuzione delle suddette norme.

¹⁶ Corte costituzionale, sentenza 12 maggio 1960, n. 32, cit., par. 3. In argomento si veda anche quanto sostenuto da: Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 1980, n. 188, punto 5 cons. in diritto, in *RDI*, 1981, p. 662 ss., p. 671 s.; Corte costituzionale, sentenza 6-13 maggio 1987, n. 153, cit., punto 14 cons. in diritto, p. 792; Corte costituzionale, sentenza 18 maggio- 6 giugno 1989, n. 323, cit., punto 4 cons. in diritto, p. 792 ("È rimasta minoritaria in dottrina, e non è mai stata condivisa dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, né di questa Corte, la tesi secondo la quale i trattati internazionali, pur introdotti nel nostro ordinamento da legge ordinaria, assumerebbero un rango costituzionale o comunque superiore, così da non poter essere abrogati o modificati da legge ordinaria in forza del principio del rispetto dei trattati (*pacta sunt servanda*), norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta. In tal modo si verrebbe a ricondurre le norme internazionali pattizie sotto l'impero dell'art. 10, primo comma, della Costituzione, mentre - come si è detto - esso è stato così formulato proprio per limitarlo alle norme generali materiali ed escludere dalla sua sfera di applicazione i trattati, in quanto la norma generale "*pacta sunt servanda*" è norma strumentale non suscettibile di applicazione nell'ordinamento interno. Questa Corte non può quindi non confermare la propria costante giurisprudenza che esclude le norme internazionali pattizie, ancorché generali, dall'ambito di operatività dell'art. 10 della Costituzione"). In argomento cfr. Tribunale di Napoli, sentenza 22 aprile 1964, n. 1990, in *RDI*, 1965, p. 145.

¹⁷ Cfr. C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 232; T. PERASSI, *La Costituzione italiana*, cit., p. 434; T. TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 689.

¹⁸ V., ad esempio, Corte costituzionale, sentenza 18 maggio- 6 giugno 1989, n. 323, cit., punto 4 cons. in diritto, p. 402 ("L'adattamento alle norme internazionali pattizie avviene invece per ogni singolo trattato con un atto *ad hoc* consistente nell'ordine di esecuzione adottato di regola con legge ordinaria. Ne consegue che i trattati internazionali vengono ad assumere nell'ordinamento la medesima posizione dell'atto che ha dato loro esecuzione. Quando l'esecuzione è avvenuta mediante legge ordinaria, essi acquistano pertanto la forza ed il rango di legge ordinaria che può essere abrogata o modificata da una legge ordinaria successiva").

¹⁹ C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 232; F. SALERNO, *Diritto*

regola, è contestuale alla legge di autorizzazione alla ratifica²¹. Invece nei casi non disciplinati dall'art. 80 Cost., la scelta dello strumento con cui formulare l'ordine di esecuzione dipende dal livello normativo a cui vanno apportate le modifiche all'ordinamento nazionale²².

Si poneva però un problema circa il rango delle norme pattizie introdotte nel nostro ordinamento tramite l'ordine di esecuzione. In passato, i trattati internazionali assumevano nell'ordinamento interno lo stesso rango dell'atto con cui era stata data loro esecuzione²³. E l'eventuale conflitto tra una norma interna e la legge di esecuzione del trattato internazionale era regolato dal principio della successione delle leggi nel tempo²⁴. Per tentare di eludere la regola della successione delle leggi (ordinarie) nel tempo, la giurisprudenza italiana²⁵ e parte della dottrina²⁶ erano ricorse ad un accorgimento consistente nel riconoscere alle norme di attuazione dei trattati il carattere di specialità *ratione materiae* o *personarum* o di specialità *sui generis*²⁷.

L'art. 117, comma 1, novellato ha dunque colmato la lacuna preesistente nella Costituzione²⁸, finendo per generalizzare il modello già delineato dall'art. 10, comma 2 Cost., nei confronti di ogni obbligo internazionale potenzialmente capace di influire in materia legislativa²⁹. Si è così introdotto un parametro che “*si collega, a prescindere*

internazionale, cit., p. 362; T. TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 690 s. Cfr. Cass., S.U., sentenza 4 gennaio 1975, n. 2, in *Dir. com. e scambi int.*, 1975, p. 267. Secondo la dottrina tradizionale, l'ordine di esecuzione avrebbe lo scopo di riprodurre e trasformare il contenuto della norma internazionale nell'ordinamento interno.

²⁰ I trattati cui fa riferimento l'art. 80 della Costituzione, e che necessitano l'autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento, sono i trattati di natura politica, quelli che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, quelli che importano variazioni del territorio, oneri alle finanze oppure modifiche di leggi.

²¹ V. P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno*, cit., p. 139; F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 370; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, cit., p. 202 s.

²² Così P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno*, cit., p. 139.

²³ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 292; C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 235; P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno*, cit., p. 145 s.; F. RASAPADORI, *I trattati internazionali sui diritti umani e il giudice italiano*, Milano, 2000, p. 310. In argomento si veda: Corte costituzionale, sentenza 18 maggio- 6 giugno 1989, n. 323, cit., punto 4 cons. in diritto, p. 402; Corte costituzionale, sentenza 19-22 marzo 2001, n. 73, punto 3.1 cons. in diritto, in *Giur. cost.*, 2001, p. 428 (“Le norme di diritto internazionale pattizio prive di un particolare fondamento costituzionale assumono invece nell'ordinamento nazionale il valore conferito loro dalla forza dell'atto che ne dà esecuzione”).

²⁴ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 292; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, cit., p. 203. Cfr. sul punto quanto asserito da Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 348, punto 4.2 cons. in diritto, in *RDI*, 2008, p. 197 ss., p. 220.

²⁵ Cass., S.U., 18 settembre 1970, n. 1553, in *RDIPP*, 1972, p. 54; Cass., S.U., 25 febbraio 1970, n. 439, in *RDI*, 1970, p. 593. In argomento cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 293.

²⁶ T. PERASSI, *La Costituzione italiana*, cit., p. 448 s.

²⁷ In argomento cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 293; P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno*, cit., p. 148 s.; F. RASAPADORI, *I trattati internazionali sui diritti umani*, cit., p. 311.

²⁸ Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., punto 6.2 cons. in diritto, p. 242; Corte costituzionale, sentenza 26 novembre 2009, n. 311, punto 6 cons. in diritto, in *RDI*, 2010, p. 163 ss., p. 174 (“Così interpretato, l'art. 117, 1° comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente quanto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi pattizi”). Cfr. F. SALERNO, *La garanzia costituzionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2010, p. 637 ss., p. 637; L. SALVATO, *La tutela dei diritti fondamentali nelle fonti interne ed “esterne”: poteri e compiti del giudice “comune”*, in *DUE*, 2011, p. 259 ss., p. 267.

²⁹ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 372. In senso conforme si esprime anche B.

dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato”³⁰.

Come ha ben chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 349/2007³¹, il parametro delineato dall'art. 117, 1° comma, Cost. “*comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli “obblighi internazionali” di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale*”³². Con l'introduzione di tale disposizione è stato configurato “*un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata “norma interposta”; e che è soggetta a sua volta (...) ad una verifica di compatibilità con le norme della*

CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana*, cit., p. 229.

³⁰ Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., punto 6.2 cons. in diritto, p. 242.

³¹ Tra gli innumerevoli contributi dottrinali sulle sentenze n. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale cfr.: F. ANGELINI, *L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *DUE*, 2008, p. 487 ss.; S. BARTOLE, *Integrazione e separazione della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti umani*, in *DUDI*, 2008, p. 291 ss.; A. BULTRINI, *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *DPCE*, 2008, p. 171 ss.; E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *RDI*, 2008, p. 138 ss.; P. CARETTI, *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, in *DUDI*, 2008, p. 311 ss.; G. CATALDI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano. Una storia infinita?*, in *DUDI*, 2008, p. 321 ss.; L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *DUDI*, 2008, p. 301 ss.; B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, in *Giur. it.*, 2008, fasc. n. 3, p. 569 ss.; ID., *Atteggiamenti preoccupanti della giurisprudenza italiana sui rapporti fra diritto interno e trattati internazionali*, in *DUDI*, 2008, p. 581 ss.; F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Dir. uomo*, 2007, p. 14 ss.; G. GAJA, *Il limite costituzionale del rispetto degli “obblighi internazionali”: un parametro definito solo parzialmente*, in *RDI*, 2008, p. 136 ss.; P. IVALDI, *Convenzione europea sui diritti umani e giurisdizioni nazionali*, in *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, cit., vol. I, p. 399 ss.; M. L. PADELLETTI, *Indennità di esproprio e obblighi internazionali dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *RDI*, 2008, p. 143 ss.; ID., *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani tra obblighi internazionali e rispetto delle norme costituzionali*, in *DUDI*, 2008, p. 349 ss.; A. SACCUCCI, *Rango e applicazione della CEDU nell'ordinamento interno secondo le sentenze della Corte costituzionale sull'art. 117 Cost.: un passo avanti, due indietro?*, in *Dir. uomo*, 2007, p. 26 ss.; U. VILLANI, *I rapporti tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Costituzione nelle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Dir. uomo*, 2007, p. 46 ss.; C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze del 24 ottobre 2007*, in *Dir. uomo*, 2007, p. 50 ss.

³² Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., punto 6.2 cons. in diritto, p. 242. Cfr. sul punto A. BULTRINI, *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale*, cit., p. 171, il quale osserva che “l'obbligo del potere legislativo, sia statale che regionale, di rispettare gli obblighi internazionali assunti mediante trattato è invece costituzionalizzato per il tramite dell'art. 117 c. 1 Cost., rispetto al quale le norme del trattato in questione ancorché di rango sub-costituzionale, fungono da norma interposta”. Si vedano in proposito anche le osservazioni di S. BARTOLE, *Integrazione e separazione della tutela*, cit., p. 293; secondo tale autore “il rinvio di cui trattasi non può che essere un rinvio mobile e non fisso, cioè un rinvio che si applica a tutti indistintamente gli obblighi assunti dallo Stato in ambito internazionale anche successivamente nel tempo, e non comporta pertanto l'immissione nell'ordine interno soltanto di determinate ed individuate disposizioni trattatizie”.

*Costituzione*³³.

Gli obblighi internazionali, sebbene non abbiano acquistato formalmente rango costituzionale, sono stati configurati come “norme interposte” che, a condizione di essere compatibili con la Costituzione³⁴, costituiscono parametro di legittimità costituzionale di leggi statali o regionali³⁵. Il controllo di costituzionalità delle norme convenzionali non si limiterà alla possibile violazione dei principi e dei diritti fondamentali (come avviene per le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e per le norme di attuazione del diritto UE che godono della garanzia dell’art. 11 Cost.), bensì riguarderà “ogni profilo di contrasto tra le “norme interposte” e quelle costituzionali”³⁶. Nelle parole della Corte costituzionale “l’esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un’altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione”³⁷.

In virtù di quanto disposto dall’attuale art. 117, 1° comma, Cost. qualsiasi trattato rappresenta perciò un parametro di legittimità costituzionale di leggi interne adottate in un momento successivo dallo Stato o dalle Regioni³⁸. Viene dunque sancita

³³ Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., punto 6.2 cons. in diritto, p. 242. Nello stesso senso si veda: Corte costituzionale, sentenza 27 febbraio 2008, n. 39, punto 4 cons. in diritto, in *RDI*, 2008, p. 536 ss., p. 541. Già prima della citata sentenza n. 349/2007 parlavano degli obblighi internazionali quali “norme interposte”: A. D’ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti*, cit., p. 925; P. IVALDI, *L’adattamento del diritto interno*, cit., p. 156; F. SALERNO, *L’impatto del “fattore internazionale” sulla Costituzione*, cit., p. 162. Cfr. in proposito quanto asserito da P. MORI, *Convenzione europea dei diritti dell’uomo, Patto delle Nazioni Unite e Costituzione italiana*, in *RDI*, 1983, p. 306 ss., p. 311, la quale sostiene che “non diversamente dalle corrispondenti norme costituzionali, le norme internazionali sui diritti dell’uomo tendono insomma a svolgere una funzione di parametro di legittimità, in senso lato, dell’attività legislativa dello Stato parte”.

³⁴ Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 348, cit., punto 4.7 cons. in diritto, p. 223 (“Quanto detto sinora non significa che le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, acquistano la forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte. Proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione”). In argomento cfr. B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali*, cit., p. 570 s.; M. L. PADELLETTI, *L’esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 353. Si veda inoltre quanto asserito da G. GAJA, *Il limite costituzionale del rispetto degli “obblighi internazionali”*, cit., p. 137; secondo l’autore “la Costituzione richiede che i trattati siano conclusi in conformità con le regole costituzionali”, perciò sarebbe ragionevole affermare che “solo un trattato che sia concluso in conformità con le regole costituzionali, di procedura e contenuto, possa costituire un parametro di legittimità costituzionale”.

³⁵ B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali*, cit., p. 570 s.; F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 373; E. SCISO, *Introduzione*, in *Il rango della Convenzione europea dei diritti dell’uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di E. Sciso, 2008, p. 9 ss., p. 13. V. altresì G. GAJA, *Il limite costituzionale del rispetto degli “obblighi internazionali”*, cit., p. 137, il quale sostiene che il parametro definito dall’art. 117, 1° comma, è rappresentato dagli obblighi internazionali quali risultano dalle norme convenzionali, e non dalle relative norme di esecuzione.

³⁶ Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 348, cit., punto 4.7 cons. in diritto, p. 223.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 389. In senso conforme si veda B. CONFORTI, in *Il rango della Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 21 ss., p. 25; M. L. PADELLETTI, *L’esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani*, cit., p. 353. In proposito si deve menzionare l’art. 1, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *Disposizioni per l’adeguamento*

la preminenza degli obblighi internazionali e di conseguenza anche degli obblighi scaturenti dai trattati stipulati dal nostro Stato sulla legislazione ordinaria; sarà perciò da considerare viziata da legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., la legge ordinaria che non osservi i vincoli discendenti da un trattato³⁹.

Secondo quanto emerso nella giurisprudenza costituzionale a partire dalle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, l'art. 117, 1° comma, Cost. stabilirebbe un principio di presunzione di conformità del diritto interno agli obblighi internazionali⁴⁰. L'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali dello Stato non si impone soltanto nei confronti degli organi politici, ma comporta che gli stessi organi giudiziari interpretino il diritto interno in maniera compatibile con la norma internazionale⁴¹.

Il concetto di "presunzione di conformità" si rinviene già negli scritti di Anzilotti, il quale considerava "ragionevole presumere che lo Stato voglia ed agisca in modo conforme a ciò che gli è imposto dai suoi doveri internazionali"⁴²; di conseguenza si poteva riconoscere "come principio generale, che il giudice debba cercare, valendosi all'uopo della conoscenza che egli ha del diritto internazionale, di dare alla legge il significato che la mette in armonia con quei doveri"⁴³.

L'interpretazione conforme del diritto interno agli obblighi internazionali era stata adottata dalla stessa Corte costituzionale già prima dell'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, in specie per garantire in via interpretativa la conformità delle leggi interne (successive) rispetto al trattato⁴⁴.

dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in G.U. n. 132 del 10 giugno 2003, ai sensi del quale "costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali".

³⁹ In tal senso si veda: Corte costituzionale, sentenza 26 novembre 2009, n. 311, cit., punto 6 cons. in diritto, p. 174; Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre- 5 gennaio 2011, n. 1, punto 4 cons. in diritto, in *Giur. cost.*, 2011, p. 1 ss., p. 12 ("Sicché, nel caso in cui sia riscontrato detto contrasto (e non si ponga problema di conflitto della norma CEDU con altre norme della Costituzione), la norma interna dovrà essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla invocata norma della CEDU").

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., punto 6.2 cons. in diritto, p. 242; Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 348, punto 7.1 cons. in diritto, p. 212; Corte costituzionale, sentenza 26 novembre 2009, n. 311, cit., punto 6 cons. in diritto, p. 174; Corte costituzionale, sentenza 4 dicembre 2009, n. 317, punto 7 cons. in diritto, in *RDI*, 2010, p. 180 ss., p. 189; Corte costituzionale, sentenza 12 marzo 2010, n. 93, punto 4 cons. in diritto, in *RDI*, 2010, p. 584 ss., pp. 588-589; Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2012, n. 78, punto 13 cons. in diritto, in www.cortecostituzionale.it. In tal senso v. F. SALERNO, *La garanzia costituzionale della Convenzione europea*, cit., p. 644.

⁴¹ F. SALERNO, *Vincolo costituzionale all'attuazione dell'obbligo di riparazione stabilito dalla Corte EDU, in All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*. Atti del seminario Ferrara, 9 marzo 2007, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 2007, p. 225 ss., p. 227. Cfr. in proposito P. MORI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 311, ove si afferma che "l'obbligo internazionale dello Stato sarà pienamente soddisfatto solo nella misura in cui la legislazione nazionale sia conforme al precetto-principio fissato nella disposizione convenzionale che enunzia il diritto o la libertà dell'individuo".

⁴² D. ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, cit., p. 459.

⁴³ D. ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, cit. *supra*, p. 459 s.

⁴⁴ F. SALERNO, *L'impatto del "fattore internazionale" sulla Costituzione*, cit., p. 164; G.

A seguito della novella costituzionale del 2001 che ha “costituzionalizzato” il vincolo al rispetto degli obblighi internazionali nei confronti della legislazione ordinaria, l’interpretazione conforme impone all’interprete di privilegiare tra più interpretazioni possibili del diritto interno quella più consona al diritto internazionale, in quanto costituzionalmente dovuta⁴⁵. Si tratta della c. d. “interpretazione costituzionalmente orientata delle norme interne”⁴⁶.

Come ha più volte osservato la nostra Corte costituzionale “*al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma*”⁴⁷. Qualora il giudice comune ravvisi un contrasto, non risolvibile in via interpretativa, tra una norma interna e una norma convenzionale, non potrà disapplicare la norma interna ma dovrà sottoporla a scrutinio di costituzionalità in rapporto al parametro di cui all’art. 117, comma 1, Cost.⁴⁸ Ciò vale anche in relazione alle norme della CEDU, poiché a

TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, cit. p. 211, nota n. 42. Cfr. inoltre G. SPERDUTI, *Il primato del diritto internazionale nel sistema del diritto interno*, in *RDI*, 1978, p. 227 ss. In tema di interpretazione conforme v. Corte costituzionale, sentenza 27-28 aprile 1994, n. 168, punto 3 cons. in diritto, in *RDI*, 1994, p. 518 ss., p. 521; Corte costituzionale, sentenza 24 luglio 1995, n. 361, punto 2 cons. in diritto, in *RDI*, 1995, p. 1091 ss., p. 1094; Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 1996, n. 310, punto 4 cons. in diritto, in *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e comunitaria 1977-2000*, cit., vol. II, p. 2174 ss., p. 2177; Corte costituzionale, sentenza 13 giugno 2000, n. 190, punto 5 cons. in diritto, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1639; Corte costituzionale, sentenza 27 luglio 2000, n. 376, punto 6 cons. in diritto, in *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e comunitaria 1977-2000*, cit., vol. II, p. 2688 ss., p. 2692; Cass. pen., sez. I, 25 gennaio 2007, n. 2800, *Dorigo*, par. 6, in *RDI*, 2007, p. 601 ss., p. 606.

⁴⁵ F. SALERNO, *L’impatto del “fattore internazionale” sulla Costituzione*, cit., p. 167. In proposito cfr. anche E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo*, cit. p. 139, il quale riferisce che nella prospettiva indicata dai giudici costituzionali nella sentenza n. 349/2007 pare che il contrasto tra leggi interni e obblighi pattizi vada risolto in primo luogo dai giudici comuni attraverso l’interpretazione conforme agli obblighi internazionali; soltanto ove questa soluzione appaia impraticabile, i giudici comuni dovranno sollevare questione di legittimità costituzionale. Questa prospettiva è corretta, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale in alcune pronunce successive alle sentenze 348 e 349 del 2007 (cfr., ad esempio, Corte costituzionale, sentenza 24 luglio 2009, n. 239, punto 3 cons. in diritto, in *RDI*, 2009, p. 1187 ss., pp. 1193-1194; Corte costituzionale, sentenza 12 marzo 2010, n. 93, cit., punto 4 cons. in diritto, p. 588 ss.; Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre- 5 gennaio 2011, n. 1, cit., punto 4 cons. in diritto, p. 11; Corte costituzionale, sentenza 11 marzo 2011, n. 80, punto 2 cons. in diritto, in *RDI*, 2011, p. 578 ss., p. 585).

⁴⁶ L’espressione è di F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 393.

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., punto 6.2 cons. in diritto, p. 242. Nello stesso senso si veda altresì: Corte costituzionale, sentenza 24 luglio 2009, n. 239, cit., punto 3 cons. in diritto, pp. 1193-1194; Corte costituzionale, sentenza 26 novembre 2009, n. 311, cit., punto 6 cons. in diritto, p. 174; Corte costituzionale, sentenza 12 marzo 2010, n. 93, cit., punto 4 cons. in diritto, pp. 588-589; Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2010- 5 gennaio 2011, n. 1, cit., punto 4 cons. in diritto, p. 11; Corte costituzionale, sentenza 11 marzo 2011, n. 80, cit., punto 2 cons. in diritto, p. 585. Cfr. in proposito L. SALVATO, *La tutela dei diritti fondamentali nelle fonti interne ed “esterne”*, cit., p. 268 s., specie p. 271, ove si legge: “nella ricostruzione offerta dalla Corte delle leggi, la proposizione della questione di legittimità costituzionale ha carattere residuale, siccome è ammissibile (quindi necessaria) soltanto nel caso in cui all’eventuale antinomia non possa porsi rimedio mediante l’interpretazione conforme”.

⁴⁸ Corte costituzionale, sentenza 11 marzo 2011, n. 80, cit., punto 1 cons. in diritto, p. 584; Corte

giudizio della Corte costituzionale non si può fare ricorso all'art. 11 Cost. non potendosi ravvisare per le norme della Convenzione alcuna limitazione della sovranità nazionale⁴⁹: difatti “*i diritti fondamentali non possono considerarsi una “materia” in relazione alla quale sia allo stato ipotizzabile (...) anche una cessione di sovranità*”⁵⁰. Siffatta considerazione resta valida anche a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁵¹.

Invero la stessa norma internazionale costituisce un ausilio interpretativo per le norme costituzionali, realizzando una diretta influenza della prima sulla Costituzione: è quanto avvenuto ad esempio con riguardo alla CEDU e al Patto internazionale sui diritti civili e politici, in ragione della natura universale dei principi contenuti in siffatti strumenti⁵².

La Corte costituzionale ha progressivamente delineato nella propria

costituzionale, sentenza 26 novembre 2009, n. 311, cit., punto 6 cons. in diritto, p. 174 (“La clausola del necessario rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, dettata dall'art. 117, primo comma, Cost., attraverso un meccanismo di rinvio mobile del diritto interno alle norme internazionali pattizie di volta in volta rilevanti, impone infatti il controllo di costituzionalità, qualora il giudice comune ritenga lo strumento dell'interpretazione insufficiente ad eliminare il contrasto”). Cfr. sul punto L. SALVATO, *La tutela dei diritti fondamentali nelle fonti interne ed “esterne”*, cit., p. 216 e p. 220.

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 1980, n. 188, cit., punto 5 cons. in diritto, p. 671 s.; concetto ribadito altresì da Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., punto 6.1 cons. in diritto, p. 239. Si veda F. ANGELINI, *L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano*, cit., p. 493. Cfr. sul punto le osservazioni critiche di S. BARTOLE, *Integrazione e separazione della tutela*, cit., p. 292.

⁵⁰ Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., punto 6.1 cons. in diritto, p. 239. Cfr. F. ANGELINI, *L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano*, cit. *supra*, p. 499 ss.

⁵¹ Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2012, n. 78, cit., punto 13 cons. in diritto. In tal senso si vedano altresì le considerazioni svolte da: Corte costituzionale, sentenza 11 marzo 2011, n. 80, cit. punti 5.1-5.6 cons. in diritto, pp. 588-592 (per un'analisi di questa sentenza v. A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza - Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, in www.forumcostituzionale.it). Il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale nella suddetta pronuncia smentisce la ricostruzione (errata) prospettata da TAR Lazio, sez. II bis, sentenza 18 maggio 2010, n. 11984, par. 14, in www.federalismi.it, e da Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 2 marzo 2010, n. 1220, par. 5, in www.federalismi.it, ove si era sostenuta la presunta “comunitarizzazione” della CEDU, da cui deriverebbe perciò la possibilità per il giudice comune di dare applicazione alle norme della Convenzione, disapplicando le norme interne eventualmente contrastanti. Per un commento delle citate pronunce del giudice amministrativo si rinvia a: G. COLAVITTI, C. PAGOTTO, *Il Consiglio di Stato applica direttamente le norme CEDU grazie al Trattato di Lisbona: l'inizio di un nuovo percorso?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; F. SEATZU, *Sulla primauté della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento giuridico italiano*, in *SIE*, 2011, p. 265 ss.; A. TERRASI, *Il giudice amministrativo e l'applicabilità diretta della CEDU all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *DUDI*, 2010, p. 683 ss.

⁵² F. SALERNO, *L'impatto del “fattore internazionale” sulla Costituzione*, cit., p. 169; in senso sostanzialmente conforme si pronuncia anche F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti*, cit., p. 1360. Cfr. in argomento: F. ANGELINI, *L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano*, cit., p. 495; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 296; P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno*, cit., p. 151 s.; T. TREVES, M. FRIGESSI RATALMA, *Italie*, in *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Etude de la pratique en Europe*, a cura di P. Eisemann, The Hague-London-Boston, 1996, p. 365 ss., p. 385 s. Si veda in proposito quanto asserito da: Corte costituzionale, sentenza 24 febbraio 1992, n. 62, punto 7 cons. in diritto, in *RDI*, 1992, p. 794; Corte costituzionale, sentenza 19 gennaio 1993, n. 10, punto 2 cons. in diritto, in *RDI*, 1993, p. 255 ss., p. 261; Corte costituzionale, sentenza 27-28 aprile 1994, n. 168, punto 3 cons. in diritto, in *RDI*, 1994, p. 519; Corte costituzionale, sentenza 29 gennaio 1996, n. 15, punto 3 cons. in diritto, in *RDI*, 1996, p. 504 ss., p. 509 s.; Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 1999, n. 388, punto 2.1 cons. in diritto, in *RDI*, 2000, p. 215 ss., p. 217 s.; Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 348, cit., punto 4.6 cons. in diritto, p. 222.

giurisprudenza una sorta di “osmosi materiale tra norme costituzionali e norme internazionali”⁵³, prendendo atto del fatto che le rispettive disposizioni sulla tutela dei diritti umani si integrano a vicenda, specialmente sotto il profilo interpretativo⁵⁴. Emblematica da questo punto di vista è la seguente affermazione della Corte contenuta nella sentenza n. 317/2009: “con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall’ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa. (...) L’accertamento dell’eventuale deficit di garanzia deve quindi essere svolto in comparazione con un livello superiore già esistente e giuridicamente disponibile in base alla continua e dinamica integrazione del parametro, costituito dal vincolo al rispetto degli obblighi internazionali, di cui al primo comma dell’art. 117 Cost. È evidente che questa Corte non solo non può consentire che si determini, per il tramite dell’art. 117, primo comma, Cost., una tutela inferiore a quella già esistente in base al diritto interno, ma neppure può ammettere che una tutela superiore, che sia possibile introdurre per la stessa via, rimanga sottratta ai titolari di un diritto fondamentale. La conseguenza di questo ragionamento è che il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti”⁵⁵.

La CEDU, in quanto obbligo internazionale assunto dallo Stato italiano, diviene dunque “parametro interpretativo delle norme costituzionali materiali”⁵⁶ e si inserisce in quel percorso di “complementarietà” delle norme costituzionali, tramite il rinvio mobile, alle norme convenzionali in materia di tutela dei diritti dell’uomo che la Corte costituzionale porta avanti al fine di assicurare la miglior garanzia possibile ai diritti umani fondamentali⁵⁷.

2. La rilevanza degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite nell’ordinamento italiano

Nell’analisi della tematica delle sanzioni individuali decise dal Consiglio di

⁵³ Così F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 403 s.

⁵⁴ Cfr.: Corte costituzionale, sentenza 24 febbraio 1992, n. 62, cit., punto 6 cons. in diritto, p. 793; Corte costituzionale, sentenza 29 gennaio 1996, n. 15, cit., punto 2 cons. in diritto, p. 508 s.; Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 1999, n. 388, cit., punto 2.1 cons. in diritto, p. 217 s.; Corte costituzionale, sentenza 27 luglio 2000, n. 376, cit., punto 6 cons. in diritto, p. 2692.

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza 4 dicembre 2009, n. 317, cit., punto 7 cons. in diritto, p. 189.

⁵⁶ Così E. CANNIZZARO, *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l’art. 117, 1° comma, Cost.*, in *RDI*, p. 128 ss., p. 130.

⁵⁷ V. F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 404. Cfr. in argomento: Corte costituzionale, sentenza 4 dicembre 2009, n. 317, cit., punto 7 cons. in diritto, p. 190: “Il risultato complessivo dell’integrazione delle garanzie dell’ordinamento deve essere di segno positivo, nel senso che dall’incidenza della singola norma CEDU sulla legislazione italiana deve derivare un plus di tutela per tutto il sistema dei diritti fondamentali”.

sicurezza nel quadro della lotta al terrorismo internazionale assume peculiare importanza l'aspetto concernente la rilevanza degli obblighi discendenti dalla Carta delle Nazioni Unite per l'ordinamento italiano. La questione riguarda dunque l'efficacia degli atti adottati dalle organizzazioni internazionali all'interno degli ordinamenti degli Stati membri⁵⁸, avendo particolare attenzione alle risoluzioni decise dal Consiglio di sicurezza e alle misure intraprese da tale organo in virtù dell'art. 41 della Carta.

Il problema dell'adattamento sorge anche con riferimento agli atti emanati dalle organizzazioni internazionali. Naturalmente può accadere che il trattato istitutivo dell'organizzazione internazionale preveda già la possibilità per la stessa organizzazione di adottare atti vincolanti e in tal caso si tratta di capire se l'ordine di esecuzione del trattato istitutivo sia di per sé sufficiente o se siano invece necessarie delle specifiche misure *ad hoc* per l'esecuzione di ogni atto vincolante emanato dall'organizzazione internazionale.

È noto che a partire dagli anni Novanta l'esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza rientrante nella sfera di competenze della CE (ora UE) avviene a livello europeo, nella specie attraverso l'adozione di regolamenti direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri⁵⁹; le istituzioni europee di solito provvedono a dare attuazione alle misure concernenti il divieto di importazioni ed esportazioni, quelle che proibiscono la prestazione di servizi non finanziari, quelle che prevedono il blocco del traffico aereo ed infine quelle che stabiliscono il congelamento dei capitali e dei beni detenuti all'estero.

Di conseguenza, a livello nazionale si provvede all'esecuzione ormai soltanto di quelle disposizioni contenute nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che

⁵⁸ In tema di efficacia negli ordinamenti statali degli atti adottati dalle organizzazioni internazionali (in specie delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza) si vedano, tra gli altri, i contributi di: G. CATALDI, *Sull'applicazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza nel diritto interno*, in *RDI*, 1998, p. 1022 ss.; C. ECONOMIDES, *Nature juridique des actes des organisations internationales et leur effets en droit interne*, in *RHDI*, 1970, p. 225 ss.; G. GAJA, *Sull'esecuzione in Italia delle sanzioni prese nei confronti del Sud Africa*, in *RDI*, 1987, p. 125 ss.; V. GOWLLAND-DEBBAS (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions. A Comparative Study*, Leiden-Boston, 2004; G. GUILLAUME, *L'introduction et l'exécution dans les ordres juridiques des États des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies prises en vertu du Chapitre VII de la Charte*, in *RIDC*, 1998, p. 539 ss.; T. KALALA, *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, Bruxelles, 2009; M. P. LANFRANCHI, *La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité*, in *AFDI*, 1997, p. 31 ss.; M. MANCINI, *Sull'attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *RDI*, 2000, p. 1027 ss.; P. PIRRONE, *L'attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza tra ordinamento nazionale*, cit., p. 563 ss.; D. RINOLDI, *Atti delle organizzazioni internazionali*, in *EG*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, p. 1 ss.; E. ROUCOUNAS, *L'application du droit dérivé des organisations internationales dans l'ordre juridique interne*, in *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Etude de la pratique en Europe*, cit., p. 39 ss.; C. H. SCHREUER, *The Relevance of United Nations Decisions in Domestic Litigation*, in *ICLQ*, 1978, p. 1 ss.; E. STEIN, *Application and Enforcement of International Organization Law by National Authorities and Courts*, in *The Effectiveness of International Decisions*, a cura di S. M. Schwebel, Leiden, 1971, p. 66 ss.; F. VISMARA, *Il problema dell'efficacia diretta delle decisioni del Consiglio di sicurezza: alcune riflessioni*, in *RDI*, 2011, p. 1065 ss.

⁵⁹ Cfr. C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 242; M. MANCINI, *op. cit.*, p. 1029; T. TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 705. In argomento si rinvia a: A. LANG, *op. cit.*; P. PIRRONE, *L'attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza tra ordinamento nazionale*, cit., p. 565 ss.

fuoriescono dal campo di competenza materiale della CE/UE⁶⁰; invero, spetta agli Stati l'attuazione delle norme che decretano l'embargo d'armi⁶¹, di quelle che dispongono il divieto di ingresso e transito nel territorio di certi individui, e infine delle misure sanzionatorie che incidono sulle relazioni diplomatiche⁶². Inoltre, gli Stati hanno il compito di individuare le sanzioni da applicare ove si verificano violazioni degli atti CE/UE adottati in esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza⁶³. Sembrano infine ammesse le misure statali unilaterali nell'ipotesi in cui manchi un provvedimento di attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza da parte dell'Unione europea o in pendenza della decisione dell'UE⁶⁴.

Nel caso delle risoluzioni decise dal Consiglio di sicurezza dell'ONU in virtù del capitolo VII della Carta, il trattato istitutivo delle Nazioni Unite non fornisce alcuna indicazione circa la possibilità di applicare direttamente tali atti; di conseguenza la questione andrà risolta in base alle regole previste dall'ordinamento interno⁶⁵.

⁶⁰ M. MANCINI, *op. cit.*, p. 1030. Si vedano altresì: A. LANG, *op. cit.*, p. 109 ss.; M. LO SAVIO, *Embargo e lettere di credito*, in *RDI*, 1996, p. 685 ss., p. 694; P. PIRRONE, *L'attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza tra ordinamento nazionale*, cit., p. 566; E. ROUCOUNAS, *op. cit.*, p. 45.

⁶¹ Per quanto riguarda le misure di embargo d'armi si deve menzionare la legge 9 luglio 1990, n. 185 (in *G.U.* del 14 luglio 1990, n. 163) che ha stabilito una disciplina organica in tema di importazione, esportazione e transito dei materiali di armamento. La suddetta legge ha introdotto un meccanismo automatico di adattamento delle decisioni del Consiglio di sicurezza che stabiliscono un embargo d'armi. In virtù di tale meccanismo non è più stato necessario emanare provvedimenti di adattamento *ad hoc* per le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che a partire dal 1991 hanno istituito un embargo sulle armi. Allo stesso modo con il decreto-legge 7 aprile 1995, n. 107 (in *G.U.* n. 84 del 10 aprile 1995), convertito con la legge n. 222/1995 (in *G.U.* n. 133, del 9 giugno 1995) è stato previsto un meccanismo automatico di attuazione di tutte le decisioni del Consiglio di sicurezza e di tutti i regolamenti comunitari che stabiliscano la sospensione o la revoca delle misure sanzionatorie imposte in precedenza e applicabili nel nostro ordinamento. Si veda in argomento M. MANCINI, *op. cit.*, p. 1032 ss.; P. PIRRONE, *L'attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza tra ordinamento nazionale*, cit., p. 574 s.

⁶² A. LANG, *op. cit.*, p. 110; M. MANCINI, *op. cit.*, p. 1030.

⁶³ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 440; A. LANG, *op. cit.*, pp. 122-131; M. MANCINI, *op. cit.*, p. 1030. In proposito rileva la disciplina introdotta con il decreto-legge n. 369 del 12 ottobre 2001, convertito con la legge 14 dicembre 2001 n. 431 (*Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, recante misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale*, in *G.U.* del 14 dicembre 2001 n. 290) che ha stabilito la nullità di pieno diritto per le ipotesi di violazioni dei regolamenti comunitari miranti alla prevenzione e alla repressione del terrorismo internazionale in esecuzione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza. La stessa sanzione è prevista per la violazione di qualunque futuro regolamento che imponga il divieto di esportazione di beni o servizi, oppure il congelamento di capitali e risorse economiche e finanziarie.

⁶⁴ A. LANG, *op. cit.*, p. 110 ss. L'ex art. 60 del TCE consentiva difatti il ricorso a misure statali unilaterali in materia di capitali e pagamenti per ragioni di urgenza e nelle more della decisione del Consiglio di sicurezza. Dalla lettera della norma sembra che queste misure statali avessero una mera natura cautelare; invero la disposizione in questione mirava a scongiurare una compromissione dell'efficacia di tali misure a causa di eventuali ritardi nell'emanazione dei provvedimenti.

⁶⁵ G. CATALDI, *Sull'applicazione delle decisioni del Consiglio*, cit., p. 1023; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 297. V. anche A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 431. Sulla base delle modalità scelte dai propri ordinamenti per dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza si può fare una suddivisione degli Stati in tre grandi gruppi. Il primo gruppo di Stati (che include Olanda e Francia) stabilisce la ricezione diretta delle decisioni vincolanti nell'ordinamento interno, senza ulteriori formalità. Viceversa per il secondo gruppo di Stati (tra cui Regno Unito, Stati Uniti, Danimarca e Grecia) le risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza vengono introdotte nell'ordinamento statale tramite singoli atti legislativi, la cui validità discende da una "legge-quadro" che consente all'esecutivo di attuare le decisioni del Consiglio di sicurezza tramite atti regolamentari. Infine per il terzo gruppo di Stati (che racchiude, tra gli altri, Italia, Germania e Irlanda) è necessario emanare un

Secondo una parte della dottrina le decisioni del Consiglio di sicurezza hanno efficacia diretta: esse sarebbero attuate negli ordinamenti interni nel momento in cui sono adottate in virtù dello stesso ordine di esecuzione della Carta delle Nazioni Unite, che attribuisce loro piena forza giuridica interna⁶⁶. L’emanazione di singoli provvedimenti di adattamento *ad hoc* si renderebbe necessaria soltanto per esigenze di certezza del diritto e per integrare eventuali norme non *self-executing* contenute nelle suddette decisioni⁶⁷.

Viceversa l’orientamento prevalente, confermato anche dalla prassi, sostiene che in assenza di un atto di recepimento statale le risoluzioni del Consiglio di sicurezza sarebbero prive di effetti diretti nell’ordinamento interno⁶⁸; secondo tali autori non solo non si rinviene nella Carta una norma che riconosca la diretta applicabilità delle decisioni del Consiglio di sicurezza, ma nemmeno l’atto interno di adattamento alla Carta stessa sarebbe sufficiente a tal fine⁶⁹.

La prassi italiana evidenzia che la tecnica utilizzata dal legislatore interno è assimilabile al c.d. procedimento ordinario seguito per l’adattamento ai trattati e prevede l’emanazione di un atto legislativo *ad hoc* con cui si riformula il contenuto dell’atto vincolante adottato dall’organizzazione internazionale⁷⁰. Difatti nel nostro ordinamento solitamente si ricorre all’adozione di provvedimenti *ad hoc* con cui dare esecuzione alle decisioni del Consiglio di sicurezza, indipendentemente dal carattere *self-executing* delle norme ivi contenute⁷¹. Qualora l’attuazione delle risoluzioni del

provvedimento normativo interno per dare esecuzione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. In argomento cfr.: G. CATALDI, *Sull’applicazione delle decisioni del Consiglio*, cit., p. 1024 s.; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., pp. 432-439; E. ROUCOUNAS, *op. cit.*, p. 42 s.

⁶⁶ Tra i sostenitori dell’efficacia diretta delle risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza si possono citare ad esempio: G. CATALDI, *Sull’applicazione delle decisioni del Consiglio*, cit., p. 1039; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 297 s.; G. GAJA, *Sull’esecuzione in Italia delle sanzioni*, cit., p. 125; T. KALALA, *op. cit.*, p. 253 ss.; P. PIRONE, *L’attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza tra ordinamento nazionale*, cit., p. 574; D. RINOLDI, *op. cit.*, p. 15; T. TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 704; T. TREVES, M. FRIGESSI RATALMA, *op. cit.*, p. 391 s.; F. VISMARA, *Il problema dell’efficacia diretta delle decisioni del Consiglio*, cit., p. 1078. Questa tesi è stata accolta anche dalla Corte d’assise di Roma, sentenza 3 gennaio 2008, *Lozano*, in *RDI*, 2008, p. 558 ss. (“La ris. 1546 rientra certamente tra le norme cosiddette *self-executing*, tenuto conto delle espressioni letterali usate e della prassi. Non è isolata e del tutto condivisibile la teoria in forza della quale “l’ordine di esecuzione di un trattato istitutivo di una determinata organizzazione, in quanto copre anche la parte del trattato che prevede la competenza di quella organizzazione ad emanare decisioni vincolanti, già attribuisca a queste ultime piena forza giuridica interna”. Anche in assenza di qualsiasi atto di esecuzione, questa risoluzione avrebbe avuto efficacia nel nostro ordinamento”).

⁶⁷ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 297 s.; F. VISMARA, *Il problema dell’efficacia diretta delle decisioni del Consiglio*, cit., p. 1072.

⁶⁸ La diretta applicabilità delle decisioni del Consiglio di sicurezza viene esclusa da: A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 431; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 595; C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 241; G. GUILLAUME, *op. cit.*, p. 546; M. MANCINI, *op. cit.*, p. 1047; S. MARCHISIO, *L’ONU*, cit., p. 242 s.; C. H. SCHREUER, *op. cit.*, p. 27 ss.; E. STEIN, *op. cit.*, p. 66 ss.

⁶⁹ Cfr. sul punto M. MANCINI, *op. cit.*, p. 1047; S. MARCHISIO, *L’ONU*, cit., p. 243.

⁷⁰ Cfr. in proposito: G. CATALDI, *Sull’applicazione delle decisioni del Consiglio*, cit., p. 1025; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 297; C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., vol. I, p. 240; M. LO SAVIO, *op. cit.*, p. 693 s.; S. MARCHISIO, *L’ONU*, cit., p. 243; T. TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 689, p. 704; T. TREVES, M. FRIGESSI RATALMA, *op. cit.*, p. 391.

⁷¹ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 439; M. MANCINI, *op. cit.*, p. 1028. Cfr. in argomento anche F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 382 s. Fin dagli anni Sessanta il nostro legislatore ha emanato appositi provvedimenti per dare attuazioni alle risoluzioni del Consiglio di

Consiglio di sicurezza sia avvenuta tramite atti dell'Unione europea, non verranno adottati provvedimenti nazionali, salvo il caso in cui tali provvedimenti si rendano necessari per integrare il contenuto degli atti UE⁷².

Tale orientamento è stato ribadito anche nella giurisprudenza più recente; in particolare nel caso *Lozano*, a proposito della natura *self-executing* nell'ordinamento italiano della risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1546 (2004) la Corte di Cassazione ha asserito che “*l'opzione negativa sembra preferibile alla luce della prassi legislativa italiana che richiede una norma di adattamento interno, soprattutto se ne debbano conseguire effetti indiretti in materia penale, ostandovi la riserva di legge ex art. 25, 2° comma, Cost.*”⁷³.

Dato che in Italia, come abbiamo già anticipato, l'adattamento agli atti vincolanti delle organizzazioni internazionali avviene attraverso il procedimento ordinario e prevede la riformulazione in provvedimenti legislativi *ad hoc* del contenuto di ogni singolo atto, si pone la questione del rango da attribuire agli atti di esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza nel nostro ordinamento⁷⁴. L'atto con cui si dà attuazione alle misure del Consiglio di sicurezza conferisce il rango delle stesse nell'ordinamento nazionale⁷⁵. In virtù dell'art. 117, comma 1, Cost. incombe sul legislatore italiano l'obbligo di rispettare gli obblighi internazionali vigenti per lo Stato; di conseguenza i provvedimenti di esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza prevalgono sulle leggi ordinarie (sia statali che regionali), ma sono comunque

sicurezza; si vedano ad esempio le risoluzioni n. 232 (1996) e n. 253 (1968) concernenti misure di embargo nei confronti della Rhodesia del Sud alla cui attuazione si è provveduto rispettivamente con il decreto-legge 24 aprile 1967 n. 222, convertito con la legge n. 457/1967 (in *G.U.* del 27 giugno 1967, n. 160) e con il decreto-legge 3 ottobre 1968 n. 1007, convertito con modifiche con la legge n. 1188/1968 (in *G.U.* 30 novembre 1968, n. 304). Sull'attuazione nell'ordinamento italiano delle sanzioni intraprese nei confronti della Rhodesia del Sud cfr. G. GAJA, *Sull'esecuzione in Italia delle sanzioni*, cit.

⁷² A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 439; A. LANG, *op. cit.*, p. 118; P. PIRRONE, *L'attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza tra ordinamento nazionale*, cit., p. 566.

⁷³ Cass. pen., sez. I, sentenza 24 luglio 2008, n. 31171, *Lozano*, in *RDI*, 2008, p. 1223 ss., p. 1230. In tal senso si era già espresso in precedenza Tribunale di Trieste, sez. GIP, sentenza 24 dicembre 1993, in *Il diritto marittimo* 1994, p. 826 ss.; in questa pronuncia il giudice aveva negato l'esistenza di effetti diretti, statuendo che dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 713 (1991), che aveva imposto l'embargo d'armi verso l'ex Jugoslavia, non potevano discendere conseguenze per l'ordinamento giuridico interno. Nella sentenza emessa nel caso della nave *Vela Luka*, si legge quanto segue: “le cosiddette risoluzioni O.N.U., oltre a stabilire determinate condotte o comportamenti per gli Stati, non hanno alcuna efficacia normativa estensibile all'ambito degli ordinamenti interni di tali Stati, cosicché per le violazioni delle prescrizioni connesse con il contenuto o l'oggetto di tali risoluzioni non possono essere applicate sanzioni di carattere penale già esistenti nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro e vevoli per fatti commessi nell'ambito territoriale di esso, senza strumenti legislativi di adeguamento della legislazione interna alle direttive dell'organizzazione internazionale” (p. 839). Per un commento a questa pronuncia cfr. F. PAGANI, *Note sulla partecipazione dell'Italia alle operazioni di interdizione navale in Adriatico e riflessi nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto marittimo*, 1994, p. 827 ss.

⁷⁴ C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., vol. I, p. 241.

⁷⁵ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 444; G. DELLA MORTE, *L'application en Italie des sanctions ciblées du Conseil de sécurité. Aspects institutionnels et problèmes juridictionnels*, in *Sanctions ciblées et protections juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Equilibres et déséquilibres de la balance*, a cura di J. Rideau, C. Grewe, L. Balmond e M. Arcari, cit., p. 319 ss., p. 337; C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., vol. I, p. 241; E. ROUCOUNAS, *op. cit.*, p. 47; T. TREVES, M. FRIGESSI RATALMA, *op. cit.*, p. 393.

subordinate alla Costituzione⁷⁶.

3. Il coordinamento in ambito costituzionale di Carta, CEDU e diritto dell'Unione europea

Il coordinamento in ambito costituzionale degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, e in particolare dalle risoluzioni decise dal Consiglio di sicurezza, con quelli discendenti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con il diritto dell'Unione europea deve essere condotto alla luce di quanto dispone l'art. 11 della Costituzione italiana. L'art. 11 Cost., secondo cui l'Italia “*consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*”, è stato introdotto nella Costituzione proprio in funzione della partecipazione dello Stato alle Nazioni Unite⁷⁷.

Come noto, l'art. 11 Cost. ha trovato concretamente applicazione nel c.d. processo di integrazione europea; la Corte costituzionale ha fatto leva su tale norma a fondamento della prevalenza riconosciuta al diritto comunitario (ora dell'Unione europea) rispetto alla legislazione nazionale ordinaria⁷⁸. Secondo le indicazioni emerse dalla giurisprudenza costituzionale, l'art. 11 Cost. sarebbe idoneo ad operare soltanto in relazione ad un “ordinamento compiuto a base interindividuale”⁷⁹; per tali ragioni è stata esclusa la possibilità di invocare l'art. 11 Cost. rispetto al Trattato istitutivo della NATO⁸⁰ e alla CEDU⁸¹.

⁷⁶ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 444 s. In senso conforme si vedano anche: G. DELLA MORTE, *op. cit.*, p. 337; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 595; C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., vol. I, p. 242; F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 174. In argomento quanto asserito da B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 299; secondo l'autore “le norme prodotte dalle organizzazioni internazionali non si sottraggono al controllo di costituzionalità. A patto ovviamente di esercitare tale controllo alla luce delle norme materiali della Costituzione e non delle norme che provvedono all'organizzazione del potere legislativo”.

⁷⁷ A. BERNARDINI, *L'art. 11 della Costituzione rivisitato*, in *RDI*, 1997, p. 609 ss., p. 621 s.; A. CASSESE, *Art. 11*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, cit., p. 565 ss., p. 581 s.; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 444; F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 367. Per un commento sull'art. 11 Cost. si veda altresì L. CARLASSARE, *L'art. 11 sulla pace e sulla guerra: quali garanzie?*, in *Annali Univ. Ferrara – Sc. Giur. Nuova Serie*, Vol. II, 1988, p. 19 ss.

⁷⁸ Cfr. sul punto A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 444; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 300. In proposito si vedano: Corte costituzionale, sentenza 27 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*, punti 5 e 6 cons. in diritto, in *RDI*, 1974, p. 130 ss., p. 135 s.; Corte costituzionale, sentenza 30 ottobre 1975, n. 232, in www.cortecostituzionale.it; Corte costituzionale, sentenza 5 giugno 1984, n. 170, *Granital*, punto 4 cons. in diritto, in *RDI*, 1984, p. 360 ss., p. 369 s.; Corte costituzionale, sentenza 19 novembre 1987, n. 399, punto 2 cons. in diritto, in www.cortecostituzionale.it; Corte costituzionale, ordinanza 15 aprile 2008, n. 103, in *RDI*, 2008, p. 867 ss., p. 876.

⁷⁹ L'espressione è di F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 367. Cfr. in tal senso Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., par. 6.1, p. 240 s.

⁸⁰ Si veda Corte costituzionale, sentenza 14 giugno 1973, n. 96, in www.cortecostituzionale.it. Cfr. in proposito A. BERNARDINI, *L'art. 11 della Costituzione*, cit., p. 623.

⁸¹ Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 1980, n. 188, cit., punto 5 cons. in diritto, p. 671 s.;

Allo stesso modo si può utilizzare l'art. 11 Cost. per garantire una copertura costituzionale alla Carta delle Nazioni Unite⁸²; d'altronde la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che l'origine di questa disposizione è da ricondursi alla volontà del Costituente di segnare un "*chiaro e preciso indirizzo politico*" in vista dell'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite⁸³.

Come è stato correttamente osservato, l'art. 11 Cost. potrebbe svolgere una funzione analoga con riferimento alla necessità di dare attuazione alle decisioni vincolanti adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta, in specie di quelle prese in virtù dell'art. 41 della Carta⁸⁴. Né si potrebbe obiettare che le risoluzioni del Consiglio sono escluse dall'art. 11 in quanto deliberate in deroga alla condizione di reciprocità per il fatto che l'Italia non è stata inclusa tra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza⁸⁵. Come ha chiarito la Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 300/1984, nel momento dell'elaborazione di tale norma i Costituenti avevano ben presente la Carta dell'ONU ed erano dunque a conoscenza della posizione di privilegio che l'art. 27, par. 3, attribuisce ai membri permanenti del Consiglio di sicurezza⁸⁶. Per la Corte "*l'assoluta eguaglianza non potrebbe comunque essere ritenuta un requisito essenziale ed indispensabile della nozione di "reciprocità" nell'ambito dell'art. 11 Cost. Ciò che semmai deve esigersi è che, ove sussistano disparità di trattamento, esse trovino giustificazione nella necessità di promuovere ed attuare la pace e la giustizia*"⁸⁷.

La disciplina nazionale concernente l'attuazione delle sanzioni individuali comprende anche le sanzioni adottate dall'Unione europea, se del caso in seguito ad un'analogo decisione del Consiglio di sicurezza. In tal caso, la norma UE consolida il

Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 348, cit., punto 3.3 cons. in diritto, p. 218 s.; Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., punto 6.1 cons. in diritto, p. 239 ("In riferimento alla CEDU, questa Corte ha, inoltre, ritenuto che l'art. 11 Cost. "neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale (sent. n. 188 del 1980), conclusione che si intende in questa sede ribadire. Va inoltre sottolineato che i diritti fondamentali non possono considerarsi una "materia" in relazione alla quale sia allo stato ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità. Né la rilevanza del parametro dell'art. 11 può farsi valere in maniera indiretta, per effetto della qualificazione, da parte della Corte di giustizia della Comunità europea, dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario").

⁸² Questa ipotesi è prospettata da A. BERNARDINI, *L'art. 11 della Costituzione*, cit., p. 622 e F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 367.

⁸³ Corte costituzionale, sentenza 27 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*, cit., punto 4 cons. in diritto, p. 134; ribadito altresì in Corte costituzionale, sentenza 20 dicembre 1984, n. 300, punto 4 cons. in diritto, in *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e comunitaria 1977-2000*, cit., vol. I, p. 499 ss., p. 507 ss. V. in proposito: A. BERNARDINI, *L'art. 11 della Costituzione*, cit., p. 623; F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 367.

⁸⁴ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 444. In senso conforme cfr. F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 367.

⁸⁵ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 367. Nello stesso senso si vedano le osservazioni di A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 581 s.

⁸⁶ In proposito si vedano le considerazioni di A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 582.

⁸⁷ Corte costituzionale, sentenza 20 dicembre 1984, n. 300, cit., punto 4 cons. in diritto, p. 510. Cfr. sul punto A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 582, ove si sottolineava che per il Costituente l'assoluta eguaglianza non rappresentava un requisito indispensabile.

valore precettivo della risoluzione del Consiglio di sicurezza, ma non la rimuove dall'ordinamento italiano⁸⁸. Potrebbero però venire in essere problemi di coordinamento tra la fonte normativa di origine UE e la fonte normativa dell'ONU; in entrambi i casi si tratti di fonti derivanti dal trattato istitutivo di organizzazioni internazionali, le cui attività sono ricomprese sotto la garanzia costituzionale dell'art. 11 Cost. Il coordinamento nell'ordinamento italiano tra i due livelli normativi sarà condotto alla luce del primato spettante alla Carta delle Nazioni Unite⁸⁹.

Poiché sul piano internazionale il primato della Carta è ampiamente consolidato, ed è tendenzialmente riconosciuto anche dallo stesso ordinamento dell'Unione europea⁹⁰, ne consegue che la stessa Corte costituzionale non potrà non tenere conto del primato "internazionalistico" della Carta. La Carta delle Nazioni Unite, poiché provvista della garanzia costituzionale dell'art. 11, sarà infatti destinata a prevalere anche sulle norme della CEDU, alla quale invece spetta soltanto la copertura assicurata dall'art. 117, 1° comma, Cost. agli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano⁹¹.

Se è vero che i trattati istitutivi dell'Unione e le norme da essi derivate hanno la capacità di derogare alle norme costituzionali, permane tuttavia il controllo della Corte costituzionale circa la compatibilità delle norme dell'Unione con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o i diritti inalienabili della persona umana⁹². Si tratta della c.d. "dottrina dei controlimiti", secondo cui i principi fondamentali della Costituzione e i diritti umani si configurano alla stregua di un limite all'applicazione del diritto dell'UE all'interno dell'ordinamento statale⁹³. Il nucleo essenziale dei principi

⁸⁸ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 172. V. altresì C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 594.

⁸⁹ C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 594. Cfr. in proposito quanto sostenuto da F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 378, secondo cui "il diritto dell'UE deve altresì soggiacere al primato della Carta dell'ONU, quale sancito all'art. 103 e comprensivo delle decisioni vincolanti adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi del capitolo VII".

⁹⁰ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 172. Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., para. 292-293; Tribunale di primo grado, sentenza 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cit., par. 231.

⁹¹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., punto 6.1 cons. in diritto, p. 239. Sulla questione v. *supra* capitolo IV, § 1.

⁹² F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 408. In argomento si vedano *ex multis*: Corte costituzionale, sentenza 7 marzo 1964, n. 14, *Costa e ENEL*, in *RDI*, 1964, p. 295 ss.; Corte costituzionale, sentenza 27 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*, cit., punto 9 cons. in diritto, p. 138; Corte costituzionale, sentenza 15 dicembre 1988, n. 1146, punto 2.1 cons. in diritto, in *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e comunitaria 1977-2000*, cit., vol. I, p. 1166 ss., p. 1169; Corte costituzionale, sentenza 21 aprile 1989, n. 232, *Fragd*, punto 3.1 cons. in diritto, in *RDI*, 1989, p. 103 ss., p. 105; Corte costituzionale, sentenza 23-31 marzo 1994, n. 117, *Zerini*, punto 2 cons. in diritto, in *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e comunitaria 1977-2000*, cit., vol. II, p. 1821 ss., p. 1822; Corte costituzionale, sentenza 18 dicembre 1995, n. 509, punto 2 cons. in diritto, in *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e comunitaria 1977-2000*, cit., vol. II, p. 2037 ss., p. 2040.

⁹³ Così G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *SIE*, 2009, p. 29 ss., p. 31. Sulla dottrina dei controlimiti si vedano altresì i contributi di: E. CANNIZZARO, *Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le Corti costituzionali italiana e tedesca*, in *RDI*, 1990, p. 372 ss.; C. PINOTTI, *I controlimiti nel rapporto tra diritto comunitario*

che la dottrina in questione mira a tutelare è da identificarsi con i “*principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali*”⁹⁴.

I suddetti “controlimiti” troveranno dunque applicazione anche in relazione alla Carta dell’ONU e degli atti da essa derivati, tra cui le risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza decise *ex* capitolo VII della Carta⁹⁵.

Tra i principi fondamentali della Costituzione che la dottrina dei controlimiti vuole proteggere rilevano indubbiamente il diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost., e il diritto al giusto processo, sancito nell’art. 111 Cost.⁹⁶; ebbene, come è stato più volte evidenziato in questo studio, il sistema delle sanzioni individuali, imposte da risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta e attuate a loro volta nell’ordinamento dell’Unione europea attraverso appositi regolamenti, non pare essere compatibile con le garanzie previste dalla nostra Costituzione per il diritto di difesa e per quello al giusto processo. Si può dunque prospettare in tale caso un utilizzo dei “controlimiti” dell’ordinamento italiano⁹⁷.

4. Il procedimento nazionale per l’attuazione delle sanzioni individuali: il decreto legislativo n. 109 del 22 giugno 2007

Nell’ordinamento italiano, la disciplina stabilita per dare esecuzione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che istituiscono il congelamento dei fondi e delle risorse economiche di individui o enti sospettati di compiere attività di terrorismo internazionale e per integrare la normativa dell’Unione europea (ove l’attuazione delle sanzioni avviene tramite atti dell’UE) è contenuta nel decreto legislativo n. 109 del 22 giugno 2007⁹⁸. La disciplina prevista dal suddetto

e nazionale, in *Dir. com. e scambi int.*, 2009, p. 211 ss.; A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *DUE*, 2007, p. 734 ss.; U. VILLANI, *I “contro limiti” nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, cit., vol. II, p. 1297 ss.

⁹⁴ Corte costituzionale, sentenza 15 dicembre 1988, n. 1146, cit., punto 2.1 cons. in diritto, p. 1169.

⁹⁵ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 409. In senso sostanzialmente conforme cfr. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 445.

⁹⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 21 aprile 1989, n. 232, *Fragd*, cit., punto 3.2 cons. in diritto, p. 105.

⁹⁷ In tal senso si vedano le osservazioni di A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza* cit., p. 446 e U. VILLANI, *I “contro limiti”*, cit., p. 1309. In argomento cfr. altresì F. SALERNO, *Quale “comunità di diritto”*, cit. p. 115 s. L’intervento della Corte costituzionale italiana è auspicato anche da B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 313.

⁹⁸ Decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, recante *Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l’attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale*, in attuazione della direttiva 2005/60/CE, in *G.U.* n. 172 del 26 luglio 2007. Per un commento a tale normativa cfr. S. DAMBRUOSO, *op. cit.*; L. FERRAJOLI, *Beni amministrati dall’Agenzia del demanio*, in *Guida al diritto*, 15 settembre 2007, n. 36, p. 118 ss.; M. SAVINO, *La disciplina italiana della lotta al finanziamento*, cit.

decreto, in parte anticipata da altri provvedimenti legislativi⁹⁹, assume rilevanza soprattutto in ragione del fatto che riordina la normativa esistente, tracciando un quadro piuttosto organico delle procedure stabilite a livello nazionale per il contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale¹⁰⁰.

In base a quanto statuito dall'art. 2, 1° comma, dello stesso decreto, la nuova normativa si propone di introdurre le “*misure per prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo e per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale in base alle risoluzioni delle Nazioni unite o alle deliberazioni dell'Unione europea*”. È altresì specificato che la legislazione in questione non troverà applicazione per le sanzioni commerciali adottate nei confronti di Stati terzi, compreso l'embargo d'armi¹⁰¹.

Il decreto legislativo n. 109/2007 ha reso permanente il Comitato di sicurezza finanziaria, organo avente compiti decisionali che opera presso il Ministero dell'economia delle finanze¹⁰², già istituito in via provvisoria con il decreto-legge n. 369/2001¹⁰³; il suddetto Comitato è composto da undici membri, nominati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, e dal direttore generale del tesoro o da un suo delegato che lo presiede¹⁰⁴. Il Comitato di sicurezza finanziaria esercita un ruolo rilevante in tema di misure sanzionatorie individuali: è l'autorità nazionale preposta a formulare proposte alle istituzioni dell'Unione e alle Nazioni Unite sia per individuare i soggetti da inserire nelle *black list*, sia per la cancellazione¹⁰⁵. Tale organo ha inoltre il compito di raccogliere informazioni dalle pubbliche amministrazioni sui soggetti inseriti negli elenchi dei presunti terroristi e diffondere tali informazioni, oltre al monitoraggio

⁹⁹ Si fa riferimento in particolare al decreto-legge del 28 settembre 2001, n. 353 (recante *Disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talibani*), convertito in legge n. 415 del 27 novembre 2001 (non più in vigore, a seguito dell'abrogazione del regolamento CE cui dava attuazione), tramite cui si dava esecuzione alle misure sanzionatorie contro Al-Qaeda e i Talebani decise dal Consiglio dell'UE (in esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite), al decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito in legge n. 431 del 14 dicembre 2001, *Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, recante misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale*, in *G.U.* n. 290 del 14 dicembre 2001, con cui è stato istituito provvisoriamente il Comitato di sicurezza finanziaria ed infine al decreto-legge del 18 ottobre 2001, n. 374, recante *Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*, convertito in legge n. 438 del 15 dicembre 2001, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*, in *G. U.* n. 293 del 18 dicembre 2001, che ha introdotto due nuove disposizioni in materia di terrorismo internazionale nel codice penale (art. 270-bis e art. 270-ter).

¹⁰⁰ M. SAVINO, *La disciplina italiana della lotta al finanziamento*, cit., p. 498. In argomento cfr. I. INGRAVALLO, *L'attuazione in Italia delle "liste" anti-terrorismo e la loro rilevanza nel processo penale*, in *DUDI*, 2008, p. 561 ss., p. 566; l'autore osserva che il decreto in questione “è un atto che segna il passaggio dalla precedente gestione emergenziale ad una ordinaria del fenomeno del contrasto al terrorismo internazionale”.

¹⁰¹ V. art. 2, comma 2, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109.

¹⁰² Art. 3, 1° comma, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109.

¹⁰³ V. S. DAMBRUOSO, *op. cit.*, p. 116; I. INGRAVALLO, *L'attuazione in Italia delle "liste"*, cit., p. 572.

¹⁰⁴ Cfr. art. 3, commi 2 e 3, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109.

¹⁰⁵ Così è previsto dall'art. 3, commi 10 e 12, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109. Cfr. A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 431; I. INGRAVALLO, *L'attuazione in Italia delle "liste"*, cit., p. 572; M. SAVINO, *La disciplina italiana della lotta al finanziamento*, cit., p. 500.

delle misure di attuazione intraprese a livello nazionale per dare esecuzione alle misure di congelamento dei capitali e di altre risorse economiche e finanziarie decise a livello internazionale ed europeo¹⁰⁶. Il decreto in questione stabilisce infine la competenza del Comitato di sicurezza finanziaria a esaminare le istanze di esenzione dal congelamento dei beni e delle risorse finanziarie, presentate dai soggetti interessati¹⁰⁷. Sugli enti rappresentati nel Comitato e sull'autorità giudiziaria incombono obblighi di informazione nei confronti dello stesso Comitato, anche in deroga al segreto d'ufficio¹⁰⁸. Lo stesso Comitato può inoltrare alle pubbliche amministrazioni, agli enti rappresentati nel Comitato e all'Agenzia del demanio le richieste necessarie per lo svolgimento del proprio incarico¹⁰⁹. In base alle informazioni così ottenute, il Comitato decide se proporre domanda di *listing*; qualora vi sia il rischio che i fondi o le risorse economiche da sottoporre a congelamento possano essere nel frattempo dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di attività terroristiche, il Presidente del Comitato presenterà una segnalazione al Procuratore della Repubblica competente¹¹⁰. Come si è visto, il coinvolgimento dell'autorità giudiziaria è previsto soltanto nella fase di raccolta delle informazioni¹¹¹.

Nell'ordinamento italiano la proposta di designazione, da parte del Comitato di sicurezza finanziaria, di un soggetto nelle *black list* di origine ONU o di quelle dell'Unione europea può verificarsi in due ipotesi: quando l'attività giudiziaria è già stata avviata¹¹² oppure a seguito della decisione del Comitato di sicurezza finanziaria, indipendentemente dalla sussistenza o meno di un'indagine dell'autorità giudiziaria¹¹³. È piuttosto evidente che nella seconda ipotesi permane il rischio che l'inserimento del nominativo della persona (fisica o giuridica) nelle liste nere sia frutto di una scelta amministrativa o di attività di *intelligence*¹¹⁴.

Un profilo problematico emerge anche in relazione alla presentazione da parte del Comitato di sicurezza di proposte di cancellazione dalla lista nera; difatti la normativa italiana non ha sancito alcun obbligo di consultare il soggetto interessato in questa sede, né ha riconosciuto a tale soggetto la possibilità di impugnare dinanzi ad un giudice amministrativo l'eventuale decisione sfavorevole del Comitato di sicurezza

¹⁰⁶ Cfr. I. INGRAVALLO, *L'attuazione in Italia delle "liste"*, cit., p. 570.

¹⁰⁷ V. art. 3, comma 11, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109. Tale possibilità era già riconosciuta in precedenza dall'art. 4 del regolamento interno del Comitato di sicurezza finanziaria, adottato il 14 febbraio 2002; in tal senso si veda I. INGRAVALLO, *L'attuazione in Italia delle "liste"*, cit., p. 571.

¹⁰⁸ V. art. 3, commi 5 e 6, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109. Sul punto cfr. A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 431.

¹⁰⁹ Cfr. art. 3, commi 7 e 8, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109.

¹¹⁰ Art. 3, comma 10, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109.

¹¹¹ A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 431.

¹¹² Si deve, infatti, rammentare che ai sensi dell'art. 3, comma 6, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 l'autorità giudiziaria è tenuta a trasmettere al Comitato ogni informazione utile circa l'esistenza di sospette attività di finanziamento del terrorismo internazionale.

¹¹³ V. I. INGRAVALLO, *L'attuazione in Italia delle "liste"*, cit., p. 573.

¹¹⁴ I. INGRAVALLO, *L'attuazione in Italia delle "liste"*, cit. *supra*, p. 573. Cfr. in proposito le osservazioni critiche di E. ROSI, *Quella lista nera dei predicatori d'odio. Se i diritti degli imputati sono a rischio*, in *D&G*, 2005, fasc. n. 44, p. 76 ss, in specie p. 78.

finanziaria¹¹⁵.

Ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 109/2007, per dare esecuzione alle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche stabilite da risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in virtù del capitolo VII della Carta per contrastare il fenomeno del finanziamento del terrorismo, nelle more dell'adozione delle relative deliberazioni dell'UE, è previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria, disponga con decreto il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti da individui o entità designati secondo le procedure previste dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o da un suo Comitato¹¹⁶. Le misure di congelamento sono assunte dall'autorità amministrativa e sono dotate di carattere provvisorio¹¹⁷.

Per quanto concerne invece gli effetti delle misure di congelamento dei fondi, il congelamento diventa efficace dal momento in cui entra in vigore il regolamento UE (nel caso in cui la decisione del Consiglio di sicurezza sia attuata tramite regolamento dell'UE) o il decreto del Ministro dell'economia che dà esecuzione provvisoria alla risoluzione del Consiglio di sicurezza¹¹⁸. Dall'applicazione delle misure di congelamento consegue sia l'impossibilità di effettuare atti di trasferimento o di utilizzo dei fondi, sia il divieto di compiere qualunque atto di disposizione in riferimento alle risorse economiche "congelate"¹¹⁹; gli atti commessi in violazione di tale divieto sono colpiti da nullità¹²⁰.

Nella fase di esecuzione materiale del congelamento intervengono quattro organi: l'Ufficio italiano dei cambi, deputato al controllo dell'attuazione delle sanzioni finanziarie¹²¹; gli intermediari finanziari, a cui spetta l'adozione delle misure applicative del decreto di congelamento¹²²; il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza che provvede ad effettuare la comunicazione agli interessati dell'avvenuto congelamento delle risorse economiche o la cessazione dello stesso¹²³; ed infine l'Agenzia del demanio, organo delegato alla custodia, l'amministrazione e la gestione dei fondi e delle risorse economiche colpite dal decreto di congelamento¹²⁴.

¹¹⁵ In tal senso si vedano i rilievi critici di M. SAVINO, *La disciplina italiana della lotta al finanziamento*, cit., p. 505. Ai sensi dell'art. 3, comma 12, del decreto legislativo n. 109/2007 è semplicemente prevista la possibilità per i soggetti interessati di presentare al Comitato di sicurezza finanziaria istanza di cancellazione dalle liste nere.

¹¹⁶ Cfr. in proposito L. FERRAJOLI, *Beni amministrati dall'Agenzia*, cit., p. 118; I. INGRAVALLO, *L'attuazione in Italia delle "liste"*, cit., p. 570; M. SAVINO, *La disciplina italiana della lotta al finanziamento*, cit., p. 501.

¹¹⁷ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 179.

¹¹⁸ Cfr. art. 5, comma 6, del decreto legislativo n. 109/2007.

¹¹⁹ Art. 5, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 109/2007.

¹²⁰ Art. comma 3, del decreto legislativo n. 109/2007. In base a quanto dispone l'art. 13 del decreto in esame, in caso di violazione dei divieti di cui all'art. 5, commi 1, 2, 4 e 5 è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria, salvo che il fatto costituisca reato.

¹²¹ V. art. 10 del decreto legislativo n. 109/2007.

¹²² Cfr. art. 7 del decreto legislativo n. 109/2007.

¹²³ V. art. 11, comma 3, e art. 12, comma 12, del decreto legislativo n. 109/2007. Cfr. S. DAMBRUOSO, *op. cit.*, p. 119.

¹²⁴ Art. 12 del decreto legislativo n. 109/2007. In argomento cfr. L. FERRAJOLI, *Beni amministrati dall'Agenzia*, cit.

L'art. 14 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 riconosce ai soggetti interessati il diritto di ricorrere al TAR del Lazio per impugnare i provvedimenti di congelamento dei fondi e delle risorse economiche adottati in conformità a tale decreto. Secondo le indicazioni contenute nella c.d. "legge TAR" il ricorso al Tribunale amministrativo regionale del Lazio da parte del destinatario della misura di congelamento dei beni comprende altresì la possibilità di richiedere l'adozione di provvedimenti cautelari *inaudita altera parte* in caso di estrema gravità e urgenza¹²⁵. Tuttavia, l'art. 14 del decreto legislativo n. 109/2007, facendo espressamente riferimento ai "provvedimenti previsti dal presente decreto", limita il proprio ambito di applicazione ai decreti di congelamento dei fondi e delle risorse economiche, escludendo perciò la configurabilità del ricorso al TAR del Lazio per contestare la legittimità delle misure limitative della libertà di circolazione e di transito (i c.d. *travel ban*), spesso associate all'iscrizione del nominativo di un soggetto sulla lista nera¹²⁶.

Ai sensi dell'art. 14, 2° comma, del decreto legislativo n. 109/2007 "*qualora nel corso dell'esame del ricorso si evidenzi che la decisione dello stesso dipende dalla cognizione di atti per i quali sussiste il segreto dell'indagine o il segreto di Stato, il procedimento è sospeso fino a quando l'atto o i contenuti essenziali dello stesso non possono essere comunicati al tribunale amministrativo. Qualora la sospensione si protragga per un tempo superiore a due anni, il tribunale amministrativo può fissare un termine entro il quale il Comitato è tenuto a produrre nuovi elementi per la decisione o a revocare il provvedimento impugnato. Decorso il predetto termine, il tribunale amministrativo decide allo stato degli atti*"¹²⁷. Come è stato correttamente osservato in dottrina, dall'interpretazione complessiva del testo si può dedurre che qualora il TAR consideri che il materiale coperto da segreto abbia natura essenziale rispetto al provvedimento impugnato, si configura una sorta di inversione dell'onere della prova; la mancata presentazione da parte del Comitato di sicurezza finanziaria di prove che giustificano il congelamento dei beni farebbe venir meno la presunzione di legittimità del provvedimento e dovrebbe indurre il TAR a decidere per l'annullamento della misura di congelamento dei fondi e disposta a carico del ricorrente¹²⁸.

Infine si pone il problema della rilevanza probatoria che può assumere nei procedimenti penali l'inserimento di un nominativo nelle liste nere anti-terrorismo¹²⁹. Nella giurisprudenza italiana in materia non si riscontra un'uniformità di giudizio, ragion per cui in dottrina si è soliti parlare di due tipi di orientamento¹³⁰.

Secondo il primo orientamento, l'inserimento di un nominativo sulla lista nera era

¹²⁵ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 179.

¹²⁶ In tal senso si vedano le osservazioni di G. DELLA MORTE, *op. cit.*, p. 336.

¹²⁷ Cfr. art. 14, 2° comma, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109.

¹²⁸ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 180.

Contra: M. SAVINO, *La disciplina italiana della lotta al finanziamento*, cit., p. 504.

¹²⁹ In argomento si vedano, tra gli altri, M. C. NOTO, *Il terrorismo internazionale e le sanzioni del Consiglio di sicurezza nella giurisprudenza italiana: il caso Daki*, in *RDIPP*, 2008, p. 731 ss.; A. PIOLETTI, *Terrorismo, quelle black list di Onu e Ue. Stop al rischio di prove legali anomale*, in *D&G*, 2006, fasc. n. 37, p. 80 ss.; E. ROSI, *Quella lista nera dei predicatori d'odio*, cit.

¹³⁰ Cfr. G. DELLA MORTE, *op. cit.*, p. 329 s.

considerato alla stregua di un “fatto storico”¹³¹; così, ad esempio, nel caso *Drissi* la Cassazione penale ha affermato che l’inserimento nelle liste nere può “*essere acquisito come base di indagine circa i fini perseguiti dall’organizzazione, in quanto è prova del fatto storico che un’organizzazione, la Comunità europea, ha adottato misure restrittive nei confronti di Osama Bin Laden e degli organismi a questo associati nell’ambito dei provvedimenti diretti a combattere il terrorismo*”¹³². Siffatto orientamento è stato particolarmente criticato dalla dottrina¹³³, da un lato perché in tal mondo si finirebbe per riconoscere al potere esecutivo la possibilità di interferire con il processo penale, in evidente violazione del principio di separazione¹³⁴, e dall’altro perché assegnare valore di indizio all’inserimento nelle liste nere contrasterebbe con i principi della Costituzione e con la stessa CEDU¹³⁵.

Viceversa, il secondo orientamento, agli antipodi rispetto al primo, sembra negare qualunque rilevanza processuale alle liste nere, altrimenti si introdurrebbe nel processo penale “*una sorta di prova anomala “prova legale” e trasformerebbe l’art. 270-bis codice penale in una norma penale in bianco*”¹³⁶. Come ha ben chiarito la Corte di Cassazione in occasione del caso *Bouyahia e altri*¹³⁷, l’inserimento di un nominativo nelle liste nere delle organizzazioni terroristiche e degli individui a esse collegate non può rappresentare un fatto storico, né assumere valore di prova: esso costituisce semplicemente una condizione per l’adozione di misure amministrative, quali il congelamento dei fondi¹³⁸. Come è stato correttamente osservato, tale orientamento indica un atteggiamento più attento alla tutela dei diritti degli individui¹³⁹.

5. Il bilanciamento tra garanzie processuali ed esigenze di sicurezza nazionale tra Costituzione e obblighi internazionali

Dall’esame del sistema delle sanzioni individuali emerge con chiarezza la rilevanza che assume in tale ambito il bilanciamento tra gli interessi in gioco: da un lato, l’interesse generale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali a cui le “targeted sanctions” mirano, e dall’altro l’interesse individuale dei soggetti destinatari

¹³¹ Così G. DELLA MORTE, *op. cit.*, p. 330.

¹³² Cass. pen., sez. I, sentenza 21 giugno 2005, n. 35427, caso *Drissi*, par. 3, in *Foro it.*, 2006, parte II, p. 346 ss., p. 350; nel medesimo senso cfr. Cass. pen., sez. II, sentenza 9 febbraio 2005, n. 10450, *G. e altri*.

¹³³ Si vedano le osservazioni critiche di E. ROSI, *Quella lista nera dei predicatori d’odio*, cit., p. 78.

¹³⁴ G. DELLA MORTE, *op. cit.*, p. 330.

¹³⁵ E. ROSI, *Quella lista nera dei predicatori d’odio*, cit., p. 78.

¹³⁶ Cass. pen., sez. I, sentenza 15 giugno-19 settembre 2006, n. 30824, caso *Tartag*, par. 3.2, in *Guida al diritto*, 2006, fasc. n. 44, p. 60 ss., p. 63. In argomento cfr. I. INGRAVALLO, *L’attuazione in Italia delle “liste”*, cit., p. 578.

¹³⁷ Cass. pen., sez. I, sentenza 17 gennaio 2007, n. 1072, caso *Bouyahia, Toumi e Daki*, in *Italggiureweb*.

¹³⁸ G. DELLA MORTE, *op. cit.*, p. 330. Nel medesimo senso si vedano le osservazioni di M. C. NOTO, *Il terrorismo internazionale e le sanzioni*, cit., p. 735.

¹³⁹ M. C. NOTO, *Il terrorismo internazionale e le sanzioni* cit. *supra*, p. 738 s.

di sanzioni di vedersi riconoscere le garanzie processuali fondamentali, previste sia dai trattati a tutela dei diritti umani, sia dalle Costituzioni nazionali.

Come si è visto, tale bilanciamento è pressoché assente nelle procedure stabilite dal Consiglio di sicurezza per il *listing* e il *de-listing* degli individui o delle entità sospettati di compiere attività di terrorismo internazionale; in particolare la mancata trasparenza delle motivazioni all'origine dell'inserimento di un nominativo nelle liste nere e la possibilità tuttora riconosciuta allo Stato di designazione di indicare quali parti dello "statement of case" sono da considerarsi riservate al Comitato, perciò segrete, evidenziano come a livello delle Nazioni Unite l'interesse generale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale sia destinato a prevalere, finendo inevitabilmente per comprimere i diritti dei soggetti privati destinatari di sanzioni.

È noto che la Corte europea dei diritti dell'uomo riconosce agli Stati contraenti la possibilità di introdurre delle limitazioni alle garanzie processuali contemplate dall'art. 6 della CEDU per ragioni di sicurezza nazionale¹⁴⁰. La lotta al terrorismo internazionale nelle forme indicate dal Consiglio di sicurezza è sicuramente considerata uno scopo legittimo che giustifica misure limitative ai diritti protetti dalla CEDU¹⁴¹. Tuttavia le restrizioni al diritto di cui all'art. 6 della CEDU devono sempre rispondere al criterio di proporzionalità; come emerge dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, le limitazioni apportate ad un diritto sono proporzionate se il mezzo impiegato risulta proporzionato all'obiettivo perseguito¹⁴². Difatti, sebbene agli Stati venga riconosciuto un ampio margine di apprezzamento, i limiti apponibili alle garanzie processuali non possono restringere il diritto di accesso al punto tale che sia colpito nella sua stessa sostanza¹⁴³. È evidente che nel contesto della Convenzione l'utilizzo del criterio di proporzionalità serve proprio ad effettuare il necessario bilanciamento tra gli interessi in gioco.

Anche nell'ordinamento costituzionale italiano si dovrebbe procedere ad un analogo bilanciamento di valori. Come si è accennato in precedenza, per la nostra Corte costituzionale il diritto alla tutela giurisdizionale è da annoverarsi tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale¹⁴⁴. Bisogna però tenere presente che la stessa Corte costituzionale ha acconsentito ad una rinuncia all'esercizio della giurisdizione statale, e dunque ha ammesso un sacrificio al rispetto delle garanzie processuali fondamentali,

¹⁴⁰ Sulla questione v. *supra*, capitolo II, § 4.3. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 novembre 1996, *Chahal v. the United Kingdom*, cit., par. 131; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 16 febbraio 2000, *Jasper v. the United Kingdom*, cit., para. 52-53.

¹⁴¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 23 maggio 2002, *Segi and Gestoras Pro Amnistia v. 15 States of the European Union*, cit., p. 8. Cfr. E. DE WET, *The Security Council as a Law Maker*, cit., p. 197; F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 189.

¹⁴² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 12 luglio 2001, *Prince Hans-Adam II of Lichtenstein v. Germany*, cit., par. 44. Sul punto v. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit, p. 408.

¹⁴³ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 ottobre 1979, *Winterwerp v. the Netherlands*, cit., par. 60; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Waite and Kennedy v. Germany*, cit., par. 59. Cfr. E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità*, cit., p. 76; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit, p. 408.

¹⁴⁴ Corte costituzionale, sentenza 21 aprile 1989, n. 232, *Fragd*, cit., punto 3.2 cons. in diritto, p. 106. Sulla questione v. *supra*, capitolo IV, § 3.

qualora nell'ordinamento di origine vi siano garanzie equivalenti¹⁴⁵. Come si evince dalla sentenza n. 349/2007, la tutela equivalente dei diritti umani fondamentali può essere rapportata ad un parametro diverso da quello contenuto nella Costituzione, quale ad esempio la CEDU¹⁴⁶. In proposito è stato osservato che l'equivalenza dei modelli non richiede una loro identità, quanto piuttosto la comparabilità in situazioni analoghe¹⁴⁷. In tema di bilanciamento tra garanzie processuali ed esigenze di sicurezza nazionali rilevano le considerazioni effettuate dalla Corte costituzionale nella celebre sentenza sul segreto di Stato¹⁴⁸; ivi la Corte ha giustificato le restrizioni previste al potere giurisdizionale in merito alla sua funzione di controllo delle misure limitative della libertà personale degli individui poiché ha considerato che nel giudizio di bilanciamento dei valori era prevalsa l'esigenza di tutelare un altro valore fondamentale dell'ordinamento costituzionale, vale a dire la sicurezza nazionale¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Così F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 191. In argomento si veda Corte costituzionale, sentenza 21 aprile 1989, n. 232, *Fragd*, cit., punto 3.2 cons. in diritto e ss., p. 106 ss.

¹⁴⁶ Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349, cit., punto 6.2 cons. in diritto, p. 241 ss. In proposito v. Corte costituzionale, sentenza 4 dicembre 2009, n. 317, cit., punto 7 cons. in diritto, p. 189.

¹⁴⁷ F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 191.

¹⁴⁸ Corte costituzionale, sentenza 11 marzo 2009, n. 106, in www.cortecostituzionale.it. Per un commento critico a tale pronuncia v. T. SCOVAZZI, *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni tra servizi informativi italiani e stranieri*, in *RDI*, 2009, p. 959 ss.

¹⁴⁹ In tal senso si veda F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 191.

CONCLUSIONI

La recente prassi del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha mostrato la crescente importanza del ricorso alle misure sanzionatorie individuali, considerate più efficaci rispetto alle tradizionali sanzioni generalizzate e divenute uno strumento sempre più utilizzato nel quadro della lotta al terrorismo internazionale.

Le sanzioni individuali vengono imposte da risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e vincolano gli Stati ad adottare e attuare provvedimenti di tipo restrittivo nei confronti di presunti terroristi, attraverso il congelamento dei loro beni, la preclusione delle attività economiche e la limitazione della loro libertà di movimento.

Per l'adozione delle *targeted sanctions* il Consiglio di sicurezza si avvale di alcuni organi sussidiari, ossia del Comitato delle sanzioni, costituito con la risoluzione n. 1267 (1999), avente il compito di individuare i nominativi di individui o entità da inserire nelle *black list* e di procedere eventualmente alla loro rimozione dalle liste, e del Monitoring Team, a sua volta istituito tramite la risoluzione n. 1363 (2001), cui è affidato l'incarico di monitorare l'attuazione delle sanzioni individuali da parte degli Stati e delle organizzazioni internazionali¹. Dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che stabiliscono sanzioni individuali discende, in virtù dell'art. 25 della Carta, l'obbligo per gli Stati di dare immediata attuazione alle sanzioni, attraverso l'emanazione di analoghi provvedimenti di natura amministrativa²; invero le sanzioni individuali impongono un obbligo di risultato in capo agli Stati e al contempo producono un effetto diretto nei confronti dei soggetti inseriti nelle liste nere³.

La lotta al terrorismo internazionale si inserisce ormai in un sistema multilivello; difatti l'adozione e l'attuazione delle sanzioni individuali coinvolge più livelli, seguendo un *iter* normativo "a cascata": Nazioni Unite, Unione europea e Stati nazionali. A monte troviamo una risoluzione vincolante del Consiglio di sicurezza, adottata ex capitolo VII della Carta, che gli Stati devono rispettare. Alla luce del combinato disposto degli artt. 25 e 103 della Carta, il primato assicurato dall'art. 103 agli obblighi derivanti dalla Carta si estende altresì nei confronti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza⁴. In ragione delle specifiche competenze dell'Unione europea esistenti in materia di attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, l'immediata attuazione delle sanzioni individuali avviene attraverso l'adozione di appositi regolamenti UE⁵. Infine, gli Stati devono provvedere all'esecuzione materiale

¹ Sulla prassi in tema di sanzioni individuali e sulle modalità di funzionamento del regime sanzionatorio predisposto dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nei confronti dei soggetti appartenenti alla rete di Al-Qaeda v. *supra*, capitolo I, § 3.

² F. SALERNO, *Quale "comunità di diritto"*, cit., p. 110.

³ M. BOTHE, *Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists*, cit., p. 545; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights*, cit., p. 13; F. SALERNO, *Quale "comunità di diritto"*, cit., p. 111.

⁴ Sulla questione relativa al primato degli obblighi della Carta su tutti gli altri obblighi di natura convenzionale che gravano sugli Stati membri dell'ONU e sull'estensione di tale primato alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza v. *supra*, capitolo I, § 2.

⁵ Sulla questione concernente l'attuazione delle sanzioni individuali da parte dell'Unione

delle sanzioni individuali, eventualmente modificando anche la propria legislazione nazionale per dare attuazione alle suddette misure sanzionatorie.

La prospettiva prescelta nella nostra indagine si basa sull'assunto che le sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza si collocano all'interno dell'ordinamento internazionale; ciò comporta che sia l'interpretazione sia l'applicazione delle sanzioni individuali va contestualizzata nell'insieme del sistema giuridico internazionale. Tale ragionamento si giustifica proprio alla luce del fatto che ogni singola norma internazionale non può essere considerata isolatamente, ma va inserita nel sistema internazionale complessivamente considerato e armonizzata ad esso⁶.

Le sanzioni individuali producono notevoli riflessi nel campo della tutela dei diritti umani poiché l'imposizione di simili misure restrittive pone rilevanti problemi di compatibilità con i diritti fondamentali della persona, riconosciuti e garantiti da specifiche convenzioni, a carattere universale o regionale.

Da più parti sono infatti emerse preoccupazioni relative alla protezione dei diritti degli individui i cui nominativi vengono inseriti nelle liste nere, soprattutto per il profilo concernente il rispetto delle loro garanzie processuali fondamentali⁷. Di queste preoccupazioni si sono fatti promotori *in primis* l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁸ e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa⁹; tali organi hanno auspicato che il Consiglio di sicurezza intervenga per migliorare le direttive in tema di inserimento e cancellazione dei nominativi dalle liste, al fine di assicurare procedure più eque e trasparenti e realizzare un sistema di *targeted sanctions* efficace, credibile e rispettoso dei diritti fondamentali della persona umana. Nella medesima direzione si inseriscono anche la dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza risalente al 22 giugno 2006¹⁰ e le osservazioni rese dal consigliere giuridico per le Nazioni Unite Nicolas Michel davanti allo stesso Consiglio di sicurezza¹¹. Questa esigenza di riforma è stata sempre più spesso rimarcata anche dagli Stati membri delle Nazioni Unite, che a loro volta hanno sottolineato la necessità di rivedere sia il sistema di *listing* sia quello di

europea v. *supra* capitolo III, § 2, già accennata nell'Introduzione.

⁶ F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 25 s.; in senso conforme v. Corte internazionale di giustizia, parere 21 giugno 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, cit., par. 53.

⁷ Report of the UN Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 2 dicembre 2004, cit., par. 152; Special Rapporteur Martin Scheinin, *Report of the Special Rapporteur on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc. A/61/267, 16 agosto 2006, cit., par. 39; B. FASSBENDER, *Targeted Sanctions and Due Process*, cit.; I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit.; WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions*, cit.

⁸ Assemblea generale, *2005 World Summit Outcome Document*, A/RES/60/1, risoluzione del 24 ottobre 2005, cit., specialmente para. 106-110; Assemblea generale, *The United Nations Global Counter Terrorism Strategy*, A/RES/60/288, risoluzione del 20 settembre 2006, cit., parte IV.

⁹ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, risoluzione n. 1597 (2008), *United Nations Security Council and European Union black-lists*, cit., para. 5.1-5.1.4; rapporto Dick Marty, "Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne", Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, 16 novembre 2007, Doc. n. 11454, cit.

¹⁰ Statement by the President of the Security Council, 22 giugno 2006, UN Doc. S/PRST/2006/28, in <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PBC%20PRST200628.pdf>.

¹¹ Consiglio di sicurezza, seduta n. 5474 del 22 giugno 2008, UN Doc. S/PV.5474, cit., p. 5.

*de-listing*¹².

La premessa da cui si muove nell'esame di questa tematica è l'esistenza in capo alla stessa Organizzazione delle Nazioni Unite di un obbligo di rispettare i diritti umani¹³. Come si è detto nella prima parte dell'indagine, la tutela dei diritti umani rientra tra gli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite, come esplicitato nel preambolo e negli artt. 1, par. 3, 55 e 56 della stessa Carta. Ciò significa che le azioni delle Nazioni Unite e degli Stati membri devono avvenire nel pieno rispetto dei diritti umani; a rigor di logica, questo dovrebbe valere a maggior ragione per il Consiglio di sicurezza, organo a cui la Carta affida il delicato compito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale¹⁴. Le difficoltà in tal senso derivano principalmente dall'assenza all'interno della Carta di un riconoscimento espresso dei limiti sostanziali alle azioni del Consiglio di sicurezza *ex capitulo VII*.

Questa lacuna normativa della Carta, probabilmente determinata dalla mancata consapevolezza nei fondatori della possibilità che gli stessi organi dell'ONU violassero i diritti umani¹⁵, è superabile con l'ausilio dell'interpretazione "sistemica" espressa nell'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. La suddetta norma delinea l'esigenza di coerenza ordinatoria del trattato con l'insieme delle norme internazionali giuridicamente rilevanti nei rapporti tra le parti¹⁶. La coerenza ordinatoria deve, infatti, essere assicurata per ogni sistema di natura convenzionale. L'utilizzo della tecnica interpretativa codificata nell'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna del 1969 consente di integrare il sistema normativo delle Nazioni Unite con le norme in materia di diritti umani esistenti nell'ordinamento internazionale, tanto a livello pattizio che a livello consuetudinario.

Per individuare lo standard normativo in tema di diritti dell'uomo che il Consiglio di sicurezza deve rispettare ci si deve riferire alla prassi successiva delle Nazioni Unite, giacché è stata tale prassi, formata per lo più da accordi, risoluzioni, e dichiarazioni di principi, a definire i contenuti degli obblighi sui diritti umani incombenti sullo stesso Consiglio¹⁷. D'altronde la prassi attuale del Consiglio di sicurezza offre una concreta dimostrazione del fatto che tale organo ha accettato implicitamente il limite generale del rispetto dei diritti dell'uomo¹⁸ ed evidenzia un'accresciuta consapevolezza della necessità che la lotta al terrorismo internazionale

¹² Cfr. in tal senso l'intervento del Ministro degli esteri della Svizzera, Calm-Rey, del 20 settembre 2005, UN Doc., A/60/PV.15.18. V. inoltre le dichiarazioni rese da Canada, Australia, Nuova Zelanda, Lichtenstein, Germania, Svizzera, Norvegia, Venezuela e Nigeria all'*Open Debate on Strengthening International Law: Rule of Law and Maintenance of Peace and Security*, svoltosi al Consiglio di sicurezza nel giugno 2006 (UN Doc. S/PV5474 (2006), 22 giugno 2006), reperibile in <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Uganda%20SPV5474.pdf>.

¹³ Sulla questione v. *supra*, capitolo I, § 1, specie pp. 22-31. Così anche A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 484.

¹⁴ V. *supra*, capitolo I, § 1.

¹⁵ E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment?*, cit. p. 209.

¹⁶ C. MCLACHLAN, *The Principle of Systemic Integration*, cit. p. 280; F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 184.

¹⁷ M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., pp. 138-140; G. RESS, *Interpretation of the Charter*, cit. p. 29.

¹⁸ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1465 (2003), 20 gennaio 2003, cit., *Annex*, par. 6; Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1566 (2004), 8 ottobre 2004, cit., par. 6; Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1989 (2011), 17 giugno 2011, cit., 5° considerando.

sia condotta nel pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Nelle risoluzioni più recenti adottate dal Consiglio di sicurezza nell'ambito del contrasto al terrorismo viene di sovente inserito un richiamato al rispetto dei diritti dell'uomo; la c.d. "human rights clause" costituisce una clausola generale di rinvio ai principi generali vigenti nell'ordinamento internazionale in materia di diritti umani¹⁹. L'intento di tale clausola sarebbe dunque quello di precisare che gli obblighi di dare esecuzione alle risoluzioni vincolanti del Consiglio coesistono con gli obblighi di rispettare i diritti umani.

A conferma della validità di simile interpretazione si può citare la seguente affermazione contenuta nella sentenza emessa dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Al-Jedda*: "*in interpreting its resolutions, there must be a presumption that the Security Council does not intend to impose any obligation on Member States to breach fundamental principles of human rights*"²⁰. Il potenziale contrasto tra obblighi viene superato tramite un'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che sia il più possibile in armonia con i principi in materia di diritti umani fondamentali²¹.

Come emerge dalla prima parte di quest'indagine, rilevanti indicazioni sul rapporto intercorrente tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta delle Nazioni Unite si possono trarre dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo²². Nei casi *Behrami* e *Saramati*, la Corte, utilizzando la c.d. "dottrina interpretativa del *vacuum* giuridico", dopo aver premesso che la Convenzione deve essere interpretata "*in the light of any relevant rules and principles of international law applicable in relations between its Contracting Parties*", asserisce che la stessa Convenzione deve essere interpretata alla luce degli artt. 25 e 103 della Carta, quindi estende il primato spettante alla Carta sugli obblighi della CEDU²³. Tuttavia, la Corte si è spinta oltre il dato testuale dell'art. 103, riconoscendo tale primato ad ogni atto od omissione degli Stati contraenti coperto dalla risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza.

In realtà, il ragionamento adottato dalla Corte sembra dettato dalla volontà di eludere qualunque interferenza con l'adempimento dello scopo principale dell'ONU; giacché le operazioni di pace stabilite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza *ex* capitolo VII della Carta sono considerate fondamentali per il raggiungimento dell'obiettivo primario delle Nazioni Unite, la Corte ne deduce che la Convenzione non può essere interpretata in modo tale da sottoporre le azioni o le omissioni degli Stati contraenti, coperte dalle risoluzioni del Consiglio e accadute prima o durante tali operazioni, al vaglio della Corte. A nostro avviso, i casi *Behrami* e *Saramati* sono la dimostrazione del fatto che nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo la dottrina del *vacuum* giuridico non ha avuto un mero valore interpretativo,

¹⁹ Sulla questione v. *supra*, capitolo II, § 2.

²⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 7 luglio 2011, *Al-Jedda v. the United Kingdom*, cit., par. 102.

²¹ V. ancora *supra*, capitolo II, § 2. Nello stesso senso cfr. P. DE SENA, *Sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza, art. 103 della Carta*, cit., p. 68.

²² Sulla questione v. *supra*, capitolo I, § 4.

²³ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, cit., par. 147.

ma ha finito con l'assumere anche valenza di coordinamento *ratione materiae*, configurando una sostanziale incompetenza della Corte rispetto alle azioni che godono della copertura delle decisioni del Consiglio di sicurezza adottate ai sensi del capitolo VII della Carta²⁴.

Segnali più incoraggianti (e indirizzati verso una maggiore tutela dei diritti umani) giungono tuttavia dalla recente pronuncia della Corte europea nel caso *Al-Jedda*; sebbene vi sia ribadito in via di principio il primato della Carta sugli obblighi derivanti da altre fonti pattizie, sembra ravvisabile una svolta nell'affermazione fatta dai giudici europei circa la presunzione di conformità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza con gli obblighi in materia di diritti umani fondamentali incombenti sugli Stati parti della CEDU. Difatti la Corte sembra quasi voler configurare la possibilità di valutare la condotta dello Stato contraente qualora nell'ipotesi concreta si ravvisi che lo Stato ha violato gli obblighi derivanti dalla CEDU, travisando le indicazioni contenute nelle stesse risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

Un'altra questione che assume grande rilevanza per il tema delle sanzioni individuali concerne l'eventualità che la Corte europea dei diritti dell'uomo possa riproporre per le misure sanzionatorie individuali la dottrina della protezione equivalente.²⁵ Se la Corte europea venisse investita del ricorso, diretto contro uno Stato membro sia della CEDU che dell'UE, presentato da un individuo destinatario di "targeted sanctions" decise da una risoluzione del Consiglio di sicurezza e attuate sia da un regolamento dell'UE che da misure statali, la Corte dovrà in primo luogo verificare se le misure nazionali di attuazione delle sanzioni sono atti di mera esecuzione di obblighi derivanti dall'appartenenza a organizzazioni internazionali, o se invece gli Stati conservano un certo margine di discrezionalità nell'esecuzione di tali obblighi. Nella prima ipotesi, la Corte applicherà il criterio della protezione equivalente²⁶ e, per "rovesciare" la presunzione di equivalenza riconosciuta all'UE nel caso *Bosphorus* si dovrà provare che si sono verificati dei cambiamenti rilevanti nella protezione dei diritti umani offerta dall'Unione, tali per cui la tutela risulta essere "manifestamente insufficiente". Viceversa, nella seconda ipotesi non si potrà utilizzare il criterio della protezione equivalente, ma si dovrà applicare il "normale" regime di responsabilità previsto dalla CEDU²⁷. E in tal caso, nel giudizio che la Corte effettuerà sulla compatibilità delle misure nazionali di esecuzione delle sanzioni con i diritti protetti dalla CEDU giocherà un ruolo decisivo il "margine di apprezzamento" statale.

A nostro avviso, per le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che istituiscono sanzioni individuali non potrà trovare applicazione la presunzione di equivalenza; si tratta infatti di un ambito in cui gli Stati conservano un certo margine di discrezionalità, come confermato dalle stesse risoluzioni del Consiglio di sicurezza che pongono

²⁴ Sulla questione v. ancora *supra*, capitolo I, § 4.

²⁵ Sul principio della protezione equivalente dei diritti umani si veda *supra*, capitolo III, § 3.

²⁶ La prima ipotesi è ritenuta più probabile da A. CIAMPI, *The Potentially Competing Jurisdiction*, cit., p. 129. Per un parere di senso contrario si veda il rapporto Dick Marty, "Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne", Assemblée parlamentare del Consiglio d'Europa, 16 novembre 2007, Doc. n. 11454, cit., par. 82.

²⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, cit., par. 157; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, cit., par. 338.

l'obbligo in capo agli Stati membri dell'ONU di adottare provvedimenti restrittivi nei confronti dei sospetti terroristi, attraverso il congelamento dei loro beni, la preclusione delle attività economiche e la limitazione della loro libertà di circolazione, ma nulla dispongono circa le concrete modalità di attuazione di tale obbligo, lasciando evidentemente uno spazio di discrezionalità agli Stati²⁸. L'esecuzione materiale delle sanzioni si svolge infatti a livello statale; invero, gli Stati hanno il compito di determinare quali beni colpiti dal provvedimento di congelamento si trovino effettivamente nella loro sfera di giurisdizione²⁹. Tale elemento lascia intendere che i provvedimenti nazionali di esecuzione delle sanzioni individuali imposte dal Consiglio di sicurezza mirano a integrare gli atti delle Nazioni Unite e sono da considerare come atti in cui gli Stati conservano un determinato margine di autonomia e di potere discrezionale. Questo ragionamento conserva la propria validità anche qualora siano intervenuti specifici regolamenti adottati dell'Unione in esecuzione delle sanzioni individuali, poiché i provvedimenti nazionali emanati dagli Stati membri integrano i regolamenti UE e sono dunque misure che rientrano nel c.d. margine di discrezionalità statale³⁰.

Un altro elemento che milita a favore dell'esclusione della dottrina della protezione equivalente nei confronti delle sanzioni individuali si può desumere dai negoziati in corso per l'ormai prossima adesione dell'Unione europea alla CEDU³¹. Come si è visto nella terza parte dell'indagine, nel *Draft* di accordo per l'adesione è stato previsto un meccanismo di *co-respondency* che stabilisce una responsabilità solidale tra Unione e Stato membro. Siffatto meccanismo mira a evitare il verificarsi di situazioni in cui uno Stato membro convenuto possa invocare la sua assenza di responsabilità per la violazione dedotta della CEDU asserendo che la responsabilità della violazione sia da attribuirsi all'UE, e viceversa³². L'applicazione di questo meccanismo permetterà alla Corte europea dei diritti dell'uomo di pronunciarsi sulla presunta violazione dei diritti tutelati dalla CEDU anche in uno scenario come quello considerato nel caso *Bosphorus*³³. Quando l'Unione europea aderirà alla CEDU, essa potrà essere riconosciuta direttamente responsabile per violazione dei diritti protetti dalla CEDU; per tali ragioni, non ci sarebbero motivi per conservare la presunzione di equivalenza sancita dalla Corte di Strasburgo³⁴.

²⁸ J. ALMQVIST, *A Human Rights Critique of European Judicial Review*, cit., p. 303 ss.; M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 150. In tal senso v. E. LAGRANGE, *L'application de la Convention de Rome à des actes accomplis par les Etats parties*, cit., p. 29.

²⁹ Cfr.: *Eighth 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, 2 aprile 2008, par. 54.

³⁰ Una conferma in tal senso è offerta da Corte europea, sentenza 12 luglio 2011, *Sneersone and Kampanella v. Italy* ric. n. 14737/09, cit.

³¹ Sulla rilevanza della CEDU nell'ordinamento dell'Unione e la prospettiva dell'adesione di quest'ultima alla CEDU v. *supra*, capitolo III, § 4.

³² Cfr. *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE (2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., par. 33.

³³ V. *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, CDDH-UE (2011)16 final version, 19 luglio 2011, cit., par. 44, nota n. 18.

³⁴ Così T. LOCK, *EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review*, cit., p. 798.

La seconda parte del lavoro è stata dedicata alla disamina del sistema delle sanzioni individuali per verificare la conformità di questo sistema agli standard normativi sui diritti umani, avendo particolare riguardo alla Convenzione europea dei diritti umani. Poiché, come è noto, l'adozione e l'attuazione delle sanzioni individuali si svolge su più livelli, è necessario che la protezione dei diritti umani rilevanti venga assicurata dai diversi livelli normativi in maniera adeguata.

Nel sistema delle Nazioni Unite la protezione dei diritti spettanti ai destinatari di sanzioni è insoddisfacente, in special modo per quanto riguarda le garanzie processuali fondamentali³⁵. A livello delle Nazioni Unite, già nella procedura di *listing* non viene riconosciuto al soggetto interessato il diritto di essere sentito, né quello di presentare le proprie difese o di essere informato sulle accuse presenti a suo carico in un momento precedente al suo inserimento nelle liste nere³⁶. L'iscrizione degli individui nelle liste avviene per lo più sulla base di informazioni provenienti dagli Stati membri o dai servizi di *intelligence*³⁷; inoltre non è necessario che nei confronti del soggetto interessato ci siano delle indagini in corso, né tanto meno che si sia verificato un rinvio a giudizio o che sia stata pronunciata una sentenza di condanna passata in giudicato. I criteri per il *listing* sono decisi e applicati dal Comitato delle sanzioni e le sue decisioni non possono essere oggetto di riesame. Analogamente, anche a livello dell'UE la procedura di *listing* non assicura i diritti di difesa dei soggetti inseriti nelle liste nere.

È evidente dunque che i destinatari delle sanzioni non hanno tuttora a disposizione un meccanismo internazionale che possa valutare l'accuratezza e la fondatezza delle informazioni che costituiscono il fondamento del loro *listing* o la proporzionalità delle misure sanzionatorie applicate nei loro confronti.

Anche la procedura di *de-listing* è priva delle necessarie garanzie processuali: al soggetto interessato non viene, infatti, riconosciuto alcun rimedio a carattere giurisdizionale per contestare la legittimità della sua iscrizione nella lista nera. È prevista soltanto la mera possibilità di sottoporre una richiesta di cancellazione all'*Ombudsperson* (oppure al *Focal Point* per i soggetti iscritti nella lista del Comitato 1988), il quale trasmetterà la richiesta ai membri del Comitato delle sanzioni. Tale procedura, avente carattere diplomatico³⁸, non è idonea ad assicurare una protezione efficace ai diritti degli individui colpiti da sanzioni, né a garantire un autonomo *ius standi* dei privati. D'altronde, sia la dottrina che la giurisprudenza hanno espresso un giudizio negativo sulla procedura di *de-listing*, in quanto non offre le garanzie di una

³⁵ Sulla compatibilità delle sanzioni individuali con le garanzie processuali fondamentali previste dall'art. 6 della CEDU v. *supra*, capitolo II, § 4.

³⁶ Secondo le direttive del Comitato delle sanzioni, la comunicazione della misura sanzionatoria al soggetto interessato avviene solo in un momento successivo a quello in cui la sanzione è decisa. Difatti le *Guidelines* del Comitato 1267 stabiliscono che per ogni nuovo nominativo inserito nella lista viene reso pubblico il c.d. "*statement of case*" fornito dallo Stato di designazione. Tuttavia, lo *statement of case* che sarà comunicato al soggetto interessato riguarda solo quella parte dello "*statement*" che lo stesso Stato designante ha indicato come pubblicabile, ammettendo perciò che ci possano essere delle informazioni coperte da segreto. Cfr. *Guidelines of the Committee for the conduct of his work*, cit., sez. 6, lett. i) e q).

³⁷ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 97; rapporto Dick Marty, "*Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne*", Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, 16 novembre 2007, Doc. n. 11454, cit., p. 7.

³⁸ Cfr. F. SALERNO, *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure*, cit., p. 185.

tutela giurisdizionale³⁹.

Sebbene le sanzioni individuali adottate nella lotta al terrorismo internazionale perseguano un obiettivo legittimo ai sensi della CEDU (nello specifico, la sicurezza nazionale), giustificando dunque l'adozione di quelle misure limitative dei diritti degli individui che si rendano strettamente necessarie a tal scopo (in conformità a quanto prevede il principio di proporzionalità), non si può fare a meno di notare che il sistema sanzionatorio delineato a livello delle Nazioni Unite è carente sotto il profilo delle garanzie processuali da riconoscersi ai soggetti inseriti nelle *black list*. Appare evidente che le misure sanzionatorie non rispettano il requisito della proporzionalità che deve sempre sussistere affinché una misura limitativa del diritto alla difesa (e in particolare del diritto al contraddittorio) sia ritenuta proporzionale al legittimo obiettivo perseguito.

A nostro avviso, perché il sistema sanzionatorio risulti in linea con gli standard normativi della CEDU dovrebbe garantire perlomeno quel nucleo minimo di garanzie processuali essenziali che la Corte di Giustizia ha individuato nel caso *Kadi*: la natura indipendente dell'organo giurisdizionale, il diritto alla difesa, il diritto al contraddittorio, il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e la motivazione del provvedimento⁴⁰.

Affinché gli individui destinatari di sanzioni possano validamente contestare l'iscrizione del loro nominativo sulla lista nera, dovrebbe essere assicurato loro il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo⁴¹, ossia un ricorso in cui “*avoir la possibilité de faire contrôler la mesure litigieuse par un organe indépendant et impartial, habilité a se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes, pour trancher sur la légalité de la mesure et sanctionner un éventuel abus des autorités. Devant cet organe de contrôle, la personne concernée doit bénéficier d'une procédure contradictoire afin de pouvoir présenter son point de vue et réfuter les arguments des autorités*”⁴².

La sentenza *Kadi* della Corte di giustizia ha indubbiamente rappresentato un'apertura positiva verso la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti destinatari di sanzioni, segnando un'inversione di rotta rispetto alle posizioni assunte in precedenza dal Tribunale dell'Unione⁴³. Secondo le indicazioni emerse in questa pronuncia i giudici europei sono tenuti a garantire la prevalenza dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione, annullando i regolamenti UE in contrasto con essi.

³⁹ Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., para. 322-325; High Court of Justice, Queen's Bench Division, Administrative Court, sentenza 24 aprile 2008, *A, K, M, Q & G v. H.M. Treasury*, par. 18, in www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/; I. CAMERON, *The European Convention on Human Rights, Due Process*, cit., p. 6 e p. 8; M. LUGATO, *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta*, cit., p. 152.

⁴⁰ V. Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit., par. 345 e par. 352.

⁴¹ Sulla questione relativa alla compatibilità delle sanzioni individuali con il diritto a un ricorso effettivo v. *supra*, capitolo II, § 5.

⁴² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 febbraio 2011, *Geleri c. Roumanie*, ric. n. 3318/05, par. 34.

⁴³ Sul caso *Kadi* e sulla questione attinente al rapporto tra la Carta delle Nazioni Unite e l'ordinamento dell'Unione europea v. *supra* capitolo III, § 1.

Tuttavia, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte di giustizia potrebbe dover parzialmente riconsiderare il ragionamento svolto nel caso *Kadi*⁴⁴. L'affermazione contenuta nell'art. 21, par. 1, della versione consolidata del TUE, secondo cui l'azione dell'Unione sulla scena internazionale deve avvenire “nel rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale”, induce a credere che l'Unione abbia introdotto l'obbligo di adeguamento alla Carta e al diritto internazionale tra le norme primarie dell'UE⁴⁵. Di conseguenza, si assisterebbe a un accrescimento dell'importanza degli obblighi incombenti sugli Stati membri in virtù della loro partecipazione all'ONU (tra cui rientra certamente anche l'obbligo di dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che stabiliscono sanzioni individuali) e gli stessi giudici europei si troverebbero a dover svolgere un bilanciamento tra le esigenze codificate da due norme primarie dell'UE: l'obbligo di rispettare i diritti umani (di cui all'art. 6 TUE) e l'obbligo di rispettare la Carta delle Nazioni Unite, inserito nel già citato art. 21, par. 1, TUE.

A nostro avviso, la possibile tutela offerta dall'ordinamento dell'Unione non rappresenta comunque una soluzione a carattere generale idonea a garantire in ogni caso il rispetto dei diritti fondamentali degli individui destinatari di sanzioni⁴⁶.

Nemmeno le giurisdizioni nazionali sono sempre in grado di assicurare una tutela efficace ai destinatari delle sanzioni. Nell'ordinamento italiano, come si è visto, esiste un rimedio a carattere giurisdizionale a disposizione degli individui inseriti nelle liste nere⁴⁷. Si tratta del diritto di presentare ricorso al TAR del Lazio, previsto dall'art. 14 del decreto legislativo n. 109/2007, contro i decreti di congelamento dei beni e delle risorse economiche. Questa disposizione contiene tuttavia un limite al proprio ambito di applicazione: facendo espressamente riferimento ai “*provvedimenti previsti dal presente decreto*” si esclude la configurabilità di tale ricorso per contestare la legittimità delle misure limitative della libertà di circolazione e di transito (i c.d. *travel ban*), che quasi sempre sono associate all'iscrizione del nominativo di un soggetto sulla *black list*⁴⁸. Ad ogni modo, affidare la tutela dei diritti degli individui colpiti da sanzioni ai giudici nazionali non appare essere una soluzione idonea, poiché sussiste il rischio di trattamenti differenziati⁴⁹.

Per l'ordinamento italiano rimane comunque la possibilità che la Corte costituzionale utilizzi la c.d. “dottrina dei controlimiti” per i regolamenti UE che danno esecuzione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che impongono sanzioni individuali, in quanto incompatibili con principi fondamentali della Costituzione e i diritti inalienabili della persona umana⁵⁰. A tal fine, l'accorgimento processuale che è stato prospettato è una questione di legittimità costituzionale sollevabile con riferimento alla legge di esecuzione del trattato istitutivo dell'Unione, nella parte in cui si dà

⁴⁴ Sulla questione v. ancora *supra* capitolo III, § 1.

⁴⁵ Cfr. A. GIANELLI, *L'“autonomia” del sistema giuridico comunitario*, cit., p. 1084.

⁴⁶ V. in tal senso le osservazioni di A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite*, cit. p. 121 ss.

⁴⁷ Sulla questione v. *supra* capitolo IV, § 4.

⁴⁸ Cfr. G. DELLA MORTE, *op. cit.*, p. 336.

⁴⁹ Cfr. A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 450; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 481.

⁵⁰ Sulla questione v. *supra* capitolo IV, § 3.

attuazione ai regolamenti UE in materia di sanzioni⁵¹.

Tra le possibili soluzioni avanzate in dottrina per garantire una protezione adeguata ai diritti degli individui colpiti da sanzioni vi è stato chi ha prospettato un controllo di legittimità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Solo la Corte internazionale di giustizia potrebbe essere chiamata a valutare la legittimità di questi atti, a seguito di una procedura di tipo consultivo, peraltro priva di valore vincolante, dietro specifica richiesta dell'Assemblea Generale o del Consiglio di sicurezza. Tale ipotesi sembra praticabile solo in astratto, dal momento che i soggetti interessati dalle sanzioni non avrebbero un accesso diretto alla Corte ed è difficilmente immaginabile un'attivazione in tal senso da parte dell'Assemblea Generale o dello stesso Consiglio di sicurezza⁵².

A nostro avviso l'ipotesi più convincente, in quanto suscettibile di garantire un'uniformità di trattamento per gli individui destinatari di sanzioni, sarebbe quella di predisporre già a livello delle Nazioni Unite le necessarie garanzie processuali. A tal fine si potrebbe istituire un meccanismo che preveda la partecipazione di esperti indipendenti già nella fase del *listing*⁵³ oppure optare per la creazione di un tribunale internazionale *ad hoc* in seno alle Nazioni Unite, con il compito di giudicare sui ricorsi presentati dai soggetti colpiti da sanzioni, in un procedimento in contraddittorio tra le parti⁵⁴. In particolare quest'ultima soluzione, oltre a riconoscere un autonomo *ius standi* ai privati, avrebbe l'indubbio vantaggio di assicurare uno standard uniforme di trattamento⁵⁵.

⁵¹ V. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 447; G. GAJA, A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 200.

⁵² Cfr. C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 625 s.

⁵³ Questa è la soluzione proposta da A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite*, cit. p. 126. Nel medesimo senso cfr. A. ATTERITANO, *Targeted Sanctions e tutela*, cit., p. 458.

⁵⁴ V. in tal senso I. COUZIGOU, *La lutte du Conseil de Sécurité contre le terrorisme international*, cit., p. 82; C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 626.

⁵⁵ Cfr. F. POCAR, *Brevi note su terrorismo e diritto internazionale*, in *Il Politico*, 2007, fasc. n. 3, p. 69 ss.

BIBLIOGRAFIA

ABI SAAB G., *The Concept of Sanctions in International Law*, in *United Nations Sanctions and International Law*, a cura di V. Gowlland-Debbas, The Hague, 2001, p. 29 ss.

ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, II ed., Torino, 2010.

ADAMOVICH L., *Marge d'appréciation du législateur et principe de proportionnalité dans l'appréciation des "restrictions prévues par la loi" au regard de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *RTDH*, 1991, p. 291 ss.

ADINOLFI A., *Il ruolo della Corte di giustizia dopo il Trattato di Lisbona*, in *Consiglio Superiore della Magistratura. Incontro di studio sul tema: La Corte di giustizia e il giudice nazionale*, Roma, 2010, in <http://appinter.csm.it/incontri/relaz/20027.pdf>.

ALLAIN J., *Derogation from the European Convention on Human Rights in Light of «Other Obligations under International Law»*, in *EHRLR*, 2005, p. 480 ss.

ALMQVIST J., *A Human Rights Critique of European Judicial Review: Counter-Terrorism Sanctions*, in *ICLQ*, 2008, p. 303 ss.

ALVAREZ J., *Judging the Security Council*, in *AJIL*, 1996, p. 1 ss.

ALVAREZ J., *The Security Council's War on Terrorism: Problems and Policy Options*, in *Review of the Security Council by Member States*, a cura di E. De Wet, A. Nollkaemper, Antwerp- Oxford- New York, 2003, p. 119 ss.

ALVAREZ J., *International Organizations as Law-Makers*, Oxford, 2005.

AMERASINGHE C., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 1996.

ANGELET N., *International Law Limits to the Security Council*, in *United Nations Sanctions and International Law*, a cura di V. Gowlland-Debbas, The Hague, 2001, p. 71 ss.

ANGELET N., *La mise en œuvre par la Communauté européenne des mesures adoptées par les Nations Unies en matière de lutte contre le financement du terrorisme: à propos des arrêts rendus le 21 septembre 2005 par le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in *Journal des tribunaux- droit européen*, 2006, n. 127 (mars 2006), p. 73 ss.

ANGELINI F., *L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *DUE*, 2008, p. 487 ss.

ANNONI A., *Violazioni dei diritti umani e responsabilità dello Stato di invio per la condotta dei contingenti nazionali nell'ambito di una missione di peace-keeping: il caso Nuhanovic*, in *DUDI*, 2008, p. 177 ss.

ANZILOTTI D., *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, in *Opere. Vol. II., Scritti di diritto internazionale pubblico*, tomo I, Padova, 1956, p. 285 ss.

ARAI-TAKAHASHI Y., *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerpen, 2002.

ARAI-TAKAHASHI Y., *Right to an Effective Remedy Before a National Authority*, in *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, a cura di P. Van Dijk, F. Van Hoof, A. Van Rijn, L. Zwaak, Antwerp-Oxford, 2006, p. 997 ss.

ARANGIO-RUIZ G., *The "Federal Analogy" and the UN Charter Interpretation: A Crucial Issue*, in *EJIL*, 1997, p. 1 ss.

ARANGIO-RUIZ G., *La pretesa "analogia federale" nella Carta delle Nazioni Unite e le sue implicazioni*, in *Le Nazioni Unite*, a cura di L. M. Forlati Picchio, Torino, 2000, p. 249 ss.

ARANGIO-RUIZ G., *On the Security Council's "Law Making"*, in *RDI*, 2000, p. 609 ss.

ARCARI M., *Le risoluzioni 731 e 748 e i poteri del Consiglio di Sicurezza in materia di mantenimento della pace*, in *RDI*, 1992, p. 932 ss.

ARCARI M., *Le risoluzioni 1044 e 1054 del Consiglio di Sicurezza relative al Sudan: un nuovo caso Lockerbie?*, in *RDI*, 1996, p. 725 ss.

ARCARI M., *Autorizzazioni del Consiglio di sicurezza, tutela dei diritti dell'uomo e occupazione militare in Iraq: il caso Al-Jedda di fronte ai giudici britannici*, in *RDI*, 2006, p. 1083 ss.

ARCARI M., *Observations sur les problèmes juridiques posés par les sanctions des Nations Unies et leur évolution récente*, in *AEDI*, 2006, p. 317 ss.

ARCARI M., *Tutela dei diritti umani e misure del Consiglio di Sicurezza*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, a cura di L. Pineschi, Milano, 2006, p. 41 ss.

ARCARI M., *Sviluppi in tema di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste dei Comitati delle sanzioni del Consiglio di Sicurezza*, in *RDI*, 2007, p. 657 ss.

ARCARI M., *La tutela dei diritti umani nel quadro dell'attività del Comitato delle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU*, in *Tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, a cura di P. Gargiulo, M. C. Vitucci, Napoli, 2009, p. 55 ss.

ATENA A., *Problemi relativi al controllo di costituzionalità delle norme di adattamento ai trattati*, in *Giur. cost.*, 1967, p. 592 ss.

ATENA A., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e dell'Unione europea*, in *Rass. parl.*, 2002, p. 913 ss.

ATTERITANO A., *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 Consiglio di sicurezza e principi comunitari fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 1699 ss.

ATTERITANO A., *Targeted Sanctions e tutela giurisdizionale*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, a cura di F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi, Milano, 2008, p. 423 ss.

AUST A., *The Role of Human Rights in Limiting the Enforcement Powers of the Security Council: A Practitioner's View*, in *Review of the Security Council by Member States*, a cura di E. De Wet, A. Nollkaemper, Antwerp- Oxford- New York, 2003, p. 31 ss.

AUVRET-FINCK J., *Le contrôle des décisions du Conseil de sécurité par la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Sanctions ciblées et protections juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Equilibres et déséquilibres de la balance*, a cura di J. Rideau, C. Grewe, L. Balmond e M. Arcari, Bruxelles, 2010, p. 213 ss.

BARILE G., *Diritto internazionale e diritto interno. Rapporti fra sistemi omogenei ed eterogenei di norme giuridiche*, Milano, 1957.

BARILE G., *Costituzione e rinvio mobile a diritto straniero, diritto canonico, diritto comunitario, diritto internazionale*, Padova, 1987.

BARILE G., *La rilevazione del parametro di legittimità costituzionale delle norme di attuazione di un trattato emanate con legge ordinaria*, in *RDI*, 1988, p. 94 ss.

BARTOLE S., *Integrazione e separazione della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti umani*, in *DUDI*, 2008, p. 291 ss.

BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001.

BARTOLONI M. E., *L'ambito di applicazione ratione personae degli articoli 301 e 60 TCE nelle recenti sentenze Yusuf e Kadi*, in *DUE*, 2006, p. 317 ss.

BARTOLONI M. E., *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali nelle misure UE contro il terrorismo*, in *DUE*, 2009, p. 47 ss.

BATES E., *A Public Emergency Threatening the Life of the Nation? The United Kingdom's Derogation from the European Convention on Human Rights of 18 December 2001 and the "A" Case*, in *BYIL*, 2005, p. 245 ss.

BAZZOCCHI V., *Verso l'adesione dell'Unione europea alla CEDU: un negoziato ancora in corso*, 06/05/2011, in www.europeanrights.eu.

BEDJAOUI M., *Du contrôle de légalité des actes du Conseil de Sécurité*, in *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à F. Rigaux*, Bruxelles, 1993, p. 69 ss.

BENOIT-ROHMER F., *À propos de l'arrêt Bosphorus Air Lines du 30 juin 2005: l'adhésion contrainte de l'Union à la Convention*, in *RTDH*, 2005, p. 827 ss.

BENOIT-ROHMER F., *Bienvenue aux enfants de Bosphorus: la Cour européenne des droits de l'homme et les organisations internationales*, in *RTDH*, 2010, p. 19 ss.

BERNARDINI A., *Norme internazionali e diritto interno. Formazione e adattamento*, Pescara, 1989.

BERNARDINI A., *L'art. 11 della Costituzione rivisitato*, in *RDI*, 1997, p. 609 ss.

BERNHARDT R., *Interpretation in International Law*, in *EPIL*, vol. II, Amsterdam-Lousanne- New York, 1995, p. 1416 ss.

BERNHARDT R., *Evolutionary Treaty Interpretation, Especially of the European Convention on Human Rights*, in *GYIL*, 1999, p. 11 ss.

BERNHARDT R., *Article 103*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, Oxford, 2002, vol. II, p. 1292 ss.

BIANCHI A., *Security Council's Anti Terror Resolutions and their Implementation by Member States*, in *JICJ*, 2006, p. 1044 ss.

BIANCHI A., *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, in *EJIL*, 2007, p. 881 ss.

BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO M., *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001.

BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*. Atti del seminario Ferrara, 9 marzo 2007, Torino, 2007.

BIRKHAUSER N., *Sanctions of the Security Council Against Individuals. Some Human Rights Problems*, 2005, in http://www.esil-sedi.eu/fichiers/en/Birkhauser_860.pdf.

BISCOTTINI G., *L'adeguamento del diritto italiano al diritto internazionale*, in *Jus*, 1951, p. 213 ss.

BISCOTTINI G., *Questioni vecchie e nuove in tema di ordine di esecuzione dei trattati*, in *RDI*, 1974, p. 204 ss.

BODEAU-LIVINEC P., BUZZINI G. P., VILLALPANDO S., *Behrami & Behrami v. France; Saramati v. France, Germany & Norway*, in *AJIL*, 2008, p. 323 ss.

BOHR S., *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, in *EJIL*, 1993, p. 262 ss.

BONETALLI P., *I diritti umani dopo l'undici settembre: il caso del Regno Unito*, in *CI*, 2003, p. 481 ss.

BONETALLI P., *Il Consiglio d'Europa e la questione delle black lists del Consiglio di sicurezza e del Consiglio dell'Unione europea: il rapporto Marty*, in *DUDI*, 2008, p. 372 ss.

BONETALLI P., *Le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo internazionale e la tutela dei diritti umani*, in *La Comunità internazionale*, 2009, p. 401 ss.

BONETALLI P., *L'Ombudsperson delle Nazioni Unite per le sanzioni individuali: un passo avanti verso la piena rispondenza della strategia anti-terrorismo ai requisiti del fair trial?*, in *CI*, 2010, p. p. 231 ss.

BONOMI A., *Il "limite" degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Torino, 2008.

BORE EVENO V., *Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité: vers un constitutionnalisme international?*, in *RGDIP*, 2006, p. 827 ss.

BORGHI A., *La législation de l'Union Européenne en matière de sanctions internationales et sa compatibilité avec les droits fondamentaux*, in *RTDH*, 2008, p. 1095 ss.

BORIES C., *Un nouveau contrôle du droit communautaire par la Cour européenne des droits de l'homme: décision Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Pays-Bas*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2009, p. 408 ss.

BOTHE M., *Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists: The Need to Comply with Human Rights Standards*, in *JICJ*, 2008, p. 541 ss.

BRAND R. A., *Security Council Resolutions: When Do They Give Rise to Enforceable Legal Rights? The United Nations Charter, the Byrd Amendment and A Self-executing Treaty Analysis*, in *CILJ*, 1975-1976, p. 298 ss.

BRANDOLINO E., *Amministrazioni ONU e tutela dei diritti umani: osservazioni in margine ai casi Behrami e Saramati*, in *CI*, 2008, p. 279 ss.

BREITEGGER A., *Sacrificing the Effectiveness of the European Convention on Human Rights on the Altar of the Effective Functioning of Peace Support Operations: A Critique of Behrami & Saramati and Al Jedda*, in *ICLR*, 2009, vol. 11, p. 155 ss.

BREITENMOSER S. (a cura di), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Zurich, 2007.

BRIBOSIA E., WEYEMBERGH A. (a cura di), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, 2002.

BRODIER H., *De l'importance, pour l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, du respect des garanties procédurales des droits fondamentaux des individus et organisations "blacklistés" : CJCE, Gde Ch., Kadi c. Conseil et Al Barakaat c. Conseil, 3 septembre 2008, C-402/05 P et C-415/05 P (affaires jointes)*, in *L'Europe des libertés*, 2009, n. 28 (janv. 2009), p. 28 ss.

BRODIER H., *Le Conseil de l'Union européenne condamné pour n'avoir pas tiré assez rapidement les leçons de l'arrêt Kadi: TPICE, Othman c. Conseil et Commission, 11 juin 2009, T-318/01*, in *L'Europe des libertés*, n. 30 (mai-août 2009), p. 30 ss.

BROWN R., *Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities: executive power and judicial supervision at European level*, in *EHRLR*, 2006, p. 456 ss.

BROWNLIE I., *Principles of Public International Law*, Oxford- New York, 2003.

BRUDERLEIN C., *The UN Security Council at the Crossroads: Towards More Humane and Better Targeted Sanctions*, in http://www.igs.berkeley.edu/publications/working_papers/99-15B.pdf, Cambridge, 1999.

BRUNO G. C., *La Corte europea dei diritti umani e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: la decisione Behrami e Behrami e Saramati*, in *DUDI*, 2008, p. 187 ss.

BULTERMAN M., *Fundamental Rights and the United Nations Financial Sanction Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of First Instance of the European Communities*, in *LJIL*, 2006, p. 753 ss.

BULTRINI A., *Il controllo degli atti comunitari nella giurisprudenza degli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Comunicazioni e studi*, 1997, vol. XXI, p. 281 ss.

BULTRINI A., *La questione dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo di fronte alla Corte di giustizia*, in *RDIPP*, 1997, p. 97 ss.

BULTRINI A., *La responsabilité des Etats membres de l'Union européenne pour les violations de la Convention européenne des droits de l'homme imputables au système communautaire*, in *RTDH*, 2002, p. 4 ss.

BULTRINI A., *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *DPCE*, 2008, p. 171 ss.

BULTRINI A., *I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo Lisbona: potenzialità straordinarie per lo sviluppo della tutela dei diritti umani in Europa*, in *DUE*, 2009, p. 700 ss.

BULTRINI A., *I rapporti fra le Corti nella prospettiva della Corte europea dei diritti umani*, in *DUDI*, 2011, p. 120 ss.

BUYSE A., *A Legal Minefield- The Territorial Scope of the European Convention*, in *Inter-American and European Human Rights Journal*, 2008, vol. 1, p. 269 ss.

CADOUX C., *La supériorité du droit des Nations Unies sur le droit des Etats Membres*, in *RGDIP*, 1959, p. 649 ss.

CALIGIURI A., CATALDI G., NAPOLETANO N. (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità e ordinamenti sovranazionali*, Padova, 2010.

CAMERON I., *National Security and the European Convention on Human Rights*, The Hague-London-Boston, 2000.

CAMERON I., *Targeted Sanctions and Legal Safeguards*, Report to the Swedish Foreign Office, 2002, in <http://resources.jur.uu.se/repository/5/PDF/staff/sanctions.pdf>.

CAMERON I., *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights*, in *NJIL*, 2003, p. 159 ss.

CAMERON I., *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions*, 06/02/2006, in <http://www.coe.int/t/e/legal-affairs/legal-cooperation/public-international-law/Texts-&-Documents/Docs%202006/I.%20Cameron%Report%2006.pdf>.

CANNIZZARO E., *Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le Corti costituzionali italiana e tedesca*, in *RDI*, 1990, p. 372 ss.

CANNIZZARO E., *Sull'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza da parte delle organizzazioni internazionali*, in *RDI*, 1993, p. 408 ss.

CANNIZZARO E., *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000.

CANNIZZARO E., *La riforma “federalista” della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *RDI*, 2001, p. 921 ss.

CANNIZZARO E., *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell’Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *RDI*, 2005, p. 762 ss.

CANNIZZARO E., *A Machiavellian Moment? The UN Security Council and the Rule of Law*, in *IOLR*, 2006, p. 189 ss.

CANNIZZARO E., *Sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo e ordinamento italiana in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *RDI*, 2008, p. 138 ss.

CANNIZZARO E., *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell’ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *RDI*, 2008, p. 1075 ss.

CANNIZZARO E., *The Effect of the ECHR on the Italian Legal Order: Direct Effect and Supremacy*, in *IYIL*, 2009, p. 173 ss.

CANNIZZARO E., *Security Council Resolutions and EC Fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi Case*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, a cura di M. Cremona, F. Francioni, S. Poli, EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, p. 39 ss.

CANNIZZARO E., *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l’art. 117, 1° comma, Cost.*, in *RDI*, 2010, p. 128 ss.

CANOR I., *Primus inter pares. Who is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe?*, in *ELR*, 2000, p. 3 ss.

CAPOTORTI F., *Sull’eventuale adesione delle Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *RDI*, 1980, p. 27 ss.

CAPPUCCIO L., *Sanzioni ad Al-Qaeda nei regolamenti comunitari: si può agire solo nei confronti del proprio Stato di appartenenza?*, in *QC*, 2006, p. 821 ss.

CARDWELL P. J., FRENCH D., WHITE N., *European Court of Justice, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission (Joined Cases C-402/05 P and C-415/05P) Judgment of 3 September 2008*, in *ICLQ*, 2009, p. 229 ss.

CARETTI P., *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, in *DUDI*, 2008, p. 311 ss.

CARLASSARE L., *L’art. 11 sulla pace e sulla guerra: quali garanzie?*, in *Annali Univ. Ferrara – Sc. Giur.* Nuova serie, Vol. II, 1988, p. 19 ss.

CARRILLO SALCEDO J. A., *Souveraineté des Etats et droits de l'homme*, in *Protecting Human Rights: the European Dimensions. Studies in Honour of Gérard Wiarda*, a cura di F. Matscher, H. Petzhold, 1998, p. 91 ss.

CASADEVALL J., *Droit à un procès équitable (article 6 de la CEDH)*, in *Bulletin des droits de l'homme*, 2005, p. 82 ss.

CASSESE A., *Art. 10*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, p. 485 ss.

CASSESE A., *Art. 11*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, p. 565 ss.

CASSESE A., *Lo Stato e la Comunità internazionale. Gli ideali internazionalistici del costituente*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, p. 461 ss.

CASSIA P., *Terrorisme international et droits fondamentaux : les leçons du droit communautaire. Commentaire sous Cour de justice des Communautés européennes, 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation, aff. C-402/05 P et C-415/05 P*, in *RFDA*, 2008, n. 6 (nov.- déc. 2008), p. 1204 ss.

CATALDI G., *Sull'applicazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza nel diritto interno*, in *RDI*, 1998, p. 1022 ss.

CATALDI G., *Art. 15*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova, 2001, p. 425 ss.

CATALDI G., *Le deroghe ai diritti umani in stato di emergenza*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, a cura di L. Pineschi, Milano, 2006, p. 770 ss.

CATALDI G., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano. Una storia infinita?*, in *DUDI*, 2008, p. 321 ss.

CHIAVARIO M., *Art. 6 Diritto ad un processo equo*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova, 2001, p. 153 ss.

CHINKIN C., *Jus Cogens, Article 103 of the UN Charter and Other Hierarchical Techniques of Conflict Solution*, in *FinnYIL*, 2006, p. 63 ss.

CHIRINOS A., *Finding the Balance Between Liberty and Security: the Lords' Decision on Britain's Anti-Terrorism Act*, in *HHRJ*, 2005, vol. 18, p. 265 ss.

CHITI E., *La prevalenza del diritto delle Nazioni Unite su quello europeo*, in *GDA*, 2006, fasc. n. 4, p. 150 ss.

CHRISTOFFERSEN J., *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Leiden-Boston, 2009.

CIAMPI A., *L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *RGDIP*, 2006, p. 85 ss.

CIAMPI A., *Individual Remedies against Security Council Targeted Sanctions*, in *IYIL*, 2007, p. 55 ss.

CIAMPI A., *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007.

CIAMPI A., *Processo non equo secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo e rinnovazione del giudizio secondo la Corte costituzionale*, in *RDI*, 2008, p. 793 ss.

CIAMPI A., *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite all'attuazione di sanzioni del Consiglio di sicurezza dopo la sentenza Kadi della Corte di giustizia*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008), a cura di F. Salerno, Padova, 2010, p. 105 ss.

CIAMPI A., *The Potentially Competing Jurisdiction of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, a cura di M. Cremona, F. Francioni, S. Poli, EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, p. 123 ss.

CIAMPI A., *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267 per la cancellazione dalle liste*, in *RDI*, 2010, p. 106 ss.

CLAPHAM A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, 2006.

COHEN-JONATHAN G., FLAUSS J. F., *A propos de l'arrêt Matthews c/Royaume Uni (18 février 1999)*, in *RTDE*, 1999, p. 637 ss.

COLAVITTI G., PAGOTTO C., *Il Consiglio di Stato applica direttamente le norme CEDU grazie al Trattato di Lisbona: l'inizio di un nuovo percorso?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

COMBACAU J., *Le pouvoir de sanction de l'ONU*, Paris, 1974.

CONCOLINO B., *L'accesso ai documenti in materia di terrorismo*, in *DPCE*, 2005, p. 1132 ss.

CONCOLINO B., *L'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza nella CE: competenza vincolata c. tutela dei diritti umani*, in *DPCE*, 2006, p. 147 ss.

CONDORELLI L., *La Corte internazionale di giustizia e gli organi politici delle Nazioni Unite*, in *Il ruolo del giudice internazionale nell'evoluzione del diritto internazionale e comunitario*, Atti del Convegno di Studi in memoria di Gaetano Morelli organizzato dall'Università di Reggio Calabria, a cura di F. Salerno, Padova, 1995, p. 83 ss.

CONDORELLI L., *Premier Protocole Additionnel Article 1*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article*, a cura di L. E. Pettiti, E. Decaux, P. H. Imbert, Paris, 1999, p. 971 ss.

CONDORELLI L., *Les attentats du 11 septembre et leur suites: où va le droit international?*, in *RGDIP*, 2001, p. 829 ss.

CONDORELLI L., *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *DUDI*, 2008, p. 301 ss.

CONDORELLI L., *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme*, in *International Law and the Quest for its Implementation. Liber amicorum Vera Gowlland-Debbas*, a cura di L. Boisson de Chazournes, M. Kohen, Leiden-Boston, 2010, p. 73 ss.

CONFORTI B., *Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression*, in *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Colloque 1992 de la Haye, 21-23 juillet 1992, a cura di R. J. Dupuy, Dordrecht-Boston-London, 1993, p. 56 ss.

CONFORTI B., *Note sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, vol. I, p. 495 ss.

CONFORTI B., *The Law and Practice of the United Nations*, Leiden, 2005.

CONFORTI B., *Decisioni del Consiglio di Sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario*, in *DUE*, 2006, p. 333 ss.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, VII ed., Napoli, 2006.

CONFORTI B., *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, in *Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, a cura di S. Breitenmoser, Zurich, 2007, p. 173 ss.

CONFORTI B., *Atteggiamenti preoccupanti della giurisprudenza italiana sui rapporti fra diritto interno e trattati internazionali*, in *DUDI*, 2008, p. 581 ss.

CONFORTI B., *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, in *Giur. it.*, 2008, fasc. n. 3, p. 569 ss.

CONFORTI B., *Terrorismo internazionale e diritti umani: Consiglio di Sicurezza dell'ONU, giudice comunitario e giudici nazionali*, in *Giur. it.*, 2008, fasc. 1, p. 247 ss.

CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite.*, Padova, 2010.

CORELL H., *Reflections on the Security Council and Its Mandate to Maintain International Peace and Security*, in *Law at War- The Law as it was and the Law as it should be*, a cura di O. Engdahl, P. Wrangé, Leiden, 2008, p. 61 ss.

CORTEN O., KLEIN P. (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur les droit des traites. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2006.

CORTRIGHT D., LOPEZ G. A., *Targeted Sanctions: Lessons from the 1990's*, in *Smart Sanctions: The Next Steps. The Debate on Arms Embargoes and Travel Sanctions within the Bonn-Berlin Process*, a cura di M. Brzoska, Baden-Baden, 2001, p. 20 ss.

CORTRIGHT D., LOPEZ G. A., *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990's*, New York, 2000.

COSTA J. P., *La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention*, EUI Working Paper LAW No. 2004/5, 16/01/2004, in <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2820/law04-5.pdf;jsessionid=0D4CF4BA804AA698B02693F0F4D14AE6?sequence=1>.

COSTA J. P., *La responsabilité de l'Etat au regard de la Convention européenne des Droits de l'Homme à raison d'actes accomplis en vertu de ses obligations internationales*, in *La France et la Cour européenne des Droits de l'Homme, La jurisprudence en 2005*, a cura di P. Tavernier, Bruxelles, 2006, p. 35 ss.

COSTAMAGNA F., *Derogating from ECHR Obligations to Fight International Terrorism: Analysis of some Controversial Issues*, in *CI*, 2007, p. 111 ss.

COSTAS TRASCASAS M., *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *DUDI*, 2009, p. 427 ss.

COSTELLO C., *The Bosphorus ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental rights and blurred boundaries in Europe*, in *HRLR*, 2006, p. 87 ss.

COT J. P., PELLET A., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, 2005.

COUZIGOU I., *La lutte du Conseil de Sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme*, in *RGDIP*, 2008, p. 49 ss.

CRAVEN M., *Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions*, in *EJIL*, 2002, p. 43 ss.

CREMONA M., *EC Competence, «Smart Sanctions» and the Kadi Case*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, a cura di M. Cremona, F. Francioni, S. Poli, EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, p. 71 ss.

CREMONA M., FRANCIONI F., POLI S. (a cura di), *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, in http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12879/AEL_2009_10.pdf?sequence=3.

DAMBRUOSO S., *Al Comitato di sicurezza finanziaria il compito di indicare le risorse sospette*, in *Guida al diritto*, 15 settembre 2007, n. 36, p. 115 ss.

DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2008.

DANIELE L., *La protezione dei diritti dell'uomo nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: un quadro d'insieme*, in *DUE*, 2009, p. 645 ss.

DAVIDSSON E., *Legal Boundaries to UN Sanctions*, in *International Journal of Human Rights*, 2003, p. 1 ss.

DE BURCA G., *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi*, in *HILJ*, 2010, p. 1 ss.

DEFEIS E. F., *Targeted Sanctions, Human Rights and the Court of First Instance of the European Community*, in *Fordham ILJ*, 2006-2007, p. 1449 ss.

DEGNI- SEGUI R., *Article 24, paragraph 1 et 2*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, a cura di J. P. Colt, A. Pellet, Paris, 2005, p. 879 ss.

DELBRUCK J., *Article 24*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, Oxford, 2002, vol. I, p. 442 ss.

DELBRUCK J., *Article 25*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, Oxford, 2002, vol. I, p. 452 ss.

DELLA MORTE G., *L'applicazione in Italia delle sanzioni mirate del Consiglio di sicurezza. Aspetti istituzionali e problemi giurisdizionali*, in *Sanzioni mirate e protezioni giurisdizionali dei diritti fondamentali nell'Unione europea. Equilibri e disequilibri della bilancia*, a cura di J. Rideau, C. Grewe, L. Balmond e M. Arcari, Bruxelles, 2010, p. 319 ss.

DENIS C., *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies: portée et limites*, Bruxelles, 2004.

DE MATTEIS L., *L'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il dibattito in corso*, 13/05/2010, in www.europeanrights.eu.

DE SALVIA M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2001.

DE SANCTIS F., *La deroga del Regno Unito alla Convenzione europea nell'ottica della giurisprudenza di Strasburgo*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, fasc. n. 5, p. 641 ss.

DE SCHUTTER O., *La Convention européenne des droits de l'homme à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, in *RUDH*, 2001, p. 185 ss.

DE SCHUTTER O., *Human Rights and the Rise of International Organisations: the Logic of Sliding Scales in the Law of International Responsibility*, in *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, a cura di J. Wouters, E. Brems, S. Smis, P. Schmitt, Antwerp-Oxford-Portland, 2010, p. 51 ss.

DE SCHUTTER O., *International Human Rights Law. Cases, Materials and Commentary*, Cambridge, 2010.

DE SCHUTTER O., *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, in *RTDH*, 2010, p. 535 ss.

DE SENA P., *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, 2002.

DE SENA P., *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo nella recente prassi europea*, in *Ordine internazionale e valori etici. Atti dell'VIII Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale*, Verona 26-27 giugno 2003, a cura di N. Boschiero, Napoli, 2004, p. 195 ss.

DE SENA P., *Comunità internazionale e individui nella prassi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di lotta al terrorismo*, in *Comunità e soggettività*, a cura di M. Tedeschi, Cosenza, 2006, p. 367 ss.

DE SENA P., VITUCCI M. C., *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values*, in *EJIL*, 2009, p. 193 ss.

DE SENA P., *Sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza, art. 103 della Carta delle Nazioni Unite e rapporti fra sistemi normativi*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008), a cura di F. Salerno, Padova, 2010, p. 45 ss.

DE VERGOTTINI G., *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza: la risposta delle democrazie al terrorismo*, in *Rass. parl.*, 2004, p. 447 ss.

DE WET E., *Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime*, in *LJIL*, 2001, p. 284 ss.

DE WET E., *The Role of Human Rights in Limiting the Enforcement Power of the Security Council: A Principled View*, in *Review of the Security Council by Member States*, a cura di E. De Wet, A. Nollkaemper, Antwerp-Oxford-New York, 2003, p. 7 ss.

DE WET E., *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford-Portland-Oregon, 2004.

DE WET E., *The Security Council as a Law Maker: The Adoption of (Quasi)-judicial Decisions*, in *Developments of International Law in Treaty Making*, a cura di R. Wolfrum e V. Roben, Berlin, 2005, p. 183 ss.

DE WET E., NOLLKAEMPER A., *Review of Security Council Decisions by National Courts*, in *GYIL*, 2002, p. 166 ss.

DE WET E., NOLLKAEMPER A. (a cura di), *Review of the Security Council by Member States*, Antwerp-Oxford-New York, 2003.

DEWULF S., *Protecting Human Rights in the War on Terror: Challenging the Sanctions Regime Originating from Resolution 1267 (1999)*, in *NQHR*, 2006, p. 607 ss.

DI STASIO C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010.

DI STEFANO A., *Equo processo e tutela cautelare nella decisione Dassa Foundation e altri c. Liechtenstein della Corte europea dei diritti umani*, in *DUDI*, 2008, p. 382 ss.

DOMINICE C., *Le Conseil de Sécurité et l'accès aux pouvoirs qu'il reçoit du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, in *RSDIE*, 1995, p. 417 ss.

DONATI F., *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Dir. uomo*, 2007, p. 14 ss.

DORIGO S., *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *RDI*, 2002, p. 903 ss.

DORIGO S., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, 2008.

DRZEMCZEWSKI A., GIAKOUMOPOULOS C., *Art. 13*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article*, a cura di L. E. Pettiti, E. Decaux, P. E. Imbert, Paris, 1999. p. 455 ss.

DUPUY P. M., *Sécurité collective et organisation de la paix*, in *RGDIP*, 1993, p. 623 ss.

DUPUY P. M., *The Judicial Policy of the International Court of Justice*, in *Il ruolo del giudice internazionale nell'evoluzione del diritto internazionale e comunitario*. Atti del Convegno di Studi in memoria di Gaetano Morelli organizzato dall'Università di Reggio Calabria, a cura di F. Salerno, Padova, 1995, p. 61 ss.

DUPUY P. M., *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*, in *Max Planck UNYB*, 1997, p. 1 ss.

EBOLI V., *La legislazione antiterrorismo britannica*, in *Giur. it.*, 2005, vol. n. 157, fasc. n. 12, p. 2454 ss.

EBOLI V., *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Milano, 2010.

ECKES C., *Does the European Court of Human Rights Provide Protection from the European Community? - The Case of Bosphorus Airways*, in *European Public Law*, 2007, p. 47 ss.

ECKES C., *Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures - The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance*, in *European Law Journal*, 2008, p. 74 ss.

ECKES C., *EU Counter-Terrorist Policies and Human Rights. The Case of Individual Sanctions*, Oxford, 2009.

ECONOMIDES C., *Nature juridique des actes des organisations internationales et leur effets en droit interne*, in *RHDI*, 1970, p. 225 ss.

ECKHOUT P., *Community Terrorism Listings, Fundamental Rights and UN Security Council Resolutions: In Search of the Right Fit*, in *European Constitutional Law Review*, 2007, p. 183 ss.

EISEN M. A., *The Principle of Proportionality in the Case Law of the European Court of Human Rights*, in *The European System for the Protection of Human Rights*, a cura di R. St. MacDonald, Dordrecht, 1993, p. 125 ss.

ENYEGUE E., *De la difficulté d'assurer le respect des droits de l'homme en période exceptionnelle. À propos de l'arrêt A. et Autres c. Royaume-Uni, du 19 février 2009*, in *L'Europe des Libertés*, 2009, n. 29, mai 2009, p. 11 ss.

ERGEC R., *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles. Etudes sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1987.

FARRALL J. M., *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge, 2007.

FASSBENDER B., *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, in *CJTL*, 1998, p. 529 ss.

FASSBENDER B., *The UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, The Hague, 1998.

FASSBENDER B., *Quis Judicabit? The Security Council: Its Powers and Its Legal Control*, in *EJIL*, 2000, p. 219 ss.

FASSBENDER B., *Targeted Sanctions and Due Process*, 20 marzo 2006, in http://untreaty.un.org/ola/media/info_from_lc/Fassbender_study.pdf.

FERRAJOLI L., *Beni amministrati dall'Agencia del demanio*, in *Guida al diritto*, 15 settembre 2007, n. 36, p. 118 ss.

FERRARO A. V., *Significative aperture giurisprudenziali nei confronti della CEDU: ma "il fine non giustifica i mezzi"*, in *Dir. com. e degli scambi int.*, 2011, p. 1 ss.

FIENGO G., *Verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: prime riflessioni sugli aspetti problematici dell'attuale fase del negoziato*, in *DPCE*, 2011, p. 108 ss.

FLAUSS J. F., *La primauté de la Charte et la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008), a cura di F. Salerno, Padova, 2010, p. 71 ss.

FLAUSS J. F., *Les "listes noires" de l'O.N.U. devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies*, in *RTDH*, 2010, p. 371 ss.

FLORY M., *Article 103*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, a cura di J. P. Cot, A. Pellet, Paris, 1991, vol. II, p. 1380 ss.

FLYNN E., *The Security Council's Counter-Terrorism Committee and Human Rights*, in *HRLR*, 2007, p. 371 ss.

FOCARELLI C., *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione*, Padova, 2001.

FOCARELLI C., *Lezioni di diritto internazionale. Il sistema degli Stati e i valori dell'umanità*, vol. I, Padova, 2008.

FORLATI S., *Sanzioni economiche e tutela umanitaria*, in *RDI*, 1997, p. 705 ss.

FORLATI S., *Il margine di apprezzamento lasciato ai giudici nazionali dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: l'esperienza britannica*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, a cura di F. Salerno, R. Sapienza, Torino, 2011, p. 117 ss.

FORTEAU M., *La CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme face à la question de l'articulation du droit européen et du droit des Nations Unies: quelques remarques iconoclastes*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2009, p. 379 ss.

FRANCIONI F., *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, a cura di F. Francioni, M. Gestri, N. Ronzitti, T. Scovazzi, Milano, 2008, p. 423 ss.

FRANCIONI F., *Kadi and the Vicissitudes of Access to Justice*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, a cura di M. Cremona, F. Francioni, S. Poli, EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, p. 19 ss.

FRANCK T. M., *The Power of Appreciation: Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?*, in *AJIL*, 1992, p. 519 ss.

FRANCK T. M., *The Security Council and "Threats to the Peace": Some Remarks on Remarkable Recent Developments*, in *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Colloque 1992 de la Haye, 21-23 juillet 1992, a cura di R. J. Dupuy, Dordrecht-Boston-London, 1993, p. 83 ss.

FRWEIN J. A., KRISCH N., *Article 39*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, Oxford, 2002, vol. I, p. 717 ss.

FRWEIN J. A., KRISCH N., *Article 41*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, Oxford, 2002, vol. I, p. 735 ss.

FRWEIN J. A., KRISCH N., *Introduction to Chapter VII*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, Oxford, 2002, vol. I, p. 701 ss.

GAJA G., *Sull'esecuzione in Italia delle sanzioni prese nei confronti del Sud Africa*, in *RDI*, 1987, p. 125 ss.

GAJA G., *Gli atti comunitari dinanzi alla Commissione europea dei diritti dell'uomo: di nuovo Solange?*, in *RDI*, 1990, p. 388 ss.

GAJA G., *New Developments in a Continuing Story: the Relationship Between EEC Law and Italian Law*, in *CMLR*, vol. 27, 1990, p. 83 ss.

GAJA G., *Quale conflitto fra obblighi negli affari relativi all'incidente Lockerbie?*, in *RDI*, 1992, p. 374 ss.

GAJA G., *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats*, in *RGDIP*, 1993, p. 297 ss.

GAJA G., *Case Law: Court of Justice opinion 2/94*, in *CMLR*, 1996, p. 973 ss.

GAJA G., *The Review by the European Court of Human Rights of Member States' Acts Implementing European Union Law: «Solange» Yet Again?*, in *Volkerrecht als Wertordnung. Festschrift für Christian Tomuschat*, a cura di P. M. Dupuy, B. Fassbender, Kehl, 2006, p. 518 ss.

GAJA G., *Il limite costituzionale del rispetto degli "obblighi internazionali": un parametro definito solo parzialmente*, in *RDI*, 2008, p. 136 ss.

GAJA G., *Responsabilité des Etats et/ou des organisations internationales en cas de violations des droits de l'homme: la question de l'attribution*, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Journée d'études de Strasbourg*, a cura di Société française de droit international, Paris, 2009, p. 95 ss.

GAJA G., *Are the Effects of the UN Charter under EC Law Governed by Article 307 of the EC Treaty?*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, a cura di M. Cremona, EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, p. 5 ss.

GAJA G., *Convenzione europea dei diritti umani e norme costituzionali*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, a cura di F. Salerno, R. Sapienza, Torino, 2011, p. 1 ss.

GAJA G., ADINOLFI A., *Introduzione ai diritti dell'Unione europea*, Roma-Bari, 2010.

GARDINER R. K., *Treaty interpretation*, New York, 2008.

GARGIULO P., *Le misure di contrasto al terrorismo nell'era dei diritti umani: considerazioni introduttive*, in *Tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, a cura di P. Gargiulo, M. C. Vitucci, Napoli, 2009, p. 1 ss.

GARGIULO P., *Nazioni Unite, lotta globale al terrorismo e tutela dei diritti umani*, in *DUDI*, 2007, p. 600 ss.

GARGIULO P., VITUCCI M. C. (a cura di), *Tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, Napoli, 2009.

GATTINI A., *Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, Judgment of the Grand Chamber of 3 September 2008, nyr*, in *CMLR*, vol. 46, 2009, p. 213 ss.

GESTRI M., *Legal Remedies against Security Council Targeted Sanctions: de lege lata and de lege ferenda Options for Enhancing the Protection of the Individuals*, in *IYIL*, 2007, p. 25 ss.

GESTRI M., *Consiglio di Sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in "protezione diplomatica" dei singoli?*, in *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, a cura di G. Venturini, S. Bariatti, Milano, 2009, p. 353 ss.

GIANELLI A., *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in *RDI*, 2006, p. 131 ss.

GIANELLI A., *L' "autonomia" del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite*, in *RDI*, 2008, p. 1078 ss.

GIANELLI A., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*, in *DUE*, 2009, p. 678 ss.

GILL T. D., *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 *NYIL*, 1995, p. 33 ss.

GOODRICH L. M., HAMBRO E., SIMONS A. P. (a cura di), *The Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, New York-London, 1969.

GOWLLAND-DEBBAS V., *The limits of unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance*, in *EJIL*, 2000, p. 361 ss.

GOWLLAND-DEBBAS V., *Introduction. UN Sanctions and International Law: An Overview*, in *United Nations Sanctions and International Law*, a cura di V. Gowlland-Debbas, The Hague-London-Boston, 2001, p. 1 ss.

GOWLLAND-DEBBAS V., (a cura di), *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague-London-Boston, 2001.

GOWLLAND-DEBBAS V. (a cura di), *National Implementation of United Nations Sanctions. A Comparative Study*, Leiden-Boston, 2004.

GRADONI L., *L'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2008, p. 621 ss.

GRAMOLA M., *La tutela del contraente privato nell'applicazione delle sanzioni economiche internazionali contro l'Iraq*, in *DCI*, 2007, p. 163 ss.

GREER S., *Human Rights and the Struggle against Terrorism in the United Kingdom*, in *EHRLR*, 2008, p. 163 ss.

GROSS O., NI AOLAIN F., *From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, in *HRQ*, 2001, p. 625 ss.

GUARINO G., *L'adesione della UE alla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e la Costituzione italiana*, 23/05/2011, in <http://www.giurcost.org/studi/guarinotre.pdf>.

GUAZZAROTTI A., *Bilanciamenti e fraintendimenti: ancora su Corte costituzionale e CEDU*, in *QC*, 2010, p. 592 ss.

GUILLAUME G., *L'introduction et l'exécution dans les ordres juridiques des États des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies prises en vertu du Chapitre VII de la Charte*, in *RIDC*, 1998, p. 539 ss.

HALBERSTAM D., STEIN E., *The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order*, in *CMLR*, 2009, vol. 46, p. 13 ss.

HAPPOLD M., *Bankovic v. Belgium and the Territorial Scope of the European Convention on Human Rights*, in *HRLR*, 2003, p. 77 ss.

HAPPOLD M., *Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations*, in *LJIL*, 2003, p. 593 ss.

HARPAZ G., *Judicial Review by the European Court of Justice of UN "Smart Sanctions" Against Terror in the Kadi Dispute*, in *Eur. Foreign Affairs Review*, 2009, p. 65 ss.

HARPAZ G., *The European Court of Justice and its Relationship with the European Court of Human Rights: the Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy* in *CMLR*, vol. 46, 2009, p. 105 ss.

HARRIS D. J., O'BOYLE M., WARBRICK C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2009.

HEDIGAN J., *The European Convention on Human Rights and Counter-Terrorism*, in *Fordham ILJ*, 2005, p. 392 ss.

HENNING V. H., *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: Has the United Kingdom made a Valid Derogation from the European Convention on Human Rights?*, in *AUILR*, 2002, vol. 17, p. 1263 ss.

HERNDL K., *Reflections on the Role, Functions, Procedures of the Security Council of the United Nations*, in *Recueil des Cours*, 1987, vol. 206, p. 322 ss.

HIGGINS R., *The development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Oxford, 1963.

HIGGINS R., *Derogations under Human Rights Treaties*, in *BYIL*, 1976-77, p. 281 ss.

HOFFMEISTER F., *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland. ECHR review of national measures enforcing EC regulation implementing UN Security Council decisions*, in *AJIL*, 2006, p. 442 ss.

HOVELL D., *A House of Kadis? Recent Challenges to the UN Sanctions Regime and the Continuing Response to the ECJ Decision in Kadi*, in <http://www.ejiltalk.org>.

HUDSON A., *Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Rights*, in *Berkeley J. Int. L.*, 2007, p. 203 ss.

IAPPICCHINO L., *La teoria dei controlimiti nel bilanciamento tra lotta al terrorismo e tutela dei diritti umani*, in *Tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, a cura di P. Gargiulo, M. C. Vitucci, Napoli, 2009, p. 145 ss.

INGRAVALLO I., *L'attuazione in Italia delle "liste" anti-terrorismo e la loro rilevanza nel processo penale*, in *DUDI*, 2008, p. 561 ss.

INGRAVALLO I., *Terrorismo: la Comunità europea può adottare i regolamenti sul congelamento dei fondi*, in *Guida al diritto - Diritto comunitario e internazionale*, n. 5, sett. - ott. 2008, p. 39 ss.

IVALDI P., *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di S. M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria, III ed., Torino, 2006, p. 125 ss.

IVALDI P., *Convenzione europea sui diritti umani e giurisdizioni nazionali*, in *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, a cura di G. Venturini, S. Bariatti, Milano, 2009, vol. I, p. 399 ss.

JACQUE J. P., *L'arrêt Bosphorus, une jurisprudence "Solange II" de la Cour européenne des droits de l'homme?*, in *RTDE*, 2005, p. 756 ss.

JACQUE J. P., *Primauté du droit international et protection des droits fondamentaux: à propos de l'arrêt Kadi de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *L'Europe des libertés*, 2008, n. 27 (sept. 2008), p. 11 ss.

JACQUE J. P., *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *CMLR*, 2011, p. 995 ss.

JIMENEZ DE ARECHAGA E., *United Nations Security Council*, in *EPIL*, Amsterdam, 2000, p. 1170 ss.

KALALA T., *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, Bruxelles, 2009.

KARAGIANNIS S., *Le territoire d'application de la Convention européenne des droits de l'homme. Vetera et Nova*, in *RTDH*, 2005, p. 33 ss.

KELLER H., *The UN anti-terror sanctions: regime under pressure*, in *HRLR*, 2009, p. 257 ss.

KING H., *The extraterritorial Human Rights Obligations of States*, in *HRLR*, 2009, p. 521 ss.

KIRSCHNER A. J., *Security Council Resolution 1904 (2009): A Significant Step in the Evolution of the Al-Qaida and Taliban Sanctions Regime?*, in *ZAöRV*, 2010, p. 585 ss.

KLEIN P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998.

KLEIN P., *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, in *AFDI*, 2007, p. 43 ss.

KOLB R., *Does Article 103 of the Charter of the United Nations Apply only to Decisions or also to Authorizations adopted by the Security Council?*, in *ZAöRV*, 2004, p. 21 ss.

KOLB R., *Le contrôle des résolutions contraignantes du Conseil de Sécurité des Nations Unies par des juridictions internationales ou nationales sous l'angle du jus cogens*, in *RSDIE*, 2008, p. 401 ss.

KONDOCH B., *Human Rights Law and UN Peace Operations in Post-conflict Situations*, in *The UN, Human Rights and Post-Conflict Situations*, a cura di N. D. White, D. Klassen, Manchester, 2005, p. 19 ss.

KRENC F., *La Belgique "condamnée" pour la première fois par le Comité des droits de l'homme sur fond de lutte contre le terrorisme: cap sur Genève!*, in *Journal des tribunaux*, 2009, n. 6367 (24 oct. 2009), p. 621 ss.

KUNOY B., DAWES A., *Plate Tectonics in Luxembourg: the Ménage à Trois between EC Law, International Law and the European Convention on Human Rights following the Un Sanctions Cases*, in *CMLR*, vol. 46, 2009, p. 73 ss.

LABAYLE H., *Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme: les black lists de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice*, in *RTDE*, 2009, p. 231 ss.

LADENBURGER C., *Vers l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *RTDE*, 2011, p. 20 ss.

LAGRANGE E., *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, 1999.

LAGRANGE E., *L'application de la Convention de Rome à des actes accomplis par les Etats parties en dehors du territoire national*, in *RGDIP*, 2008, p. 521 ss.

LAGRANGE P., *Responsabilité des Etats pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Observations à propos de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre) sur la recevabilité des requêtes Behrami et Behrami c. France et Saramati c. Allemagne, France et Norvège, 31 mai 2007*, in *RGDIP*, 2008, p. 85 ss.

LAGRANGE E., EISEMANN P. M., *Article 41*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, a cura di J. P. Cot, A. Pellet, Paris, 2005, vol. I, p. 1214 ss.

LALY-CHEVALIER C., *Les opérations militaires et civiles des Nations Unies et la Convention européenne des droits de l'homme (Cour. eur. dr. h., gde ch., décision du 31 mai 2007, Behrami et Saramati)*, in *RBDI*, 2007, p. 627 ss.

LANFRANCHI M. P., *La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité*, in *AFDI*, 1997, p. 31 ss.

LANG A., *Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, 2002.

LARSEN K. M., *Attribution of Conduct in Peace Operations: the "Ultimate Authority and Control" Test*, in *EJIL*, 2008, p. 509 ss.

LATTANZI F., *Consiglio di Sicurezza*, in *EG*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2000, p. 1 ss.

LAVRANOS N., *Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance*, in *Eur. Foreign Affairs Review*, 2006, p. 471 ss.

LAVRANOS N., *Judicial Review of UN Sanctions by the European Court of Justice*, in *NJIL*, 2009, p. 343 ss.

LAVRANOS N., *Protecting European Law from International Law*, in *Eur. Foreign Affairs Review*, 2010, p. 265 ss.

LAVRANOS N., *The Impact of the Kadi Judgment on the International Obligations of the EC Member States and the EC*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, a cura di M. Cremona, F. Francioni, S. Poli, EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, p. 47 ss.

LAZZERINI N., *La tutela giurisdizionale degli individui rispetto agli atti PESC nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, in *RDI*, 2009, p. 1086 ss.

LEBECK C., *The European Court of Human Rights on the Relation between ECHR and EC-Law: the Limits of Constitutionalisation of Public International Law*, in *ZöR*, 2007, p. 195 ss.

LOCK T., *EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasbourg*, in *ELR*, 2010, p. 777 ss.

LOCK T., *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy of the EU legal order*, in *CMLR*, 2011, p. 1025 ss.

LO SAVIO C. M., *Embargo e lettere di credito*, in *RDI*, 1996, p. 685 ss.

LUGATO M., *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *RDI*, 2001, p. 1009 ss.

LUGATO M., *Trattati di estradizione e norme internazionali sui diritti umani*, Torino, 2006.

LUGATO M., *Gli obblighi degli Stati fra primato della Carta e primato dei diritti umani*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008), a cura di F. Salerno, Padova, 2010, p. 127 ss.

LUGATO M., *Obblighi internazionali confliggenti e responsabilità dello Stato parte della Convenzione europea nel caso Al-Saadoon*, in *RDI*, 2011, p. 459 ss.

LUGATO M., *Struttura e contenuto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo al vaglio della Corte costituzionale*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, a cura di F. Salerno, R. Sapienza, Torino, 2011, p. 61 ss.

LYSEN G., *Targeted UN Sanctions: Application of Legal Sources and Procedural Matters*, in *NJIL*, 2003, p. 291 ss.

MALENOVSKY J., *L'enjeu délicat de l'éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: de graves différences dans l'application du droit international, notamment général, par les juridictions de Luxembourg et Strasbourg*, in *RGDIP*, 2009, p. 753 ss.

MALINVERNI G., *Il diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale: osservazioni sull'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 1989, p. 396 ss.

MANCINI M., *Sull'attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *RDI*, 2000, p. 1027 ss.

MANIN P., *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, a cura di L. S. Rossi, Milano, 2004, p. 255 ss.

MANSSON K., *UN Peace Operations and Security Council Resolutions: A Tool for Measuring the Status of International Human Rights Law?*, in *NQHR*, 2008, p. 79 ss.

MARCHISIO S., *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000.

MARCHISIO S., *Il primato della Carta e la Comunità europea*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008), a cura di F. Salerno, Padova, 2010, p. 87 ss.

MARCIALI S., *Le droit à un recours effectif en droit de l'Union européenne: quelques progrès, beaucoup d'ambiguïtés*, in *RTDH*, 2007, p. 1153 ss.

MARTINEZ L. M. H., *The legislative Role of the Security Council in its Fights Against Terrorism: legal, political and practical Limits*, in *ICLQ*, 2008, p. 333 ss.

MASTROIANNI R., *Anche le leggi precedenti la Convenzione europea dei diritti dell'uomo debbono essere rimosse dalla Corte costituzionale?*, in *RDI*, 2008, p. 456 ss.

MASTROIANNI R., *L'ordinamento giuridico nazionale nei rapporti con le regole comunitarie e dell'Unione europea. La posizione della Corte costituzionale italiana*, in *Dir. comunitario e scambi int.*, 2009, p. 437 ss.

MCDONALD R. ST. J., *The Margin of appreciation Doctrine*, in *The European System for the Protection of Human Rights*, a cura di R. St. J. McDonald, F. Matscher, H. Petzold, Dordrecht, Boston, London, 1993, p. 83 ss.

MCLACHLAN C., *The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention*, in *ICLQ*, 2005, p. 279 ss.

MEGRET F., HOFFMANN M., *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, in *HRQ*, 2003, p. 314 ss.

MELCHIOR M., *L'arrêt Bosphorus c. Irlande de la Cour européenne des droits de l'homme du 30 juin 2005 : un arrêt étrange au sujet de la relation entre droit communautaire et droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue de la faculté de droit de l'Université de Liège*, 2006, p. 245 ss.

MENGOZZI P., *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne dans la perspective de son adhésion à la CEDH*, in *DUE*, 2010, p. 231 ss.

MERON T., *On a Hierarchy of International Human Rights*, in *AJIL*, 1986, p. 1 ss.

MERRILLS J. G., ROBERTSON A. H., (a cura di), *Human Rights in Europe: A study of the European Convention on Human Rights*, Manchester, 2001.

MESSINEO F., *The House of Lords in Al-Jedda and Public International Law: Attribution of Conduct to UN-Authorized Forces and Power of Security Council to Displace Human Rights*, in *NILR*, 2009, p. 35 ss.

MEUNIER J., *La notion de procès équitable devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Procès équitable et enchevêtrement des espaces normatifs*, a cura di H. Ruiz Fabri, Paris, 2003, p. 185 ss.

MILANOVIC M., *From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties*, in *HRLR*, 2008, p. 411 ss.

MILANOVIC M., *The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium: A Missed Opportunity*, in *Gottingen Journal of International Law*, 2009, p. 519 ss.

MILANOVIC M., PAPIĆ T., *As Bad as it Gets: The European Court of Human Rights' Behrami and Saramati Decision and General International Law*, in *ICLQ*, 2009, p. 267 ss.

MOCK H., *Guerre contre le terrorisme et droits de l'homme. Réflexions à propos du rapport de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) intitulé «L'antiterrorisme à l'épreuve des droits de l'homme: les clés de la compatibilité»*, in *RTDH*, 2006, p. 23 ss.

MOCK H., BORGHI A., *Vers une sortie de labyrinthe des listes antiterroristes de l'ONU? L'affaire Nada, en instance à Strasbourg, à la lumière de l'arrêt Al Barakaat et Kadi de la CJCE (3 septembre 2008)*, in *Les droits de l'homme en évolution. Mélanges en l'honneur du professeur Petros J. Parabas*, a cura di J. Yacoub, Bruxelles, 2009, p. 393 ss.

MORI P., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Patto delle Nazioni Unite e Costituzione italiana*, in *RDI*, 1983, p. 306 ss.

NAERT F., *Binding International Organizations to Member State Treaties or Responsibility of Member States for their Own Actions in the Framework of International Organizations*, in *Accountability for Human Rights Violations by International Organizations*, a cura di J. Wouters, E. Brems, S. Smis, P. Schmitt, Antwerp-Oxford-Portland, 2010, p. 129 ss.

NALIN E., *Misure europee anti-terrorismo e diritti umani*, in *CI*, 2004, p. 281 ss.

NAPOLETANO N., *Gli effetti e l'esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità e ordinamenti sovranazionali*, a cura di A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano, Padova, 2010, p. 133 ss.

NAPOLETANO N., *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità e ordinamenti sovranazionali*, a cura di A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano, Padova, 2010, p. 3 ss.

NAPOLETANO N., *Rango ed efficacia delle norme della CEDU nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *DUDI*, 2010, p. 194 ss.

NAUD F., *L'embargo: une valse à trois temps Nations Unies, Union européenne et Etats membres*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1997, p. 25 ss.

NESI G., *Nazioni Unite e rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo internazionale alla luce del rapporto del relatore speciale dell'Onu*, in *CI*, 2011, p. 73 ss.

NETTESHEIM M., *U.N. Sanctions Against Individuals - A Challenge to the Architecture of European Union Governance*, in *CMLR*, 2007, vol. 44, p. 567 ss.

NIGRO R., *Il caso Al-Skeini dinanzi alla House of Lords e la nozione di giurisdizione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2007, p. 1106 ss.

NIGRO R., *I casi Al-Skeini e Al-Jedda dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *DUDI*, 2011, p. 616 ss.

NOLTE G., *The Limits of the Security Council's Powers and its Functions in the International Legal System: Some Reflections*, in *The Role of Law in International Politics*, a cura di M. Byers, Oxford, 2000, p. 315 ss.

NOTO M. C., *Il terrorismo internazionale e le sanzioni del Consiglio di sicurezza nella giurisprudenza italiana: il caso Daki*, in *RDIPP*, 2008, p. 731 ss.

NOVI C., *Le sanzioni contro i talibani, Osama Bin Laden e Al-Qaeda al vaglio del Tribunale di primo grado della Comunità europea per (presunta) violazione dei diritti fondamentali*, in *DPCE*, 2006, p. 1259 ss.

NOWAK M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl, 2005.

OLIVIER C., *Human Rights Law and the International Fight Against Terrorism: How do Security Council Resolutions Impact on States' Obligations Under International Human Rights Law? (Revisiting Security Council Resolution 1373)*, in *NJIL*, 2004, p. 399 ss.

ORAA J., *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Oxford, 1992.

ORAKHELASHVILI A., *The Impact of Peremptory Norms on Interpretation and Application of the UN Security Council Resolutions*, in *EJIL*, 2005, p. 59 ss.

ORAKHELASHVILI A., *The Acts of the Security Council: Meaning and Standards of Review*, in *Max Planck UNYB*, 2007, p. 143 ss.

ORAKHELASHVILI A., *R (on the Application of Al-Jedda) (FC) v. The Secretary of State for Defence (2007) UKHL 58*, in *AJIL*, 2008, p. 337 ss.

OSTERDAHL I., *Threat to Peace. The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala, 1998.

OVEY C., WHITE R., *Jacobs, White and Ovey. The European Convention on Human Rights*, Oxford, 2010.

PADELLETTI M. L., *Art. 1 Protezione della proprietà*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S., Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, 2001, Padova, p. 801 ss.

PADELLETTI M. L., *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2003.

PADELLETTI M. L., *Le sezioni unite correggono la rotta: verso un'interpretazione della legge Pinto conforme alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2004, p. 458 ss.

PADELLETTI M. L., *Indennità di esproprio e obblighi internazionali dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *RDI*, 2008, p. 143 ss.

PADELLETTI M. L., *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani tra obblighi internazionali e rispetto delle norme costituzionali*, in *DUDI*, 2008, p. 349 ss.

PADELLETTI M. L., *Gli effetti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza sul diritto di proprietà*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008), a cura di F. Salerno, Padova, 2010, p. 221 ss.

PADELLETTI M. L., *Il parametro costituzionale di legittimità della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, a cura di F. Salerno, R. Sapienza, Torino, 2011, p. 79 ss.

PAGANI F., *Note sulla partecipazione dell'Italia alle operazioni di interdizione navale in Adriatico e riflessi nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto marittimo*, 1994, p. 827 ss.

PALADINI L., *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *DUE*, 2009, p. 341 ss.

PALCHETTI P., *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *RDI*, 2007, p. 681 ss.

PALCHETTI P., *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale di una risoluzione del Consiglio di sicurezza?*, in *RDI*, 2008, p. 1085 ss.

PANELLA L., *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in *Il trattato di Lisbona tra conferme e novità*: Messina 26-27 giugno 2009, a cura di C. Zanghì e L. Panella, Torino, 2010, p. 341 ss.

PAONE P., *Primato del diritto comunitario e disapplicazione del diritto degli Stati membri*, in *RDI*, 1978, p. 429 ss.

PARISI N., *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *DUE*, 2009, p. 653 ss.

PAVONI R., *Freedom to Choose the Legal Means for Implementing UN Security Council Resolutions and the ECJ Kadi Judgment: A Misplaced Argument Hindering the Enforcement of International Law in the EC*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, a cura di M. Cremona, F. Francioni, S. Poli, EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, p. 31 ss.

PEDRAZZI M., *La CEDU nell'ordinamento italiano*, in *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità e ordinamenti sovranazionali*, a cura di A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano, Padova, 2010, p. 595 ss.

PELLET A., *The International Court of Justice and the Political Organs of the United Nations. Some Further but Cursory Remarks*, in *Il ruolo del giudice internazionale nell'evoluzione del diritto internazionale e comunitario*. Atti del Convegno di Studi in memoria di Gaetano Morelli organizzato dall'Università di Reggio Calabria, a cura di F. Salerno, Padova, 1995, p. 115 ss.

PERASSI T., *Lezioni di diritto internazionale*, vol. II, Roma, 1938.

PERASSI T., *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, in *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1958, p. 417 ss.

PERTICI A., ROMBOLI R., *Art. 13 Diritto ad un ricorso effettivo*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova, 2001, p. 377 ss.

PETTITI L. E., DECAUX E., IMBERT P. H. (a cura di), *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article*, Paris, 1999.

PETZOLD H., *The Convention and the Principle of Subsidiarity*, in *The European System for the Protection of Human Rights*, a cura di R. St. J. McDonald, F. Matscher, H. Petzold, Dordrecht, Boston, London, 1993, p. 41 ss.

PICCHIO FORLATI M. L., *La sanzione nel diritto internazionale*, Padova, 1974.

PICCHIO FORLATI M. L., (a cura di), *Le Nazioni Unite*, Torino, 2000.

PICCHIO FORLATI M. L., SICILIANOS L. A. (a cura di), *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden-Boston, 2004.

PIETROBON A., *Il sinallagma negli accordi internazionali*, Padova, 1999.

PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, parte V, p. 194 ss.

PIOLETTI A., *Terrorismo, quelle black list di Onu e Ue. Stop al rischio di prove legali anomale*, in *D&G*, 2006, fasc. n. 37, p. 80 ss.

PIRRONE P., *L'attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, vol. I, p. 563 ss.

PIRRONE P., *Ancora sui rapporti tra ONU e CE in materia di lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali: la sentenza del Tribunale di primo grado nel caso Othman*, in *DUDI*, 2009, p. 654 ss.

PIRRONE P., *Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia relativa ai casi Kadi e Al Barakaat*, in *DUDI*, 2009, p. 55 ss.

PISILLO MAZZESCHI R., *Sulla applicabilità diretta e il rango delle norme della Cedu nell'ordinamento italiano: due recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, a cura di F. Salerno, R. Sapienza, Torino, 2011, p. 41 ss.

POCAR F., *Brevi note su terrorismo e diritto internazionale*, in *Il Politico*, 2007, fasc. n. 3, p. 69 ss.

POLAKIEWICZ J., *The Relationship between the European Convention on Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights. Some proposals for a coherent system of human rights protection in Europe*, in *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, a cura di V. Kronenberger, The Hague, 2001, p. 69 ss.

POLLICINO O., SCIARABBA V., *Misure anti-terrorismo: la Corte di giustizia riafferma i diritti e i principi fondamentali europei ribaltando una sentenza del Tribunale di primo grado (a commento della sentenza del 3 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

POTTEAU A., *A propos d'un pis-aller: la responsabilité des Etats membres pour l'incompatibilité du droit de l'Union avec la Convention européenne des droits de l'homme*, in *RTDE*, 2009, p. 697 ss.

POTTEAU A., *Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE?*, in *RGDIP*, 2011, p. 77 ss.

POWELL C. H., *The Legal Authority of the United Nations Security Council*, in *Security and Human Rights*, a cura di B. J. Goold, L. Lazarus, Oxford, 2007, p. 157 ss.

PUSTORINO P., *Responsabilità degli Stati parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per il bombardamento NATO alla radio-televisione Serba: il caso Bankovic*, in *CI*, 2001, p. 695 ss.

PUSTORINO P., *Le liste di terroristi nella giurisprudenza comunitaria: la Corte di Giustizia rovescia la posizione del Tribunale di primo grado*, in *Tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, a cura di P. Gargiulo, M. C. Vitucci, Napoli, 2009, p. 115 ss.

QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, V ed., Napoli, 1968.

RAMCHARAN B. G., *The Security Council and the Protection of Human Rights*, The Hague, 2002.

RASPADORI F., *I trattati internazionali sui diritti umani e il giudice italiano*, Milano, 2000.

RAYMOND J., *A contribution to the interpretation of Article 13 of the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Review*, 1980, vol. V, p. 161 ss.

REBASTI S., *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri ad un'organizzazione internazionale: la decisione nel caso Gasparini*, in *RDI*, 2010, p. 65 ss.

REICH J., *Due Process and Sanctions Targeted Against Individuals Pursuant to U.N. Resolution 1267 (1999)*, in *Yale JIL*, 2008, p. 505 ss.

REINISCH A., *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, in *AJIL*, 2001, p. 851 ss.

RESS G., *Interpretation of the Charter*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, Oxford, 1994, p. 25 ss.

RESS G., *Problems of Extraterritorial Human Rights Violations. The Jurisdiction of the European Court of Human Rights: the Bankovic Case*, in *IYIL*, 2002, p. 51 ss.

RESS G., *Reflections on the Protection of Property under the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, a cura di S. Breitenmoser, Baden - Baden, 2007, p. 625 ss.

RINOLDI D., *Atti delle organizzazioni internazionali*, in EG, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, p. 1 ss.

RONZITTI N., *Raids aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in RDI, 1999, p. 476 ss.

ROUCOUNAS E., *Engagements parallèles et contradictoires*, in *Recueil des Cours*, 1987, vol. 206, p. 9 ss.

ROUCOUNAS E., *L'application du droit dérivé des organisations internationales dans l'ordre juridique interne*, in *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Etude de la pratique en Europe*, a cura di P. Eisemann, The Hague-London-Boston, 1996, p. 39 ss.

ROSAND E., *Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee and the Fight against Terrorism*, in AJIL, 2003, p. 333 ss.

ROSAND E., *The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions*, in AJIL, 2004, p. 745 ss.

ROSENNE S., *Developments in the Law of Treaties (1946-1986)*, Manchester, 1989.

ROSI E., *Quella lista nera dei predicatori d'odio. Se i diritti degli imputati sono a rischio*, in D&G, 2005, fasc. n. 44, p. 76 ss.

ROSSI L. S., *Il parere 2/94 sull'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in DUE, 1996, p. 839 ss.

ROSTOW N., *Before and After: The changed UN Response to Terrorism since 11Th*, in CILJ, 2002, p. 475 ss.

RUGGERI A., *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale- astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, in DPCE, 2008, p. 215 ss.

RUGGERI A., *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. n. 311 e 317 del 2009)*, in www.forumcostituzionale.it.

RUGGERI A., *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, in www.forumcostituzionale.it.

RUSSO D., *Una decisione della Corte di Strasburgo verso l'affermazione di un controllo sull'operato della Corte di giustizia*, in RDI, 2009, p. 1119 ss.

SACCUCCI A., *Rango e applicazione della CEDU nell'ordinamento interno secondo le sentenze della Corte costituzionale sull'art. 117 Cost.: un passo avanti, due indietro?*, in *Dir. uomo*, 2007, p. 26 ss.

SALERNO F., (a cura di), *Il ruolo del giudice internazionale nell'evoluzione del diritto internazionale e comunitario*. Atti del Convegno di Studi in memoria di Gaetano Morelli organizzato dall'Università di Reggio Calabria, Padova, 1995.

SALERNO F., *L'impatto del "fattore internazionale" sulla Costituzione: il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, a cura di L. Daniele, Napoli, 2006, p. 137 ss.

SALERNO F., *Vincolo costituzionale all'attuazione dell'obbligo di riparazione stabilito dalla Corte EDU*, in *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*. Atti del seminario Ferrara, 9 marzo 2007, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 2007, p. 225 ss.

SALERNO F., *Quale "comunità di diritto" per il signor Kadi?*, in *RDI*, 2009, p. 110 ss.

SALERNO F., *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo internazionale*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008), a cura di F. Salerno, Padova, 2010, p. 161 ss.

SALERNO F., *La garanzia costituzionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2010, p. 637 ss.

SALERNO F., (a cura di), *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008), Padova, 2010.

SALERNO F., *Diritto internazionale. Principi e norme*, II ed., Padova, 2011.

SALERNO F., SAPIENZA R. (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, Torino, 2011.

SALVATO L., *La tutela dei diritti fondamentali nelle fonti interne ed "esterne": poteri e compiti del giudice "comune"*, in *DUE*, 2011, p. 259 ss.

SANNA C., *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici italiani ed europei*, Milano, 2008.

SANTORI V., *The UN Security Council (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-Terrorism*, in *International Cooperation in Counter-Terrorism*, a cura di G. Nesi, Aldershot- Burlington, 2006, p. 89 ss.

SAPIENZA R., *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 1991, p. 571 ss.

SAPIENZA R., *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2001, p. 277 ss.

SAPIENZA R., *Convenzione europea dei diritti umani e Human Rights Act 1998: in margine all'obbligo delle Corti inglesi "to take into account" la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *DUDI*, 2008, p. 253 ss.

SAPIENZA R., *Occupazione britannica dell'Irak e tutela dei diritti dell'uomo: il caso Al-Jedda dinanzi alla Camera dei Lords*, in *DUDI*, 2008, p. 402 ss.

SARI A., *Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: the Behrami and Saramati Cases*, in *HRLR*, 2008, p. 151 ss.

SAROOSHI D., *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation of Its Chapter VII Powers*, Oxford, 1999.

SAVINO M., *La disciplina italiana della lotta al finanziamento del terrorismo*, in *GDA*, 2008, p. 497 ss.

SAVINO M., *Libertà e sicurezza nella lotta al terrorismo: quale bilanciamento?*, in *GDA*, 2008, p. 1096 ss.

SCHEININ M., *Is the ECJ Ruling in Kadi Incompatible with International Law?*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, a cura di M. Cremona, F. Francioni, S. Poli, EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, p. 57 ss.

SCHREUER C. H., *The Relevance of United Nations Decisions in Domestic Litigation*, in *ICLQ*, 1978, p. 1 ss.

SCHWEIGMAN D., *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter. Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, The Hague-London-Boston, 2001.

SCIARABBA V., *I diritti ed i principi fondamentali nazionali ed europei e la problematica comunitarizzazione delle risoluzioni antiterrorismo dell'Onu, 23/12/2005*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

SCISO E., *Gli accordi internazionali confliggenti*, Bari, 1986.

SCISO E., *On Article 103 of the Charter of the United Nations in the Light of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, in *Osterreichische Zeitschrift fur offentliches Recht und Volkerrecht*, 1987, vol. 38, p. 161 ss.

SCISO E., *Può la Corte internazionale di giustizia rilevare l'invalidità di una decisione del Consiglio di sicurezza?*, in *RDI*, 1992, p. 369 ss.

SCISO E., *Fundamental Rights and the Article 103 of the UN Charter before the Court of First Instance of the European Communities*, in *IYIL*, 2005, p. 137 ss.

SCISO E., *Libertà fondamentali della persona e misure di contrasto al terrorismo internazionale: Governo, Parlamento e giudici britannici a confronto*, in *RDI*, 2005, p. 464 ss.

SCISO E., *Articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite e problemi di giustiziabilità dei diritti fondamentali davanti al giudice comunitario*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, vol. II, p. 1231 ss.

SCISO E., (a cura di), *Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, Roma, 2008.

SCISO E., *Il principio dell'interpretazione conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la confisca per lottizzazione abusiva*, in *RDI*, 2010, p. 131 ss.

SCOVAZZI E., *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni tra servizi informativi italiani e stranieri*, in *RDI*, 2009, p. 959 ss.

SEATZU F., *La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo Trattato di Lisbona*, in *CI*, 2009, p. 43 ss.

SEATZU F., *Sulla primauté della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento giuridico italiano*, in *SIE*, 2011, p. 265 ss.

SERGES G., *Art. 117, primo comma*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, vol. III, p. 2213 ss.

SHAH S., *From Westminster to Strasbourg: A. and others v. United Kingdom*, in *HRLR*, 2009, p. 473 ss.

SIMMA B., *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in *EJIL*, 1999, p. 1 ss.

SIMMA B., (a cura di), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, 2002.

SIMON D., *Kadi II: le Tribunal construit une théorie de l'intensité du contrôle de la légalité des mesures antiterroristes en prenant certaines distances avec l'arrêt Kadi I de la Cour de justice*, in *Europe*, 2010, vol. 20, fasc. n. 11, p. 12 ss.

SKUBISZEWSKI K., *Remarks on the Interpretation of the United Nations Charter*, in *Volkerrecht als Rechtsordnung, International Gerichtsbarkeit, Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler*, a cura di R. Bernhardt, Berlin, 1983, p. 891 ss.

SMYTH K., R. (*on the application of Al-Jedda*) v. *Secretary of State for Defence: Human Rights and Accountability in International Military Operations*, in *EHRLR* 2008, p. 606 ss.

SONNENFELD R., *The Obligation of Un Member States to Accept and Carry Out the Decisions of the Security Council*, in *Polish Yearbook of International Law*, 1976, p. 129 ss.

SONNENFELD R., *Resolutions of the United Nations Security Council*, Dordrecht, 1988.

SOREL J. M., *Les ordonnances de la Cour internationale de justice du 14 avril 1992 dans l'affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Libye c. Royaume Unie et Libye c. Etats Unis)*, in *RGDIP*, 1993, p. 689 ss.

SOREL J. M., *L'élargissement de la notion de menace contre la paix*, in *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloques de Rennes, a cura di SFDI, Paris, 1995, p. 18 ss.

SOREL J. M., *Article 31. Règle générale d'interprétation*, in *Les Conventions de Vienne sur les droit des traités. Commentaire article par article*, a cura di O. Corten, P. Klein, Bruxelles, 2006, p. 1289 ss.

SORRENTINO F., *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *DPCE*, 2002, p. 1355 ss.

SOTTIAUX S., *Terrorism and the Limitation of Rights: the ECHR and the US Constitution*, Oxford-Portland, 2008.

SPERDUTI G., *Il primato del diritto internazionale nel sistema del diritto interno*, in *RDI*, 1978, p. 205 ss.

SPOSETTI S., *Art. 15, Deroga in caso di urgenza*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di C. De Filippi, D. Bosi, R. Harvey, Napoli, 2006, p. 511 ss.

STARACE V., CANNONE A. (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e comunitaria 1977-2000*, Napoli, 2001.

STARMER K., *Responsibility for Troops Abroad: UN Mandated Forces and Issues of Human Rights Accountability*, in *EHRLR*, 2008, p. 318 ss.

STEIN E., *Application and Enforcement of International Organization Law by National Authorities and Courts*, in *The Effectiveness of International Decisions*, a cura di S. M. Schwebel, Leiden, 1971, p. 66 ss.

STENHAMMAR F., *United Nations Targeted Sanctions, the International Rule of Law and the European Court of Justice's Judgement in Kadi and Al-Barakaat*, in *NJIL*, 2010, p. 113 ss.

STROZZI G., *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *SIE*, 2009, p. 29 ss.

STURMA P., *La participation de la Communauté européenne à des «sanctions» internationales*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1993, p. 250 ss.

SUDRE F., *Existe t-il un ordre public européen?*, in *Quelle Europe pour les droits de l'homme? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une «union plus étroite»*, a cura di P. Tavernier, Bruxelles, 1996, p. 39 ss.

SUDRE F., *Le "droit au respect de ses biens" au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *La protection du droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme*, a cura di Institut des droits de l'homme des avocats européens, Bruxelles, 2005, p. 1 ss.

SUMMERS S. J., *Fair Trials. The European Criminal Procedural Tradition and the European Court of Human Rights*, Oxford-Portland, 2007.

SVENSSON- MCCHARTY A. L., *The International Law of Human Rights and States of Exception*, The Hague-Boston-London, 1998.

SZASZ P. C., *The Security Council Starts Legislating*, in *AJIL*, 2002, p. 901 ss.

SZUREK S., *La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du Chapitre VII: un laboratoire normatif*, in *RGDIP*, 2005, p. 5 ss.

TALMON S., *The Security Council as World Legislature*, in *AJIL*, 2005, p. 175 ss.

TAVERNIER P., *Art. 15*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article*, a cura di L. E. Pettiti, E. Decaux, P. H. Imbert, Paris, 1999, p. 489 ss.

TERCINET J., *Le pouvoir normatif du Conseil de Sécurité: le Conseil de Sécurité peut-il légiférer?*, in *RBDI*, 2004, p. 528 ss.

TERRASI A., *Congelamento dei beni di organizzazioni terroristiche e tutela dei diritti umani nell'ordinamento comunitario*, in *DUDI*, 2007, p. 423 ss.

TERRASI A., *Il giudice amministrativo e l'applicabilità diretta della CEDU all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *DUDI*, 2010, p. 683 ss.

TESAURO G., *Costituzione e norme esterne*, in *DUE*, 2009, p. 195 ss.

THALLINGER G., *Sense and Sensibility of Human Rights Obligations of United Nations Security Council*, in *ZAöRV*, 2007, p. 1015 ss.

THOUVENIN J. M., *Article 103*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, a cura di J. P. Cot, A. Pellet, Paris, 2005, p. 2133 ss.

TIEWUL S. A., *Binding Decisions of the Security Council within the Meaning of Article 25 of the United Nations Charter*, in *Indian JIL*, 1975, p. 195 ss.

TIGROUDJA H., *L'équité du procès pénal et la lutte internationale contre le terrorisme: réflexions autour de décisions internes et internationales récentes*, in *RTDH*, 2007, p. 3 ss.

TIZZANO A., *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *DUE*, 2007, p. 734 ss.

TIZZANO A., *Les Cours européennes et l'adhésion de l'Union à la CEDH*, in *DUE*, 2011, p. 29 ss.

TIZZANO A., *Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européennes dans la perspective de l'adhésion de l'Union à la Convention EDH*, in *RTDE*, 2011, p. 9 ss.

TOMASI L., *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela dei diritti fondamentali dopo il trattato di Lisbona*, in *Dalla Costituzione europea al trattato di Lisbona*, a cura di M. C. Baruffi, Padova, 2008, p. 149 ss.

TOMUSCHAT C., *Human Rights Between Idealism and Realism*, Oxford, 2003.

TOMUSCHAT C., *Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission; Case T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Council and Commission*, in *CMLR*, 2006, vol. 43, p. 537 ss.

TOMUSCHAT C., *R (on the Application of Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence. Human Rights in a Multi-Level System of Governance and the Internment of Suspected Terrorists*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2008, p. 15 ss.

TOMUSCHAT C., *The Kadi Case: What Relationship between the Universal Legal Order under the Auspices of the United Nations and the EU Legal Order?*, in *Challenging the EU Counter-terrorism Measures through the Courts*, a cura di M. Cremona, F. Francioni, S. Poli, EUI Working Papers, Academy of European Law, AEL 2009/2010, p. 11 ss.

TOUBLANC A., *L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations Unies*, in *RGDIP*, 2004, p. 439 ss.

TREVES T., FRIGESSI DI RATTALMA M., *Italie*, in *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Etude de la pratique en Europe*, a cura di P. Eisemann, The Hague-London-Boston, 1996, p. 365 ss.

TREVES T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005.

TREVES T., *Diritto individuale di petizione e sanzioni «intelligenti». Appunti*, in *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, a cura di G. Venturini, S. Bariatti, Milano, 2009, p. 913 ss.

TRIDIMAS T., *Economic Sanctions, Procedural Rights and Judicial Scrutiny: Post-Kadi Developments*, in *CYELS*, 2009-2010, vol. 12, p. 455 ss.

TRIDIMAS T., GUTIÉRREZ-FONS J. A., *EU Law, International Law and Economic Sanctions against Terrorism: the Judiciary in Distress?*, Research papers in law, College of Europe, European Legal Studies, n. 3/2008.

TULKENS F., *L'Union européenne devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *RUDH*, 2000, p. 50 ss.

TULKENS F., *Pour et vers une organisation harmonieuse*, in *RTDE*, 2011, p. 27 ss.

TULKENS F., CALLEWAERT J., *La Cour de Justice, la Cour européenne des droits de l'homme et la protections des droits fondamentaux*, in *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, a cura di M. Dony, E. Bribosia, Bruxelles, 2002, p. 177 ss.

TZANAKOPOULOS A., *An Effective Remedy for Josef K: Canadian Judge «Defies» Security Council Sanctions through Interpretation*, 19/06/2009, in <http://www.ejiltalk.org>.

TZANAKOPOULOS A., *United Nations Sanctions in Domestic Courts: From Interpretation to Defiance in Abdelrazik v. Canada*, in *JICJ*, 2010, p. 249 ss.

TZANOU M., EL DROUBI S., *Case T-318/01, Omar Mohammed Othman v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, Judgment of the Court of First Instance of 11 June 2009 (Seventh Chamber)*, nyr, in *CMLR*, 2010, vol. 47, p. 1233 ss.

VALENTI S., *La questione dell'applicabilità della Convenzione europea dei diritti dell'uomo alle forze di mantenimento della pace in Kosovo: i casi Behrami e Saramati*, in *Pace diritti umani*, 2008, fasc. n. 1, p. 81 ss.

VANDERPOORTER A., *L'application communautaire des décisions du Conseil de Sécurité*, in *AFDI*, 2006, p. 102 ss.

VAN DIJK P., VAN HOOFF G. H. J., VAN RIJN A., ZWAAK L., (a cura di), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen-Oxford, 2006.

VAN DIJK P., VIERING M., *Right to a Fair and Public Hearing*, in *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, a cura di P. Van Dijk, F. Van Hoof, A. Van Rijn, L. Zwaak, Antwerpen-Oxford, 2006, p. 511 ss.

VAN DROOGHENBROECK S., *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2001.

VAN HERIK L., *The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: in Need of Better Protection of the Individuals*, in *LJIL*, 2007, p. 797 ss.

VERDIRAME G., *Breaches of the European Convention on Human Rights Resulting from the Conduct of International Organisations*, in *EHRLR*, 2008, p. 209 ss.

VIARENGO I., *Deroghe e restrizioni alla tutela dei diritti umani nei sistemi internazionali di garanzia*, in *RDI*, 2005, p. 955 ss.

VIARENGO I., *Garanzie individuali e misure antiterrorismo: la difficile ricerca di un punto di equilibrio*, in *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, a cura di M. C. Baruffi, Padova, 2008, p. 185 ss.

VILLANI U., *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *DUE*, 2004, p. 73 ss.

VILLANI U., *I rapporti tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Costituzione nelle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Dir. uomo*, 2007, p. 46 ss.

VILLANI U., *L'attuazione da parte dell'Unione europea delle decisioni del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e la lotta al terrorismo*, in *La crisi dell'Unione europea: problematiche generali e verifiche settoriali*. Atti del Convegno Napoli 20-21 ottobre 2006, a cura di M. L. Tuffano, Napoli, 2007, p. 162 ss.

VILLANI U., *I "contro limiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, vol. II, p. 1297 ss.

VILLIGER M., *Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties in the Case Law of the European Court of Human Rights*, in *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress*, Köln, 2005, p. 317 ss.

VILLIGER M., *Commentary of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden, Boston, 2009, p. 415 ss.

VISMARA F., *Il problema dell'efficacia diretta delle decisioni del Consiglio di sicurezza: alcune riflessioni*, in *RDI*, 2011, p. 1065 ss.

WARBRICK C., *The Principles of the European Convention on Human Rights and the Response of States to Terrorism*, in *EHRLR*, 2002, p. 287 ss.

WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*. White Paper prepared by the Watson Institute, Targeted Sanctions Project, Brown University, 30 marzo 2006, in http://www.watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf.

WESSEL R., *The Kadi Case: Towards a More Substantive Hierarchy in International Law?*, in *IOLR*, 2008, p. 323 ss.

WHITE N. D., *Keeping the Peace. The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester, 1997.

WILDE R., *The “Legal Space” or “Espace juridique” of the European Convention on Human Rights: Is it Relevant to Extraterritorial State Action?*, in *EHRLR*, 2005, p. 115 ss.

WOLFRUM R., *Preamble*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di B. Simma, 2002, vol. I, p. 33 ss.

WOOD M. C., *The Interpretation of Security Council Resolutions*, in *Max Planck UNYB*, 1998, p. 73 ss.

WOUTERS J., BREMS E., SMIS S., SCHMITT P. (a cura di), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Antwerp-Oxford-Portland, 2010.

YOUROW H. C., *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, The Hague, 1996.

ZAGREBELSKY V., *La prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 19/12/2007, in <http://www.europeanrights.eu>.

ZANGHÌ C., *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze del 24 ottobre 2007*, in *Dir. uomo*, 2007, p. 50 ss.

ZASOVA S., *La lutte contre le terrorisme à l'épreuve de la jurisprudence du Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in *RTDH*, 2008, p. 481 ss.

ZIEGLER K. S., *Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The Kadi Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights*, in *HRLR*, 2009, p. 288 ss.

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA

Parere 11 aprile 1949, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations (Article 4 of the Charter)*, in *ICJ Reports* (1949), p. 174 ss.

Parere 11 luglio 1950, *International Status of South-West Africa*, in *ICJ Reports* (1950), p. 128 ss.

Parere 13 luglio 1954, *Effects of Awards of Compensation Made by the United States Administrative Tribunal*, in *I.C.J. Reports* (1954), p. 47 ss.

Parere 20 luglio 1962, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, in *ICJ Reports* (1962), p. 151 ss.

Parere 21 giugno 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, in *ICJ Reports* (1971), p. 16 ss.

Sentenza 20 dicembre 1974, *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*, in *ICJ Reports* (1974), p. 457 ss.

Sentenza 24 maggio 1980, *United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran (United States of America v. Iran)*, in *ICJ Reports* (1980), p. 3 ss.

Sentenza 26 novembre 1984, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. the United States of America) (Jurisdiction)*, in *ICJ Reports* (1984), p. 392 ss.

Sentenza 12 novembre 1991, *Arbitral Award of 13 July 1989 (Guinea Bissau v. Senegal)*, in *ICJ Reports* (1991), p. 53 ss.

Ordinanza 14 aprile 1992, *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. the United Kingdom), (Request of Provisional Measures)*, in *ICJ Reports* (1992), p. 3 ss.

Ordinanza 14 aprile 1992, *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), (Request of Provisional Measures)*, in *ICJ Reports* (1992), p. 114 ss.

Parere 8 luglio 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, in *ICJ Reports* (1996), p. 66 ss.

Sentenza 12 dicembre 1996, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America) (Preliminary Objections)*, in *ICJ Reports* (1996), p. 803 ss.

Sentenza 25 settembre 1997, *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, in *ICJ Reports* (1997), p. 7 ss.

Sentenza 27 giugno 2001, *La Grand (Germany v. the United States of America)*, in *ICJ Reports* (2001), p. 466 ss.

Sentenza 6 novembre 2003, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. the United States of America)*, in *ICJ Reports* (2003), p. 161 ss.

Sentenza 4 giugno 2008, *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, in *ICJ Reports* (2008), p. 177 ss.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Reperibili all'indirizzo <http://cmiskp.echr.coe.int>

Sentenza 1° luglio 1961, *Lawless v. Ireland* (n. 3), ric. n. 332/57

Sentenza 23 luglio 1968, *Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium (merits)*, ric. n. 1472/62, n. 1677/62, n. 1691/62, n. 1769/63, n. 1994/63 e n. 2126/64

Sentenza 17 gennaio 1970, *Delcourt v. Belgium*, ric. n. 2680/65

Sentenza 16 luglio 1971, *Ringeisen v. Austria*, ric. n. 2614/65

Sentenza 21 febbraio 1975, *Golder v. the United Kingdom*, ric. n. 4451/70

Sentenza 8 giugno 1976, *Engel and others v. the Netherlands*, ric. n. 5100/71, n. 5101/71, n. 5102/71, n. 5354/72 e n. 5370/72

Sentenza 18 gennaio 1978, *Ireland v. the United Kingdom*, ric. n. 5310/71

Sentenza 28 giugno 1978, *Konig v. Germany*, ric. n. 6232/73

Sentenza 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, ric. n. 5029/71

Sentenza 28 novembre 1978, *Luedicke, Belkacem and Koc v. Germany*, ric. n. 6210/73, n. 6877/75 e n. 7132/75

Sentenza 9 ottobre 1979, *Airey v. Ireland*, ric. n. 6289/73

Sentenza 24 ottobre 1979, *Winterwerp v. the Netherlands*, ric. n. 6301/73

Sentenza 23 giugno 1981, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, ric. n. 6878/75 e n. 7238/75

Sentenza 15 luglio 1982, *Eckle v. Germany*, ric. n. 8130/78

Sentenza 23 settembre 1982, *Sporrong and Lonnroth v. Sweden*, ric. n. 7151/75 e n. 7152/75

Sentenza 10 dicembre 1982, *Foti and others v. Italy*, ric. n. 7604/76, n. 7719/76, n. 7781/77 e n. 7913/77

Sentenza 25 marzo 1983, *Silver and others v. the United Kingdom*, ric. n. 5947/72, 6205/73, n. 7052/75, n. 7061/75, n. 7107/75, n. 7113/75 e n. 7136/75

Sentenza 26 ottobre 1984, *De Cubber v. Belgium*, ric. n. 9186/80

Sentenza 21 febbraio 1986, *James and others v. the United Kingdom*, ric. n. 8793/79

Sentenza 26 giugno 1986, *Van Marle and others v. the Netherlands*, ric. n. 8543/79, n. 8674/79, n. 8675/79 e n. 8685/79

Sentenza 8 luglio 1986, *Lithgow and others v. the United Kingdom*, ric. n. 9006/80, n. 9262/81, n. 9263/81, n. 9265/81, n. 9266/81, n. 9313/8 e n. 9405/81

Sentenza 17 ottobre 1986, *Rees v. the United Kingdom*, ric. n. 9532/81

Sentenza 24 ottobre 1986, *AGOSI v. the United Kingdom*, ric. n. 9118/80

Sentenza 18 dicembre 1986, *Johnston and Others v. Ireland*, ric. n. 9697/82

Sentenza 28 marzo 1987, *Leander v. Sweden*, ric. n. 9248/81

Sentenza 25 agosto 1987, *Lutz v. Germany*, ric. n. 9912/82

- Sentenza 27 aprile 1988, *Boyle and Rice v. the United Kingdom*, ric. n. 9659/82 e n. 9658/82
- Sentenza 7 ottobre 1988, *Salabiaku v. France*, ric. n. 10519/83
- Sentenza 29 novembre 1988, *Brogan and Others v. the United Kingdom*, ric. n. 11209/84, n. 11234/84, n. 11266/84 e n. 11386/85
- Sentenza 19 dicembre 1989, *Kamasinski v. Austria*, ric. n. 9783/82
- Sentenza 21 febbraio 1990, *Hakansson v. Sweden*, ric. n. 11855/85
- Sentenza 27 agosto 1991, *Philis v. Greece*, ric. n. 12750/87, n. 13780/88 e n. 14003/88
- Sentenza 15 giugno 1992, *Ludi v. Switzerland*, ric. n. 12433/86
- Sentenza 26 maggio 1993, *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, ric. n. 14553/89 e n. 14554/89
- Sentenza 27 ottobre 1993, *Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*, ric. n. 14448/88
- Sentenza 22 febbraio 1994, *Raimondo v. Italy*, ric. n. 12954/87
- Sentenza 19 aprile 1994, *Van De Hurk v. the Netherlands*, ric. n. 16034/90
- Sentenza 18 luglio 1994, *Venditelli v. Italy*, ric. n. 14804/89
- Sentenza 22 settembre 1994, *Hentrich v. France*, ric. n. 13616/88
- Sentenza 9 dicembre 1994, *Stran Greek Refineries and others v. Greece*, ric. n. 13427/87
- Sentenza 23 febbraio 1995, *Gasus Dossier-und Fordertechnik GmbH*, ric. n. 15375/89
- Sentenza 23 marzo 1995, *Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)*, ric. n. 15318/89
- Sentenza 5 maggio 1995, *Air Canada v. the United Kingdom*, ric. n. 18465/91
- Sentenza 28 settembre 1995, *Procola v. Luxembourg*, ric. n. 14570/89
- Sentenza 23 ottobre 1995, *Gradinger v. Austria*, ric. n. 15963/90
- Sentenza 20 novembre 1995, *Pressos Naviera SA v. Belgium*, ric. n. 17849/91
- Sentenza 22 febbraio 1996, *Bulut c. Austria*, ric. n. 17358/90
- Sentenza 26 marzo 1996, *Doorson v. the Netherlands*, ric. n. 20524/92
- Sentenza 16 settembre 1996, *Matos and Silva v. Portugal*, ric. n. 15777/89
- Sentenza 22 ottobre 1996, *Stubbings and others v. the United Kingdom*, ric. n. 22083/93 e n. 22095/93
- Sentenza 15 novembre 1996, *Chahal v. the United Kingdom*, ric. n. 22414/93
- Sentenza 12 dicembre 1996, *Loizidou v. Turkey*, ric. n. 15318/89
- Sentenza 18 marzo 1997, *Foucher v. France*, ric. n. 22209/93
- Sentenza 23 aprile 1997, *Van Mechelen and others v. the Netherlands*, ric. n. 21363/93, n. 21364/93, n. 21427/93 e n. 22056/93
- Sentenza 1° luglio 1997, *Gustafson v. Sweden*, ric. n. 23196/94
- Sentenza 25 novembre 1997, *Zana v. Turkey*, ric. n. 18954/91
- Sentenza 26 novembre 1997, *Sakik and others v. Turkey*, ric. n. 23878/94, n. 23879/94, n. 23880/94, n. 23881/94, n. 23882/94 e n. 23883/94
- Sentenza 28 novembre 1997, *Mentes v. the United Kingdom*, ric. n. 23186/94
- Sentenza 22 maggio 1998, *Vasilescu v. Romania*, ric. n. 27053/95
- Sentenza 9 giugno 1998, *Incal v. Turkey*, ric. n. 22678/93
- Sentenza 10 luglio 1998, *Tinnelly and Sons Ltd. And others and McElduff and others v. the United Kingdom*, ric. n. 20390/92 e n. 21322/92
- Sentenza 2 settembre 1998, *Lauko v. Slovakia*, ric. n. 26138/95

- Sentenza 18 febbraio 1999, *Beer and Regan v. Germany*, ric. n. 28934/95
Sentenza 18 febbraio 1999, *Matthews v. the United Kingdom*, ric. n. 24833/94
Sentenza 18 febbraio 1999, *Waite and Kennedy v. Germany*, ric. n. 26083/94
Sentenza 25 marzo 1999, *Iatridis v. Greece*, ric. n. 31107/96
Sentenza 29 aprile 1999, *Chassagnou and others v. France*, ric. n. 25088/94, n. 28331/95 e n. 28443/95
Sentenza 28 ottobre 1999, *Brumarescu v. Romania*, ric. n. 28342/95
Sentenza 28 ottobre 1999, *Wille v. Liechtenstein*, ric. n. 28396/95
Sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler v. Italy*, ric. n. 33202/96
Sentenza 16 febbraio 2000, *Jasper v. the United Kingdom*, ric. n. 27052/95
Sentenza 4 maggio 2000, *Rotaru v. Romania*, ric. n. 28341/95
Sentenza 26 ottobre 2000, *Kudla v. Poland*, ric. n. 30210/96
Sentenza 10 maggio 2001, *T. P. and K. M. v. the United Kingdom*, ric. n. 28945/95
Sentenza 10 maggio 2001, *Z. and others v. the United Kingdom*, ric. n. 29392/05
Sentenza 12 luglio 2001, *Ferrazini v. Italy*, ric. n. 44759/98
Sentenza 12 luglio 2001, *Prince Hans-Adam II of Lichtenstein v. Germany*, ric. n. 42527/98
Sentenza 21 novembre 2001, *Al-Adsani v. the United Kingdom*, ric. n. 35763/97
Sentenza 21 novembre 2001, *Fogarty v. the United Kingdom*, ric. n. 37112/97
Sentenza 12 dicembre 2001, *Banković and others v. Belgium and 16 other Contracting States*, ric. n. 52207/99
Sentenza 12 marzo 2002, *Devenney v. the United Kingdom*, ric. n. 24265/94
Sentenza 21 maggio 2002, *Jokela v. Finland*, ric. n. 28856/95
Decisione 23 maggio 2002, *Segi and Gestoras Pro Amintia v. 15 States of the European Union*, ric. n. 6422/02 e n. 9916/02
Sentenza 18 giugno 2002, *Oneryildiz v. Turkey*, ric. n. 48939/99
Sentenza 20 giugno 2002, *Al Nashif v. Bulgaria*, ric. n. 50963/99
Sentenza 15 luglio 2002, *Stratégies et Communications et Dumoulin c. Belgique*, ric. n. 37370/97
Decisione 12 dicembre 2002, *Kalogeropoulou and others v. Greece and Germany*, ric. n. 59021/00
Sentenza 6 febbraio 2003, *Mamatkulov and Abdurasulovic v. Turkey*, ric. n. 46827/99 e n. 46951/99
Sentenza 12 marzo 2003, *Ocalan v. Turkey*, ric. n. 46621/99
Decisione 27 novembre 2003, *Zollmann v. the United Kingdom*, ric. n. 62902/00
Sentenza 12 febbraio 2004, *Perez v. France*, ric. n. 47287/99
Sentenza 22 giugno 2004, *Broniowski v. Poland*, ric. n. 31433/96
Sentenza 28 settembre 2004, *Kopecky v. Slovakia*, ric. n. 44912/98
Sentenza 30 novembre 2004, *Oneryildiz v. Turkey*, ric. n. 48939/99
Sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, ric. n. 45036/98
Sentenza 30 giugno 2005, *Jahn and others v. Germany*, ric. n. 46720/99, n. 72203/01 e n. 72552/01
Sentenza 24 novembre 2005, *Capital Bank AD v. Bulgaria*, ric. n. 49429/99

- Sentenza 8 giugno 2006, *Lupsa c. Roumanie*, ric. n. 10337/04
Sentenza 8 giugno 2006, *Surmeli v. Germany*, ric. 75529/01
Sentenza 4 luglio 2006, *Ramirez Sanchez v. France*, ric. n. 59450/00
Sentenza 19 ottobre 2006, *Kok c. Turquie*, ric. n. 1855/02
Sentenza 1° marzo 2007, *Geerings v. the Netherlands*, ric. n. 30810/03
Decisione 31 maggio 2007, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, ric. n. 71412/01
Decisione 5 luglio 2007, *Kasumaj v. Greece*, ric. n. 6974/05
Decisione 10 luglio 2007, *Dassa Foundation and others v. Lichtenstein*, ric. n. 696/05
Decisione 28 agosto 2007, *Gajic v. Germany*, ric. n. 31446/02
Sentenza 30 agosto 2007, *J.A. Pye (Oxford) Ltd. and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd. v. the United Kingdom*, ric. n. 44302/02
Decisione 16 ottobre 2007, *Beric and others v. Bosnia and Herzegovina*, ric. n. 36357/04, n. 36360/04, n. 38346/04, n. 41705/04, n. 45190/04, n. 45578/04, n. 45579/04, n. 45580/04, n. 91/05, n. 97/05, n. 100/05, n. 101/05, n. 1121/05, n. 1123/05, n. 1125/05, n. 1129/05, n. 1132/05, n. 1133/05, n. 1169/05, n. 1172/05, n. 1175/05, n. 1180/05, n. 1185/05, n. 20793/05 e n. 25496/05
Decisione 9 settembre 2008, *Boivin c. 34 Etats membres du Conseil de l'Europe*, ric. n. 73250/01
Sentenza 9 ottobre 2008, *Forminster Enterprises Limited v. the Czech Republic*, ric. n. 38238/04
Decisione 9 dicembre 2008, *Connolly c. 15 états membres de l'Union européenne*, ric. n.73274/01
Decisione 9 dicembre 2008, *La Société Établissements Biret et Cie S.A.et la Société Biret International c. 15 États*, ric. n. 13762/04
Decisione 20 gennaio 2009, *Cooperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse Kokkelvisserij U.A. v. the Netherlands*, ric. n. 13645/05
Sentenza 17 febbraio 2009, *Jalowiecki v. Poland*, ric. n. 34030/07
Sentenza 19 febbraio 2009, *A. and others v. the United Kingdom*, ric. n. 3455/05
Decisione 12 maggio 2009, *Gasparini c. Italie et Belgique*, ric. n. 10750/03
Sentenza 22 settembre 2009, *Stochlak c. Pologne*, ric. n. 38273/02
Sentenza 2 marzo 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, ric. n. 61498/08
Sentenza 8 giugno 2010, *Gorny v. Poland*, ric. n. 50399/07
Sentenza 21 ottobre 2010, *Benet Czech, Spol. S.R.O. v. the Czech Republic*, ric. n. 31555/05
Sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, ric. n. 30696/09
Sentenza 15 febbraio 2011, *Geleri c. Roumanie*, ric. n. 3318/05
Sentenza 7 luglio 2011, *Al-Jedda v. the United Kingdom*, ric. n. 27021/08
Sentenza 12 luglio 2011, *Sneersone and Kampanella v. Italy*, ric. n. 14737/09

Decisione 19 dicembre 1959, *Lawless v. Ireland*, ric. n. 332/57

Decisione 19 dicembre 1973, *X. v. the United Kingdom*, ric. n. 5934/72, in *CD*, vol. 45, p. 116 ss.

Decisione 12 ottobre 1982, *Bramelid and Malmstrom v. Sweden*, ric. n. 8588/79 e n. 8589/79, in *DR*, vol. 29, p. 84 ss.

Rapporto 12 marzo 1987, *Plattform "Artze fur das Leben" v. Austria*, ric. n. 10126/82

Decisione 9 febbraio 1990, *M. & Co v. the Federal Republic of Germany*, ric. n. 13258/87

Decisione 4 ottobre 1993, *Esbestor v. the United Kingdom*, ric. n. 18601/91

Decisione 10 gennaio 1994, *Heinz v. the Contracting States party to the European Patent Convention insofar as they are High Contracting Parties to the European Convention on Human Rights*, ric. n. 21090/92

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (GIÀ CORTE DI GIUSTIZIA DELLE
COMUNITÀ EUROPEE)

Reperibili all'indirizzo <http://curia.europa.eu>

Sentenza 12 dicembre 1972, cause riunite C-21/72, C-24/72, *International Fruit Company and others*, in *Raccolta*, 1972, p. 1219 ss.

Parere 2/94, 28 marzo 1996, *Adesione della Comunità alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Raccolta*, 1996, I, p. 1759 ss.

Sentenza 30 luglio 1996, causa C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret As c. Minister for Transport, Energy and Communications e altri*

Sentenza 27 febbraio 1997, causa C-117/95, *Ebony Maritime SA e Loten Navigation Co. Ltd. c. Prefetto della Provincia di Brindisi e altri*

Sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge c. Austria*

Sentenza 11 ottobre 2007, causa C-117/06, *Gerda Mollendorf e Christiane Mollendorf-Niehuus*

Sentenza 3 giugno 2008, causa C-308/06, *The Queen, International Association of Independent Tanker (Intertanko), International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), Greek Shipping Co-operation Committee, Lloyd's Register, International Salvage Union c. Secretary of State for Transport*

Sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA (GIÀ TRIBUNALE DI PRIMO GRADO DELLE
COMUNITÀ EUROPEE)

Reperibili all'indirizzo <http://curia.europa.eu>

Sentenza 21 settembre 2005, causa T-315/01, *Ahmed Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*

Sentenza 12 luglio 2006, causa T-253/02, *Chafiq Ayadi c. Consiglio dell'Unione europea*

Sentenza 12 luglio 2006, causa T-49/04, *Faraj Hassan c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*

Sentenza 12 dicembre 2006, causa T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI) c. Consiglio dell'Unione europea*

Sentenza 11 giugno 2009, causa T-318/01, *Omar Mohammed Othman c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*

Sentenza 30 settembre 2010, causa T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi c. Commissione europea*

CORTE INTER-AMERICANA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Reperibili all'indirizzo <http://www.corteidh.or.cr>.

Parere 6 ottobre 1987, *Judicial Guarantees in States of Emergency*, OC-9/87, Serie A, n. 9

COMITATO PER I DIRITTI UMANI

Reperibili all'indirizzo <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm>

Decisione 22 ottobre 2008, comunicazione n. 1472/2006, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, CCPR/C/94/D/1472/2006

TRIBUNALI INTERNI

A) CANADA

Supreme Court of Canada, sentenza 23 febbraio 2007, *Charkoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 S.C.R. 350, 2007 SCC 9, reperibile all'indirizzo <http://csc.lexum.umontreal.ca/en/index.htm>.

Federal Court of Canada, sentenza 4 giugno 2009, *Abousfian Abdekrazik v. the Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada*, reperibile all'indirizzo <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/index.html>.

B) ITALIA

B.1. CORTE COSTITUZIONALE

Reperibili all'indirizzo www.cortecostituzionale.it

Sentenza 12 maggio 1960, n. 32
Sentenza 9 aprile 1963, n. 49
Sentenza 7 marzo 1964, n. 14
Sentenza 14 luglio 1971, n. 172
Sentenza 14 giugno 1973, n. 96
Sentenza 27 dicembre 1973, n. 183
Sentenza 30 ottobre 1975, n. 232
Sentenza 22 luglio 1976, n. 182
Sentenza 22 dicembre 1980, n. 188
Sentenza 7 maggio 1982, n. 96
Sentenza 5 giugno 1984, n. 170
Sentenza 6-13 maggio 1987, n. 153
Sentenza 19 novembre 1987, n. 399
Sentenza 15 dicembre 1988, n. 1146
Sentenza 21 aprile 1989, n. 232
Sentenza 18 maggio- 6 giugno 1989, n. 323
Sentenza 16 marzo 1990, n. 124
Sentenza 24 febbraio 1992, n. 62
Sentenza 19 gennaio 1993, n. 10
Sentenza 23-31 marzo 1994, n. 117
Sentenza 27-28 aprile 1994, n. 168
Sentenza 10 novembre 1994, n. 384
Sentenza 24 luglio 1995, n. 361
Sentenza 18 dicembre 1995, n. 509
Sentenza 29 gennaio 1996, n. 15
Sentenza 25 luglio 1996, n. 310
Sentenza 22 ottobre 1999, n. 388
Sentenza 13 giugno 2000, n. 190
Sentenza 27 luglio 2000, n. 376
Sentenza 19-22 marzo 2001, n. 73
Sentenza 8 giugno 2005, n. 224
Sentenza 11 marzo 2009, n. 106
Sentenza 22 ottobre 2007, n. 348
Sentenza 22 ottobre 2007, n. 349
Sentenza 27 febbraio 2008, n. 39
Ordinanza 15 aprile 2008, n. 103
Sentenza 11 marzo 2009, n. 106
Sentenza 24 luglio 2009, n. 239
Sentenza 26 novembre 2009, n. 311
Sentenza 4 dicembre 2009, n. 317
Sentenza 12 marzo 2010, n. 93
Sentenza 16 dicembre- 5 gennaio 2011, n. 1

Sentenza 11 marzo 2011, n. 80

Sentenza 2 aprile 2012, n. 78

B.2. CORTE DI CASSAZIONE

Sentenza 25 febbraio 1970, n. 439, in *RDI*, 1970, p. 593 ss.

Sentenza 18 settembre 1970, n. 1553, in *RDIPP*, 1972, p. 54 ss.

Sentenza 4 gennaio 1975, n. 2, in *Dir. com. e scambi int.*, 1975, p. 267 ss.

Sentenza 21 giugno 2005, n. 35427, caso *Drissi*, in *Foro it.*, 2006, parte II, p. 346 ss.

Sentenza 15 giugno-19 settembre 2006, n. 30824, caso *Tartag*, in *Guida al diritto*, 2006, fasc. n. 44, p. 60 ss.

Sentenza 17 gennaio 2007, n. 1072, caso *Bouyahia, Toumi e Daki*, in *Italgjureweb*

Sentenza 25 gennaio 2007, n. 2800, *Dorigo*, in *RDI*, 2007, p. 601 ss.

Sentenza 24 luglio 2008, n. 31171, *Lozano*, in *RDI*, 2008, p. 1223 ss.

B.3. ALTRI ORGANI DELLA GIUSTIZIA CIVILE E PENALE

Tribunale di Napoli, sentenza 22 aprile 1964, n. 1990, in *RDI*, 1965, p. 145 ss.

Tribunale di Trieste, sez. GIP, sentenza 24 dicembre 1993, in *Il diritto marittimo* 1994, p. 826 ss.

Corte d'assise di Roma, sentenza 3 gennaio 2008, *Lozano*, in *RDI*, 2008, p. 558 ss.

B.4. ALTRI ORGANI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 2 marzo 2010, n. 1220, reperibile all'indirizzo www.federalismi.it.

TAR Lazio, sez. II bis, sentenza 18 maggio 2010, n. 11984, reperibile all'indirizzo www.federalismi.it.

C) OLANDA

Corte distrettuale dell'Aja, sentenza 10 settembre 2008, *Nuhanovic v. the State of Netherlands*, causa n. 265615HA ZA 06-1672, reperibile all'indirizzo <http://zoeken.rechtspraak.nl>.

Hague Court of Appeal, sentenza 30 marzo 2010, *Mothers of Srebrenica v. the Netherlands and the United Nations*, causa n. 200.022.151/01, reperibile all'indirizzo <http://www.haguejusticeportal.net>.

D) REGNO UNITO

High Court of Justice, Queen's Bench Division, Administrative Court, sentenza 12 aprile 2006, *MB*, Re (2006) EWHC 1000 (Admin), reperibile all'indirizzo <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2006/1000.html>.

High Court of Justice, Queen's Bench Division, Administrative Court, sentenza 24 aprile 2008, *A, K, M, Q & G v. H.M. Treasury*, EWCA Civ 1187, reperibile all'indirizzo www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/.

Court of Appeal (Civil Division), sentenza 25 ottobre 2002, *A, X, Y and Others v. Secretary of State for the Home Department*, (2002) EWCA Civ 1502, reperibile all'indirizzo www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/.

Court of Appeal (Civil Division), sentenza 29 marzo 2006, *Al-Jedda v. the Secretary of State for Defence*, (2006) EWCA Civ 327, reperibile all'indirizzo <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/>.

Court of Appeal (Civil Division), *Secretary of State for the Home Department v. MB*, (2006) EWCA Civ 1140, sentenza 1° agosto 2006, reperibile all'indirizzo <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2006/1140.html>.

House of Lords, sentenza 16 dicembre 2004, *A and Others v. Secretary of State for the Home Department*, (2004) UKHL 56, reperibile all'indirizzo <http://www.publications.parliament.uk>.

House of Lords, sentenza 31 ottobre 2007, *Secretary of State for the Home Department v. MB*, (2007) UKHL 46, reperibile all'indirizzo <http://www.publications.parliament.uk>.

House of Lords, sentenza 12 dicembre 2007, *Al-Jedda v. the Secretary of State for Defence*, (2007) UKHL 58, reperibile all'indirizzo <http://www.publications.parliament.uk>.

E) SVIZZERA

Tribunale federale, sentenza 27 novembre 2007, *Youssef Mustapha Nada c. Secrétariat de l'économie (SECO)*, n. 1A/45/2007/daa, reperibile all'indirizzo <http://www.bger.ch>.

ABSTRACT

(italiano)

La presente ricerca è volta ad analizzare l'impatto delle sanzioni individuali, adottate dal Consiglio di sicurezza sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche sospettate di compiere attività di terrorismo internazionale, sul sistema di protezione dei diritti umani delineato dalla CEDU. La lotta al terrorismo internazionale si colloca in un "sistema multilivello"; le misure sanzionatorie individuali sono imposte da una risoluzione vincolante del Consiglio di sicurezza che gli Stati devono rispettare. In virtù del combinato disposto degli artt. 25 e 103 della Carta, il primato assicurato dall'art. 103 agli obblighi derivanti dalla Carta si estende anche alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. In ragione delle specifiche competenze dell'Unione europea in materia di esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, l'immediata attuazione delle sanzioni individuali avviene attraverso l'adozione di appositi regolamenti UE. Infine, gli Stati devono provvedere all'esecuzione materiale delle misure sanzionatorie individuali, adottando provvedimenti di tipo restrittivo nei confronti dei presunti terroristi, quali il congelamento dei loro beni, la preclusione delle attività economiche e la limitazione della loro libertà di movimento.

La nostra indagine parte dal presupposto che le sanzioni individuali imposte dal Consiglio di sicurezza si collocano all'interno dell'ordinamento internazionale; ciò comporta che sia l'interpretazione sia l'applicazione delle sanzioni individuali va contestualizzata nell'insieme del sistema giuridico internazionale. Difatti ogni singola norma internazionale non può essere considerata isolatamente, ma va inserita nel sistema internazionale complessivamente considerato e armonizzata ad esso.

Le sanzioni individuali producono notevoli riflessi nel campo della tutela dei diritti umani poiché l'imposizione di simili misure restrittive pone rilevanti problemi di compatibilità con i diritti fondamentali della persona, riconosciuti e garantiti da specifiche convenzioni, a carattere universale o regionale. Da più parti sono emerse preoccupazioni per la protezione dei diritti degli individui i cui nominativi vengono inseriti nelle *black list*, specialmente per quanto riguarda il rispetto delle loro garanzie processuali fondamentali.

La premessa da cui si muove nella presente ricerca è l'esistenza in capo alla stessa Organizzazione delle Nazioni Unite dell'obbligo di rispettare i diritti umani. Come si è visto nella prima parte del lavoro, la tutela dei diritti umani rientra tra gli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite; di conseguenza, le azioni delle Nazioni Unite e degli Stati membri devono avvenire nel pieno rispetto dei diritti umani, e ciò dovrebbe valere a maggior ragione per il Consiglio di sicurezza. A nostro avviso, la mancata previsione all'interno della Carta di limiti sostanziali all'azione del Consiglio di sicurezza rispetto alle azioni *ex* capitolo VII è superabile con l'ausilio dell'interpretazione "sistemica" espressa nell'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. L'utilizzo di questa tecnica interpretativa consente di integrare il sistema normativo delle Nazioni Unite con le norme in materia

di diritti umani esistenti nell'ordinamento internazionale, sia a livello pattizio che a livello consuetudinario, onde individuare lo *standard* normativo in tema di diritti umani che il Consiglio di sicurezza deve rispettare allorché agisce *ex* capitolo VII della Carta. Invero, la prassi attuale del Consiglio di sicurezza denota che tale organo ha accettato implicitamente il limite generale del rispetto dei diritti dell'uomo. Nelle risoluzioni più recenti del Consiglio di sicurezza si ritrova spesso la c.d. "human rights clause", ossia una clausola generale di rinvio ai principi generali vigenti nell'ordinamento internazionale in materia di diritti umani, avente lo scopo di precisare che gli obblighi di dare esecuzione alle risoluzioni vincolanti del Consiglio coesistono con gli obblighi di rispettare i diritti umani. La validità di questa interpretazione è confermata dalla sentenza emessa dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Al-Jedda*, ove si è asserito che il potenziale contrasto tra obblighi si supera attraverso un'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che sia il più possibile in armonia con i principi in materia di diritti umani fondamentali.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha inoltre fornito delle importanti indicazioni sul rapporto intercorrente tra la CEDU e la Carta delle Nazioni Unite. Dai casi *Behrami* e *Saramati* è emerso che la Convenzione non può essere interpretata in modo tale da sottoporre al vaglio della Corte di Strasburgo le azioni o le omissioni degli Stati contraenti, coperte dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e accadute prima o durante le operazioni di pace stabilite dalle risoluzioni del Consiglio *ex* capitolo VII della Carta. A nostro avviso, questi casi hanno dimostrato che nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo la dottrina del *vacuum* giuridico non ha avuto un mero valore interpretativo, ma ha assunto altresì valenza di coordinamento *ratione materiae*, configurando una sostanziale incompetenza della Corte rispetto alle azioni "coperte" dalle decisioni del Consiglio di sicurezza adottate ai sensi del capitolo VII della Carta. Tuttavia, l'affermazione contenuta nella sentenza della Corte europea nel caso *Al Jedda* circa la presunzione di conformità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza con gli obblighi in materia di diritti umani incombenti sugli Stati contraenti della CEDU pare indicare una svolta. La Corte sembra quasi voler ammettere la possibilità di vagliare la condotta dello Stato parte se nel caso concreto si ravvisi che lo Stato ha violato gli obblighi discendenti dalla CEDU, travisando le indicazioni fornite dalle stesse risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

Un'altra questione di grande rilievo per la tematica delle sanzioni individuali riguarda l'eventualità che la Corte europea dei diritti dell'uomo possa riproporre la dottrina della protezione equivalente anche per le misure sanzionatorie individuali. A nostro avviso, per le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che istituiscono sanzioni individuali non potrà trovare applicazione la presunzione di equivalenza; si tratta di un ambito in cui gli Stati conservano un certo margine di discrezionalità, come confermato dalle stesse risoluzioni del Consiglio che pongono l'obbligo in capo agli Stati membri dell'ONU di adottare provvedimenti restrittivi nei confronti dei sospetti terroristi, attraverso il congelamento dei loro beni, la preclusione delle attività economiche e la limitazione della loro libertà di circolazione, ma nulla dispongono circa le concrete modalità di attuazione di tale obbligo, lasciando evidentemente uno spazio di

discrezionalità agli Stati. Invero, l'esecuzione materiale delle sanzioni si svolge a livello statale.

Nella seconda parte del lavoro è stata valutata la compatibilità del sistema delle sanzioni individuali rispetto agli *standard* normativi sui diritti umani, con particolare riguardo alla CEDU. Nel sistema delle Nazioni Unite la protezione dei diritti spettanti ai destinatari di sanzioni è insoddisfacente, specie per il profilo delle garanzie processuali fondamentali. La procedura di *listing* non riconosce al soggetto interessato il diritto di essere sentito, né di presentare le proprie difese o di essere informato sulle accuse presenti a suo carico prima dell'inserimento del nominativo nelle liste nere. Nemmeno a livello dell'UE la procedura di *listing* garantisce i diritti di difesa dei soggetti colpiti da sanzioni. È evidente che i destinatari delle sanzioni non hanno tuttora a disposizione un meccanismo internazionale che possa valutare la fondatezza delle informazioni che costituiscono la base del loro *listing* o la proporzionalità delle misure applicate nei loro confronti. Anche la procedura di *de-listing* è sprovvista delle necessarie garanzie processuali; il soggetto interessato ha la mera possibilità di sottoporre una richiesta di cancellazione all'*Ombudsperson* (oppure al *Focal Point* per i soggetti iscritti nella lista del Comitato 1988), che trasmetterà la richiesta ai membri del Comitato delle sanzioni. Si tratta però di una procedura a carattere diplomatico, di certo non sufficiente a garantire una tutela efficace agli individui destinatari di sanzioni, né ad assicurare un autonomo *ius standi* dei privati.

Per essere in linea con gli *standard* normativi della CEDU il sistema sanzionatorio dovrebbe garantire almeno il nucleo minimo di garanzie processuali essenziali individuato dalla Corte di Giustizia nel caso *Kadi*: la natura indipendente dell'organo giurisdizionale, il diritto alla difesa, il diritto al contraddittorio, il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e la motivazione del provvedimento. In particolare, per poter validamente contestare l'iscrizione del loro nominativo sulla lista nera gli individui destinatari di sanzioni dovrebbero aver la possibilità di far riesaminare la misura restrittiva da un organo indipendente ed imparziale, dotato del potere di pronunciarsi sulla legalità della misura, in un procedimento che si svolga nel pieno rispetto del contraddittorio.

In dottrina sono state prospettate diverse soluzioni per assicurare una protezione adeguata ai diritti degli individui colpiti da sanzioni. A nostro avviso, la possibile tutela offerta dall'ordinamento dell'Unione non rappresenta tuttavia una soluzione a carattere generale idonea a garantire in ogni caso il rispetto dei diritti fondamentali degli individui destinatari di sanzioni. Difatti, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte di giustizia potrebbe dover parzialmente riconsiderare il ragionamento svolto nel caso *Kadi*. L'art. 21, par. 1, della versione consolidata del TUE, secondo cui l'azione dell'Unione sulla scena internazionale deve avvenire “nel rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale”, sembra indicare che l'Unione abbia introdotto l'obbligo di adeguamento alla Carta e al diritto internazionale tra le norme primarie dell'UE. Di conseguenza, si assisterebbe a un accrescimento dell'importanza degli obblighi incombenti sugli Stati membri in virtù della loro partecipazione all'ONU (tra cui l'obbligo di dare attuazione alle risoluzioni del

Consiglio di sicurezza che impongono sanzioni individuali) e la Corte di giustizia dovrebbe svolgere un bilanciamento tra le esigenze codificate da due norme primarie dell'UE: l'obbligo di rispettare i diritti umani (di cui all'art. 6 TUE) e l'obbligo di rispettare la Carta delle Nazioni Unite, ai sensi dell'art. 21, par. 1, TUE. Nemmeno le giurisdizioni nazionali sembrano essere una soluzione idonea, poiché sussiste sempre il rischio di trattamenti differenziati. A nostro avviso, l'ipotesi più convincente è quella di predisporre a livello delle Nazioni Unite le necessarie garanzie processuali per gli individui destinatari di sanzioni. A tal fine si potrebbe istituire un meccanismo che preveda la partecipazione di esperti indipendenti già nella fase del *listing* oppure creare un tribunale internazionale *ad hoc* in seno alle Nazioni Unite, avente il compito di giudicare sui ricorsi presentati dai soggetti colpiti da sanzioni, in un procedimento in contraddittorio tra le parti. Quest'ultima soluzione, oltre a riconoscere un autonomo *ius standi* ai privati, avrebbe il vantaggio di garantire uno *standard* uniforme di trattamento.

ABSTRACT

(inglese)

The present research aims to study the impact on the protection of human rights embodied in the European Convention on Human Rights (ECHR) system of the individual sanctions adopted by the Security Council on the basis of Chapter VII of the UN Charter against suspected terrorists. The fight against international terrorism is conducted within a “multi-level” system. The individual sanctions are imposed by a resolution of the Security Council that States must respect. The combined effect of Articles 25 and 103 of the UN Charter ensures the supremacy of the Security Council's binding resolutions over any other international obligation. Due to the specific competencies of the European Union, the immediate implementation of the individual sanctions on the territories of EU Member States occurs through EU regulations. States must then ensure the material execution of individual sanctions, by taking restrictive measures against suspected terrorists, such as freezing their assets, banning their economic activities and restricting their ability to travel abroad.

This research is based on the assumption that the interpretation and application of individual sanctions decided by the Security Council must be contextualised within the whole international legal system. In fact, each single international rule cannot be considered in a *vacuum*, but as a part of the international legal system considered as a whole and has to be harmonized with it.

Individual sanctions have remarkable repercussions on the protection of human rights, and the imposition of such restrictive measures raises significant problems of compatibility with human rights law, as guaranteed by universal or regional treaties. The respect for procedural guarantees has been a special issue of concern.

At the basis of our research there is the assumption that the obligation to respect human rights binds the UN as well as its Member States. The first part of this work shows that since the protection of human rights falls within the aims of the UN Charter,

both Member States and UN organs, including the Security Council, must comply with human rights law. In our opinion, the absence in the Charter of a provision placing substantial limits to the Security Council's actions on the basis of the Chapter VII can be overtaken by making use of the "systemic" interpretation expressed in art. 31, paragraph 3, lett. c) of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. The employment of this interpretation technique allows to integrate the UN legal system with the human right rules existing in the international legal system, both at treaty and customary level. In fact the current practice of the Security Council demonstrates that such body has impliedly accepted the general limit of human rights' respect. In the more recent resolutions of the Security Council we often find the so called "human rights clause". Recalling the general principles in force in the human rights field, the human rights clause makes clear that the obligation to implement Security Council's binding resolutions coexists with the obligation to respect human rights. This interpretation is corroborated by the judgment of the European Court of Human Rights in the *Al-Jedda* case, where it was stated that the potential conflict between obligations can be overtaken if the Security Council's resolutions are interpreted in harmony with the principles of human rights law.

The European Court of Human Rights' case law has provided important indications on the relationship existing between the ECHR and the UN Charter. In the *Behrami* and *Saramati* cases, the Court maintained that the Convention cannot be interpreted so as to submit to the scrutiny of the Strasbourg Court the actions or omissions of the High Contracting Parties covered by Security Council's resolutions, and occurred before or during peace operations decided by the Security Council acting on the basis of Chapter VII of the UN Charter. In our opinion, these cases prove that, according to the European Court of Human Rights, the doctrine of the "legal vacuum" does not only bear an interpretative value, but can also be used as *ratione materiae* coordination tool, preventing the Court from exercising its competence in respect to actions covered by Security Council's decisions adopted on the basis of the Chapter VII of the Charter. Nevertheless, in *Al-Jedda* the Court recalled the general presumption of compliance by the Security Council to the human rights' obligations incumbent on the ECHR States Parties. The Court seems hence to admit the possibility to scrutinize the conduct of a State party who violated the obligations stemming from the ECHR misinterpreting the indications contained in a resolution of the Security Council.

Another issue of great importance concerns the risk of the European Court of Human Rights reviving the doctrine of "equivalent protection" in the context of individual sanctions. In our opinion, the presumption of equivalence cannot be applied to the Security Council resolutions imposing individual sanctions. In this area States maintain a certain margin of discretion: the resolutions of the Security Council place an obligation on UN Member States to adopt restrictive measures against suspected terrorists, through freezing of assets, ban to economic activities and travel ban, but leave States free to establish the concrete modality of implementation of this obligation. In fact, the material execution of individual sanctions takes place at the national level.

The second part of the research assesses the compliance of the individual

sanctions system with the legal standards on human rights, in particular with the ECHR. In the UN system the protection of the targeted individuals' rights is unsatisfactory, especially in respect to fundamental procedural guarantees. The listing procedure does not recognize to the targeted individual the right to be heard, or to defend himself, nor is the targeted individual informed of the allegations presented against him before the listing. Similar issues arise in the context of the EU listing procedure. Targeted individuals still cannot avail themselves of an international body capable of evaluating the substance of the allegations brought against them or the proportionality of the measures adopted against them. The de-listing procedure equally fails to ensure the necessary procedural guarantees. Targeted individuals may submit a de-listing request to the Ombudsperson (or to the Focal Point for the individuals on the black list of the 1988 Committee), which will forward the request to the Sanctions Committee. However it is a procedure of a diplomatic kind, for sure not sufficient to guarantee an effective protection to targeted individuals, neither to assure an autonomous *ius standi* to individuals.

In order to be consistent with the ECHR legal standards, the individual sanctions system should guarantee at least the minimum core of essential procedural guarantees outlined by the European Court of Justice in the *Kadi* case: a judicial body of independent nature, the right to defence, the right to be heard and the right to an effective judicial protection. In particular, in order to effectively challenge their listing, the targeted individuals should have the possibility to have the restrictive measure reviewed by an independent and fair body, entitled to adjudicate on the legality of the measure, in a process that is conducted in the full respect of the right to be heard.

Scholars suggested different solutions in order to guarantee an adequate protection to targeted individuals' rights. In our opinion, the possible protection granted in the EU legal system does not represent however a general solution suitable to guarantee at all events the respect of the fundamental rights of targeted individuals. In fact, after the entry into force of the Lisbon Treaty, the European Court of Justice could partially review the reasoning developed in the *Kadi* case. Art. 21, paragraph 1, of the consolidated version of the Treaty on European Union, according to which the Union's action on the international scene shall be guided in "respect for the principles of the United Nations Charter and internal law", seems to indicate that the European Union has introduced the obligation to comply with the UN Charter among its primary rules. In consequence, there would be an increased relevance of States obligations stemming from their participation to the UN (among which the obligation to implement Security Council's resolutions imposing individual sanctions) and the European Court of Justice should carry out a counterbalance between the needs embodied in two primary rules of the EU: the obligation to respect human rights on one side, and the obligation to respect the UN Charter, on the other side. Not even the national courts seem to be the appropriate solution, as there is always the risk of differentiated treatments. The most persuasive solution is to arrange at the UN level the necessary procedural guarantees for targeted individuals a mechanism providing for the participation of independent experts already at the listing stage, or creating an international *ad hoc* court within the United

Nations, entitled to adjudicate on the petitions submitted by targeted individuals. The latter solution, besides recognizing an autonomous *ius standi* to individuals, would have the advantage of ensuring a uniform standard of treatment.

