



# Tra diritti fondamentali e *smart sanctions*: l'interessante caso degli individui e delle società *wrongfully listed* \*

di Claudia Candello \*\*

## 1. Premessa

L'utilizzo delle sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza trova il suo fondamento giuridico negli ampi poteri attribuiti a quest'ultimo nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internaziona-

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento al workshop internazionale *Sicurezza e libertà: nuovi paradossi democratici nella lotta al terrorismo internazionale* (Palermo, 26-27 settembre 2016). Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).

\*\* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Università di Roma «La Sapienza».



le, in particolare tra le misure non implicanti l'uso della forza, previste dall'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite<sup>1</sup>.

Già la Società delle Nazioni, per la prima volta nel 1935, aveva adottato delle sanzioni in occasione dell'aggressione italiana all'Etiopia (Shaygan 2008). I primi esempi di sanzioni poste in essere dal Consiglio di sicurezza, invece, si sono verificati dapprima nel 1965 contro l'allora Rhodesia del Sud e poi, nel 1977, contro il Sudafrica, per sanzionare la politica di segregazione razziale adottata nel Paese<sup>2</sup>. Tuttavia, almeno fino alla caduta del blocco sovietico, l'uso di sanzioni è stato generalmente ridotto, spesso a causa dei veti incrociati apposti alternativamente da Stati Uniti o dall'allora Urss nel corso delle votazioni del Consiglio di sicurezza. A partire dagli anni Novanta, invece, il Consiglio ha iniziato ad applicare misure sanzionatorie con frequenza maggiore, inizialmente, come già era avvenuto negli anni Sessanta e Settanta, per censurare una situazione generale riguardante uno o più Stati membri e scoraggiare una politica adottata dal Governo del Paese al quale la sanzione era destinata, senza fare ricorso all'uso della forza.

<sup>1</sup> Si veda il testo dell'art. 41 della Carta: «Il Consiglio di sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche». La disposizione indica genericamente quali misure possono essere prese dal Consiglio di sicurezza, senza pretesa di esaustività. Gli Stati membri sono tenuti a uniformarsi agli obblighi che il Consiglio formula ai sensi del Capitolo VII della Carta.

<sup>2</sup> Si veda, a tal proposito, la risoluzione n. 418 del 4 novembre 1977.



Le sanzioni, specialmente quelle di carattere economico, avevano però l'effetto di non colpire esclusivamente la classe politica del Paese, ma di avere conseguenze gravi sulla popolazione civile, talvolta già in condizioni economiche difficili. Pertanto, specialmente dalla fine degli anni Novanta, è diventata sempre più forte la preoccupazione relativa all'impatto delle sanzioni sulla popolazione che, spesso senza essere in alcun modo responsabile per le scelte del proprio governo, si ritrovava a subire gli effetti negativi di sanzioni economiche, politiche, diplomatiche.

In ragione di ciò, il Consiglio di sicurezza ha iniziato ad adottare misure sempre più specifiche, con lo scopo di colpire direttamente gli autori di comportamenti particolarmente gravi o coloro che, in qualche modo, fossero ad essi legati. Il primo esempio di sanzioni mirate, dirette verso un *gruppo* specifico di individui, è stata la risoluzione adottata nei confronti del movimento Unita (Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola)<sup>3</sup>. Con l'estensione delle fattispecie rientranti nell'ambito delle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, le sanzioni c.d. *smart* (intelligenti) o *targeted* (mirate) sono diventate uno strumento di sanzione destinato non più a Stati, bensì a entità, pubbliche o private, e diretto pertanto sia contro persone giuridiche sia fisiche. Esso ha così sollevato evidenti quesiti relativi alle garanzie procedurali con cui queste sanzioni sono imposte e ai diritti fondamentali delle entità o degli individui colpiti<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Si veda la risoluzione n. 1127, del 28 agosto 1997.

<sup>4</sup> Sebbene in lingua italiana sia talvolta impiegato il termine *sanzioni individuali*, la locuzione non appare propriamente corretta. In primo luogo, essa richiama un'accezione punitiva della sanzione, intesa come atto repressivo in reazione a un comportamento il-



Sulla base di queste premesse, il presente elaborato analizza la questione delle *smart sanctions* nell'ambito del terrorismo internazionale, concentrando l'analisi su una fattispecie che ha assunto particolare rilevanza in virtù della recente prassi del Consiglio di sicurezza e della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, ossia il problema degli individui e delle società che sono state erroneamente incluse nelle c.d. "liste nere" del Consiglio di sicurezza, a causa di informazioni insufficienti o scorrette, e sul diritto di coloro i quali siano stati vittima di un errore, di ottenere un'equa compensazione del danno morale o patrimoniale. Lo scopo del lavoro è mettere in luce il processo evolutivo che si è verificato, sia nell'ordinamento onusiano, sia nella giurisprudenza europea, in relazione alla tutela delle entità o degli individui che siano stati erroneamente vittime di sanzioni (*wrongfully listed*).

Il caso degli individui e delle società erroneamente inseriti nelle liste nere, inoltre, costituisce un interessante caso di studio, perché evidenzia due criticità del sistema delle *smart sanction*. Da un lato, fa emergere la più generale problematica della mancanza di una revisione indipendente nel procedimento di inserimento nelle *blacklist*, nell'ordinamento onusiano. Da un altro, mette in luce l'assenza di un rimedio che possa consentire una riparazione del danno per chi sia stato erroneamente inserito

lecito, che viola il diritto positivo. Al contrario, le sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi del Capitolo VII non sembrano rientrare pienamente in questa definizione. Sebbene esse scaturiscano da un comportamento illecito, la loro natura è piuttosto preventiva e il loro scopo esortativo, nel senso che mirano a indurre un'entità a cessare la violazione, più che punirla. In secondo luogo, esse non sono dirette esclusivamente a individui ma anche a gruppi di individui, entità finanziarie e imprese.



nella lista: tale mancanza sembra costituire una violazione particolarmente rilevante, per la quale non esiste ad oggi un rimedio effettivo, nell'ambito delle Nazioni Unite (White 2011).

## **2. Le sanzioni come strumento nella lotta al terrorismo internazionale**

Con il riconoscimento del terrorismo internazionale quale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale da parte del Consiglio di sicurezza<sup>5</sup>, quest'ultimo ha iniziato ad adottare misure sanzionatorie nei confronti di individui e società sospettati di essere affiliati ai gruppi terroristici o di sostenerli in qualche modo<sup>6</sup>. In ragione della transnazionalità del fenomeno terroristico (Farrall 2007; Ginsborg 2011), le misure adottate dal Consiglio di sicurezza si sono concretizzate in sanzioni specificamente elaborate per prevenire atti illeciti da parte di entità, individui o società, in base alla loro affiliazione a un particolare gruppo terroristico e senza alcun necessario legame con uno o più Stati.

<sup>5</sup> Si veda, tra le altre, la risoluzione n. 1373, del 28 settembre 2001, in cui il Consiglio di sicurezza, condannando gli atti di terrorismo compiuti contro gli Stati Uniti, ha affermato «[...] such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security».

<sup>6</sup> Il terrorismo si è imposto come una priorità nell'agenda del Consiglio di sicurezza, il quale ha naturalmente mantenuto attivi anche gli altri comitati e le altre liste che gestiscono le sanzioni imposte in relazione ad altri contesti di particolare gravità. Le prime sanzioni nell'ambito del terrorismo internazionale sono state comminate alla Libia a seguito dell'esplosione dell'aereo n. 103 della compagnia Pan American, che è divenuta nota come l'incidente di Lockerbie, dal nome della città scozzese che veniva sorvolata al momento dell'esplosione.



Le sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza, inoltre, sono state affiancate da altri gruppi di sanzioni, adottati da organizzazioni regionali. Pertanto, la loro coesistenza non consente di fare riferimento alle *smart sanction* come a un regime omogeneo (Lugato 2010). A tal proposito, è opportuno distinguere tra gli atti dell'Unione europea e degli Stati membri delle Nazioni Unite, che danno diretta esecuzione alle sanzioni imposte contro individui ed entità inclusi nelle liste del Consiglio di sicurezza, e sanzioni adottate unilateralmente dall'Unione o dagli Stati membri delle Nazioni Unite, per dare attuazione, ad esempio, a una risoluzione del Consiglio di sicurezza<sup>7</sup>.

Per quanto concerne l'attività delle Nazioni Unite, le sanzioni individuali sono adottate attraverso l'imposizione di alcune misure a uno o più individui o entità. Per individuare i destinatari delle sanzioni, gli Stati possono proporre l'inserimento in una c.d. lista nera, formulando la richiesta all'interno del comitato rilevante. Attualmente, in riferimento alle misure antiterrorismo, è attiva una lista (*ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List*), redatta in base ai criteri espressi nelle risoluzioni nn. 1267, 1989 e 2253, che raccoglie i nominativi di individui ed entità affiliate ai gruppi terroristici di al-Qaeda e del c.d. Stato Islamico; un'altra lista (*1988 Sanctions List*), invece, contiene i nominativi di individui affiliati al gruppo dei Talebani, secondo quanto stabilito nelle risoluzioni nn. 1988 e 2255. All'attivazione di ciascun gruppo di sanzioni è seguita l'istituzione

<sup>7</sup> Si pensi alla risoluzione n. 1373, nella quale il Consiglio di sicurezza ha imposto alcune misure preventive in relazione al terrorismo internazionale, ma non ha creato delle liste. Tale provvedimento, invece, è stato adottato autonomamente dagli Stati membri e dall'Unione europea.



di un comitato, competente a valutarne e gestirne l'applicazione. Pertanto, in riferimento alle sanzioni antiterrorismo, sono attualmente attivi due comitati: l'*ISISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee* e il *1988 Sanctions Committee*.

Le misure imposte dal Consiglio di sicurezza nei confronti di entrambi i gruppi sono di tre tipi: congelamento dei fondi, divieto di entrata o transito attraverso il territorio degli Stati membri, embargo delle armi. Dunque, soprattutto per quanto concerne le prime due misure, si tratta di provvedimenti che incidono seriamente sulla libertà personale degli individui, e che possono anche generare un pregiudizio considerevole, sia che la restrizione sia diretta contro singoli individui, sia che venga imposta contro società o altre entità.

Di particolare rilevanza è il congelamento dei beni, che può significativamente compromettere la stabilità finanziaria dei soggetti colpiti, soprattutto degli enti finanziari ed economici. Infatti, come ha notato parte della dottrina, tali misure possono concretamente causare finanche la chiusura della società o impresa cui sono dirette (Ginsborg 2014), incidendo pertanto in maniera negativa, nonché piuttosto grave, sulla situazione economica del destinatario della sanzione e causare un pregiudizio considerevole. Tale pregiudizio appare particolarmente serio nel caso di entità *wrongfully listed*, perché crea un danno significativo a un individuo (o a una società) che è invece estraneo al comportamento illecito, in ragione del quale si è inteso comminare la sanzione.

Per quanto concerne l'Unione europea, invece, essa ha adottato due regolamenti: con il primo, n. 881/2002, ha dato esecuzione alle sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza contro al-Qaeda e i Talebani, mentre, con il secondo, n. 2580/2001, l'Unione ha adottato alcune sanzioni auto-



nome, per censurare uno o più individui considerati affiliati in qualche modo al terrorismo internazionale<sup>8</sup>. Non va dimenticato, infine, che alcuni Stati hanno adottato atti di esecuzione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza, su cui ha competenza la Corte europea dei diritti dell'uomo, in ragione dell'adesione di questi Stati alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

### **3. Il problema: gli individui e le società *wrongfully listed***

Uno degli aspetti meno esplorati, nell'ambito della questione delle garanzie procedurali e sostanziali in caso di sanzioni individuali, è il problema degli individui che siano stati sottoposti a una misura restrittiva non soltanto sproporzionata, ma adottata sulla base di informazioni scorrette (si pensi, a titolo meramente esemplificativo, a un errore di identità), e il loro diritto a ottenere un'equa compensazione per il danno subito.

È opportuno ricordare, in via preliminare, che sia chi è inserito a ragione nelle liste nere del Consiglio di sicurezza, sia coloro che, appunto, subiscono un ingiusto provvedimento, soffrono una limitazione di alcuni diritti fondamentali, in particolare, del diritto di proprietà e della libertà di movimento. D'altra parte, mentre – nel primo caso – il fonda-

<sup>8</sup> In particolare, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione europea è divenuta competente ad adottare sanzioni autonome nei confronti di individui che rientrino nella giurisdizione europea, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 75 e 215 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (Tfue).





mento giuridico sul quale si basa l'inserimento nella lista è soddisfatto (ossia, un collegamento, di qualunque tipo, con una delle organizzazioni terroristiche incluse nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza<sup>9</sup>), non così nel caso di individui inseriti per errore nelle *blacklist*. In tal caso, il motivo dell'inserimento, ossia l'affiliazione o il supporto a un gruppo terroristico, viene meno, perché il collegamento richiesto è accertato sulla base di informazioni errate (si pensi, nuovamente, a un errore sull'identità del sospettato) rendendo di fatto il pregiudizio creato irragionevole e infondato.

In altre parole, per gli individui ingiustamente colpiti, il contrasto tra la misura imposta e i diritti individuali che a essi dovrebbero essere garantiti appare ancora più stridente, soprattutto in considerazione della sostanziale assenza di strumenti che consentano, a livello universale, di porre rimedio al danno inflitto. Infatti, come si vedrà, tramite l'*Ombudsperson* e il *Focal point*, i destinatari delle sanzioni possono solo chiedere di essere rimossi dalle liste, sia quando reputino di essere vittime di un errore, sia quando ritengano che siano stati violati altri diritti, procedurali o sostanziali. Tale meccanismo, però, sebbene consenta di mettere fine alla misura sanzionatoria, non prende in considerazione l'eventualità di riparare al danno causato dalla sanzione, ove il destinatario sia stato ingiustamente danneggiato.

Non esiste uno strumento, uniforme e centralizzato, attraverso il quale garantire agli individui che abbiano subito una sanzione ingiusta, di poter ricevere una forma di compensazione. Attualmente, infatti, l'unica

<sup>9</sup> Come previsto dalle rilevanti risoluzioni che impongono l'adozione di specifiche misure sanzionatorie, tra cui, appunto, la risoluzione n. 1267 del 1999.



forma di riparazione concretamente disponibile è la rimozione dalle liste, che rappresenta uno strumento senz'altro importante per evitare che gli individui inseriti nelle *blacklist*, vi restino indebitamente. Tuttavia, l'analisi della giurisprudenza europea più recente consente di ritenere che la rimozione dalle liste nere non sia sempre sufficiente a garantire una riparazione del danno. Infatti, per chi è stato inserito in una *blacklist*, a causa di informazioni scorrette o false, la semplice rimozione può essere un rimedio talvolta tardivo e, di conseguenza, privo di efficacia e non sempre sufficiente a compensare il danno. Peraltro, proprio in relazione alla procedura di *delisting*, la natura ancora eccessivamente politica e il carattere non vincolante delle raccomandazioni dell'*Ombudsperson* sono solo alcuni esempi delle problematiche che si riscontrano nel meccanismo di rimozione dalle liste.

In realtà, le circostanze appena richiamate contribuiscono a evidenziare alcune criticità, non soltanto della fase di *delisting*, ma anche della procedura di *listing*. Attualmente, il Consiglio di sicurezza fornisce un formulario *standard* che gli Stati compilano al fine di proporre l'inserimento di un'entità nella lista: il formulario richiede una serie di informazioni anche piuttosto dettagliate, tra cui naturalmente, i dati personali del destinatario della misura, lo Stato e l'indirizzo di residenza ed eventuali informazioni note all'INTERPOL. Sebbene il formulario in esame appaia senz'altro articolato<sup>10</sup>, in effetti, l'assenza di particolari requisiti procedurali e la facoltà di non rivelare pubblicamente le informa-

<sup>10</sup> I formulari per il *listing* e per proporre una richiesta di *delisting* sono disponibili *online*, sul sito web del Consiglio di sicurezza, all'indirizzo internet [https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/aq\\_sanctions\\_list](https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/aq_sanctions_list).



zioni più rilevanti in base alle quali viene operata una proposta, rivela una procedura, nonostante le evoluzioni di cui si dirà tra breve, ancora sostanzialmente priva delle garanzie procedurali sufficienti a tutelare i diritti dell'individuo che subisce la misura (Ciampi 2011). Infatti, l'assenza di accesso a tutti gli elementi che hanno portato all'imposizione della sanzione non consente agli individui di poter confutare di fronte all'*Ombudsperson* tutte le informazioni che sono state adottate dagli Stati per effettuare il *listing*<sup>11</sup>.

Infine, giova ricordare che è assente una procedura automatica, tramite la quale un organismo indipendente possa rivedere la proposta formulata dallo Stato membro. Al contrario, la proposta, in assenza di obiezioni<sup>12</sup> da parte dei membri del comitato competente entro un periodo prestabilito (generalmente, dieci giorni), si considera approvata. Naturalmente, alla base di questo sistema, si situa la necessità di garantire l'efficacia delle sanzioni, con un'azione tempestiva volta a prevenire la commissione di atti terroristici. È dunque proprio nella natura preventiva delle misure sanzionatorie che va ricercata la *ratio* della velocità con cui le sanzioni vengono imposte dal Consiglio di sicurezza a individui e società.

<sup>11</sup> Occorre ricordare che, spesso, le proposte degli Stati sono formulate in ragione di informazioni provenienti da fonti di *intelligence* che, naturalmente, non possono essere rese pubbliche.

<sup>12</sup> Cfr., ad esempio, le *Guidelines of the Committee for the conduct of its work*, adottate dal Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and Associated Individuals and Entities, in data 7 novembre 2002 e da ultimo modificato in data 23 dicembre 2016, disponibile online (in particolare par. 4).



D'altra parte, a una procedura di inserimento così spedita nella lista, non fanno da contrappeso altrettanto efficaci metodi di rimozione che, almeno, richiedono quattro mesi di lavoro (nel caso del procedimento per il *delisting* attivo presso l'*Ombudsperson*<sup>13</sup>), protraendo dunque nel tempo una sanzione che, potenzialmente, potrebbe essere stata comminata erroneamente.

#### **4. L'azione delle Nazioni unite per garantire il *due process*, con particolare riferimento al caso delle entità *wrongfully listed***

Proprio a causa della gravità dei provvedimenti imposti, le preoccupazioni del Consiglio di sicurezza in relazione alle garanzie procedurali nell'attuazione delle sanzioni hanno dato luogo a una progressiva evoluzione del regime in commento nonché all'istituzione di meccanismi che, come si vedrà, hanno inteso apportare dei correttivi a un sistema che, inizialmente, non prevedeva alcun limite sostanziale all'azione del Consiglio di sicurezza e dei comitati<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Sul punto, si veda la procedura prevista dalla risoluzione n. 1904 (2009).

<sup>14</sup> Il primo gruppo di sanzioni mirate in materia di antiterrorismo è stato reso operativo mediante la risoluzione n. 1267 del 15 ottobre 1999, e attraverso l'istituzione di un comitato (*1267 Committee*, poi *Al-Qaida Sanctions Committee*) che si occupa di gestire la *blacklist* contenente i nominativi di entità e individui sanzionati. A questo, si sono aggiunte negli anni successivi, le risoluzioni nn. 1988 e 1989 (che hanno separato il comitato Al-Qaeda e quello per gestire le sanzioni nei confronti dei Talebani (S/RES/1988 (2011), S/RES/1989 (2011) del e, solo recentemente, la 2253 S/RES/2253 (2015) del 17 dicembre 2015 che ha lo scopo di tagliare alla fonte i fondi e congelare le risorse di cui dispone lo



Fin dall'attivazione delle prime sanzioni imposte con la risoluzione n. 1267, i problemi più evidenti si sono verificati in merito alle procedure per l'inserimento e la rimozione dalle liste e all'assenza di una revisione indipendente della misura.

Tali problemi non erano risolti dai comitati istituiti per gestire l'applicazione delle sanzioni. L'*ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee* (inizialmente, *1267 Committee*) e il *1988 Sanctions Committee* hanno natura, composizione e funzioni sostanzialmente analoghe. Essi sono organi sussidiari del Consiglio di sicurezza e sono composti da tutti i Membri del Consiglio stesso<sup>15</sup>. Come si evince dalle Linee Guida che regolano il funzionamento dei comitati, il loro mandato è stabilito in accordo alle diverse risoluzioni riguardanti l'applicazione delle sanzioni contro il gruppo Stato islamico, Al-Qaeda e dei Talebani. In particolare, le funzioni proprie dei comitati includono la verifica della chiarezza e della trasparenza delle procedure di lavoro e dell'effettiva applicazione delle sanzioni da parte degli Stati, facendo rapporto al Consiglio di sicurezza su eventuali casi di non implementazione delle misure richieste e facilitando, ove necessario, l'assistenza agli Stati che ne abbiano bisogno, allo scopo di agevolare l'attuazione delle misure richieste nelle risolu-

Stato islamico. Sebbene gestiti da diversi comitati, i nominativi sono a oggi inseriti su un'unica lista denominata *ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List*. I nominativi sono inoltre inclusi nella *Consolidated Sanctions List* (l'ultima versione pubblicata sul sito web del Consiglio di sicurezza il 15 settembre 2016), che include i nominativi di tutti gli individui e le società soggetti a un regime sanzionatorio del Consiglio di sicurezza.

<sup>15</sup> Tutte le caratteristiche e le funzioni principali dei comitati, le loro competenze e le procedure sono esplicitate nelle *Guidelines* di entrambi i comitati, disponibili *online* sul sito web del Consiglio di sicurezza.



zioni<sup>16</sup>. Uno degli aspetti più interessanti è che i comitati possono decidere, ove necessario, di garantire un'eccezione per motivi umanitari. Essi, inoltre, sono abilitati a ricevere richieste di *delisting*, ma esclusivamente da parte degli Stati, oppure, indirettamente, esaminando le comunicazioni dell'*Ombudsperson* e del *Focal point*, dal momento in cui questi due organismi sono stati istituiti.

Come si evince dal mandato espresso nelle *Guidelines* dei comitati, il ruolo di questi ultimi è prevalentemente di tipo operativo: essi hanno lo scopo fondamentale di garantire l'applicazione delle sanzioni, tramite un'attività di monitoraggio e di *capacity building* e, ove si riscontrino dei casi di *non-compliance*, fare rapporto al Consiglio di sicurezza. Come accennato, poche sono le competenze dei comitati in relazione alla procedura di *delisting*, limitate alla possibilità di ricevere richieste dagli Stati e di comunicare con l'*Ombudsperson* e con il *Focal point*. Essi, in altre parole, non hanno alcun rapporto diretto con i destinatari finali delle sanzioni e, soprattutto, non hanno compiti in merito all'accertamento della linearità delle misure sanzionatorie con i principi fondamentali in materia di diritti umani.

Allo stesso modo, non possono influire sulla procedura di *listing* descritta nelle *Guidelines*, ma, piuttosto, svolgono un ruolo di supervisione e di vigilanza sulla trasparenza dei lavori<sup>17</sup>.

Dunque, per venire incontro alle esigenze di equità e rispetto delle garanzie minime in questi procedimenti, il Consiglio di sicurezza ha

<sup>16</sup> Si veda, a titolo esemplificativo, il punto 14 delle *Guidelines* dell'*ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee* e del *1988 Sanctions Committee*.

<sup>17</sup> Si veda, a titolo meramente esemplificativo, la risoluzione n. 1988 (punto 26).



dapprima istituito il c.d. *Focal point*<sup>18</sup> e poi, successivamente, l'ufficio dell'*Ombudsperson*<sup>19</sup>. Il primo meccanismo sostanzialmente si occupa di ricevere le richieste e raccogliere le informazioni necessarie affinché il comitato competente possa decidere in merito all'eventuale cancellazione dalla lista del richiedente<sup>20</sup>. Il secondo meccanismo, con un mandato analogo al primo, è stato istituito con la risoluzione n. 1904 e aggiunge, alle competenze del *Focal point*, anche la facoltà di redigere un *comprehensive report*, contenente le informazioni raccolte e sottoposte all'*Ombudsperson* dal richiedente, dagli Stati o da altri interessati a intervenire nella procedura (Ciampi 2010 b), nonché la decisione dell'*Ombudsperson* stesso in merito all'eventuale rimozione o mantenimento del ricorrente nella lista<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> A mezzo della risoluzione n. 1730 del 19 dicembre 2006.

<sup>19</sup> Attraverso l'adozione della risoluzione n. 1904 del 17 dicembre 2009.

<sup>20</sup> Esso opera nell'ambito di tutte le liste, ad eccezione della *ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List*; inoltre, come si vedrà, solo recentemente, la risoluzione 2253 ha abilitato il *Focal point* a ricevere specificamente le comunicazioni di coloro i quali ritengono di essere stati inseriti per errore nelle *blacklist*.

<sup>21</sup> La decisione finale, in merito al *ricorso* da parte di un individuo o un'entità che ritenga di essere stato erroneamente inserito nella lista, è comunque lasciata al comitato, che può eventualmente opporsi o deferire la questione al Consiglio di sicurezza, alla decisione dell'*Ombudsperson*. Tale aspetto non è da sottovalutare perché in questo modo la decisione ultima è affidata a un organo di natura chiaramente politica. Generalmente, la raccomandazione dell'*Ombudsperson* viene seguita, salvo che uno Stato sottoponga una richiesta di *delisting* nonostante una raccomandazione contraria dell'*Ombudsperson* oppure, anche di fronte a una raccomandazione di rimozione dalla lista, il comitato, per *consensus*, decida di mantenere l'individuo sulla lista. Come già accennato, è evidente che la procedura prospettata non è vincolante e che, in definitiva, è il comitato a decidere in



Entrambi gli organismi sono molto importanti perché marcano una differenza significativa rispetto al regime che, nei primi anni di lavoro dell'attuale *ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee*, aveva regolato l'imposizione e la rimozione delle sanzioni<sup>22</sup>. Soprattutto per chi era stato inserito nella lista per errore, a causa di informazioni insufficienti o scorrette, il meccanismo iniziale comportava non soltanto un pregiudizio irragionevole, ma anche pochissime possibilità di rimozione di una sanzione ingiusta. Pertanto, non si può negare che l'evoluzione appena esaminata abbia avuto un impatto, seppur limitato e indiretto, sul caso degli individui vittime di una sanzione illegittima, consentendo loro di richiedere la rimozione dalla lista direttamente all'organismo competente. Infatti, non si può non notare che l'istituzione di queste due figure ha consentito, anche a chi si considerasse *wrongfully listed*, di adire il *Focal point* o l'*Ombudsperson*, per ottenere la rimozione dalla lista. In altre parole, la prassi del Consiglio di sicurezza ha avuto impatto, seppur indirettamente, anche sul caso delle entità *wrongfully listed*, consentendo loro di richiedere la rimozione dalla lista. Tuttavia, prima dell'approvazione

ultima istanza se un individuo o una società devono restare o meno sulla lista delle sanzioni.

<sup>22</sup> Inizialmente, l'individuo o la società non ricevevano alcuna comunicazione in relazione all'inclusione nella *blacklist*, finendo per venire a conoscenza solo nel corso di una operazione finanziaria o, alternativamente, nel tentativo di effettuare un viaggio. Né, peraltro, gli individui avevano il diritto di adire direttamente il Consiglio di sicurezza e contestare la decisione subita. Come si può immaginare, le speranze di veder corretto un eventuale errore erano pressoché inesistenti, salvo chiedere al proprio governo di rappresentare la richiesta all'interno del comitato e sperare che quest'ultimo la accettasse. La procedura di votazione del comitato, basata sul *consensus*, rendeva questa eventualità particolarmente difficile.





della risoluzione n. 2253 non esisteva nessuna procedura che prendesse specificamente in considerazione il caso di individui che si ritenevano destinatari di una sanzione erronea.

Le modifiche che sono state introdotte nel corso degli anni, dunque, sebbene significative, hanno inciso solo limitatamente sulla questione delle entità *wrongfully listed*.

Certamente, l'istituzione dell'*Ombudsperson* (e, solo limitatamente, anche l'istituzione del *Focal point*) ha integrato i compiti dei comitati, consentendo ai destinatari delle sanzioni di ricorrere direttamente a un organismo indipendente, senza dover passare attraverso il proprio Stato di residenza. È, difatti, al *Focal point* e all'*Ombudsperson* che le entità sanzionate si rivolgono direttamente, facendo affidamento sulla natura indipendente di questi organi<sup>23</sup>. I comitati, infatti, essendo composti dagli stessi Stati membri del Consiglio di sicurezza, non possono evidentemente fornire le stesse garanzie di indipendenza del *Focal point* e dell'*Ombudsperson*, se non altro in quanto si realizza di fatto una sovrapposizione tra il soggetto che impone la sanzione e chi, invece, è incaricato di farla rispettare.

In definitiva, però, anche con la più recente istituzione dell'*Ombudsperson*, la procedura ha mantenuto i due aspetti fondamentali che caratterizzano anche il procedimento di fronte al *Focal point*: il risultato del procedimento non vincolante e il carattere non giudiziale della decisione. Questi fattori, combinati con il meccanismo che regola la deci-

<sup>23</sup> La natura indipendente dell'*Ombudsperson*, è prevista dalla risoluzione istitutiva di questo organismo. Si veda, in particolare, la risoluzione n. 1904 (par. 20).



sione in seno ai comitati (in base al quale sono gli Stati ad avere l'ultima parola in merito alla permanenza o meno di un'entità sanzionata sulla lista) danno luogo a una procedura che, in ultima istanza, si può considerare politica. La decisione dell'*Ombudsperson* manca della forza vincolante che hanno invece le pronunce giurisprudenziali e, dunque, la sua adozione non può che essere lasciata al giudizio degli Stati che fanno parte del comitato.

La natura politica delle procedure onusiane, che non sono caratterizzate da un apparato legislativo, si palesa certamente nella fase di accertamento della compatibilità delle sanzioni con alcuni diritti fondamentali, ma emerge anche nel meccanismo di adozione delle stesse misure sanzionatorie e, conseguentemente, nel loro carattere preventivo e non punitivo. Ciò distingue l'attività onusiana da quella di alcuni organi regionali che, come si vedrà, hanno la possibilità di adottare atti di natura giurisdizionale e, dunque, vincolanti.

Nondimeno, l'evoluzione appena ricordata ha certamente inciso sul sistema delle sanzioni individuali nella lotta al terrorismo internazionale e, in particolare, sulla compatibilità di queste misure con i diritti fondamentali dei destinatari delle sanzioni. Più specificamente, l'istituzione dell'*Ombudsperson* e del *Focal point* ha consentito quantomeno di operare un controllo indipendente (benché *ex post*) dell'imposizione delle sanzioni, suggerendo il mantenimento o la rimozione dalla lista al comitato competente e assicurando una revisione periodica più o meno accurata della misura. Tuttavia, l'impatto di questi organismi nel caso di individui e società che siano stati inseriti nelle liste nere erroneamente e che dunque siano di fatto estranei a un supporto a gruppi terroristici, restava limitato. Come si vedrà, il *Focal point* è stato abilitato solo recentemen-



te a ricevere le comunicazioni di individui che lamentino una erronea inclusione nelle liste, ma le competenze di questo organismo in relazione a questa fattispecie restano piuttosto ridotte.

### 5. Segue: la recente prassi del Consiglio di sicurezza

Anche dopo l'istituzione dell'*Ombudsperson*, quest'ultimo ha continuato a lavorare parallelamente al *Focal point*, ma con specifico mandato di esaminare le richieste di rimozione dalla *ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List*. Se, in relazione alle procedure di *listing* e *delisting*, che pure vengono in rilievo per il presente caso, l'*Ombudsperson* riveste il ruolo di attore principale, per il caso specifico delle comunicazioni da parte di individui che ritengano di essere stati destinatari di un ingiusto provvedimento, il ruolo eminente è ricoperto invece dal *Focal point*. La recente prassi del Consiglio di sicurezza su questo aspetto mostra la sempre maggiore attenzione all'imposizione di sanzioni, nel rispetto dei diritti fondamentali e del *due process*.

Infatti, a partire dalla risoluzione n. 2161 (2014), il *Focal point* è stato autorizzato a ricevere le richieste di coloro i quali lamentino di essere stati inclusi nella *ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List*, sulla base di informazioni false o scorrette<sup>24</sup>. Tuttavia, la disposizione in oggetto ha carattere generale e si limita a conferire al *Focal point* la competenza a ricevere le comunicazioni da parte di individui che sono stati *wrongfully*

<sup>24</sup> Si veda la risoluzione n. 2161 del 17 giugno 2014, in particolare par. 63 (b).



*listed* e a indirizzare il comitato nella risposta a questi ultimi. Le uniche precisazioni indicate dalla risoluzione in esame sono nondimeno molto generiche: il *Focal point* deve agire «as may be appropriate, within 60 days». La risoluzione, dunque, non fornisce indicazioni né sulla procedura da seguire né sul tipo di provvedimento da intraprendere in tal senso, non facendo presupporre un eventuale esame del caso né indicando chi sia eventualmente competente ad esaminare il caso portato all'attenzione del *Focal point*. E, soprattutto non chiarisce che tipo di comunicazioni il comitato, tramite il *Focal point*, sia abilitato a ricevere, parlando genericamente di «comunicazioni». Il linguaggio utilizzato dalla risoluzione indica soltanto un limite di tempo massimo (due mesi) e non offre indicazioni di altro tipo, lasciando ampio spazio all'interpretazione del *Focal point* stesso e del comitato, incaricati di recepire e rispondere alla comunicazione.

Sul contesto normativo e politico appena analizzato si innesta la recente risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza, specificamente diretta a fronteggiare le minacce derivanti dal terrorismo internazionale e dalle attività poste in essere dal c.d. Stato islamico. Approvata all'unanimità poco più di un mese dopo gli attentati terroristici di Parigi, su proposta degli Stati Uniti e della Federazione Russa, la risoluzione n. 2253 (2015)<sup>25</sup> del Consiglio di sicurezza prosegue sulla strada della mag-

<sup>25</sup> Solo pochi giorni dopo l'approvazione della risoluzione n. 2253, il consiglio ha adottato un'altra risoluzione (la n. 2255 del 22 dicembre 2015), con la quale ha autorizzato il *Focal point* a ricevere anche le richieste di esenzione dall'embargo sui viaggi e dal congelamento di *assets* finanziari, in relazione alla lista di sanzioni derivante dalla risoluzione 1988. Quest'ultima si sofferma dunque sul caso delle sanzioni nei confronti del



giore tutela dei diritti fondamentali degli individui sottoposti alle sanzioni, in particolare cercando di rendere più trasparente la procedura della rimozione dalle liste e della stessa inclusione nelle liste.

Tra gli aspetti più rilevanti della risoluzione, è possibile certamente ricordare le misure adottate proprio in relazione al caso degli individui *wrongfully listed*. In tal senso, la risoluzione conferma la competenza del *Focal point* a ricevere comunicazioni di individui che ritengano di essere stati erroneamente sottoposti al regime sanzionatorio (sempre e solo in relazione alla erronea inclusione nella *ISIL(Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List*)<sup>26</sup>. Mentre resta sempre molto vaga sul requisito del «as may be appropriate», la risoluzione richiede al comitato, con l'assistenza del *Monitoring Team* e in consultazione con gli Stati interessati di considerare *attentamente* le comunicazioni e di rispondervi attraverso il *Focal point*, sempre entro il termine di 60 giorni. Inoltre, essa richiede al comitato, in consultazione con l'Interpol e con gli Stati membri, di indirizzare nella maniera più appropriata i casi (probabili o confermati) di misure restrittive causate da identità errate o anche casi in cui sia sospettata una confusione tra gli individui che subiscono la sanzione e gli individui invece inclusi nella *ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List* (in altre parole, un errore relativo all'identità del soggetto al quale si intendono congelare i beni o limitare la libertà di movimento).

gruppo dei Talebani e su eventuali esenzioni, per motivi umanitari, ma non affronta il problema degli individui e delle entità *wrongfully listed*.

<sup>26</sup> Sul punto, si veda la risoluzione n. 2253 del 17 dicembre 2015, in particolare i paragrafi 77 e 78.



Sembra dunque lecito affermare che l'azione intrapresa dal Consiglio di sicurezza in relazione a questo aspetto miri a ottenere una più ampia trasparenza del sistema delle *smart sanction*. Tuttavia, la risoluzione non sembrerebbe aver apportato significativi miglioramenti alla procedura concernente gli individui e le società *wrongfully listed*, restando sempre molto generica sulla strada che il comitato e il *Focal point* devono seguire per rispondere alle istanze di questo genere. L'unico significativo limite imposto è il tempo a disposizione per esaminare la comunicazione, che ammonta a 60 giorni. Invece, l'unico obbligo che sembrerebbe essere posto in capo al comitato e agli Stati membri è di prendere effettivamente in considerazione la comunicazione degli individui, esaminandola nella maniera più appropriata: la procedura, inoltre, non appare fornire alcuna soluzione specifica per eventuali errori commessi nell'inserimento nella lista, non prospettando un'eventuale verifica del danno subito né, di conseguenza, la possibilità di risarcimento da accordare alla vittima.

Va ribadito, inoltre, che la procedura attiva di fronte al *Focal point* concerne esclusivamente gli individui che siano stati inseriti nella *ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List*. Pur volendo limitare l'analisi soltanto alle sanzioni disposte in materia di prevenzione del terrorismo internazionale, non è attiva nessuna procedura per ricevere eventuali comunicazioni per coloro i quali ritengano di essere stati erroneamente inseriti nella *1988 Sanctions List* che, invece, impone sanzioni nei confronti di eventuali sostenitori del gruppo dei Talebani.

Nonostante i problemi appena esposti, la recente prassi del Consiglio di sicurezza mostra dunque una sempre maggiore attenzione alla tutela dei diritti fondamentali nella lotta al terrorismo, arricchendo una prassi che ha iniziato a consolidarsi già da tempo. In particolare, il Consiglio ha



adottato alcune misure volte a gestire specificamente il fenomeno delle entità erroneamente inserite nelle *blacklists*. Il problema, tuttavia, sembra essere regolato soltanto a livello embrionale e non si può escludere che le prossime risoluzioni contribuiranno a disciplinare in modo più articolato e approfondito la procedura che le entità *wrongfully listed* hanno facoltà di intraprendere nell'ambito delle Nazioni Unite.

## 6. Il ruolo delle Corti regionali: riflessioni critiche

Nonostante l'evidente evoluzione della disciplina onusiana, come visto, è assente uno strumento che consenta agli individui e alle entità *wrongfully listed* di richiedere e ottenere un risarcimento in caso di danno. La necessità di questa procedura muove dal presupposto che, in taluni casi, la semplice rimozione della sanzione non sia sufficiente per rimediare al danno arrecato.

Tale strumento è invece presente in alcune organizzazioni regionali: specialmente le Corti europee (sia la Corte europea dei diritti dell'uomo, sia la Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>27</sup>), infatti, hanno affermato alcuni principi che devono essere rispettati per garantire la tutela dei diritti fondamentali delle entità colpite dalle sanzioni, pronunciandosi, soprattutto nella giurisprudenza più recente, anche sulla questione degli

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 275, essa può adottare delle sentenze in merito agli atti dell'Unione che abbiano lo scopo di rendere esecutive nell'ambito dell'Unione europea le sanzioni del Consiglio di sicurezza, oppure in merito agli atti tramite i quali l'Ue stessa abbia adottato delle sanzioni.



individui sottoposti a sanzione in ragione di informazioni errate. Le Corti europee, infatti, sono state i primi organi giurisdizionali ad aver attribuito un risarcimento pecuniario ad alcuni destinatari delle *smart sanctions*, seguendo un processo evidentemente evolutivo, che si è spostato da orientamenti più timidi (si pensi alla prima pronuncia del Tribunale dell'Unione europea nel noto caso *Kadi*), a posizioni più assertive, come emerge dalle sentenze più recenti, in cui i giudici hanno riscontrato le condizioni per attribuire un risarcimento a individui o entità, destinatari di una sanzione illegittima (ad esempio, la sentenza *Safa Nicu Sepahan c. Consiglio dell'Unione europea*).

Le Corti hanno accertato proprio che, in taluni casi, il pregiudizio subito in virtù di una sanzione erronea o, semplicemente, sproporzionata, possa rendere necessaria l'attribuzione di un risarcimento e che la rimozione dalla lista non sia un rimedio sufficiente. Tale eventualità sembra discendere dal più ampio principio del diritto alla tutela giurisdizionale che può prevedere, *inter alia*, l'eventualità che lo Stato attribuisca un risarcimento al privato, in caso di provvedimento erroneo che abbia generato un danno, pecuniario o morale. Come si vedrà, in effetti, le Corti hanno inteso anche delineare alcuni limiti di questo principio, ad esempio, accertando la necessità di raggiungere un dato livello di gravità del pregiudizio, per procedere al risarcimento (come nel caso *José Maria Sison c. Consiglio dell'Unione europea* (caso *Sison III*), causa n. T-341/07, sentenza del 23 novembre 2011).

Dall'analisi della giurisprudenza, emerge inoltre che il filo conduttore che lega le pronunce delle Corti europee, e che ritorna nei diversi casi, è quello del bilanciamento tra le esigenze derivanti dalla lotta al terrorismo internazionale e la tutela dei diritti fondamentali. In questi termini,





tuttavia, il bilanciamento viene meno qualora le Corti si trovino di fronte a una sanzione manifestamente errata, che rende qualunque bilanciamento tra diritti e provvedimento sanzionatorio privo di equilibrio, dato che la misura perde la sua natura preventiva e si trasforma in una sanzione errata *tout court*. In tal caso, il bilanciamento è da ricercare altrove e, in particolare, nell'equilibrio tra la misura che ha lo scopo di offrire una compensazione (la rimozione dalla lista e l'attestazione dell'errore o, eventualmente, il risarcimento) e il danno subito dal destinatario della sanzione erronea. E, proprio per accertare la fondatezza del provvedimento, è evidente che il problema principale che i giudici devono affrontare è la segretezza delle informazioni in base alle quali un individuo o un'entità sono stati inseriti in una lista nera, questione che rende spesso difficile per le Corti pronunciarsi nel merito del *listing* e verificare l'esistenza di un errore manifesto di valutazione degli elementi che portano all'adozione di una misura.

Vale la pena ricordare, infine, un problema rilevante. In primo luogo, mentre la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a giudicare su ricorsi aventi a oggetto una controversia riguardante gli atti delle istituzioni dell'Unione e la Corte europea dei diritti dell'uomo è competente a giudicare sulle eventuali violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo poste in essere dagli Stati Parti della Convenzione, risultano naturalmente esclusi dalla competenza di entrambe le Corti gli atti delle Nazioni Unite. A questa constatazione, occorre aggiungere l'assenza di altri strumenti, specialmente di natura giurisdizionale, abilitati a svolgere un controllo analogo sugli atti del Consiglio di sicurezza. In tal senso, infatti, come noto, la Corte internazionale di giustizia, può ricevere la richiesta di pareri da parte di uno o più organi delle Nazioni



Unite (o di altre organizzazioni internazionali) i quali tuttavia, proprio per la loro natura di atti consultivi, restano non vincolanti<sup>28</sup>. Tuttavia, la Corte non può operare, né *motu proprio*, né su input di altri organi, un controllo di legittimità, sugli atti adottati da altri organi (Shaygan 2008, 528-529)<sup>29</sup>. Tale lacuna, pertanto, non consente alcun controllo su atti come quelli del Consiglio di sicurezza che, seppur adottati grazie all'accordo di un numero ridotto di Stati parte della Comunità internazionale, risultano poi vincolanti per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite.

In ultima analisi, dunque, non si può fare a meno di notare la generale assenza di un controllo giurisdizionale sugli atti vincolanti del Consiglio di sicurezza, che impongano l'adozione di misure restrittive agli Stati membri, e che pure costituisce una lacuna nell'ordinamento onusiano.

Per quanto concerne invece la giurisprudenza resa dalle Corti regionali, alcuni casi sono particolarmente noti. La Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata più volte nell'ambito del ricorso

<sup>28</sup> Si veda, sul punto, lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia e il potere ad essa attribuito ai sensi del Capitolo IV, in particolare agli artt. 65 e ss.

<sup>29</sup> Sulla questione, si ricorda la giurisprudenza della stessa Corte Internazionale di Giustizia, in particolare il caso *Legal consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276*, Advisory Opinion, *ICJ Reports 1971*, p. 16. L'assenza della competenza della Corte a svolgere un controllo di legittimità sembra peraltro coerente con le caratteristiche della Corte stessa, che è un organismo di risoluzione pacifica delle controversie esistenti tra gli Stati (si veda, sul punto, anche la disciplina prevista dalla Carta delle Nazioni Unite, in particolare l'art. 33 e gli artt. 92 e ss.).



*Kadi e Al Barakaat Foundation c. Consiglio e Commissione* (cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, sentenza del 3 settembre 2008), giungendo ad affermare e ribadire – dopo aver ribaltato la pronuncia del Tribunale del 21 settembre 2005 – la necessità di rispettare i principi fondamentali del diritto dell’Unione<sup>30</sup> anche qualora la misura sia presa in applicazione di una risoluzione vincolante del Consiglio di sicurezza. Talvolta, infatti, è stata riscontrata una possibile conflittualità tra i principi in materia di diritti umani e l’art. 103 della Carta delle Nazioni Unite che impone, in caso di contrasto, la supremazia degli obblighi derivanti dalla Carta rispetto agli obblighi di natura convenzionale degli Stati: in tal senso, la pronuncia non sembrerebbe opporsi all’art. 103, ma sembra piuttosto invitare all’applicazione delle misure sanzionatorie richieste agli Stati dal Consiglio di sicurezza, compatibilmente con le prescrizioni derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani (Bernhardt 2002).

Emerge già in questo primo caso il ricordato *fil rouge* che collega le diverse pronunce delle Corti europee: l’obbligo di rispettare i diritti umani anche nella lotta al terrorismo internazionale e bilanciare l’obbligo di prevenire e reprimere il terrorismo internazionale con gli obblighi di tutelare i diritti fondamentali degli individui.

Dopo il caso *Kadi*, che ha fatto emergere il problema della tutela dei diritti umani in caso di sanzioni adottate nell’ordinamento dell’Unione, la Corte di giustizia si è pronunciata anche su casi in cui gli individui erano stati inseriti in una lista nera illegittimamente. Già nel richiamato

<sup>30</sup> Del quale i diritti umani formano parte integrante grazie all’incorporazione della Carta di Nizza nel diritto dell’Unione europea, dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona.



caso *Sison III*, la Corte aveva ravvisato un errore manifesto di valutazione da parte del Consiglio, non riscontrando, però, gli elementi sufficienti per disporre un risarcimento per il destinatario della sanzione, i cui beni erano rimasti congelati per quasi dieci anni. In particolare, la Corte ha affermato la necessità che il pregiudizio subito raggiunga una soglia di serietà non irrilevante (facendo riferimento a una «violazione sufficientemente qualificata», par. 81 della sentenza), ma soprattutto che, per disporre il risarcimento, sia possibile imputare una responsabilità extracontrattuale in capo all'Istituzione dell'Unione che ha adottato l'atto. Nel caso di specie, la Corte ha affermato che l'errore del Consiglio era da ritenersi in qualche modo "comprensibile", in quanto l'atto era strumentale a obiettivi di carattere generale e l'errore di identità in cui era incappato il Consiglio avrebbe potuto essere commesso anche da un'amministrazione che si fosse comportata in maniera pienamente diligente.

In effetti, come ha sottolineato parte della dottrina (Lugato 2012; Svoboda 2012), tali argomentazioni non sembrano interamente convincenti. Tuttavia, il ragionamento dei giudici consente di mettere in luce due elementi. In primo luogo, emerge il ricorso al criterio della diligenza dovuta per accertare la violazione, cui la Corte farà riferimento anche successivamente, affermandone dunque l'importanza quale criterio di valutazione. In secondo luogo, l'evidente timidezza del responso della Corte segnala che ci troviamo agli inizi di quel processo evolutivo di cui si è accennato poc'anzi e che trova particolare dimostrazione nel caso dei successivi provvedimenti disposti in favore di individui ed entità *wrongfully listed*.

In particolare, poco tempo dopo, la Corte ha accertato nuovamente che il Consiglio dell'Ue aveva commesso un errore manifesto di valuta-



zione, nel caso riguardante la *Syria International Islamic Bank*<sup>31</sup> e aveva pertanto disposto l'annullamento parziale del regolamento che la ricorrente aveva contestato. D'altra parte, il Tribunale aveva ritenuto che la ricorrente non avesse sufficientemente dimostrato che il pregiudizio subito era una conseguenza delle misure adottate a suo danno: il danno poteva in effetti derivare anche da un provvedimento preso da altre autorità. Di conseguenza, il Tribunale aveva ritenuto che la richiesta di risarcimento dei danni fosse irricevibile.

Pertanto, nel caso di specie, il Tribunale aveva ricordato anche che il Consiglio dell'Unione europea ha un ampio margine di apprezzamento nella scelta di adottare o meno una misura, e i giudici non possono *correggere* il Consiglio nel giudizio di fatti e circostanze che conducono all'applicazione di una tale misura (par. 55). Ciò che possono fare, però, è verificare se il Consiglio ha seguito le norme relative alla procedura e ha correttamente motivato l'imposizione di una misura, e verificando se esiste, eventualmente, un errore manifesto nel giudizio dei fatti.

In tal senso, dunque, la Corte non può giudicare se la misura sia stata applicata erroneamente nel merito, ma solo se ci siano vizi procedurali o un errore manifesto di valutazione. Nel caso, non è da escludersi un risarcimento del danno che, però, la *Syria Islamic Bank* non aveva sufficientemente dimostrato. Emerge già in questa sentenza una maggiore apertura nei confronti della possibilità di attribuire un risarcimento, per il quale, però, la Corte non ha ravvisato le condizioni.

<sup>31</sup> *Syria International Islamic Bank v. Council of the European Union*, causa T-293/12, sentenza resa dal Tribunale in data 11 giugno 2014, spec. par. 55 e ss.



Alla luce di queste due sentenze e dell'orientamento inizialmente tenuto dalla Corte, si può dunque ritenere che la svolta si sia avuta con la più recente pronuncia del Tribunale dell'Unione nel caso *Safa Nicu Sepahan c. Consiglio dell'Unione europea* (causa T-384/11, sentenza resa dal Tribunale in data 25 novembre 2014) che, seppur resa nell'ambito di sanzioni non dirette alla lotta contro il terrorismo internazionale ma al contenimento della proliferazione nucleare iraniana, viene in rilievo perché, per la prima volta, il Tribunale ha disposto la liquidazione di un risarcimento in favore di una società (la *Safa Nicu*) che è stata sottoposta a misure di attuazione delle sanzioni onusiane, in ragione di una valutazione basata su presupposti e su informazioni insufficienti del Consiglio.

Come visto, nelle precedenti sentenze la Corte non aveva generalmente ravvisato né un pregiudizio sufficientemente rilevante né un effettivo rapporto di causa-effetto, tra la sanzione comminata e il pregiudizio lamentato. Nel caso in esame, invece, la società ricorrente era stata inserita nelle liste nere dell'Unione europea in materia di proliferazione nucleare dell'Iran, attraverso il regolamento di esecuzione n. 503/2011<sup>32</sup>. Il Tribunale ha accertato che il Consiglio dell'Ue non aveva raccolto sufficienti informazioni e prove dell'effettivo coinvolgimento della società della ricorrente nelle attività riguardanti la proliferazione nucleare, basandosi sostanzialmente sulla proposta di uno Stato membro, e non aveva sufficientemente motivato l'inserimento della società della ricorrente

<sup>32</sup> Che eseguiva il precedente regolamento n. 961/2010, nel quale si faceva riferimento alle misure restrittive di congelamento e limitazione del trasferimento dei beni delle entità contenute nell'allegato alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza n. 1737, 1803 e 1929.



nella lista<sup>33</sup>. In particolare, il Tribunale ha ravvisato che il Consiglio non aveva raccolto le prove che avrebbero dovuto, invece, essere richieste da un'amministrazione *prudente e diligente*, ravvisando di conseguenza una violazione del principio di *due diligence*, nella raccolta delle informazioni che avevano supportato l'inserimento della società *Nicu Sepahan* nella lista<sup>34</sup>.

L'interesse della sentenza risiede, in primo luogo, nel fatto che, ancora una volta, la diligenza dell'organo che ha adottato l'atto è considerata un parametro fondamentale nell'accertamento della violazione. Ma, soprattutto, risiede nel fatto che il Tribunale ha riconosciuto che, in effetti, la semplice rimozione dalla lista, accompagnata dalla constatazione dell'illegittimità degli atti impugnati, non avrebbe costituito un bilanciamento sufficiente al danno non patrimoniale derivante dalla restrizione subita dalla ricorrente per un periodo di circa tre anni (par. 88 del-

<sup>33</sup> Cfr. *Safa Nicu Sepahan c. Consiglio dell'Unione europea*, par. 91. «[...] Pur se l'inserimento del nome della ricorrente, pubblicato nella Gazzetta ufficiale, avrebbe potuto essere ritirato in qualsiasi momento dal Consiglio, tale inserimento è stato mantenuto per quasi tre anni, nonostante le rimostranze della ricorrente. A tale riguardo, il fascicolo non contiene elementi tali da suggerire che il Consiglio abbia verificato, di propria iniziativa o in risposta alle rimostranze della ricorrente, la fondatezza di detta affermazione, al fine di limitarne le conseguenze pregiudizievoli per la ricorrente».

<sup>34</sup> Par. 68 della sentenza: «Alla luce di tutto quanto precede, si deve ritenere che, nelle circostanze di specie, un'amministrazione normalmente prudente e diligente sarebbe stata in grado di comprendere, al momento dell'adozione del primo atto impugnato, che le spettava raccogliere informazioni o elementi di prova che giustificassero le misure restrittive nei confronti della ricorrente, al fine di potere dimostrare, in caso di contestazione, la fondatezza di tali misure, producendo dinanzi al giudice dell'Unione dette informazioni o detti elementi di prova».



la sentenza). La rimozione del provvedimento comminato ai danni della ricorrente avrebbe potuto ridurre l'ammontare del risarcimento ad essa corrisposto, ma non avrebbe costituito una riparazione integrale del danno sofferto e pertanto i giudici hanno attribuito alla ricorrente un risarcimento di cinquantamila euro. Il Tribunale non ha escluso, inoltre, l'eventualità di poter liquidare anche il danno patrimoniale, ma ha ritenuto che, nel caso di specie, esso non fosse stato sufficientemente dimostrato dalla ricorrente. Il Consiglio e la ricorrente hanno impugnato la sentenza del Tribunale di fronte alla Corte: il caso è attualmente ancora pendente di fronte ai giudici<sup>35</sup>.

## **7. Segue: la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**

Anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevanza nei casi di entità erroneamente inserite nelle liste, perché afferma l'obbligo dello Stato di verificare, prima dell'incorporazione della misura nel proprio ordinamento interno, che la sanzione adottata dal Consiglio di sicurezza non sia arbitraria. In particolare, la Corte ha accertato l'esistenza di un obbligo per lo Stato (se non in base al diritto onusiano, quantomeno in base agli obblighi derivanti dalla Convenzione) di verificare la compatibilità delle sanzioni con i diritti fondamentali rico-

<sup>35</sup> Il Consiglio ha chiesto alla Corte di annullare la sentenza nella parte in cui lo obbliga a pagare il risarcimento per il danno non patrimoniale, mentre la ricorrente ha richiesto l'annullamento della sentenza nella parte in cui il Tribunale non ha riconosciuto risarcibile il danno patrimoniale.





nosciuti dalla Convenzione<sup>36</sup>. In tal modo, peraltro, lo Stato può analizzare gli elementi che si situano alla base dell'imposizione della sanzione (sebbene debba spesso confrontarsi con la segretezza degli elementi su cui si propone l'inserimento in una lista), potendo così sollevare l'esistenza di un eventuale errore.

Tale impostazione è evidentemente ravvisabile in due sentenze appartenenti alla giurisprudenza della Corte, che appaiono particolarmente rilevanti.

Nel caso *Nada v. Switzerland*<sup>37</sup> (ricorso n. 10593/08, sentenza della Grande Camera del 12 settembre 2012), il ricorrente aveva lamentato una violazione di diversi diritti tutelati dalla Convenzione, a seguito del suo inserimento nella lista nera secondo la quale egli sarebbe risultato affiliato al terrorismo internazionale (in particolare, con il gruppo al-Qaeda). Conseguentemente all'inserimento nella lista, la sua libertà di movimento è stata fortemente limitata. In questo caso, la Corte non ha giudicato erronea la misura imposta, ma l'ha ritenuta non proporzionale: in particolare, la restrizione pressoché totale della libertà di movi-

<sup>36</sup> Oltre all'obbligo di garantire che la misura non sia sproporzionata. Quest'ultimo aspetto, tuttavia, evidentemente, non ha rilevanza esclusiva per il caso in esame, ma per qualunque misura comportante una restrizione di un diritto individuale.

<sup>37</sup> D'altra parte, già a partire dal caso *Bosphorus* (*Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, Grande Camera, sentenza del 30 giugno 2005), la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva giudicato in merito al ricorso di una società inclusa nelle liste relative alle sanzioni imposte contro la ex-Jugoslavia, nel corso del conflitto. Benché, nel caso *Bosphorus*, la Corte non abbia in effetti riscontrato una violazione da parte dello Stato convenuto, la sentenza mostra che già oltre dieci anni la questione è venuta in rilievo e si è proposta all'esame della Corte europea dei diritti dell'uomo.



mento non ha costituito un provvedimento sufficientemente equilibrato, che bilanciasse opportunamente tra i diritti del ricorrente e la tutela della sicurezza del Paese in relazione alle minacce provenienti dal diritto internazionale. Di conseguenza, essa ha attribuito al ricorrente un risarcimento di trentamila euro, avendo riscontrato una violazione dell'art. 8 della Convenzione (par. 199).

Al caso appena menzionato, si deve aggiungere la recente sentenza resa dalla Grande Camera nel caso *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* (ricorso n. 5808/09, sentenza della Grande Camera del 21 giugno 2016), nella quale la Corte ha ravvisato una violazione del diritto all'equo processo sancito dall'art. 6 (1) della Convenzione. La Corte ha dichiarato che tutti gli individui sottoposti a una sanzione devono poter ricorrere a un tribunale per poter contestare la sanzione loro imposta e che il tribunale deve esaminare indipendentemente le richieste del ricorrente, nel merito. La Corte ha inoltre precisato che le risoluzioni del Consiglio di sicurezza non impediscono una revisione giudiziale della misura sanzionatoria imposta<sup>38</sup> e che privare di questa possibilità i ricor-

<sup>38</sup> Cfr. par. 146 «As a result, in view of the seriousness of the consequences for the Convention rights of those persons, where a resolution such as that in the present case, namely Resolution 1483, does not contain any clear or explicit wording excluding the possibility of judicial supervision of the measures taken for its implementation, it must always be understood as authorising the courts of the respondent State to exercise sufficient scrutiny so that any arbitrariness can be avoided». La Corte ha confermato in tal senso anche l'orientamento che la Corte aveva sancito nella sentenza *Al-Jedda*, nella quale i giudici, al par. 102, hanno affermato che «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 United Nations Security Council resolution, the Court must therefore choose the interpretation which is most in harmony with the requirements of the



renti costituisce di fatto una misura non proporzionale in una società democratica, sebbene adottata nel corso della lotta al terrorismo internazionale. Di conseguenza, laddove la sanzione non segua questa procedura, lo Stato è suscettibile di violare l'art. 6 della Cedu. Nel caso di specie, la GC ha confermato l'orientamento già affermato dalla Camera, ravvisando una violazione dell'art. 6. Il problema riscontrato dalla Corte nel comportamento delle autorità svizzere riguarda principalmente l'assenza di una revisione indipendente delle misure di *listing*, che rischiano di trasformarsi in una misura arbitraria a carico della vittima<sup>39</sup>.

Il ruolo del bilanciamento delle diverse esigenze cui deve fare fronte uno Stato democratico, emerge dunque anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. La questione degli individui e delle società *wrongfully listed*, in particolare, ne è indirettamente toccata perché se lo Stato opera un bilanciamento e una revisione periodica della misura sanzionatoria, come la Corte ha ritenuto necessario nel caso *Al-Dulimi*, ha la possibilità di verificare l'eventuale erroneità della misura prima che la vittima subisca un danno irreparabile.

*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», corsivo aggiunto.

<sup>39</sup> Resta dubbio se, effettivamente, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza in materia lascino questo margine di apprezzamento alle Corti regionali o nazionali, tali da sottoporre i nominativi inseriti nelle *blacklist* e, di conseguenza, tutta la procedura di *listing* a scrutinio giurisdizionale. Resta il fatto che, *vis-à-vis* il comportamento degli Stati, le Corti regionali europee detengono il potere di giudicare se gli Stati hanno violato la Convenzione o il diritto dell'Unione.



L'esame appena svolto mostra inoltre che il ruolo delle Corti regionali nell'attribuzione di un risarcimento in caso di provvedimento ingiusto, o anche sproporzionato, è molto importante: esso costituisce spesso uno dei pochi strumenti cui individui e società possono ricorrere per veder tutelati i propri diritti e ottenere una giusta compensazione in caso di violazione. Per quanto estremamente importante, tuttavia, l'attività delle Corti regionali, alla quale non si affianca un rimedio in sede onusiana, non sembra essere una soluzione sufficiente all'assenza di un meccanismo centralizzato nell'ambito delle Nazioni Unite. Anzi, l'esistenza di un rimedio di cui soltanto una parte dei destinatari delle sanzioni può usufruire, non consente a tutti coloro i quali siano colpiti dai provvedimenti in esame, di poter ricorrere agli stessi strumenti e di avere le stesse opportunità di compensazione.

## 8. Conclusioni

L'esame svolto nel presente contributo ha inteso mettere in luce la progressiva rilevanza attribuita al problema delle entità e degli individui che siano stati erroneamente destinatari di una *smart sanction*, sulla base di informazioni sbagliate, insufficienti o false. Tale rilevanza, come visto, emerge sia dalla recente prassi del Consiglio di sicurezza, sia dalla giurisprudenza delle Corti europee.

La risoluzione n. 2253 del Consiglio di sicurezza costituisce uno degli esempi più recenti dell'ampia attività onusiana in materia di prevenzione e repressione del terrorismo mediante le *smart sanction* e, allo stesso tempo, costituisce una nuova tappa nel percorso verso una maggiore



trasparenza ed equità nell'ambito del procedimento di *listing* e *delisting* di individui e società sospettate di supportare il terrorismo internazionale. Nonostante ciò, la risoluzione in esame non contribuisce a risolvere il problema dell'assenza di rimedi per coloro i quali ritengano di essere stati erroneamente destinatari di una sanzione, il cui unico strumento effettivo per ottenere una compensazione che vada oltre la mera rimozione dalla lista, resta ad oggi il ricorso alle Corti regionali (o nazionali). Queste ultime, in ogni caso, hanno competenza esclusivamente sulle misure adottate a livello regionale e nulla possono nei confronti dei provvedimenti adottati dalle Nazioni Unite.

Come visto, la procedura attiva di fronte al *Focal point* consente agli individui e alle entità inserite nella *ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List* di entrare in comunicazione con il comitato. Tuttavia, manca un procedimento, sia esso con caratteristiche giurisdizionali o meno, che consenta a chi è stato erroneamente inserito nelle liste nere del Consiglio di sicurezza di ricevere un risarcimento o una compensazione per i danni ingiustamente subiti. Tale danno è da accertare sia in termini materiali – laddove, come emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, tale danno sia sufficientemente provato e collegato alla sanzione subita – sia in termini di danno non patrimoniale, nell'ambito del quale spicca, soprattutto, il danno all'immagine (Ciampi 2007).

In tal senso, dunque, la *delega* della tutela individuale alle Corti regionali non sembra essere una strada risolutiva, sia perché queste ultime non avrebbero competenza a giudicare direttamente su una risoluzione del Consiglio di sicurezza, ma soltanto sulle normative interne di trasposizione della risoluzione (non risolvendo così, il problema alla fonte), sia perché, in questo modo, si creerebbe una ineguaglianza, se non for-



male, quantomeno sostanziale, tra coloro i quali hanno accesso alle Corti europee e coloro che invece ne sono esclusi.

Diversi strumenti potrebbero essere adottati per apportare miglioramenti alle difficoltà attuali, ma il problema della compensazione e del risarcimento resta di difficile soluzione.

In primo luogo, una maggiore articolazione della fase *precedente* all'imposizione della sanzione, che dunque si basi sulla revisione della proposta da parte di un organismo indipendente, potrebbe contribuire a ridurre il margine di errore. Questo, tuttavia, comporterebbe una procedura di *listing* più lunga e, di conseguenza, suscettibile di essere meno efficace. In secondo luogo, come già proposto da ampia parte della dottrina, una soluzione alla necessità di rispettare le garanzie procedurali e i diritti fondamentali di individui ed entità inseriti nelle liste, potrebbe essere un tribunale indipendente che, dotato della capacità di emettere decisioni giuridicamente vincolanti, potrebbe disporre anche un risarcimento per chi ha subito un pregiudizio immotivato derivante dall'erroneo inserimento nelle liste (Genser e Barth 2010).

Infine, un primo passo, quanto meno nella direzione di una maggiore regolamentazione del problema, potrebbe essere quello di strutturare e dettagliare in modo più preciso e specifico la procedura di *comunicazione* degli individui erroneamente inseriti nelle *blacklist*, ai sensi delle risoluzioni nn. 2161 e 2253, esplicitando i criteri e le caratteristiche della procedura di fronte al comitato pertinente. L'eccessivo margine di apprezzamento al momento concesso al *Focal point* e al comitato consente soltanto a questi ultimi di rispondere, senza ulteriormente precisare la natura della risposta, né le modalità. Una procedura più chiara di comunicazione con il comitato e il *Focal point*, potrebbe essere uno *step* iniziale



verso una maggiore tutela delle entità *wrongfully listed*: tale risultato potrebbe essere raggiunto, ad esempio, partendo da una nuova revisione delle *Guidelines* del comitato, in modo da includervi ulteriori dettagli in relazione ai mezzi e metodi di *gestione* della comunicazione. Non sembra, però, che tale procedura possa consentire la disposizione di un risarcimento del danno che, dunque, resta un problema aperto e di difficile soluzione.



## Bibliografia

Bernhardt, R. (2002), *Article 103*, in Simma B., *The Charter of the United Nations: a commentary*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1116-1125.

Bothe, M. (2008), *Security Council's targeted sanctions against presumed terrorists. The need to comply with human rights standards*, in *Journal of International Criminal Justice*, pp. 541-555.

Cha, K., T. Stolz, M. Wammes (2012), *United Nations security council sanctions and the rule of law: ensuring fairness in the listing and de-listing process of individuals and entities subject to sanctions*, in *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, pp. 133-151.

Ciampi, A. (2007), *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano: Giuffrè.

Ciampi, A. (2010 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 F. Salerno (cur.), *Sanzioni «individuali» del consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova: Cedam, pp. 105-126.

Ciampi, A. (2010 b), *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267 per la cancellazione dalle liste*, in *Rivista di diritto internazionale*, pp. 106-111.

Ciampi, A. (2011), *Security Council targeted sanctions and human rights*, in B. Fassbender (ed.), *Securing human rights? Achievements and challenges of the UN security council*, Oxford: Oxford University Press.

Combacau, J. (1974), *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U. Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris: Pedone.





Eckert, S. (2016), *The role of sanctions*, in S. Von Eisiendel, D.M Malone, B. Stagno Ugarte (eds.), *The UN Security Council in the 21<sup>st</sup> Century*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 413-441.

Farrall, M. (2007), *United Nations Sanctions and the rule of law*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fassbender, B. (2004), *Th UN security council and international terrorism*, in A. Bianchi (ed.), *Enforcing international law norms against terrorism*, Oxford: Hart Publishing, pp. 83-102.

Friedrichs, G. (2013), *Smart Security Council? Analyzing the effectiveness of targeted sanctions*, Hamburg: Diplomica Verlag GmbH.

Genser, J., K. Barth (2010), *When due process concerns become dangerous: the security council's 1267 regime and the need for reform*, in *Boston College International Comparative Law Review*, pp. 1-43.

Ginsborg, L. (2014), *The United Nations Security Council's counter-terrorism Al-Qaida sanctions regime: Resolution 1267 and the 1267 Committee*, in B. Saul (ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 608-625.

Hovell, D. (2016), *The power of process. The value of due process in security council sanctions decision-making*, Oxford: Oxford University Press.

Janik, R. (2012), *Judicial dialogue on the 1267 Smart sanctions regime*, in *Austrian review of international and European law*, pp. 83-116.

Kokott, J. (2012), *The Kadi case – Constitutional core values and international law – finding the balance?*, in *The European Journal of International Law*, pp. 1015-1024.

Larik, J. (2014), *The Kadi Saga as a tale of 'strict observance' of international law: obligations under the UN Charter, targeted sanctions and judicial review in the European Union*, in *Netherlands International Law Review*, pp. 23-42.



Lopez, G.A. (2012), *In defense of Smart Sanctions: a response to Joy Gordon*, in *Ethics & International Affairs*, pp. 135-146.

Lugato, M. (2012), *Diritto alla tutela giurisdizionale, sanzioni individuali contro il terrorismo internazionale e giudici dell'Unione Europea*, in *La legislazione penale*, pp. 415-438.

Marossi, A.Z., M.R. Bassett M. R. (2015), eds., *Economic sanctions under international law*, The Hague: Asser Press.

Portela, C. (2016), *Are European Union sanctions "targeted"?*, in *Cambridge Review of International Affairs*, pp. 1-18.

Salerno, F. (2010), *Il rispetto delle garanzie processuali nell'attuazione delle misure del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo internazionale*, in Id. (cur.), *Sanzioni «individuali» del consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova: Cedam, pp. 161-192.

Shaygan, F. (2008), *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, Bruxelles: Bruylant.

Svoboda, P. (2012), *Sison III: EU non-contractual liability for damages and the so-called smart sanction*, in *The Lawyer Quarterly*, pp. 341-350.

Talmon, S. (2005), *The security council as a world legislature*, in *The American Journal of International Law*, pp. 175-193.

Van den Broek, M., M. Hazelhorst, W. de Zanger (2010), *Asset Freezing: Smart Sanction or Criminal Charge?*, in *Merkourios, Utrecht Journal of International and European Law*, pp. 18-27.

Van Den Herik, L. (2007), *The Security Council's targeted sanctions regime: in need of better protection of the individual*, in *Leiden Journal of International Law*, pp. 797-807.



*Saggi*

White, N. (2011), *Institutional responsibility for private military and security contractors*, in F. Francioni, N. Ronzitti (eds.), *War by contract: human rights, humanitarian law and private contractors*, Oxford: Oxford University Press, pp. 381-395.

Willis, G. L. (2010-2011), *Security council targeted sanctions, due process and the 1267 ombudsperson*, in *Georgetown Journal of International Law*, pp. 675-745.



## Abstract

### *Between Fundamental Rights and Smart Sanctions: the Interesting Case of Wrongfully Listed Individuals and Societies*

As per article 41 of the United Nations Charter, the Security Council may adopt sanctions to prevent States or individuals and entities from threatening international peace and security. States and regional organizations, such as the European Union, may as well adopt unilateral sanctions. The frequent use of targeted sanctions, especially in the fight against terrorism, has caused progressive concerns of potential human rights abuses, especially violations of the principle of due process. One of the least analysed topics, in this context, is the problem of wrongfully listed individuals and entities, and their right to a fair compensation for the damage suffered. This issue has become the object of an evolutionary jurisprudence of European courts. Furthermore, the Security Council has recently adopted resolution no. 2253, which specifically analyses, for the first time, the issue of wrongfully listed individuals and entities.

*Keywords:* Smart sanctions, blacklists, European Union, Security Council, wrongful listing.