

Nazioni Unite: una breve panoramica sul regime delle sanzioni dell'ONU

di Marco Pedrazzi

Sommario: 1. Le c.d. sanzioni nel diritto internazionale e nella Carta delle Nazioni Unite - 2. Il ruolo quasi legislativo del Consiglio e l'adozione di misure di carattere generale - 3. Contenuto ed effetti delle misure del Consiglio ed evoluzione della prassi: dall'embargo alle sanzioni mirate - 4. L'incidenza delle sanzioni mirate sui diritti umani e il problema delle garanzie.

1. Le cosiddette "sanzioni" e in particolare le sanzioni economiche in diritto internazionale corrispondono a diverse tipologie di misure, adottate da diversi enti (gli Stati e alcune organizzazioni internazionali) contro diversi soggetti e con diversi obiettivi. Si tratta di misure la cui conformità all'ordinamento internazionale è a volte indiscussa (in particolare laddove si tratti di misure inamichevoli ma che non violino precedenti obblighi internazionali, configurandosi quali *ritorsioni*), a volte invece è oggetto di visioni divergenti in seno alla comunità internazionale (specificamente nel caso di *contromisure*, cioè di misure contrastanti con obblighi internazionali preesistenti che siano adottate in risposta ad un illecito internazionale, o presunto tale, commesso da uno Stato, poste in essere, come molto spesso accade, da parte di uno Stato diverso dallo Stato leso o specialmente leso dal primo illecito)¹.

Una componente importante dei provvedimenti statali, e dell'Unione europea, per trattare di ciò che ci tocca da vicino, contenenti sanzioni, e in particolare sanzioni di contenuto economico, non è peraltro adottata autonomamente e in modo "unilaterale", ma in attuazione di decisioni (solo in pochi casi di raccomandazioni) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Si tratta in questo caso di misure aventi una natura specifica e la cui pretesa di conformità all'ordinamento internazionale è molto forte, dato che poggia sulla Carta delle Nazioni Unite.

La Carta non qualifica tali misure come "sanzioni", bensì quali "misure non implicanti l'uso della forza armata" (art. 41): misure che il Consiglio può adottare, in alternativa a quelle militari ("implicanti l'uso della forza"), di cui all'art. 42, nel quadro delle "azioni" previste dal capitolo VII della Carta, in risposta ad una fra tre situazioni che esso abbia previamente accertato, vale a dire la minaccia alla pace, la violazione della pace o l'atto di aggressione. L'obiettivo delle misure in questione, sia quelle implicanti sia quelle non implicanti l'uso della forza è chiaramente delineato nell'art. 39 della Carta, che ci indica che il Consiglio agisce "per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale"².

¹ Ciò accade nel caso delle violazioni dei c.d. obblighi *erga omnes*, cioè obblighi la cui importanza fa sì che la loro violazione interessi tutta la Comunità internazionale. Sui concetti di Stato leso e specialmente leso v., per tutti, A. Gianelli, *Le conseguenze delle gravi violazioni di obblighi posti da norme imperative tra norme primarie e norme secondarie*, in M. Spinedi, A. Gianelli, M.L. Alaimo (a cura di), *La codificazione della responsabilità internazionale alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 245 ss., a p. 256 ss.

² Cfr., tra gli altri, R. Higgins, P. Webb, D. Akande, S. Sivakumaran, J. Sloan, *Oppenheim's International Law. United Nations*, Oxford, O.U.P., 2017, vol. II, p. 979 ss.

Ciò corrisponde del resto pienamente al mandato del Consiglio di sicurezza delineato dall'art. 24 della Carta, che riconosce allo stesso la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il Consiglio dunque, non è evidentemente concepito quale organo della responsabilità internazionale degli Stati, competente ad imporre sanzioni a fronte di condotte illecite di questi ultimi, tantomeno quale organo teso a sanzionare condotte illecite di individui, bensì quale supremo organo politico dell'organizzazione con il compito preciso di riportare la pace nella società internazionale nei casi in cui siano usate le armi, anzi, se possibile, di evitare che le situazioni di tensione a livello internazionale degenerino in conflitto armato. Il Consiglio è in altre parole l'organo su cui fa perno il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite: sistema che a sua volta è la principale ragione d'essere dell'organizzazione e che, come ogni sistema di sicurezza collettiva sperimentato nella storia, poggia sul consenso, e dunque sul con-dominio, delle maggiori potenze.

Ciò vale quantomeno sulla carta. Nella realtà le cose sono un po' più complicate. Innanzitutto è evidente che i comportamenti statali (e non statali) che minaccino la pace o violino la pace, per non parlare degli atti di aggressione, siano per lo più, anche se non necessariamente, illeciti internazionali, anzi si collochino a volte tra i più gravi illeciti internazionali. E dunque un effetto secondario delle misure del Consiglio di sicurezza, vuoi quelle non militari vuoi quelle militari, è quello per il quale esse costituiscono anche, se vogliamo, una sanzione di fatto di illeciti internazionali.

In aggiunta, la prassi del Consiglio, sviluppata soprattutto dopo la fine della guerra fredda, quando esso si è finalmente attivato nel suo compito di mantenere la pace, seppure con risultati molto parziali e limitati, si è caratterizzata per due elementi: in primo luogo l'organo non ha mai propriamente accertato un fatto di aggressione e solo in rari casi di guerra conclamata ha rilevato una violazione della pace³. La situazione che muove dunque il Consiglio all'adozione di misure fondate sull'art. 41 della Carta è, nella grande maggioranza dei casi, la minaccia alla pace: concetto di per sé fluido nella cui individuazione, in mancanza di criteri che la Carta non fornisce, esso gode di un'ampia sfera di discrezionalità. Discrezionalità di cui il Consiglio ha usato appieno, sempre più individuando la minaccia alla pace in situazioni di crisi interne agli Stati, in particolare ma non solo di guerra civile, e sempre più di crisi caratterizzate da violazioni gravi e su larga scala dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. La prassi sembra testimoniare che il Consiglio di sicurezza non intervenga in nessun caso solo sulla base di motivazioni attinenti alla violazione, seppur grave e sistematica, del diritto internazionale né solo sulla base di motivazioni umanitarie, ma sempre anche tenendo conto delle ripercussioni di una situazione sulla pace internazionale, cioè sulla pace tra gli Stati. Ma non vi è dubbio che tali motivazioni abbiano assunto sempre più peso nelle decisioni del Consiglio e che ormai di prassi nelle sue risoluzioni, accanto a considerazioni legate alla necessità di intervenire per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale, compaiano decise stigmatizzazioni di determinate violazioni del diritto internazionale e il chiaro intento di prevenire o far cessare le stesse⁴.

Ad esempio, nel preambolo della risoluzione del 5 settembre 2017 che ha istituito l'ultimo regime di sanzioni operante, in ordine di tempo (i regimi attualmente operanti sono 14), quello riguardante

³ Cfr. la rilevazione della prassi effettuata in B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, XIma ed., Milano, CEDAM, 2017, p. 231 ss.

⁴ Cfr., tra gli altri, le considerazioni di M. Arcari, *Responsabilità dello Stato per violazioni gravi di norme fondamentali e sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite*, in M. Spinedi, A. Gianelli, M.L. Alaimo (a cura di), *op. cit.*, p. 291 ss.; A. Pellet, A. Miron, *Sanctions*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford Public International Law, 2013, reperibile all'indirizzo web <https://opil.ouplaw.com/home/mpil>.

il Mali, il Consiglio, accanto ad una serie di altre considerazioni, condanna fortemente tutti gli abusi e le violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario in Mali, identificandole con precisione (esecuzione extragiudiziali e sommarie, arresti e detenzioni arbitrari e maltrattamenti delle persone private della libertà, violenza sessuale e di genere, omicidi, mutilazioni, reclutamento e uso di minori in conflitto armato, attacchi contro scuole e ospedali) e rivolgendo a tutti gli attori interessati l'invito pressante a rispettare i loro obblighi e a cessare tali violazioni⁵.

In conclusione, e senza voler accedere alle tesi autorevoli che individuano la possibilità che il Consiglio in taluni casi agisca in nome e per conto della Comunità internazionale nel porre in essere contromisure collettive destinate a far cessare gravi illeciti internazionali interessanti l'intera comunità degli Stati e per ripristinare l'ordine giuridico violato⁶, non vi è dubbio che un qualche ruolo seppur solo secondariamente sanzionatorio a fronte della commissione di determinati gravi illeciti il Consiglio di sicurezza lo venga a ricoprire con i suoi interventi.

2. Ma vi è anche un'altra strada attraverso la quale il Consiglio di sicurezza, nelle ultime due decadi, ha ampliato la propria sfera di intervento: essa consiste nella qualificazione quale minaccia alla pace, in taluni casi eccezionali ma di grande rilievo, non più di situazioni concrete, ma di situazioni generali e astratte. Come il Consiglio ha fatto, ad esempio, qualificando quale minaccia alla pace il terrorismo internazionale in tutte le sue forme, la proliferazione delle armi nucleari e delle altre armi di distruzione di massa, il fenomeno dei *foreign fighters*, e adottando in qualche caso su questa base misure destinate a colpire un numero indefinito di soggetti, da identificarsi di volta in volta⁷: aspetto su cui torneremo.

Quest'ultimo procedere del Consiglio è, a mio parere, da ritenersi di dubbia legittimità alla luce della Carta, che individua chiaramente l'azione del Consiglio di sicurezza come diretta a fronteggiare situazioni concrete di violazione o di pericolo per la pace e non ad atteggiarsi da legislatore che impone agli Stati obblighi di carattere generale, di fatto estendendo anche agli Stati non parte la portata di determinate convenzioni internazionali o creando nuove norme internazionali generali e astratte. Per quanto non si possa negare che in taluni casi tale intervento del Consiglio possa produrre effetti benefici, come per esempio nel contrasto al trasferimento di armi nucleari o di sostanze nucleari destinate ad un potenziale uso ostile ad attori non statali. Ritengo peraltro che, nelle istanze ricordate, la comunità internazionale, anche tenendo conto dell'eccezionalità dei motivi che hanno spinto il Consiglio ad intervenire, abbia sostanzialmente prestato acquiescenza, venendo di fatto a sanare la supposta illegittimità dell'agire dell'organo⁸.

Ma al di là della questione della legittimità dell'agire del Consiglio alla luce della Carta, problemi di fondo permangono, tanto con riguardo alla sanzione nei confronti di condotte statali (e a maggior ragione individuali, come vedremo) illecite, quanto in relazione all'atteggiarsi dell'organo a legislatore: nel primo caso il suo essere organo politico per antonomasia, e non giudice indipendente; in entrambi i casi il fatto che il Consiglio, nonostante l'art. 24 della Carta ci dica che

⁵ UN Doc. S/RES/2374, 5 settembre 2017. Le misure sono state da ultimo prorogate con Ris. 2484 del 29 agosto 2019.

⁶ Cfr. in particolare le tesi di Paolo Picone, espresse, tra l'altro, in *Gli obblighi erga omnes tra passato e futuro*, in *Riv. dir. int.*, 2015, p. 1081 ss., in specifico alle pp. 1092-1093.

⁷ Cfr., di recente, C. Ragni, *International Legal Implications concerning Foreign Terrorist Fighters*, in *Riv. dir. int.*, 2019, p. 1052 ss.; più in generale L. Borlini, *Il Consiglio di sicurezza e gli individui*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 298 ss.

⁸ Per approfondimenti v. M. Pedrazzi, *The Role of the Security Council in the Framework of International Efforts to Fight Proliferation by Non-State Actors*, in I. Caracciolo, M. Pedrazzi, T. Vassalli di Dachenhausen (eds.), *Nuclear Weapons: Strengthening the International Legal Regime*, The Hague, Eleven, 2016, p. 179 ss.

gli Stati membri riconoscono che esso agisce in loro nome, si muove in realtà sulla base di criteri selettivi, derivanti dalle convergenze o divergenze occasionali tra le grandi potenze, i cui interessi dominano la scena, tanto da permettere a ciascuna di esse di bloccare in qualsiasi circostanza, tramite l'uso o la minaccia del veto, la sua azione. Come è avvenuto, per esempio, nei confronti del governo di Assad, in Siria, che non è stato destinatario di sanzioni nonostante le gravissime violazioni del diritto internazionale perpetrate, se si eccettua la atipica risoluzione relativa allo smantellamento delle armi chimiche presenti nel paese⁹. E con la certezza che nessun grave illecito di una grande potenza o di un suo stretto sodale potrà essere sanzionata. Sappiamo d'altra parte che l'operato del Consiglio non è soggetto al controllo di alcun organo indipendente: se non quello che potrebbe, casualmente, esercitare un tribunale, in particolare la Corte internazionale di giustizia, in relazione ad una controversia concreta che le fosse sottoposta e su cui avesse giurisdizione, e sempre che essa non si sottragga all'esercizio di tale controllo¹⁰.

3. Per comprendere la portata pratica di ciò che stiamo dicendo dobbiamo però soffermarci sul contenuto e sugli effetti delle misure decise dal Consiglio di sicurezza: l'art. 41 della Carta ci dice che le misure non implicanti l'uso della forza che il Consiglio può adottare possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche¹¹. Si tratta dunque di un elenco non esaustivo, ma meramente esemplificativo, che non esclude l'adozione di altre misure atipiche. Ne risulta comunque che le misure tipiche abbiano al loro centro l'embargo commerciale, parziale o totale, eventualmente esteso al taglio di altre forme di comunicazione con lo Stato destinatario (lo Stato che ha violato la pace o minaccia la pace), fino alla forma estrema dell'isolamento internazionale, adottata in particolare in passato in forma pressoché totale nei confronti della Rhodesia del Sud¹². Vedremo peraltro come il Consiglio privilegi oggi modalità sanzionatorie diverse, non del tutto corrispondenti alla tipicità dell'elenco.

Le misure formano, di norma, oggetto di *decisione* del Consiglio, la quale per definizione è vincolante per gli Stati membri: non solo, nel caso in cui la decisione richieda allo Stato di violare obblighi pattizi preesistenti (quelli consuetudinari sono comunque derogabili), essa prevale su questi ultimi, in base all'art. 103 della Carta¹³. In altre parole, lo Stato membro è tenuto a privilegiare gli obblighi discendenti da risoluzioni del Consiglio di sicurezza rispetto a qualunque altro obbligo internazionale, eccezion fatta, secondo la tesi che pare più convincente, per quelli di diritto cogente (*ius cogens*)¹⁴. Le misure decise dal Consiglio sono però prive di effetti diretti (in senso formale): questo vuole, quantomeno, la prassi del tutto prevalente degli Stati, che richiede, per dare efficacia alle decisioni dell'organo, l'intermediazione di un provvedimento interno di attuazione¹⁵. Provvedimento che, per quanto riguarda l'Italia, e salva l'esigenza di interventi

⁹ Cfr. UN Doc. S/RES/2118 del 27 settembre 2013. Per un suo inquadramento v. A. Bufalini, *Sul fondamento giuridico delle misure adottate dal Consiglio di sicurezza con la ris. 2118 (2013) sulla situazione in Siria*, in *Riv. dir. int.*, 2014, p. 206 ss.

¹⁰ Cfr., per una breve sintesi del tema e per riferimenti, R. Higgins, P. Webb, D. Akande, S. Sivakumaran, J. Sloan, *op. cit.*, vol. I, p. 355 s.

¹¹ La traduzione italiana è tratta da B. Conforti, C. Focarelli, *op. cit.*, p. 508.

¹² Cfr., in particolare, la Ris. 253 del 29 maggio 1968.

¹³ «In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail».

¹⁴ Cfr. per tutti R. Higgins, P. Webb, D. Akande, S. Sivakumaran, J. Sloan, *op. cit.*, vol. I, p. 351.

¹⁵ Ma v. B. Conforti, *Diritto internazionale*, XI ed. a cura di M. Iovane, Napoli, Ed. Scientifica, 2018, p. 367 ss.

attuativi ulteriori, in particolare nell'ambito penale, passa di regola, nel caso di misure commerciali, attraverso atti dell'Unione europea¹⁶.

Si diceva che il Consiglio di sicurezza ha cambiato con il tempo l'impostazione delle misure. Inizialmente il Consiglio, seguendo le indicazioni dell'art. 41, adottava infatti misure nei confronti dello Stato ritenuto responsabile della violazione della pace o della minaccia alla pace, in particolare, per quanto riguarda gli aspetti economici, imponendo embarghi di diversa portata: da forme parziali, soprattutto l'embargo sulle armi, al blocco di qualunque transazione commerciale e di qualunque trasferimento di fondi a destinazione o in provenienza dal Paese designato¹⁷. Come è chiaro, tali misure hanno un impatto notevole sugli operatori economici, tanto su quelli del Paese destinatario, quanto su quelli appartenenti ad altri Stati interessati dai flussi commerciali con lo stesso. L'unica speranza di questi ultimi, tralasciando l'ipotesi, non peregrina, della violazione delle misure del Consiglio da parte dello Stato di appartenenza, era affidata alle eventuali esenzioni o misure compensatorie che il Consiglio è in grado di adottare in base all'art. 50 della Carta, su richiesta dello Stato interessato.

Gli effetti più pesanti, nel caso di embargo totale, si sono peraltro rivelati quelli a carico della popolazione dello Stato destinatario delle sanzioni, nonostante le eccezioni umanitarie introdotte dallo stesso Consiglio di sicurezza. La situazione risultò drammatica, in particolare, nel caso dell'Iraq, destinatario di embargo totale a seguito dell'invasione del Kuwait del 1990 (per tacere del cumulo con gli effetti disastrosi del conflitto armato, incluso l'intervento militare internazionale del 1991). Ciò indusse il Consiglio di sicurezza a cambiare politica, impostando il modello sanzionatorio che oggi domina l'intera scena: da un lato il Consiglio ha abbandonato gli embarghi totali, limitandosi a stabilire l'embargo sulle armi o su altre merci specificamente designate in virtù del sostegno specifico da esse offerto allo sforzo bellico piuttosto che alla commissione di crimini su vasta scala addebitati ai destinatari. Dall'altro lato, il Consiglio ha affiancato, o in molti casi del tutto sostituito, alle misure destinate a colpire lo Stato, le c.d. "sanzioni mirate" (*targeted*) o "intelligenti" (*smart*): misure destinate a sanzionare direttamente gli individui o gli enti (fondazioni, società commerciali, organizzazioni non governative) ritenuti responsabili della violazione della pace, della minaccia alla pace e, in particolare, dei crimini, internazionali o transnazionali (ad esempio crimini di terrorismo), che tale minaccia vengono a comporre. Si tratta in vari casi dei capi politici e militari del Paese interessato, ma in altri casi di attori non statali e, tra questi, delle figure apicali o di particolare rilevanza, o semplicemente di privati o enti ritenuti finanziare o collaborare in vario modo con le attività oggetto di biasimo e di repressione. Le sanzioni consistendo, tipicamente, nel blocco dei fondi e dei beni appartenenti a questi soggetti e, per quanto riguarda le persone fisiche, nel divieto di espatrio o altre limitazioni della libertà di movimento a carico delle stesse.

Va detto che non in tutti i casi il Consiglio di sicurezza individua direttamente gli individui o enti destinatari delle sanzioni¹⁸: in altri casi, come nelle risoluzioni "legislative", in particolare nella ris.

¹⁶ Cfr. per tutti G. M. Zagel, *Article 215 TFEU on Restrictive Measures*, in Smith & Herzog on the Law of the European Union, 2015, reperibile alla pagina web https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2683547. Cfr. altresì C.C. Cirlig, *Counter-terrorist sanctions regimes. Legal framework and challenges at UN and EU levels*, in European Parliamentary Research Service (EPRS), *Briefing*, October 2016.

¹⁷ Cfr., in particolare, oltre al caso rhodesiano, gli embarghi adottati nei confronti dell'Iraq, a seguito dell'invasione e annessione del Kuwait nell'agosto 1990, su cui *infra* nel testo, e della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia-Montenegro) all'epoca della guerra di Bosnia, a partire dal 1992. Cfr. per tutti B. Conforti, C. Focarelli, *op. cit.*, p. 269 s.

¹⁸ Sul modo indiretto di funzionare di tali sanzioni, le quali devono pur sempre essere attuate dagli Stati membri, cfr. L. Borlini, *op. cit.*, p. 412 ss.

1373 sul contrasto al terrorismo internazionale¹⁹, il Consiglio si limita a stabilire a carico degli Stati membri una serie di obblighi di carattere generale, che includono l'imposizione di sanzioni, analoghe a quelle già menzionate, a tutti gli individui che rispondano a certi criteri: il che implica che sia lo Stato membro o l'UE, in questo caso, a dover comporre una propria lista di persone ed enti sanzionati, in ottemperanza alle misure decise dal Consiglio di sicurezza. Tra queste misure è spesso prevista anche la criminalizzazione di comportamenti, già non previamente criminalizzati dall'ordinamento interno: quindi, in questo caso, anche l'imposizione di sanzioni penali (a tutti gli effetti) si riconduce in ultima analisi al Consiglio di sicurezza. Con la differenza che, in tale circostanza, le questioni che si pongono in termini di garanzia, anche giurisdizionale, dei diritti del singolo sono più semplici rispetto al caso in cui la lista è stabilita dal Consiglio di sicurezza, nel quale, evidentemente, il sindacato sull'inclusione di un soggetto nella stessa si ripercuote in modo più diretto ed immediato sull'azione dello stesso Consiglio²⁰.

Per riassumere, un individuo o un'impresa può subire effetti pregiudizievoli di misure del Consiglio di sicurezza a diverso titolo, e in particolare: 1) in quanto operatore economico o semplice cittadino di uno Stato soggetto ad embargo; 2) in quanto soggetto inserito nella "consolidated list" del Consiglio di sicurezza, cioè nell'insieme delle liste nere composte da quest'ultimo; 3) in quanto soggetto inserito in una lista formata da uno Stato membro o dall'UE in attuazione di misure del Consiglio di sicurezza; 4) in quanto soggetto perseguito penalmente sulla base di norme statali adottate in ottemperanza a misure del Consiglio di sicurezza; 5) in quanto soggetto che intratteneva rapporti con lo Stato o con i soggetti sanzionati dal Consiglio di sicurezza e che, in conseguenza delle misure di quest'ultimo, si trova obbligato ad interrompere tali rapporti commerciali o di altro genere.

4. Tornando al caso delle liste composte dal Consiglio di sicurezza, i soggetti sono solo in minima parte direttamente identificati dal Consiglio, il quale di regola delega il Comitato delle sanzioni competente (un suo organo sussidiario, la cui composizione si sovrappone a quella dell'organo principale, istituito per controllare la corretta attuazione di ciascun regime sanzionatorio e per presiedere alla gestione dello stesso) a comporre una lista in cui includere i soggetti da sanzionare, individuati sulla base dei criteri identificati dalla risoluzione.

Se è venuto in tal modo a risolversi il problema dell'impatto delle sanzioni sui diritti umani della popolazione dello Stato destinatario, andandosi a colpire non più civili innocenti, ma le persone (presunte) direttamente responsabili della violazione della pace o della minaccia alla pace (e normalmente dei crimini che tali situazioni vengono a generare), è insorto peraltro un nuovo e diverso problema di incidenza sui diritti umani. Infatti, misure che incidono pesantemente sulla possibilità di un soggetto di svolgere un'attività professionale o di continuare la propria attività commerciale, se non di provvedere al proprio sostentamento oltre che sulla libertà di movimento (né mi soffermo sui possibili risvolti penalistici, nonostante l'intento di queste misure sia tipicamente, come ribadito più volte dal Consiglio, preventivo e non punitivo) vengono decise da un organo politico, in assenza di qualsiasi garanzia di equo processo, sulla base di informazioni

¹⁹ UN Doc. S/RES/1373, 28 settembre 2001.

²⁰ Cfr. peraltro, in merito alla vicenda del celebre caso *Kadi I e Kadi II*, dipanatasi fra sentenze del Tribunale e della Corte di giustizia fra il 2005 e il 2013, L. Gradoni, *Raccontare Kadi dopo Kadi II: perché la Corte di giustizia dell'Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 587 ss.

confidenziali, provenienti da governi, per lo più dai servizi segreti, in parte rilevante da quelli degli Stati Uniti²¹.

Si discute molto se il Consiglio di sicurezza sia tenuto a rispettare i diritti umani. La domanda può parere paradossale, dal momento che il rispetto dei diritti umani è promosso dalla Carta tra i suoi valori fondanti e dal momento che, come abbiamo visto, la stessa politica del Consiglio di sicurezza poggia su un costante richiamo agli Stati e agli altri attori internazionali al rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario, le medesime sanzioni essendo destinate in parte rilevante a colpire la violazione di queste norme. Eppure la domanda non è peregrina. Il Consiglio non è di per sé vincolato a nessuna convenzione internazionale sui diritti umani. Personalmente ritengo, anche se questa opinione non è unanimemente condivisa, che il Consiglio, come qualsiasi altro attore internazionale, sia sicuramente soggetto allo *ius cogens*: ma qui entriamo nel difficile accertamento di quali aspetti delle norme consuetudinarie a tutela dell'individuo appartengano al diritto imperativo, al di là di ipotesi limite, quali i divieti del genocidio e della tortura. E comunque va tenuto presente che le stesse convenzioni internazionali sui diritti umani prevedono possibilità di deroghe ai diritti contemplati in situazioni di emergenza (al di fuori di un nucleo di diritti inderogabili che non è necessariamente tutto presidiato dallo *ius cogens*), ragion per cui si deve ammettere che anche il Consiglio di sicurezza, nell'esercizio del suo compito di mantenere la pace, abbia la possibilità di derogare a taluni diritti umani²².

Ciò detto, lo stesso Consiglio di sicurezza appare consapevole, almeno a parole, della necessità di rispettare i diritti umani: per questo motivo ha abbandonato la pratica delle sanzioni onnicomprensive; e sempre per questo motivo ha introdotto alcuni correttivi nella procedura del *listing* e del *delisting*, dal *focal point for delisting* (per tutte le liste, tranne quella degli individui associati all'ISIS o ad Al Qaeda) all'ufficio dell'*ombudsperson* (per la lista degli individui associati all'ISIS o ad Al Qaeda): misure tese ad introdurre alcuni limitati elementi di trasparenza e di terzietà e qualche opportunità per chi si ritenga inserito ingiustamente in una lista di far sentire le proprie ragioni con la speranza di esserne cancellato. Si tratta però palesemente di correttivi molto parziali, che non incidono minimamente sull'essenza della procedura e sulla discrezionalità politica del Consiglio in merito all'inserimento e disinserimento di persone o enti dalle liste²³.

Rimane però un presidio, negli Stati di diritto, a tutela delle persone o delle società sanzionate. Gli Stati, infatti, sia che attuino direttamente le sanzioni, sia che le attuino per il tramite di organizzazioni internazionali, come nel caso dell'Unione europea, sono tenuti al rispetto dei diritti umani, garantiti dalle proprie norme costituzionali e, per quanto riguarda l'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e dalla Convenzione europea dei diritti umani. La stessa Unione è tenuta al rispetto della propria Carta dei diritti fondamentali. Opportunamente dunque taluni giudici interni, sia quelli degli Stati, sia il giudice dell'Unione, e giudici internazionali, nel caso della Corte europea dei diritti umani, sono intervenuti a colmare in parte le mancanze delle procedure di *listing* e *delisting* del Consiglio di sicurezza. Lo hanno fatto sulla base di diverse motivazioni ed usando diversi stratagemmi. In particolare, la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani, nel caso *Al-Dulimi*, nel 2016, ha presunto non esservi contraddizione tra l'obbligo della Svizzera di inserire una certa persona nella lista nera, discendente dalla risoluzione del

²¹ Su alcune storture riguardanti la selezione dei soggetti da sanzionare cfr., tra gli altri, M. Tourinho, *Towards a world police? The implications of individual targeted sanctions*, in *International Affairs*, 2015, p. 1399 ss., a p. 1407 ss.

²² Sul tema cfr., per tutti, L. Borlini, *op. cit.*, p. 424 ss.

²³ Per un recente esame critico delle procedure esistenti e, al contempo, proposte di miglioramento cfr. J. Cockayne, R. Brubaker e N. Jayakody, *Fairly Clear Risks: Protecting UN sanctions legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures*, United Nations University, 2018.

Consiglio di sicurezza, e l'obbligo della stessa di garantire il rispetto della CEDU, sotto il profilo del divieto di decisioni "arbitrarie"²⁴. Lo ha fatto, distanziandosi dalla motivazione della precedente sentenza della Camera²⁵, attraverso una presunzione azzardata oltre ogni limite²⁶, ma senza risolvere la questione di fondo, che rimane non risolta, del rapporto tra l'art. 103 della Carta e gli obblighi discendenti da un trattato a tutela dei diritti umani, laddove si fuoriesca dall'ambito dello *ius cogens*. La Corte stessa evoca la presenza di questo *elephant in the room*, tornato dalla finestra dopo essere stato cacciato dalla porta in altre pronunce²⁷. Il futuro deve ancora dirci se la strada prescelta sarà quella di piegarsi, in caso di irriducibile contrasto con una risoluzione del Consiglio al volere di quest'ultimo, o quella di far prevalere comunque i valori costituzionali a tutela dell'individuo, sia nell'ottica nazionale sia nell'ottica sovranazionale o internazionale europea, anche a discapito, se necessario, del rispetto della Carta delle Nazioni Unite.

²⁴ Cfr. ECtHR (GC), *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* (Appl. No. 5809/08), sentenza del 9 marzo 2016 (pubblicata il 21 giugno 2016), par. 137 ss.

²⁵ Cfr. ECtHR, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* (Appl. No. 5809/08), sentenza del 22 ottobre 2013 (pubblicata il 26 novembre 2013). La sentenza della Camera (seconda sezione) riconduceva la violazione da parte della Svizzera del diritto dei ricorrenti ad una tutela giudiziaria effettiva (art. 6 par. 1 della Convenzione), poi confermata dalla Grande Camera, alla mancanza di protezione equivalente nel sistema delle Nazioni Unite: cfr. par. 126 ss.

²⁶ Cioè la presunzione "that the Security Council does not intend to impose any obligation on member States to breach fundamental principles of human rights" (par. 140 della sentenza cit.) e che, di conseguenza, nel momento in cui la risoluzione del Consiglio, come nel caso in esame, "does not contain any clear or explicit wording excluding the possibility of judicial supervision of the measures taken for its implementation", essa debba sempre essere intesa come autorizzante i giudici dello Stato membro ad esercitare un controllo adeguato ad evitare qualunque arbitrarietà connessa all'inserimento di un soggetto nella lista (par. 146).

²⁷ Cfr., in particolare, il par. 149 della sentenza cit. In dottrina cfr., tra gli altri, sulle sentenze qui commentate e sulle questioni evocate, M. Arcari, *Back to consistency? The relationship between UNSC resolutions and the ECHR after the Grand Chamber's decision in Al-Dulimi II*, in *Questions of International Law*, 2017, p. 1 ss.; V.P. Tzevekelos, *The Al-Dulimi Case before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights: Business as Usual? Test of Equivalent Protection, (Constitutional) Hierarchy and Systemic Integration*, *ivi*, p. 5 ss.