

Comunità internazionale e individui nella prassi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di lotta al terrorismo

del prof. Pasquale De Sena

Sommario : 1. Premessa e piano del lavoro. - 2. Cenni all'azione sanzionatoria del Consiglio di sicurezza e del Comitato delle sanzioni nei confronti di individui sospetti di attività terroristiche. - 3. Gli effetti diretti dei provvedimenti di "inserimento in lista" e le responsabilità degli Stati membri del Comitato delle sanzioni dal punto di vista delle norme internazionali sui diritti dell'uomo. - 4. Il rapporto fra comunità internazionale e individui nella prassi esaminata e la logica di fondo dell'azione sanzionatoria adottata in sede ONU ed in sede comunitaria. Analogie fra tale prassi e i caratteri recentemente assunti dall'uso unilaterale della forza armata.

1. Premessa e piano del lavoro

L'espressione "comunità internazionale" non possiede un significato univoco nell'ambito degli studi giuridici internazionalistici, giacché questo tende a variare, non solo in funzione dell'evoluzione storica, ma anche dei diversi indirizzi metodologici manifestatisi in tale ambito(1).

Altrettanto ricco di sfumature è, del resto, il dibattito riguardante la posizione degli individui nel quadro della comunità internazionale e del suo diritto; dibattito, quest'ultimo, recentemente rinvigorito dal rilievo - sempre maggiore - assunto dal duplice fenomeno della repressione dei crimini internazionali individuali e della protezione internazionale dei diritti dell'uomo(2).

Ciò premesso, non è né sulla prima, né sulla seconda delle circostanze appena ricordate che si intende concentrare l'attenzione, giacché un'indagine - anche sommaria - in tale direzione sarebbe destinata, con ogni probabilità, ad assumere dimensioni incompatibili con i limiti di questo lavoro.

Una riflessione sul rapporto fra individui e comunità internazionale può però ugualmente esser svolta, se conveniamo di riferirci qui, con quest'ultima espressione, essenzialmente al fenomeno della cooperazione fra gli Stati, nel quadro della massima manifestazione istituzionale della società degli Stati medesimi, vale a dire le Nazioni Unite(3). E' proprio nell'ambito della prassi adottata negli ultimi anni dal Consiglio di sicurezza dell'ONU a fini di lotta contro il terrorismo, che è infatti sempre più facile rintracciare atti a carattere sanzionatorio volti a colpire *individui* - persone fisiche o giuridiche - sospetti di svolgere, o di essere coinvolti in attività terroristiche.

Dopo aver sinteticamente tracciato le linee di fondo e l'evoluzione di tale fenomeno (par. 2), ci si soffermerà in particolare su *due* aspetti che lo riguardano. Si tratta anzitutto dell'idoneità degli atti in cui esso si manifesta a tradursi *direttamente* in violazioni di norme internazionali sui diritti dell'uomo (par. 3). E si tratta, inoltre, del significato che alla prassi esaminata può attribuirsi più in generale, sia alla luce delle sue ricadute sul piano comunitario, sia nel quadro delle vicende più recenti in tema di uso della forza armata nei rapporti internazionali (par. 4).

Per quel concerne il *primo* aspetto, emergerà che tale prassi può considerarsi *lesiva* - sotto vari profili - delle norme suddette; ed ancora, che la responsabilità per le violazioni che vengono in rilievo tende ad investire direttamente gli Stati parti del Comitato per le sanzioni, istituito dal Consiglio di sicurezza già nel 1999.

Quanto al *secondo* aspetto, si metterà in risalto che l'azione sanzionatoria del Consiglio di sicurezza, non solo pone a diretto "contatto" "comunità internazionale" ed individui, ma trova pieno riscontro nelle conseguenze e nella logica di fondo delle decisioni adottate al riguardo dalle istituzioni comunitarie e dell'Unione europea. In ultimo, il fatto che la suddetta azione presenti aspetti internazionalmente illeciti, consentirà di sottolinearne l'analogia con i caratteri parallelamente assunti, nel corso degli ultimi anni, dalla prassi dell'uso *unilaterale* della forza armata.

2. Cenni all'azione sanzionatoria del Consiglio di sicurezza e del Comitato delle sanzioni nei confronti di individui sospetti di attività terroristiche

Sebbene il dirigersi di sanzioni del Consiglio di sicurezza nei confronti di soggetti non statali non rappresenti un fatto del tutto nuovo nella storia del sistema di sicurezza collettiva(4), è con la risoluzione 1267 del 1999(5) - adottata per rispondere ai due sanguinosi attentati terroristici compiuti nel 1998 contro le sedi diplomatiche statunitensi di Nairobi e di Dar Es Salaam - che la vicenda in esame prende effettivamente corpo. Tale risoluzione, oltre a contenere misure sanzionatorie nei confronti del governo dei Talebani e di Al-Qaeda(6), prevedeva infatti, come accennato poc'anzi, l'istituzione di un apposito Comitato per le sanzioni, avente la funzione di coadiuvare il Consiglio, al fine di sorvegliare sull'effettiva esecuzione di dette misure da parte degli Stati, specificandone in particolare i destinatari(7).

Per quanto le misure in questione siano state subito reiterate - nei confronti di Osama Bin Laden e di Al-Qaeda(8) -, deve però sottolinearsi che l'azione del Consiglio di sicurezza assume definitivamente i suoi attuali caratteri, solo per via della risoluzione 1390 del 2002, adottata a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001(9). Mentre le due risoluzioni sin qui citate imponevano di dare esecuzione alle sanzioni previste, nei confronti di uno Stato *determinato* - e cioè, dell'Afghanistan dei Talebani e di Osama Bin Laden -, con la risoluzione 1390 si richiede infatti agli Stati membri dell'ONU, di indirizzare tali misure nei confronti degli individui e delle entità indicate dal Comitato delle sanzioni, ovunque questi ultimi si trovino. Ai suddetti Stati viene poi fatto obbligo di vietare l'ingresso ed il soggiorno, nel loro territorio, ai destinatari delle sanzioni(10), mentre, per ciò che concerne la concreta individuazione di questi ultimi da parte del Comitato, viene stabilito che la "lista" da esso compilata a tal fine, sia periodicamente aggiornata, sulla base delle indicazioni fornite dagli Stati stessi(11).

Tramite la risoluzione in parola, adottata (sempre ai sensi del cap. VII della Carta) per far fronte al salto di qualità operato dal terrorismo internazionale, il Consiglio di sicurezza tende dunque ad inserirsi nel quadro dell'azione internazionale di *prevenzione* e di *repressione* di tale fenomeno(12), incidendo profondamente sull'esercizio di funzioni di *sicurezza pubblica* di spettanza tradizionalmente statale(13). Proprio questa circostanza - cui fa riscontro la parallela assunzione, in tema di lotta al terrorismo, di funzioni definite sostanzialmente *legislative*, attraverso la nota risoluzione 1373(14) - costituisce, del resto, il presupposto di fondo per l'adozione delle *Guidelines* del 7 novembre 2002 (successivamente emendate il 10 aprile 2003), con le quali il Comitato delle sanzioni si è dotato di una regolamentazione interna per lo svolgimento delle proprie funzioni(15).

Per ciò che concerne la questione dell'inserimento nelle liste dei destinatari delle sanzioni, *tre* sono i punti di siffatta regolamentazione che assumono rilievo ai fini della presente indagine. Va infatti posto in risalto che le delibere del Comitato - composto da *tutti* gli Stati parti del Consiglio di Sicurezza - vengono adottate per *consensus*; e cioè, presumendosi l'unanimità dei voti di detti Stati, in assenza di un'espressa opposizione da parte di uno o più dei medesimi(16). In secondo luogo, va poi sottolineato che, per i soggetti destinati ad essere inseriti nelle liste, non è disposta alcuna forma di coinvolgimento nel procedimento di adozione delle relative decisioni; procedimento, quest'ultimo, che è largamente improntato a criteri di segretezza, non contemplando nessun strumento di pubblicità per le informazioni e gli elementi di prova, in base ai quali il Comitato perviene a determinarsi(17). In ultimo va ancora aggiunto che nessuna forma di ricorso individuale è prevista contro le suddette decisioni, posto che il procedimento per la cancellazione dalle liste, pur essendo espressamente previsto dalle *Guidelines*, presenta un carattere strettamente intergovernativo, ed è finalizzato dunque al raggiungimento di un accordo fra gli Stati membri del Comitato stesso(18).

3. Gli effetti diretti dei provvedimenti di "inserimento in lista" e le responsabilità degli Stati membri del Comitato delle sanzioni dal punto di vista delle norme internazionali sui diritti dell'uomo

Il primo aspetto da porre in rilievo consiste nel fatto che il meccanismo appena delineato risulta in contrasto con gli *standards* internazionali in tema di diritti dell'uomo, anche a *prescindere* dalla concreta esecuzione dei provvedimenti sanzionatori cui esso è preordinato; anche a *prescindere*, cioè, dall'effettivo congelamento dei beni degli individui inseriti in lista, ad opera degli Stati membri della Nazioni Unite, ovvero

dall'effettiva restrizione all'ingresso ed al soggiorno di questi ultimi nel territorio di detti Stati(19).

A spingere in questa direzione è proprio una delle circostanze poc'anzi indicate; vale a dire, l'assenza di qualsiasi *locus standi*, per i destinatari delle misure in questione, ai fini della loro cancellazione dalla lista suddetta. Per via di detta circostanza - che si ricollega evidentemente al fatto che né il Consiglio di Sicurezza, né il Comitato delle sanzioni costituiscono organi giurisdizionali, terzi ed imparziali - il diritto di accesso ad un giudice - previsto, ad es., sia dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che dall'art. 14 del Patto sui diritti civili e politici (PDCP) - risulta negato, nonostante la difficoltà di attribuire carattere penale al procedimento di competenza del Comitato delle sanzioni(20).

Malgrado ciò, 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(21). Fra i suddetti profili, quelli che qui specificamente rilevano sono gli effetti gravemente pregiudizievoli che l'inserimento in lista è destinato senz'altro a determinare sulla reputazione dei soggetti interessati; aspetto, quest'ultimo, che è - tra l'altro - pacificamente ritenuto rientrante nel contenuto del diritto al rispetto della vita privata, sia nella giurisprudenza degli organi di Strasburgo(22), sia nella prassi del Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite(23). E' chiaro infatti che tali effetti sono destinati a prodursi *immediatamente e direttamente*, per via del suddetto inserimento; *indipendentemente*, come si è già detto, dall'esecuzione - a livello comunitario o statale - dei provvedimenti sanzionatori, cui l'individuazione dei soggetti interessati, da parte del Comitato delle sanzioni, è finalizzata(24).

In senso contrario, non potrebbe ritenersi, d'altro canto, che la compressione del diritto di accesso ad un giudice sia giustificata, nell'ipotesi in esame, in quanto funzionale ad 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(25), va però sottolineato che la legittimità di tali restrizioni è subordinata - in entrambi i sistemi - 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 ad un giudice risulta completamente ed irrimediabilmente negato ai soggetti inseriti nella lista, non venendo loro riconosciuto, non solo alcun ricorso di carattere giurisdizionale, ma neppure alcun *strumento alternativo* di ricorso individuale dinanzi al Comitato, ai fini della cancellazione dalla lista medesima. In altri termini, ciò che viene a mancare in tal modo è il rispetto del "contenuto minimo" del principio di proporzionalità delle restrizioni consentite; principio, quest'ultimo, che è pacificamente ritenuto operante - nel suo "contenuto minimo", appunto - finanche in relazione agli stati di emergenza, che giustificano l'adozione di misure di "deroga" dei diritti garantiti, sia nell'ambito della Convenzione europea (art. 15), sia nell'ambito del Patto sui diritti civili e politici (art. 4)(26).

Se questo è vero, resta dunque fermo che la prassi in esame, pur configurandosi come il frutto di una cooperazione multilaterale fra Stati, maturata nel quadro della massima organizzazione internazionale esistente, contrasta, ciò nondimeno, con le norme pertinenti dei principali strumenti internazionali in tema di diritti dell'uomo.

Ciò premesso, quale conclusione deve trarsi in merito alla responsabilità degli Stati membri del Comitato delle sanzioni, dal punto di vista dei suddetti strumenti? Siffatta questione è particolarmente rilevante per la tutela dei diritti dell'uomo, considerato che le Nazioni Unite non sono formalmente parti di trattati in materia (ad es., del PDCP), e non possono quindi esser chiamate a rispondere, in alcun modo, della violazione di norme previste da questi ultimi.

A ben vedere, detta responsabilità è destinata a permanere, sia se si considera l'inserimento di presunti terroristi nella lista del Comitato delle sanzioni come un atto *formalmente* imputabile alle Nazioni Unite, sia - ed a maggior ragione - se lo si considera, invece, come un atto che, pur venendo adottato nel quadro dell'organizzazione, *resta*, tuttavia, *formalmente* imputabile agli Stati suddetti.

Per quanto concerne la *prima* delle due ipotesi appena delineate, la responsabilità degli Stati membri del Comitato delle sanzioni, per gli

effetti lesivi di diritti umani, *direttamente* scaturenti dal provvedimento di inserimento in lista, appare riconducibile all'operare del ben noto principio della "protezione equivalente", che può considerarsi come una sorta di principio generale della materia. Secondo questo principio, infatti, il trasferimento di poteri ad organizzazioni internazionali, ad opera di Stati parti di trattati sui diritti dell'uomo, può implicare il venir meno della responsabilità degli Stati stessi, per il rispetto dei diritti garantiti, rientranti nell'ambito di esercizio dei poteri trasferiti, *solo* a condizione che, nell'ordinamento di tali organizzazioni – l'ONU, nel caso di specie – venga riconosciuta ai diritti in questione una "protezione equivalente" a quella per essi predisposta nel quadro dei suddetti trattati(27).

Ebbene, per quanto qui interessa è facile osservare che il diritto individuale che viene in rilievo – il diritto di accesso a un giudice – *non* è garantito in realtà da alcun meccanismo di tutela nell'ordinamento delle Nazioni Unite(28), malgrado il rispetto dei diritti dell'uomo rientri fra gli obiettivi della cooperazione internazionale che l'organizzazione intende favorire (art. 1, par. 3), e nonostante il fatto che tale diritto trovi cittadinanza in atti dell'organizzazione(29). Di qui la conseguenza sopra accennata; vale a dire che le responsabilità incumbenti sugli Stati parti, ad esempio, del PDCP o della CEDU e, nel contempo, del Comitato delle sanzioni, si mantengono intatte(30).

Ad esiti non dissimili si perviene poi, anche riguardo all'ipotesi che i provvedimenti di inserimento in lista di persone fisiche o giuridiche, ancorché assunti nel quadro istituzionale dell'organizzazione, risultino tuttavia *formalmente* imputabili agli Stati membri del Comitato delle sanzioni.

Tale ipotesi non sembra del tutto peregrina, pur non essendo stata ancora avanzata – a quanto pare –, e pur non potendo esser qui approfondita. Considerato che i procedimenti sanzionatori, in cui si inseriscono i suddetti provvedimenti, sono indirizzati contro *individui*, e non contro Stati *determinati* (31), è infatti agevole sottolineare che la prassi in questione fuoriesce dal *genus* delle sanzioni - tipicamente *interstatali* - adottabili ai sensi del cap. VII della Carta. Proprio per questa ragione, si potrebbe allora osservare che le delibere relative all'inserimento in lista di sospetti terroristi, più che come atti formalmente imputabili all'organizzazione, tendono in realtà a configurarsi come decisioni collettivamente imputabili agli Stati parti del Comitato delle sanzioni(32). Anche per tal via, risulterebbe dunque sostenibile che gli effetti *direttamente* lesivi di diritti fondamentali scaturenti da tali provvedimenti sono destinati a produrre responsabilità proprio a carico di detti Stati, i quali coincidono, peraltro, come si è anticipato, con quelli che compongono il Consiglio di sicurezza(33).

4. Il rapporto fra comunità internazionale e individui nella prassi esaminata e la logica di fondo dell'azione sanzionatoria adottata in sede ONU ed in sede comunitaria. Analogie fra tale prassi e i caratteri recentemente assunti dall'uso unilaterale della forza armata.

Giunti a tal punto, si può dunque passare a qualche osservazione di carattere conclusivo, in linea con quanto anticipato nell'introduzione.

Il *primo* ordine di rilievi concerne il rapporto che sembra profilarsi fra comunità internazionale e individui nell'ambito delle vicende esaminate, sia che si consideri l'azione del Comitato delle sanzioni - e del Consiglio di Sicurezza - *pienamente* riconducibile all'ONU sotto il profilo *formale*, sia che si ritenga quest'ultima organizzazione una mera *comice istituzionale* per l'adozione di atti che restano, *viceversa*, *formalmente* imputabili agli Stati parti.

Se è vero quanto si è detto poco sopra, e cioè che l'inserimento in lista di persone sospette di attività terroristiche incide *direttamente* su situazioni giuridiche individuali riconducibili a norme convenzionali sui diritti dell'uomo, può infatti concludersi che comunità internazionale ed individui entrano – per così dire - in contatto *diretto* nell'ambito di tale prassi, in entrambi le ipotesi appena ricordate. Nella *prima* ipotesi, ciò avverrebbe, evidentemente, per il tramite formale di atti delle Nazioni Unite, che della comunità internazionale costituiscono la massima espressione sul piano istituzionale; nella *seconda*, poiché gli Stati si servirebbero del Consiglio di sicurezza e del Comitato delle sanzioni come enti di coordinamento della loro azione, producendo effetti su situazioni giuridiche individuali, nel perseguimento di un interesse imputabile alla comunità internazionale nel suo complesso, quale

appunto quello della repressione del terrorismo(34).

Il *secondo* ordine di considerazioni concerne invece il significato che sembra attribuibile, più in generale, alla prassi in questione, anche alla luce degli sviluppi recentemente determinatisi in materia, nell'ambito dell'Unione e della Comunità europea; e cioè, se così può dirsi, nell'ambito di una "comunità intermedia", operante a livello regionale.

A questo riguardo deve infatti ricordarsi che l'attività di prevenzione del terrorismo, intrapresa in sede ONU ad opera del Consiglio di Sicurezza, ha trovato puntualmente seguito in sede di Unione europea ed in sede comunitaria, tramite l'adozione di una serie di atti – rispettivamente, posizioni comuni e regolamenti – volti a dare effettiva realizzazione alle sanzioni patrimoniali e personali, disposte nei confronti dei soggetti inseriti nella lista del Comitato delle sanzioni. A ciò va ancora aggiunto che la legittimità di detti atti, nonostante la loro idoneità a comprimere diritti della persona, è stata di recente affermata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee, in relazione ad alcuni regolamenti comunitari contenenti, per l'appunto, misure personali e patrimoniali a carico di sospetti terroristi(35). Più esattamente, il Tribunale è pervenuto a siffatto risultato, ritenendo che le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, di cui i regolamenti in questione costituiscono *mere* misure di attuazione, dovrebbero considerarsi, non solo pienamente *operanti* nell'ordinamento comunitario, ma anche destinate a *prevalere* – in virtù dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite e dell'art. 307 del Trattato CE - su altre norme internazionali o comunitarie *non* dotate di rango internazionalmente cogente(36). Tra queste ultime rientrerebbero - sempre a giudizio dei giudici comunitari – le norme relative ai diritti fatti valere dai ricorrenti, cioè a dire il diritto alla disposizione dei propri beni, nonché i diritti di difesa e ad un ricorso giurisdizionale effettivo(37).

Sugli esiti di detta decisione non è possibile, né opportuno, soffermarsi estesamente, anche in ragione dei numerosi commenti critici che essa ha già ricevuto(38).

Occorre tuttavia sottolineare che il duplice riferimento all'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite e all'art. 307 del Trattato CE non è del tutto convincente sotto il profilo interpretativo. A spingere in tal senso non è tanto l'utilizzazione dell'articolo 103, richiamato dal Tribunale per affermare, in generale, la prevalenza delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza su altri obblighi internazionali, esclusivamente sul terreno *formale* del diritto dei trattati(39). Quel che appare veramente discutibile, al fine di fondare l'operatività delle suddette risoluzioni nell'ordinamento comunitario e la loro prevalenza su norme di tale ordinamento, è, piuttosto, il riferimento all'art. 307 del Trattato CE; e ciò, vieppiù in assenza di qualsiasi *esplicita* dimostrazione del rilievo giuridico *sostanziale* attribuibile al valore della repressione del terrorismo dal punto di vista del diritto internazionale generale(40). Sembra infatti difficile ritenere che siffatta disposizione sia *di per sé* idonea a questo scopo, giacché essa, pur contemplando, al primo comma, una clausola di subordinazione delle norme del Trattato CE rispetto ad obblighi convenzionali degli Stati parti, preesistenti ed incompatibili, ha indubbiamente portata *temporanea*, come emerge dal secondo comma(41). Quel che è chiaro, viceversa, è che l'art. 307, essendo destinato ad operare *provvisoriamente* – *fi tantoché*, cioè, gli Stati parti non abbiano eliminato le suddette incompatibilità(42) - non risulta in alcun modo utilizzabile per introdurre, *in permanenza*, nell'ordinamento comunitario risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite confliggenti con norme di tale ordinamento.

Proprio siffatta circostanza consente – a ben vedere - una migliore comprensione del fenomeno oggetto di indagine. Ed infatti, proprio la fragilità degli argomenti usati in proposito spinge a concludere che la prevalenza riconosciuta alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza nell'ordinamento comunitario non possa essere, in ultima analisi, che espressione di un' *implicita* tendenza, da parte dei giudici comunitari, ad attribuire carattere *cogente* al valore della repressione del terrorismo, anche nel quadro attuale dell'ordinamento internazionale. Tendenza, quest'ultima, che soggiace, in qualche modo, anche all'azione sanzionatoria del Consiglio di Sicurezza e del Comitato delle sanzioni, costituendo dunque la ragione di fondo delle (illecite) compressioni dei diritti dell'uomo *direttamente* o *indirettamente* prodotte da siffatta azione.

Malgrado l'indubbio significato attribuibile all'orientamento in questione, deve tuttavia precisarsi che esso è ben lungi dall'essersi consolidato sul piano consuetudinario, perlomeno nel senso di una prevalenza

sistematica degli obblighi in tema di repressione del terrorismo rispetto ai diritti garantiti da norme internazionali sui diritti dell'uomo(43). In questa luce, risulta allora tanto più condivisibile quanto si è sostenuto di recente, con specifico riguardo al controllo della legittimità della suddetta prassi; e cioè, che un ruolo fondamentale, per ripristinare un equilibrio ragionevole fra i valori in gioco, è destinato ad esser svolto dal ricorso ai principi costituzionali delle "comunità statali", ad opera delle corti interne, eventualmente chiamate a pronunciarsi in argomento(44). Si può anzi osservare che l'esigenza di un equo bilanciamento fra sicurezza collettiva e diritti umani, oltre ad esser consacrata dai principi generali dei sistemi di tutela dei suddetti diritti - in particolare dal principio di *proporzionalità*, cui già si è fatto cenno -, non manca di emergere nelle *stesse* risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza, nelle quali la necessità di rispettare i diritti umani e il diritto umanitario è costantemente indicata agli Stati destinatari(45). Se questo è vero, sembra allora che l'eventuale ricorso delle corti interne a valori costituzionali riguardanti diritti fondamentali, o anche a norme convenzionali in argomento, non solo sia ricollegabile ad una prassi invalsa e ben nota - quanto meno per ciò che concerne i valori costituzionali(46) -, ma tenda altresì a giustificarsi, *anche dal punto di vista* del sistema delle Nazioni Unite, consentendo dunque di *escludere* l'illeceità internazionale di un'eventuale *disapplicazione* delle risoluzioni in questione, *dal punto di vista* del suddetto sistema(47).

Il *terzo* ed ultimo ordine di rilievi è anch'esso di carattere generale e riguarda il rapporto fra la prassi considerata e la complessiva evoluzione del sistema di sicurezza collettiva nel corso degli ultimi anni.

Tale evoluzione si è caratterizzata - com'è noto - per una progressiva perdita di centralità, da parte delle Nazioni Unite, sul piano della gestione dell'uso della forza armata, ciò che emerge in termini assai chiari, sia per l'intervento in Jugoslavia, sia per il più recente intervento in Irak, entrambi effettuati, in assenza di una specifica decisione da parte del Consiglio di Sicurezza.

Per quanto qui interessa, deve ancora sottolinearsi che siffatti interventi, oltre a risultare *devianti* rispetto al modello "centralizzato" di gestione dell'uso della forza delineato dalla Carta delle Nazioni Unite - ma anche rispetto alla nota prassi delle "autorizzazioni" all'uso della forza, sviluppatasi negli anni '90 - si sono rivelati parimenti *contrastanti*, sia pure per ragioni diverse, con alcuni *standards* sostanziali, desumibili dallo stesso diritto internazionale generale. Basti pensare che l'intervento in Jugoslavia ha sicuramente ecceduto i limiti di necessità e di proporzionalità, previsti da tale ordinamento per l'adozione di azioni armate(48); e basti pensare, inoltre, che l'intervento in Irak risulta pacificamente qualificato come un atto di aggressione(49).

Ciò premesso, analogie notevoli sono destinate ad emergere fra le vicende del sistema di sicurezza collettiva e le misure sanzionatorie adottate in sede ONU nei confronti di individui (o gruppi di individui) sospetti di atti terroristici, se si considera che dette misure, oltre a rivelarsi *devianti* rispetto al modello sanzionatorio interstatale ricavabile dal capitolo VII della Carta, appaiono *oggettivamente* - ed anche *direttamente* - *illecite*, dal punto di vista delle norme internazionali sui diritti dell'uomo. E' di tutta evidenza, infatti, che in questa duplice circostanza tendono a riflettersi proprio i caratteri di fondo, or ora ricordati, dell'evoluzione più recente del modello di gestione dell'uso della forza nei rapporti fra Stati.

Quanto appena osservato non pare peraltro idoneo a suscitare particolare stupore, ove si ritenga che la suddetta azione sanzionatoria sia collocabile *al di fuori* del sistema delle Nazioni Unite, data la sua *radicale* incompatibilità con i caratteri di fondo del suddetto sistema(50). In un quadro di tal genere, la circostanza che essa (azione) dia corpo a compressioni illecite di diritti garantiti da norme internazionali sui diritti dell'uomo si configurerebbe infatti come una sorta di *pendant* rispetto ai gravi e manifesti caratteri di illiceità che hanno contraddistinto la gestione *unilaterale* della forza armata, particolarmente nel caso dell'Irak.

Un maggiore interesse presenta invece l'indicata analogia, se si ritiene che la prassi contro il terrorismo, ancorché deviante rispetto al cap. VII, risulti tuttavia ugualmente riconducibile al sistema della Carta, poiché configurabile, ad esempio, come espressione di una consuetudine modificativa della Carta stessa(51). E' evidente infatti che in quest'ottica, le suddette compressioni verrebbero a prodursi, *malgrado* il carattere

multilaterale attribuibile alla prassi del Consiglio e del Comitato delle sanzioni. Il che significherebbe, dunque, che tale prassi risulta internazionalmente illecita, *al pari* di ciò che si è verificato nei casi più recenti di uso *unilaterale* della forza armata, pur potendosi continuare a considerarla come espressione dell'azione *istituzionale* dell'organizzazione.

Note

(1) Un quadro molto lucido ed efficace del dibattito svoltosi nella seconda metà del secolo scorso, è tracciato da R. J. Dupuy in *Communauté internationale et disparités de développement. Cours général de droit international public, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye* (d'ora in avanti, *Recueil des cours*), 1979, IV, p. 27 ss. La varietà delle posizioni teoriche ivi discusse permane ancor oggi, se si considerano, al di là dell'uso, talvolta generico, di tale nozione, le distanze che separano coloro che vi si riferiscono con consapevolezza; basti pensare, ad esempio, alle differenze intercorrenti fra le posizioni di B. Simma (che, sulle orme di A. Verdross, tende ad identificare la comunità internazionale organizzata con le Nazioni Unite e la Carta delle Nazioni Unite con la costituzione della comunità internazionale, in *From Bilateralism to Community Interests in International Law*, ivi, 1994, VI, p. 256 ss.), di C. Tomuschat (a giudizio del quale la comunità internazionale consisterebbe in una serie di meccanismi eterogenei – istituzionali, normativi e di garanzia – operanti in protezione di valori fondamentali dell'ordinamento: *International Law Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, General Course on Public International Law, ibidem*, 1999, I, p. 72 ss.) e di P. Picone (che tende ad identificarla con l'insieme – non dotato di soggettività giuridica - degli Stati titolari dei diritti “collettivi” corrispondenti ad obblighi *erga omnes*, posti sempre a tutela di valori fondamentali dell'ordinamento: *Obblighi erga omnes e obblighi reciproci degli Stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento*, ora in P. Picone, *Comunità internazionale e obblighi erga omnes*, Napoli 2006, p. 2 ss, in particolare, 67 ss.).

(2) Con specifico riferimento a quest'ultimo settore, si è proposto, ad esempio, di ricorrere all'uso della nozione di *destinatarietà*, la quale consentirebbe di dar conto della struttura e del modo di operare di una molteplicità di norme internazionali sui diritti umani, senza ricorrere alla vecchia categoria della *soggettività* internazionale, giudicata eccessivamente legata al modello degli Stati, e non facilmente riferibile agli individui in diritto internazionale (R. Pisillo Mazzeschi, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004, p. 31 s.; per la tendenza a configurare gli individui come soggetti limitati o come destinatari di norme internazionali dirette nei loro confronti, v. anche A. Cassese, *Diritto internazionale*, I, Bologna, 2001 p. 162, nonché I. Brownlie, *Principles of Public International Law* 5, Oxford, 1998, p. 66). Per una sintesi del dibattito, anche con riferimento al fenomeno della repressione dei crimini individuali, v. F.A. Satchivi, *Les sujets de droit. Contribution à l'étude de la reconnaissance de l'individu comme sujet direct du droit international*, Paris, 1999, p. 19 ss.

(3) Dato il suo carattere puramente convenzionale, tale scelta non implica ovviamente alcuna adesione all'indirizzo di pensiero che tende ad identificare nelle Nazioni Unite la comunità internazionale organizzata e nella Carta delle Nazioni Unite la Costituzione di tale comunità (v. *supra*, n. 1).

(4) Si tratta, ad esempio, delle sanzioni adottate dal Consiglio, fra il 1997 e il 1998, nei confronti dei *leaders* dell'UNITA e dei loro parenti stretti, nel contesto del conflitto angolano: per qualche cenno al riguardo (ed anche per i riferimenti alle analoghe misure - patrimoniali e personali - decise in relazione ai conflitti interni in Liberia ed in Sierra Leone), v. I. Cameron, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the ECHR*, *Nordic Journal of International Law*, 2003, p. 159 ss., spec., p. 163, nonché N. Birkhäuser, *Sanctions of the Security Council Against Individuals. Some Human Rights Problems*, <http://www.esil-sedi.org/english/pdf/Birkhäuser.PDF>, 2005 p. 4 ss.

(5) Ris. 1267 (1999), del 15 ottobre 1999

(6) V., in particolare, par. 4, lett. b), per le misure di “congelamento” di

beni.

(7) V., in particolare, par. 6, lettere (a), (b), (c), (d), (e), (f) e (g).

(8) Tramite la risoluzione 1333 (2000) del 19 dicembre 2000.

(9) Ris. 1390 (2002) del 28 gennaio 2002; inserire riferimenti alle successive risoluzioni 1452 e 1455.

(10) *Ibidem*, par. 2, lettera b).

(11) *Ibidem*, par. 5, lettera a).

(12) Su quest'aspetto, v. N. Rostow, *Before and After: the Changed UN Response to Terrorism Since 11 th*, *Cornell Journal of International Law*, 2002, p. 475 ss.

(13) E' appena il caso di sottolineare che, sotto il profilo indicato – dal punto di vista, cioè, della “internazionalizzazione” di attività di governo tipicamente statali - tale fenomeno è sostanzialmente in linea con quanto manifestatosi in svariati campi della prassi riguardanti la sfera di azione delle Nazioni Unite, nel corso degli ultimi 15 anni (al riguardo, v., per tutti, B. Conforti, *Le Nazioni Unite 7*, Padova, 2005, p. 221); si pensi, ad esempio, all'istituzione del Tribunale penale internazionale per la ex - lugoslavia, che ha comportato l'attribuzione a quest' ultimo della potestà punitiva - in via prioritaria rispetto agli Stati - in ordine alla repressione di gravi crimini internazionali individuali; e si pensi, altresì, alle attività di governo di territori esercitate da autorità di amministrazione provvisoria, create con risoluzioni del Consiglio di sicurezza - ad es. l'UNMIK per il Kosovo –, nonché, già in precedenza, all'evolversi in tale direzione delle attività svolte da missioni di *peace keeping* (P. Picone, *Il peace keeping nel mondo attuale: fra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p. 5 ss., in particolare, p. 22 ss.; ora anche in P. Picone, *Comunità internazionale e obblighi erga omnes*, cit., p. 319 ss.)

(14) Ris. 1373 (2001) del 28 settembre 2001, relativa alle misure per combattere il terrorismo, e prevenirne e reprimerne il finanziamento; nel senso indicato nel testo, v. S. Talmon, *The Security Council as World Legislature*, *American Journal of International Law*, 2005, p. 175 ss. [che assume a punto di riferimento anche la più recente ris. 1540 (2004) del 28 aprile 2004, contro la proliferazione di armi di distruzione di massa: *ivi*, pp. 178 e 193].

(15) *Guidelines of the Committee for the Conduct of its Works (adopted on 7 November 2002, amended on 10 April 2003 and revised on 21 December 2005)* :

http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf.

(16) Tale regola vale sia per l'inserimento in lista [par. 9, “Decision Making”, lettere (a) e (b); è appena il caso di sottolineare che, nell'ipotesi di adozione di decisioni scritte, l'eventuale dissenso deve essere manifestato dagli Stati, al massimo entro i due giorni successivi alla notifica della proposta], sia per l'eventuale cancellazione dalla medesima [par. 7, “De-listing”, lett. (e)]

(17) Ai sensi del par. 3 (“Meetings of the Committee”), lettera (b), le riunioni del Comitato si svolgono a porte chiuse; inoltre, nessuna forma di pubblicità del procedimento di inserimento in lista è prevista dai paragrafi 5 [“List of Individuals and Entities referred to in paragraph 2 of the resolution 1390 (2002)”] e 6 [“Updating the existing information on the list based on the information provided by Member State or regional organizations pursuant to paragraph 7 of resolution 1455 (2003)”]

(18) V. ancora par 7, lettera (e).

(19) La questione che verrà qui esaminata tende a sfuggire agli autori che hanno sinora affrontato il problema degli strumenti di tutela individuale contro decisioni del Consiglio di sicurezza lesive di diritti dell'uomo: fra questi, v., di recente, M. Arcari, *Tutela dei diritti umani e misure del Consiglio di Sicurezza*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, N. Österdhal, *The Exception as a Rule: Lawmaking on force and human rights by the Un Security Council*, *Journal of Conflict and Security Law*, 2005, p. 1 ss., T. Schilling, *Der Schutz der Menschenrechte gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats. Möglichkeiten und Grenzen*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2004, p. 343 ss., nonché Biehler, *Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte*, *Archiv des Völkerrecht*, 2003, p. 171 ss., P. Cramer, *Recent Swedish Experiences with Targeted UN Sanctions* in E. De Wet, A. Nollkaemper (a cura di), *Review of Security Council Sanctions by Member States*, London,

Amsterdam, 2003, p. 85 ss. (per ulteriori indicazioni, v. anche *infra*, n. 28).

(20) Questa difficoltà è segnalata da I. Cameron, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the ECHR*, cit, p. 192, per il quale l'assenza di definitività delle misure in questione impedisce di considerarle *criminal charges* ai fini dell'applicazione delle garanzie previste – in tema di equo processo - dall'art. 6 della CEDU; in generale, sull'ambito di applicazione di tale disposizione, v. C. Focarelli, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2001

(21) E' appena il caso di ricordare che sia l'art. 6 della CEDU, sia l'art. 14 del PDCP rendono applicabili le garanzie da essi previste anche all'ipotesi di controversie di carattere civile.

(22) Già nella giurisprudenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo, il diritto alla reputazione veniva considerato espressione del diritto al rispetto alla vita privata (art. 8 CEDU): v. la decisione resa il 16 ottobre 1986 nel caso *K.V.N. v. Sweden*, ricorso N. 11366/85; in senso analogo, cfr. la decisione resa dalla Corte nel caso *Sidabras and Džiautas v. Lithuania* (decisione del 27 ottobre 2004, ricorsi N. 55480/00 e 59330/00, in particolare, paragrafi 48-50). Particolarmente significativa ai nostri fini è la pronuncia nel caso *A. v. United Kingdom*, nella quale una controversia concernente appunto il diritto alla reputazione è stata espressamente considerata rilevante ai fini dell'operatività del diritto di accesso a un giudice, in base all'art. 6, par. 1 CEDU (decisione del 17 marzo 2003, ricorso N. 35373/97; in particolare, paragrafi 60 -65).

(23) Il diritto alla reputazione è espressamente richiamato, quale parte del contenuto del diritto al rispetto alla vita privata (art. 17 del PDCP), dal par. 11 del *General Comment No. 16: The right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation (Art. 17)* dell'8 aprile 1988.

(24) Si pensi, a questo proposito, all'ipotesi in cui i provvedimenti comunitari o statali di esecuzione non dovessero intervenire; e si pensi, inoltre, che tali provvedimenti sono cronologicamente successivi rispetto ai provvedimenti di inserimento in lista ad opera del Comitato delle sanzioni. Un esempio delle conseguenze suscettibili di prodursi nella sfera giuridica di soggetti inseriti in liste di sospetti terroristi, è costituito dalle vicissitudini giudiziarie cui è andata incontro in Spagna l'associazione giovanile basca *Segi*, già in virtù della sua inclusione (ancorché solo ai fini dell'applicazione di misure preventive e giudiziarie di cooperazione rafforzata) nella lista annessa ad un atto di carattere *intergovernativo*, come la posizione comune *2001/931/PESC (GUCE L 344 del 28 dicembre 2001, pp. 93-96)*. Se si esaminano tali vicissitudini è agevole rilevare che l'adozione di misure restrittive nei confronti della *Segi* ebbe inizio solo *dopo* l'inclusione di quest'ultima nella lista ora menzionata (sul punto - anche per una critica della decisione resa al riguardo dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - sia consentito rinviare a P. De Sena, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo nella recente prassi europea*, in N. Boschiero, *Ordine internazionale e valori etici*, Atti dell'VIII Convegno della Società italiana di Diritto Internazionale, Napoli 2004, p. 262, testo e n. 212); ciò che lascia presumere che all'azione delle autorità spagnole non sia risultata estranea l'incidenza obiettivamente negativa, spiegata dalla posizione comune *2001/931/PESC*, se non altro, sulla reputazione dell'associazione.

(25) Sull'ammissibilità delle restrizioni di diritti garantiti dall'art. 6 della CEDU, a fini di sicurezza collettiva, sia pure in assenza di un'espressa clausola in tal senso, v., di recente, l'ampia analisi di I. Cameron, *National Security and the European Convention on Human Rights*, The Hague-London-Boston, 2000, p. 287 ss.

(26) Sul punto, v., per tutti, E. Cannizzaro, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano 2000, pp. 42-47.

(27) Per una ricostruzione del significato e della portata del principio in esame, con specifico riguardo al sistema della Convenzione europea, sia ancora consentito rinviare, anche per i pertinenti riferimenti, a P. De Sena, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*; Torino 2002, cap. III, paragrafi 6, 7 e 10. Su tale aspetto, il 30 giugno 2005, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha pronunciato un'importante decisione, nell'*Affaire Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* (Ricorso N. 45036/98), sulla quale v. il

commento critico di E. Cannizzaro, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 762 ss.

(28) La carenza, nell'ambito della Carta delle Nazioni Unite, di ricorsi a tutela di diritti individuali, in caso di violazioni di tali diritti derivanti da atti del Consiglio di sicurezza, è stata - del resto - recentemente oggetto di attenzione, con particolare riferimento agli effetti derivanti da sanzioni di carattere economico; è a causa di questa circostanza che si è sottolineata, da più parti, l'esigenza di sottoporre gli atti suddetti ad un controllo di legalità ad opera dei tribunali interni (fra gli altri, v. G. Nolte, *The limits of Security Council's Powers and its Functions in the International Legal System*, in M. Byers, (a cura di), *The Role of Law in International Politics*, Oxford, 2000, p. 320, A. Reinisch, *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, *American Journal of International Law*, 2001, pp. 866-867); con riferimento più specifico all'ipotesi di risoluzioni contenenti sanzioni direttamente rivolte verso individui o gruppi di individui, e al diritto di accesso ad un giudice, v., in particolare, E. De Wet, A. Nollkaemper, *Review of Security Council Decisions by National Courts*, *German Yearbook of International Law*, 2002, p. 166 ss., spec. pp. 177 ss. (ove si esaminano le risoluzioni 1267 e 1333 del 2000), I. Cameron, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the ECHR*, cit., p. 191 ss., P. De Sena, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo nella recente prassi europea*, cit., p. 243.

(29) Si pensi, ad es., all'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

(30) Contro la conclusione indicata non pare determinante osservare che i comportamenti lesivi *de quibus* restano *formalmente* imputabili all'organizzazione, in assenza di un atto statale di esecuzione; circostanza, quest'ultima, che sembrerebbe attestata dalla stessa tendenza degli organi di Strasburgo e del Comitato dei diritti dell'uomo a dichiarare inammissibili, *ratione personarum*, i relativi ricorsi. Se si esamina con attenzione la prassi relativa a violazioni di diritti cagionate da atti *formalmente* imputabili ad organizzazioni internazionali, ci si accorge, infatti, che non è quest'aspetto, *in sé e per sé* considerato, ad escludere la responsabilità degli Stati parti; a tale esito si perviene, in realtà, ogni qualvolta si ritenga che il trasferimento di poteri a dette organizzazioni si traduca *effettivamente, al di là del dato formale*, nel venir meno del potere di incidere sul godimento dei diritti venuti in rilievo, in capo agli Stati che ne sono membri (sul punto, v. ancora P. De Sena, *La nozione di giurisdizione statale*, p. 199 ss.). Ebbene, il potere di incidere sul godimento del diritto violato nelle ipotesi in esame non sembra venir meno, in capo agli Stati parti del Comitato delle sanzioni, se è vero che ciascuno di questi può bloccare, con il proprio voto contrario, l'adozione dei provvedimenti di inserimento in lista. Perlomeno entro i limiti indicati, potrebbe quindi concludersi che tali violazioni si verificano entro la "giurisdizione" dei suddetti Stati, ai sensi dell'art 1 CEDU e dell'art. 2, par. 1 PDGP (in questo senso, v. anche, di recente, T. Schilling, *Der Schutz der Menschenrechte gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats. Möglichkeiten und Grenzen*, cit., p. 345 s., che non ponendosi tuttavia - come si è già detto - il problema degli effetti diretti dei provvedimenti di inserimento in lista, giunge a conclusioni diverse: p. 359). Ciò sembrerebbe idoneo a costituire il presupposto di una loro responsabilità a titolo *omissivo*; per non avere impedito, cioè, l'adozione di comportamenti lesivi del diritto di accesso ad un giudice, bloccando l'adozione dei suddetti provvedimenti. In caso contrario, ove si ritenesse *insormontabile* l'ostacolo costituito dalla *formale imputabilità* di tali provvedimenti, si perverrebbe, a ben vedere, ad aggirare, in nome di un dato di carattere *formale*, la *ragione* stessa del principio della protezione equivalente; ragione, quest'ultima, che consiste, evidentemente, nell'esigenza di evitare che, tramite il trasferimento di poteri ad organizzazioni internazionali, gli Stati parti di trattati sui diritti dell'uomo possano spogliarsi delle responsabilità derivanti dalla partecipazione a detti trattati.

(31) *Supra*, par. 2 e n. 13.

(32) Per la precisione, a tale conclusione si sarebbe necessariamente indotti ove si ritenesse che la prassi in esame risulti del tutto inconciliabile con la Carta delle Nazioni Unite, per via degli effetti *diretti*

che essa è idonea a produrre nella sfera giuridica individuale (v. al riguardo G. Arangio-Ruiz, *Le domaine réservé. L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne*, *Recueil des Cours*, 1990, VI, *passim*, in particolare, p. 391 ss). Va inoltre ricordato che il Comitato delle sanzioni delibera all'unanimità: ancora *supra*, par. 2

(33) *Ibidem*.

(34) Sul rilievo giuridico della repressione del terrorismo v. anche *infra*, in questo paragrafo. Va aggiunto che, così configurata, la prassi in questione sembra in linea con l'opinione secondo cui l'azione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel quadro del cap. VII, lungi dal potersi considerare riconducibile *tout court* all'organizzazione, ai sensi del suo Statuto istitutivo, risulterebbe configurabile, in una molteplicità di ipotesi, come espressione di poteri nuovi, direttamente fondati sul diritto internazionale generale; opinione, quest'ultima, che si inquadra in una visione complessiva dell'evoluzione dei poteri dell'ONU, saldamente ancorata all'emergere e all'operare di valori collettivi nell'ambito dell'ordinamento internazionale (ci si riferisce agli studi in argomento di P. Picone, ora raccolti in *Comunità internazionale e obblighi erga omnes*, cit., *passim*).

(35) Si tratta di due decisioni, pressoché identiche, rese il 21 settembre 2005 nelle cause T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee* e T-315/01, *Kadi c. Consiglio e Commissione*.

(36) Cfr. i paragrafi 277-283 della decisione *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation*

(37) Per quanto concerne il diritto alla disposizione dei propri beni - ritenuto parzialmente corrispondente allo *ius cogens*, sotto il profilo del divieto di espropriazioni arbitrarie -, v. ancora i paragrafi 284-303 della decisione *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation*; in merito ai diritti di difesa e ad un ricorso giurisdizionale effettivo, v. invece, rispettivamente, i paragrafi 304 - 331 (spec. 306-307) e 332 - 345 (spec. 341 ss.).

(38) V., in particolare, B. Conforti, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in corso di pubblicazione in *Diritto dell'Unione europea*, 2006 (nella disponibilità dell'estensore di queste pagine per la cortesia dell'Autore), V. Sciarabba, *I diritti e i principi fondamentali nazionali ed europei e la problematica comunitarizzazione delle risoluzioni antiterrorismo dell'ON* http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/misure_nato/misure_nato.pdf, 2005, nonché E. Cannizzaro, *Machiavelli, the UN Security Council and the Rule of Law, working paper* dell'Istituto di diritto internazionale e dell'Unione europea dell'Università di Macerata, <http://www.unimc.it/internazionale>, 2005.

(39) Cfr. in particolare par. 233 della decisione *Ahmed Ali Yusuf*; sull'applicabilità dell'art. 103 - che, com'è noto, afferma la prevalenza degli obblighi della Carta su altri obblighi convenzionali degli Stati parti della Carta medesima - alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, v. ad es. R. Bernhardt, *Article 103*, in B. Simma (a cura di), *The Charter of the United Nations. A Commentary* 2, Oxford, 2002, Vol. II, p. 1295 s. e M. Flory, *Article 103* in J.-P. Cot, A. Pellet (a cura di), *La Charte des Nations Unies* 2, Paris, 1991, p. 1373.

(40) Sull'assetto giuridico dei valori fondamentali dell'ordinamento internazionale, v., nella letteratura italiana, l'ampia indagine di M. Iovane, *L a tutela dei valori fondamentali nel diritto internazionale*, Napoli, 2000.

(41) Dopo aver disposto (1° comma) che le norme del Trattato (CE) “[...] 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.”, l'art 307 aggiunge infatti (2° comma, 1 a frase) che “Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili col presente trattato, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate.”, giustificando, dunque, chiaramente l'interpretazione suggerita nel testo. Sull'art. 307, v., di recente, R. Mastroianni, *Art. 307 - TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 1372 ss., spec., pp. 1374-1375.

(42) V. n. precedente; d'altro canto, in caso contrario si potrebbe essere indotti a concludere che, alla luce del 2° comma di tale disposizione (v. ancora n. precedente), gli Stati, in mancanza di altri mezzi per eliminare eventuali incompatibilità con il Trattato CE siano, in ultima analisi, addirittura tenuti a denunciare la Carta delle Nazioni Unite (come fa giustamente rilevare E. Cannizzaro, *Machiavelli, the UN Security Council and the Rule of Law*, cit., p. 13, n. 16)!

(43) In proposito si pensi anzitutto al fatto che molti Stati si sono dimostrati restii a dare effettiva esecuzione alle sanzioni individuali disposte dal Consiglio di sicurezza, proprio per ragioni riguardanti il rispetto dei diritti dell'uomo, come risultava, già nel 2004, dal *First 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*, (S/2004/679 del 31 luglio 2004; v. anche N. Birkhäuser, *Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems*, cit., p. 7). Più in generale, si pensi poi alla pronuncia resa dall' *House of Lords* il 16 dicembre 2004, con cui la Sez. 23 dell' *Antiterrorism Crime and Security Act* del 2001 è stata ritenuta contraria alla CEDU (*Opinions Of the Lords of Appeal for judgment in the cause A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent) X (FC) and another (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtrights/75/75ii.pdf), nonché alla sentenza con cui la Corte Suprema degli Stati Uniti ha riconosciuto la giurisdizione statunitense sulla base di Guantanamo (*Rasul et al. V. Bush, President of the United States, et al. Certiorari to the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit* <http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/28june20041215/www.supremecourtus.gov/opinions/03pdf/03-334.pdf>); decisioni, queste ultime, entrambe ispirate dalla necessità di bilanciare il valore della repressione del terrorismo internazionale con il rispetto dei diritti della persona.

(44) In tal senso, v. ancora B. Conforti, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali...*, cit., p. 8 s. del dattiloscritto, nonché E. Cannizzaro, *Machiavelli, the UN Security Council*, cit pp. 22-26.

(45) Per una sintetica panoramica di queste risoluzioni, fra le quali, *in primis*, la citata Ris. 1373, v. ancora E. Cannizzaro, *Machiavelli, the UN Security Council*, cit., p. 20, note 26 e 27; si potrebbe forse sostenere che il riferimento operato a tale esigenza si traduca in un vero e proprio *rinvio* al principio della proporzionalità, così come quest'ultimo si è venuto configurando nell'ambito dei sistemi di tutela dei diritti dell'uomo.

(46) Com'è ovvio, il riferimento è alla nozione dei cd. "controlimiti", elaborata in particolare dalle Corti costituzionali italiane e tedesche, allo scopo di assicurare la tutela dei diritti fondamentali anche in sede di adattamento al diritto comunitario.

(47) In altri termini, nell'ottica delineata nel testo, la mancanza di discrezionalità da parte delle autorità statali, in sede di attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza in argomento, non impedirebbe, *dal punto di vista di queste stesse risoluzioni*, la loro disapplicazione in relazione a *singoli casi concreti*, come effetto del bilanciamento fra esigenze di sicurezza collettiva e tutela dei diritti individuali.

(48) Al riguardo, v., per tutti, P. Picone, *La "guerra del Kosovo" e il diritto internazionale generale*, *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 309 ss., pp. 347-348 (ora anche in P. Picone, *Comunità internazionale e obblighi erga omnes*, cit., pp. 437-438).

(49) V. ancora, anche per ampie indicazioni bibliografiche, P. Picone, *La guerra contro l'Irak e le degenerazioni dell'unilateralismo*, *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 329 ss., spec., pp. 363-379 (Id., P. Picone, *Comunità internazionale e obblighi erga omnes*, cit., pp.487-503).

(50) *Supra*, par. 3.

(51) E' l'opinione sostenuta da B. Conforti a proposito del progressivo svolgimento di vere e proprie funzioni di governo di territori da parte del Consiglio di sicurezza (per i riferimenti, v. *supra*, n. 13); opinione, quest'ultima, che potrebbe verosimilmente estendersi anche alla prassi in questione.

