



DANIELE MUSMECI*

PROFILI EVOLUTIVI E CRITICITÀ GIURIDICHE DELL'UFFICIO DELL'OMBUDSPERSON DELLE NAZIONI UNITE: QUALE SPAZIO PER IL DIRITTO A UN RIMEDIO EFFETTIVO?

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Le fasi salienti della procedura di *de-listing*. – 2.1. Valutazione delle competenze originarie dell'*Ombudsperson*. - 3. I principali emendamenti apportati dal Consiglio di Sicurezza. - 3.1. La prerogativa di raccomandare il *de-listing*. – 3.2. La richiesta di sospensione delle sanzioni per incontrare il ricorrente. - 3.3. Il potenziamento della fase istruttoria tramite la condivisione del *Report*. – 4. Le principali criticità giuridiche ancora irrisolte dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*. - 5. Equo processo e *Ombudsperson* alla prova della giurisprudenza nazionale e internazionale. - 6. Il contributo del dibattito dottrinale al futuro miglioramento della procedura di *de-listing*. – 7. Valutazioni conclusive.

1. Cenni introduttivi

La nomina del nuovo *Ombudsperson*, avvenuta nel febbraio del 2022¹, unitamente all'adozione di una (recente) risoluzione da parte del Consiglio di Sicurezza ONU (anche CdS) in tema di *black-listing*, la n. 2610 (2021)², costituiscono il punto di partenza della presente indagine, volta ad esaminare il percorso evolutivo e le persistenti carenze che hanno accompagnato lo stesso *Ombudsperson* nel suo compito di assicurare un maggiore rispetto del diritto a un processo equo e del diritto a un rimedio effettivo per coloro i quali si trovano iscritti in una lista nera del suddetto Consiglio e tentano di esserne rimossi. In proposito, è nota l'iniziale assenza di qualsiasi procedura o “canale” giudiziario, anche solo amministrativo, atto a richiedere la cancellazione dalle liste nere. Nel 2006 una prima riforma della struttura sanzionatoria mirata (c.d. *smart sanctions*) ha dato vita al *Focal point*, la cui istituzione, salutata positivamente da alcuni membri permanenti come la Francia, si è ben presto rivelata irrisoria sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali, in specie QUELLI

* Dottore di ricerca in *Diritto pubblico, comparato e internazionale*, Università di Roma “La Sapienza”.

¹ Segnatamente, è stato nominato Richard Malanum, dopo che l'Ufficio è rimasto vacante da dicembre 2021 a febbraio 2022. Il suo mandato scadrà nel giugno del 2024. Cfr. Consiglio di Sicurezza, UN Doc. S/2022/68, 31 gennaio 2022.

² Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 2610 (2021) del 17 dicembre 2021.

legati all'equo processo³. In virtù di ciò, l'evoluzione dell'azione riformatrice intrapresa dal Consiglio di Sicurezza si è concretata nell'adozione della risoluzione n. 1904 del 2009, istitutiva dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*. Esso rappresenta il primo organo *ad hoc* investito della competenza di valutare se la persona fisica o giuridica sanzionata soddisfi i criteri per essere cancellata dalla lista nera. Come chiarito dalla predetta risoluzione, l'*Ombudsperson* viene nominato dal Segretario generale ONU in «stretta collaborazione» col Comitato delle sanzioni (in precedenza n. 1267, adesso n. 2253)⁴ e svolge il suo mandato in modo imparziale e indipendente, ovvero non è tenuto a ricevere, come anche a richiedere, qualsivoglia istruzione da parte degli Stati⁵.

Dopo aver inizialmente descritto il funzionamento della procedura di *de-listing*, la presente indagine si propone di ricostruire i principali correttivi che sono stati apportati dal Consiglio di Sicurezza in tale materia, così da tentare una valutazione della loro incidenza sul rispetto del diritto all'equo processo. Verranno poi evidenziate le carenze giuridiche rimaste ancora irrisolte, facendo riferimento, a tal fine, sia ai rapporti preparati dallo stesso *Ombudsperson* che alla pertinente giurisprudenza interna ed internazionale. Infine, verrà data opportuna rilevanza al dibattito dottrinario che, attraverso la formulazione di diverse ipotesi, mira a superare l'istituzione dell'organo suddetto, proponendo mezzi di ricorso alternativi.

2. Le fasi salienti della procedura di de-listing

Anzitutto, va detto che la procedura di depegnamento può essere avviata non soltanto dal diretto interessato (c.d. *petitioner*) ma anche da chi agisce in suo nome; può essere inoltrata nella propria lingua e successivamente tradotta in sede ONU e senza la necessità di rivolgersi inizialmente ad un avvocato. Essa si snoda lungo tre fasi salienti, riassumibili in: a) la raccolta di informazioni, b) il dialogo, c) la decisione del Comitato⁶. Durante la prima fase, viene eseguita una valutazione preliminare quanto all'ammissibilità della richiesta, la quale, qualora sia reiterata e non contenga nuove informazioni utili alla cancellazione dalla lista, viene rigettata d'ufficio. Nel caso in cui, invece, venga giudicata ammissibile, essa viene trasmessa

³ Il meccanismo, infatti, dava la possibilità al singolo di avanzare la proposta di cancellazione dalla lista nera, superando quindi l'eventuale inerzia dello Stato rilevante. Tuttavia, il canale statale non viene del tutto rimosso, giacché la suddetta proposta deve godere del supporto di uno Stato del Comitato al fine di essere almeno discussa nel merito. Cfr. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1730 (2006) del 19 dicembre 2006. Sul punto, per più ampie riflessioni, v. R. CADIN, *La procedura del "delisting" davanti al Consiglio di Sicurezza: protezione diplomatica o "supplica" al grande inquisitore?*, in L. PANELLA (a cura di), *La protezione diplomatica: sviluppi e prospettive*, Torino, 2008, p. 591 ss.; T. STEIN, *Protecting Human Rights vis-à-vis Targeted UN Security Council Sanctions*, in A. CONSTANTINIDES, N. ZAIKOS (eds.), *The Diversity of International Law: Essays in Honour of Professor Kallio K. Koufa*, Leiden, 2009, p. 207 ss.

⁴ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1904 (2009), 17 dicembre 2009, par. 20. Il Comitato n. 1267 era sorto nell'ambito delle sanzioni imposte contro l'Afghanistan e i Talebani; successivamente, le risoluzioni n. 1989 e 1988 hanno provveduto a creare due differenti regimi sanzionatori, uno per i soli Talebani (1988) e un altro per Al-Qaeda (1989); nel 2015, infine, anche al fine di amministrare le nuove sanzioni decretate contro il sedicente Stato islamico del Levante (ISIS), quest'ultimo Comitato è divenuto il n. 2253, denominato *ISIS and Al Qaeda Sanctions Committee*.

⁵ Si tratta, quindi, di un organo composto da individui.

⁶ Invero, l'*Ombudsperson*, previa valutazione eseguita «on a case-by-case basis», può decidere di aggiungere altri due mesi nella prima e nella seconda fase, mentre non si specifica nulla in merito alla terza. Cfr. Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1904, cit., Annesso II, par. 4-5.

ai Membri del Comitato, unitamente agli Stati rilevanti, cioè dire lo Stato che originariamente ha proposto l'iscrizione (*designating State*) e gli Stati di cittadinanza e/o di residenza. Tali soggetti dispongono di un periodo di due mesi per fornire all'*Ombudsperson* tutti quegli elementi che reputino necessari ai fini dell'esame della richiesta di cancellazione⁷. Scaduto tale termine, prende avvio la seconda fase della procedura, quella del dialogo, caratterizzata, intanto, da un rapporto sinergico che si instaura tra il *petitioner*, i Membri del Comitato e gli Stati coinvolti e, poi, dalla predisposizione di un Rapporto (*Comprehensive Report*, anche solo *Report*), ad opera dell'*Ombudsperson*, il quale si avvale del prezioso contributo del *Monitoring Team*. Nel rapporto, inviato al Comitato, oltre a descrivere l'attività svolta e a citare le fonti dalle quali ha ottenuto le informazioni sul caso di specie, facendo particolare attenzione a non divulgare quelle confidenziali, l'*Ombudsperson* presenta le proprie «osservazioni» concernenti l'accoglimento o il rigetto della domanda di cancellazione dalla lista nera. A seguito di ciò, la discussione nel merito di tale Rapporto in seno al Comitato apre la terza ed ultima fase che si può concludere in due diversi modi: a) se il Comitato ha stabilito di dare seguito alla domanda del richiedente, quest'ultimo, tramite l'*Ombudsperson*, viene messo al corrente del buon esito della procedura e della conseguente rimozione dalla lista nera; b) se, al contrario, la domanda di *de-listing* è stata rigettata, il Comitato provvede ugualmente a far sapere all'*Ombudsperson* i motivi che lo hanno spinto a prendere tale decisione. Il richiedente - ed è qui che si differenzia la procedura - entro 15 giorni dalla decisione di rigetto, viene informato tramite una lettera, in cui vengono riportate le rilevanti motivazioni che suffragano il risultato negativo maturato in seno al predetto organo, ad eccezione di quelle confidenziali⁸.

2.1. Valutazione delle competenze originarie dell'Ombudsperson

Per quanto la sua istituzione avesse rappresentato un miglioramento significativo, in quanto si trattava del primo organo creato dal CdS col fine di riconsiderare la sussistenza delle fattispecie vevoli per il *listing*⁹, persistevano dei limiti iniziali che inficiavano in modo rilevante l'esame condotto dall'*Ombudsperson*, quali la mancata previsione di un potere almeno raccomandatorio e la conseguente impossibilità di contrastare la decisione del Comitato in merito all'iscrizione di un determinato soggetto. In altri termini, il Comitato delle sanzioni restava (e resta) l'unico organo con il vero potere di decisione e, sostanzialmente, l'iter della procedura di cancellazione era ancora troppo segnato da un sostrato politico. Tra l'altro, ciò comportava che lo Stato che aveva proposto l'iscrizione, essendo membro del medesimo organo, poteva coincidere con lo Stato che doveva esaminare la domanda di cancellazione dalla lista, in violazione di uno dei principi cardine del diritto processuale *nemo debet esse iudex in propria causa*. L'allora Relatore speciale per la protezione e la promozione dei diritti umani

⁷ Nello stesso arco di tempo, l'*Ombudsperson* sollecita anche la collaborazione del *Monitoring Team*, organo ausiliario del Comitato con funzioni di monitoraggio delle sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza, affinché gli trasmetta tutte le informazioni che possono avere un rilievo degno di nota nel caso di specie, tra cui i procedimenti giudiziari e le sentenze delle Corti che riguardano il *petitioner*. Cfr. *ibid.*, par. 3.

⁸ Il profilo della confidenzialità viene ribadito più volte all'interno delle varie fasi in cui si snoda la procedura di *de-listing*, in particolare laddove si precisa che «in all communications with the petitioner, the Ombudsperson shall respect the confidentiality of Committee deliberations and confidential communications between the Ombudsperson and Member States». Cfr. *ibid.*, par. 14 dell'Annesso II.

⁹ Si veda G. L. WILLIS, *Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2011, p. 673 ss., p. 738, il quale osserva come «the Ombudsperson [...] is now the first and only independent body that the Security Council has given its consent to review specific decisions of the Council».

nella lotta al terrorismo, Martin Scheinin, in un rapporto all'Assemblea generale ONU, aveva inoltre evidenziato un livello insufficiente di trasparenza, causato dalla modalità di votazione in seno al Comitato (*consensus*), dalla confidenzialità delle informazioni e dal non aver sancito l'obbligo, per il Comitato, di pubblicare il *Report*¹⁰. In aggiunta a ciò, il medesimo Relatore manifestava seri dubbi sulla compatibilità del regime sanzionatorio del terrorismo internazionale con la Carta ONU, in quanto il Consiglio di Sicurezza aveva esercitato alcuni poteri da considerarsi *ultra vires* in rapporto alle competenze che la Carta stessa gli assegna, primo fra tutti l'essersi arrogato il diritto di compiere "valutazioni giuridiche"¹¹.

La principale miglione identificabile a partire dall'istituzione dell'*Ombudsperson* si sostanziava, quindi, in un rapporto più costante tra il *petitioner* e i diversi attori coinvolti nelle fasi di depennamento, realizzando dunque una maggiore rispondenza con il diritto di avere «un'udienza pubblica dinnanzi ad un tribunale competente»¹², cui si affiancava il dovere di argomentare nel merito l'eventuale diniego della richiesta del ricorrente, soddisfacendo in parte il diritto ad un rimedio effettivo¹³.

Accanto a simili osservazioni, il primo *Ombudsperson*, Kimberly Prost, identificava nella confidenzialità delle informazioni una delle maggiori sfide poste allo svolgimento delle sue funzioni, dal momento che il loro possesso e successiva valutazione assumevano una rilevanza centrale nell'assicurare un esame quanto più conforme agli aspetti procedurali dell'equo processo¹⁴. Un ulteriore elemento concorreva a pregiudicare l'operato di tale organo: lo Stato "proponente" non era obbligato a svelare la propria identità al richiedente nel corso della procedura di esame. Pertanto, la principale conseguenza che inizialmente era possibile desumere dall'esame appena condotto è la seguente: i caratteri originari del nuovo organo non erano in linea con il rispetto degli *standards* internazionalmente riconosciuti in tema di *dUE process*¹⁵ e non lo ponevano nelle condizioni necessarie per esercitare un controllo giurisdizionale puro, poiché difettava di alcuni elementi essenziali, primo tra tutti

¹⁰ Assemblea generale, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc. A/65/258, 6 agosto 2010, par. 56. Lo stesso tenore di critiche avanzano anche D. CORTRIGHT, E. DE WET, *Human Rights Standards for Targeted Sanctions*, in *Sanctions and Security Research Program*, 2010, p. 1 ss., p. 10.

¹¹ *Report of the Special Rapporteur*, cit., par. 52 e 57. Le critiche del Relatore verso il regime del terrorismo internazionale traggono spunto da argomentazioni, parimenti critiche, nei riguardi della prassi legislativa iniziata dal CdS tramite la risoluzione n. 1373 (2001) e della successiva predisposizione di una struttura sanzionatoria che costituisce il «first example of an open-ended resolution on sanctions, adopted under Chapter VII without any link to a specific territory or State». Alla luce di ciò, il Relatore finisce col considerare il suddetto regime come *ultra vires* e difficilmente conciliabile con il Cap. VII della Carta ONU. È una tesi che, peraltro, è stata autorevolmente sostenuta anche da una parte della dottrina italiana. Ci riferiamo, nello specifico, a G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's 'Law Making'*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 609 ss.

¹² Simili garanzie "minime" sono sancite nella normativa internazionale, a carattere universale, costituita dall'art. 14 del Patto sui diritti civili e politici. A livello regionale, invece, il diritto all'equo processo è consacrato nell'art. 6 Convenzione europea dei diritti umani, nell'art. 8 della Convenzione americana sui diritti umani e nell'art. 7 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

¹³ È ciò che rileva A. CIAMPI, *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267 per la cancellazione dalle liste*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 106 ss.

¹⁴ Consiglio di Sicurezza, *First Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2011/29, 24 gennaio 2011, par. 33. Con riguardo a tale evidente ostacolo, il rapporto suggerisce che, *pro futuro*, si possano predisporre meccanismi volti specificamente all'acquisizione e al trattamento sicuro delle informazioni confidenziali, tra cui la stipula di accordi o intese tra gli Stati e l'Ufficio dell'*Ombudsperson*.

¹⁵ *Ibid.*, par. 51-52.

un potere decisionale definitivo¹⁶; nondimeno assicurava una forma di riesame condotta da un organo imparziale. In ragione di quanto esposto, l'*Ombudsperson* sembra ascrivibile alla categoria degli organi "quasi-giurisdizionali", cioè un organo imparziale e indipendente che, con proprie regole procedurali, dirime una disputa nell'ambito di un procedimento simile a quello giudiziario che, però, non culmina nell'emanazione di una sentenza¹⁷.

3. I principali emendamenti apportati dal Consiglio di Sicurezza

3.1. La prerogativa di raccomandare il de-listing

Rispondendo alla primaria criticità riguardante la mancanza di poteri almeno "proponenti", il Consiglio di Sicurezza ha attribuito all'*Ombudsperson* la prerogativa di raccomandare al Comitato che l'istanza di cancellazione debba concludersi positivamente, o, viceversa, debba essere decisa la permanenza nella lista¹⁸. Ne deriva che, nel caso in cui l'*Ombudsperson* esprima una raccomandazione "negativa", resta fermo l'obbligo per gli Stati di attuare le misure sanzionatorie nei riguardi della persona fisica o giuridica, cosa che invece non accade qualora, al contrario, la raccomandazione sia a favore del depennamento. In questo caso, infatti, l'obbligo di cui sopra decade una volta trascorsi 60 giorni dalla presentazione della raccomandazione nel *Comprehensive Report*. Appare, inoltre, interessante sottolineare che quanto proposto dall'*Ombudsperson* può essere sì "rovesciato" dai membri del Comitato, ma solo mediante una decisione da raggiungersi mediante *consensus*¹⁹. Quindi, rispetto all'effetto giuridico discendente dall'adozione della risoluzione n. 1730, in base alla quale il *consensus* dei membri del comitato veniva interpretato come rigetto della domanda di *de-listing*, adesso vige un *consensus a contrario*, giacché, se i membri succitati non esprimono

¹⁶ Il fatto che l'*Ombudsperson* sia sprovvisto del potere di decidere, in modo vincolante, la conclusione della richiesta di cancellazione da una lista nera non gli consente di essere totalmente considerato un "rimedio effettivo" a disposizione dei privati. Di tale avviso, *ex multis*, sono J. GENSER, K. BARTH, *When Due Process Concerns Become Dangerous: The Security Council's 1267 Regime and the Need for Reform*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 2010, p. 1 ss., p. 33 in cui si evidenzia come il *petitioner* «must simply wait for termination of the investigation and issuance of a recommendation»; C. RAPOPORT, *Les sanctions ciblées dans le droit de l'ONU*, in *Les Sanctions Ciblées au carrefour des droits international et européen*, Table ronde franco-russe avec l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, Grenoble, 10 maggio 2011, p. 17.

¹⁷ Secondo E. FROMAGEAU, *Quasi-Judicial Body*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2020, pp. 1-13, p. 7 «[t]he presence of even a low-level form of dispute could help to differentiate on one hand, bodies having a quasi-judicial function and, on the other hand, mechanisms performing non-adjudicative tasks such as examining state reports». Inoltre, la situazione in cui opera l'organo quasi-giurisdizionale deve essere caratterizzata da un «triangular institutional design», vale a dire due parti che si confrontano (nel nostro caso il ricorrente e il Comitato delle sanzioni) e una terza parte che risolve la contesa (l'*Ombudsperson*). Sul tema, rinviamo anche a M. TIGNINO, *Quasi-Judicial Bodies*, in C. BRÖLLMAN, Y. RADI (eds.), *Research Handbook on the Theory and Practice of International Law-Making*, Edward Elgar, 2016, p. 242 ss, la quale sottolinea la capacità di tali organi di «develop substantive International Law», come nel caso dei *general comments* dei Comitati ONU che sono ripresi dalle Corti nazionali ma anche internazionali. All'infuori delle Nazioni Unite, un esempio di organo quasi-giurisdizionale è il World Bank Inspection Panel. Per un commento, tra i molti, cfr. A. ORAKHELASHVILI, *The World Bank Inspection Panel in Context — Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations*, in *International Organisations Law Review*, 2005, p. 57 ss.

¹⁸ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1989 (2011) del 17 giugno 2011, par. 21. È possibile apprezzare, al riguardo, la diversità di linguaggio usato dal CdS, poiché il termine «observations» di cui al par.7 lett. c) dell'Annesso II della risoluzione n. 1904, cit., è stato sostituito da «recommendations».

¹⁹ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1989, cit., par. 23.

alcuna osservazione entro 60 giorni, la raccomandazione favorevole dell'*Ombudsperson* è in grado di spiegare il suo effetto giuridico²⁰. Peraltro, se non si raggiunge un'intesa in seno al suddetto organo, è previsto che il suo Presidente, previa richiesta di uno degli Stati membri, possa decidere per un *referral* della questione al CdS, il quale è chiamato a pronunciarsi entro il medesimo periodo di tempo. Qualora si realizzi simile circostanza, gli Stati hanno l'obbligo di implementare le sanzioni avverso il ricorrente, «until the question is decided by the Security Council»²¹. Le risoluzioni più recenti non fanno altro che confermare quanto già stabilito con riguardo al potere raccomandatorio²².

3.2. La richiesta di sospensione delle sanzioni per incontrare il ricorrente

Una seconda riforma introdotta dal CdS ha riguardato la possibilità che l'*Ombudsperson* possa richiedere al Comitato di approvare un'esenzione straordinaria sia dal congelamento dei fondi che dal divieto di viaggi imposto sul ricorrente per ciò che è strettamente relativo alla discussione con quest'ultimo. Poteva ben accadere, infatti, che, durante l'esame dell'istanza di cancellazione, al *petitioner* risultasse impossibile muoversi dal suo Stato di residenza per via del *travel ban* in vigore e non potesse, pertanto, incontrarsi di persona con l'*Ombudsperson*, il quale, magari, aveva manifestato interesse a rivolgergli domande supplementari²³. Affinché tale organo presenti simile richiesta è comunque necessario che il ricorrente presti il suo assenso, e, soprattutto, deve anche ottenere l'autorizzazione degli Stati di transito e di destinazione²⁴. Peraltro, dal punto di vista generale delle esenzioni, va riportata la recente adozione della risoluzione n. 2664 del 2022 che testimonia un mutato atteggiamento del Consiglio, più attento verso le problematiche umanitarie. Tale risoluzione, adottata ai sensi del Cap. VII, sancisce, per la prima volta, un'esenzione umanitaria *permanente* (*humanitarian carve-out*) che sottrae dal congelamento dei beni predisposto nell'ambito di un regime sanzionatorio, compreso quello riguardante il contrasto al terrorismo, la fornitura e il pagamento di fondi, nonché risorse e beni finanziari ed economici che siano «necessary to ensure the timely delivery of humanitarian assistance or to support other activities that support basic human needs»²⁵. In relazione a tale esenzione, due elementi sono certamente

²⁰ Alcuni commentatori hanno qualificato tale meccanismo come «reverse consensus». Sul punto, v. F. GIUMELLI, F. COSTA BURAMELLI, *When states and individuals meet: The UN Ombudsperson as a 'contact point' between international and world society*, in *International Relations*, 2020, p. 46 ss., in specie p. 59.

²¹ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1989, cit., par. 23. Su tale aspetto appongono critiche piuttosto severe D. TLADI, G. TAYLOR, *On the Al Qaida/Taliban Sanctions Regime: Due Process and Sunsetting*, in *Chinese Journal of International Law*, 2011, p. 771 ss., pp. 777-778.

²² Consiglio di Sicurezza: risoluzione n. 2253 (2015), 17 dicembre 2015, Annesso II, par. 8 lett. c); risoluzione n. 2368 (2017), 20 luglio 2017, Annesso II, par. 8 lett. c).

²³ Nel *report* datato febbraio 2021, l'*Ombudsperson* ha sottolineato come la pandemia da COVID-19 abbia causato un impatto limitativo con riguardo, per l'appunto, alla necessità di incontrare di persona il *petitioner*, a causa delle restrizioni ai viaggi poste in essere dai vari Stati della Comunità internazionale al fine di contrastare l'avanzata del virus. Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Twentieth report of the Ombudsperson*, UN Doc, S/2021/122, 8 febbraio 2021, par. 43.

²⁴ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 2161 (2014), 17 giugno 2014, par. 61. Quanto deciso viene ribadito dalle successive risoluzioni n. 2253, cit., par. 74 e n. 2368, cit., par. 80. In dottrina, v., inoltre, P. EDEN, *United Nations Targeted Sanctions, Human Rights and the Office of the Ombudsperson*, in M. HAPPOLD, P. EDEN (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, 2016, p. 165 ss.

²⁵ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 2664 (2022), 9 dicembre 2022, par. 1. Già nel preambolo, il Consiglio raccomanda agli Stati che applicano le misure anti-terrorismo di «take into account the potential effect of those measures on exclusively humanitarian activities, including medical activities, that are carried out by impartial humanitarian actors in a manner consistent with international humanitarian law» (5° alinea).

degni d'attenzione: da una parte, si prevede che l'esenzione in questione prevalga nel caso di conflitto con risoluzioni precedentemente adottate, giacché essa troverà applicazione nei riguardi di «all future asset freezes imposed or renewed by this Council»²⁶; dall'altro, la risoluzione individua lo *United Nations Emergency Relief Coordinator* (ERC) quale organo deputato al monitoraggio dell'esenzione umanitaria e, a tal fine, si richiede di informare ogni Comitato delle sanzioni entro 11 mesi dall'adozione della risoluzione. Entro 9 mesi, invece, il Consiglio ha dato mandato al Segretario generale di elaborare un rapporto in merito alle conseguenze umanitarie negative e non intenzionali derivanti dalle sanzioni onusiane e di proporre raccomandazioni per mitigare tali effetti²⁷.

3.3. Il potenziamento della fase istruttoria tramite la condivisione del Report

In via preliminare, è opportuno segnalare il fatto che sia il ricorrente che gli Stati rilevanti che però non sono Membri del Comitato potevano, fin dall'origine, richiedere a tale organo di essere informati in merito allo *status* della procedura d'esame²⁸. Questa disposizione, a nostro avviso, perseguiva fini di trasparenza, poiché rendeva noti i diversi passaggi di cui si componeva l'anzidetto esame anche a Stati esterni rispetto a quelli del Comitato che stavano effettivamente esaminando l'istanza di rimozione, e risultava utile anche allo stesso ricorrente, il quale, in caso di irragionevole ritardo, poteva chiedere delucidazioni in merito. Va anche segnalato che l'*Ombudsperson*, previo assenso del relativo Stato, poteva (e può anche adesso) condividere le informazioni che quest'ultimo gli aveva fornito a qualsiasi altro Stato che ne facesse richiesta²⁹.

Alla luce di ciò, viene analizzata adesso l'evoluzione di un aspetto peculiare della procedura di *de-listing*, ovvero la “*circulation*” delle informazioni contenute nel Rapporto. Il punto iniziale della trattazione è costituito dalla risoluzione n. 2161 (2014), la quale ha permesso allo Stato designante e a quelli di residenza/nazionalità di ricevere una copia del Rapporto³⁰, una volta soddisfatte alcune condizioni. Precipuamente, deve essere presente tanto il consenso del Comitato quanto la richiesta di uno di tali Stati di avere la suddetta copia. Nel trasmetterla, l'*Ombudsperson* si fa garante, nei riguardi degli stessi Stati, dei seguenti elementi: (a) le informazioni scritte nel *Report* vengono esclusivamente condivise sulla base di un giudizio caso per caso effettuato dal Comitato; (b) il *Rapporto* contiene solo elementi utili alla raccomandazione dell'*Ombudsperson*; (c) le informazioni ivi contenute non verranno condivise né col ricorrente né con altri Stati senza l'autorizzazione del Comitato e verranno, quindi, trattate confidenzialmente³¹. In sostanza, tramite la risoluzione n. 2161, il Consiglio di Sicurezza ha deciso di potenziare la fase istruttoria della procedura di *de-listing*, affinché sia data migliore “circolazione” alle informazioni tra gli attori rilevanti, tranne uno: il ricorrente.

²⁶ *Ibid.*, par. 4.

²⁷ *Ibid.*, par. 5 e 7.

²⁸ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 2083 (2012), 17 dicembre 2012, Annesso II, par. 17. Si tratta di un'aggiunta *ex post*, cioè non prevista originariamente.

²⁹ *Ibid.*, Annesso II par. 6.

³⁰ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 2161, par. 13 Annesso II. L'*Ombudsperson* si è espresso in termini particolarmente soddisfacenti verso tale opportunità, dimostrativa del fatto che i suoi auspici siano stati raccolti dal Consiglio di Sicurezza. Effettivamente, era stata fortemente criticata l'assenza di una qualsivoglia modalità per far sapere, a quegli Stati che desideravano prenderne visione, quanto scritto nel *Report*, la qual cosa rendeva la procedura d'esame meno trasparente ed equa. (cfr. Consiglio di Sicurezza, *Eighth Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2014/553, 31 luglio 2014, par. 43-44).

³¹ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 2161, cit., Annesso II, par. 13.

Come si può notare, infatti, nulla è stato detto con riguardo ai rapporti diretti con il ricorrente, il quale non poteva conoscere nel dettaglio la reale portata delle valutazioni compiute dall'*Ombudsperson* in merito alla richiesta di cancellazione dalla lista³². Ciò è stato oggetto di opportune critiche portate dallo *Special Rapporteur* in uno dei suoi rapporti al Consiglio dei diritti umani, in cui la procedura di *de-listing*, anche per i motivi suddetti, è stata qualificata come «unnecessarily opaque»³³.

Dopo qualche anno, il Consiglio di Sicurezza ha ovviato alla carenza appena sottolineata, mediante un emendamento apportato con la risoluzione n. 2368 del 2017. Nello specifico, si è stabilito che, se il Comitato ha deciso di dare seguito alla raccomandazione positiva dell'*Ombudsperson*, quest'ultimo deve informare il richiedente in merito a tale decisione e può inoltrargli il Rapporto, previo *review* del Comitato, volto ad evitare che informazioni non condivisibili finiscano per essere erroneamente pubblicate³⁴. Quanto detto, tuttavia, non trova applicazione nel caso in cui sia stato deciso che il nome del ricorrente debba restare iscritto nella lista; in questo caso, gli verrà fornito un riassunto del rapporto, contenente, però, solo le argomentazioni avanzate dal ricorrente a sostegno del *de-listing* e alle quali l'Ufficio dell'*Ombudsperson* ha risposto.

L'ulteriore passo in avanti compiuto dall'organo consigliere si è avuto con la risoluzione n. 2610 (2021). Due elementi ci sembrano rilevanti ai fini della nostra indagine. In primo luogo, la delibera ha raccomandato all'*Ombudsperson* di fornire una copia del suo Rapporto a *tutti* gli Stati che prendono parte all'esame della richiesta di cancellazione e, in secondo luogo, ha sollecitato il Presidente del Comitato ad invitare i medesimi Stati alla seduta in cui il rapporto verrà discusso nel merito³⁵. Questi due elementi sono poi riprodotti nell'Annesso II della suddetta risoluzione, Annesso che disciplina la fase di *de-listing* che, quindi, risulta da ultimo caratterizzata dalle miglione appena descritte.

4. Le principali criticità giuridiche ancora irrisolte dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*

In virtù di quanto precede, è possibile a nostro avviso osservare come, anche per via di alcune pronunce rese dagli organi giurisdizionali sia nazionali che internazionali (di cui ci occuperemo sinteticamente), gli emendamenti che il Consiglio di Sicurezza ha adottato denotano una prassi in costante movimento verso il perseguimento di fini ben precisi, quali una maggiore trasparenza, un rispetto più elevato degli *standards* in materia di diritti umani, soprattutto quelli legati all'equo processo, non potendo più ignorare, «pur nell'esercizio dei poteri di cui al Capitolo VII della Carta ONU, la protezione dei diritti dei privati inseriti nelle

³² Consiglio di Sicurezza, *Seventh Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2014/73, 31 gennaio 2014, par. 49 e 58, in cui si sottolinea negativamente il fatto che il *Report* non venga condiviso anche con chi è maggiormente interessato dal suo contenuto, ossia il *petitioner*.

³³ Assemblea generale, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc. A/HRC/34/61, 21 febbraio 2017, par. 18 e 19, in cui il Relatore puntualizza che la mancata condivisione del *Report* con il ricorrente «is liable to impair petitioners' ability to efficiently present their cases and the ability of their representatives to comprehend past practice in order to assist their clients most effectively».

³⁴ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 2368, cit., Annesso II, par. 16.

³⁵ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 2610, cit., par. 81.

liste»³⁶. Da questo punto di vista, non è superfluo segnalare che Marchi-Uhel (colei che è succeduta a Kimberly Prost nella carica di *Ombudsperson*) abbia commentato positivamente la costante evoluzione dell'Ufficio, tale da incrementare la compatibilità del regime sanzionatorio dell'ISIS & Al Qaeda con il rispetto delle garanzie connaturate al *due process*³⁷. Malgrado ciò, ci sembra doveroso notare l'incompletezza delle riforme eseguite dal Consiglio medesimo, forse perché preoccupato dalla preminente esigenza di non ledere la sua ampia discrezionalità nei riguardi dell'imposizione delle sanzioni mirate, né la forza giuridica vincolante delle sue decisioni.

Per cominciare, nulla è stato ancora deciso per cercare di risolvere il fattore tempo inerente al sistema delle *blacklists*. Perché il provvedimento d'iscrizione possa dirsi ragionevole è assolutamente necessario garantire che il soggetto "listato" non permanga in maniera ingiustificata nella lista, ovvero senza che gli organi inquirenti degli Stati interessati abbiano fornito elementi circostanziati a sostegno della necessità di mantenere l'iscrizione e che possano quindi provare se le accuse mosse dallo Stato proponente siano o meno fondate. Ciò deriva dal ramificarsi di una cultura del sospetto, nata a seguito degli attentati terroristici del settembre 2001. Non è un caso se, al fine di fondare una proposta d'iscrizione, quello che inizialmente si richiedeva era il mero sospetto di affiliazione al terrorismo, il che si scontrava apertamente con uno dei capisaldi del diritto internazionale dei diritti umani, ovvero la presunzione di innocenza che, nel caso delle liste nere, sembrava che venisse applicato *a contrario*, realizzando una presunzione di colpevolezza; né si domandava la presenza di una condanna o di un processo giudiziario di qualsiasi natura avviato nei riguardi dell'individuo inserito in una lista nera. Non sorprende, pertanto, che si sia dovuto attendere il 2021 perché l'organo consigliere delle Nazioni Unite richiedesse agli Stati che le proposte di inserimento siano «evidence-based»³⁸. Per far fronte a simile problematica, il Relatore speciale succeduto a Martin Scheinin, Ben Emmerson, ha proposto al CdS di introdurre la c.d. «sunset clause», ovvero una clausola che preveda il tempo massimo in cui la presenza nelle liste nere possa ancora considerarsi legittima³⁹, così da porsi in linea con quanto reiteratamente affermato dal Consiglio stesso con riguardo alla natura preventiva e temporanea delle sanzioni mirate⁴⁰.

³⁶ Si veda, sul tema, A. GIANELLI, *La tutela dei diritti dell'uomo nella lotta al terrorismo tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, in L. C. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali*, Napoli, 2011, p. 49 ss., p. 66.

³⁷ Consiglio di Sicurezza, *Eleventh Report Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2016/96, 2 febbraio 2016, par. 50-51. Anche in tale documento, l'attenzione è stata posta sull'impossibilità di inoltrare il *Report* al ricorrente, osservando, al riguardo, che «as long as comprehensive reports, or parts of them demonstrating the reasoned nature of the process, are not made publicly available, every effort must be made to inform petitioners». Tale aspetto è stato recentemente emendato dalle già esaminate modifiche apportate dalla risoluzione n. 2368 e n. 2610.

³⁸ Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 2610, cit., 23° considerando del preambolo. Per rendere l'idea della situazione giuridica che si crea nei confronti del diretto interessato all'indomani della sua iscrizione nelle liste nere, ci sembra opportuno riportare un passo della sentenza *Abdelrazik*, resa dalla Corte federale del Canada, in cui si effettua la seguente similitudine: «Josef K [...] awakens one morning and, for reasons never revealed [...], is arrested and prosecuted for an unspecified crime», con ciò riferendosi alla celebre opera di Kafka "The trial". Cfr. sentenza della Corte federale del Canada, 2009 FC 580 [2010], *Abdelrazik c. Canada (Ministero degli affari esteri)*, par. 53.

³⁹ Assemblea generale, *Evaluation of the impact of the Office of the Ombudsperson on the 1267/1989 Al-Qaida sanctions regime, and its compatibility with international human rights norms*, UN Doc. A/67/396, 26 settembre 2012, par. 58, in cui, la durata potenzialmente *sine die* del provvedimento onusiano, unita alla "rigidità" dello stesso, fa sì che esso possa essere equiparato ad una «sanzione penale». In senso analogo, v. C. RAPOPORT, *Les sanctions ciblées*, cit., p. 21.

⁴⁰ Il CdS, fin da subito, ha chiarito che «the List is not a criminal list» e che alle misure come l'iscrizione, il congelamento dei beni e il divieto di viaggi, non avendo natura penale, vada attribuito carattere amministrativo.

Per quel che riguarda la *vexata quaestio* che si pone in materia, vale a dire la presenza di informazioni confidenziali, da una parte, la loro eventuale divulgazione non dovrebbe avvenire in modo irresponsabile, anche per non vanificare l'intento preventivo che l'iscrizione nella lista si pone, soprattutto con riguardo alla lotta al terrorismo, e per tutelare la vita di chi è impegnato in prima persona nel contrasto a quest'ultimo⁴¹; dall'altra, tuttavia, la confidenzialità crea certamente ostacoli non indifferenti nei confronti della persona fisica o giuridica che cerca di contestare giuridicamente gli atti del governo che attuano le sanzioni e, a monte, il provvedimento onusiano⁴². Purtroppo, a simili problematiche, si affianca un comportamento bifronte degli Stati che, se da un lato si mostrano in linea teorica favorevoli alla condivisione di tali informazioni, dall'altro assumono posizioni di sostanziale reticenza, mostrando scarso senso di collaborazione non solo con il Comitato, ma anche tra di loro⁴³. Sarebbe il caso di domandarsi, a questo punto, se gli *standards* di tutela dei diritti dei singoli attualmente conseguiti dal Consiglio di Sicurezza in relazione alle sanzioni mirate non siano il massimo raggiungibile, tenuta in considerazione la tensione esistente *in subiecta materia*, derivante dall'esigenza di armonizzare due interessi parimenti degni di tutela, cioè i diritti inalienabili dell'individuo e le esigenze securitarie legate al sistema di Sicurezza collettiva. Per cercare di arginare siffatto problema, i diversi *Ombudsperson* hanno sostenuto con forza l'opportunità di elaborare forme di cooperazione con l'Ufficio, firmando semplici «arrangements» o veri e propri «agreements» con gli Stati. Ad oggi, solo pochi Stati hanno risposto a quest'ultima iniziativa, mentre altri (tra cui rientra anche l'Italia) hanno optato per la via degli «arrangements»⁴⁴.

Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Third report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities*, UN Doc. S/2005/572, 9 settembre 2005, par. 39-41. Per quanto riguarda, invece, la *sunset clause*, è stato attentamente notato in dottrina come la sua presenza non risolve *in toto* la questione della violazione dei diritti umani del singolo. In particolare, v. I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights*, in *Nordic Journal of International Law*, 2003, p. 159 ss., p. 200, il quale ha modo di rilevare come «a time limit obviously means that the interference in human rights is of shorter duration. But this does not necessarily reduce the degree of infringement».

⁴¹ Cfr. T. TRIDIMAS, J. GUTIERREZ-FONS, *EU Law, International Law and Economic Sanctions against Terrorism: The Judiciary in Distress?*, *Research Paper in Law*, Collège d'Europe, 2008, p. 1 ss., p. 26, nella parte in cui si indica che «in the circumstances of the case, advance communication to the appellants of the reasons for their inclusion in the sanctions lists or granting them in advance the right to be heard would prejudice the effectiveness of the sanctions. A freezing of assets order can only be effective if it has an element of surprise and no advance warning is given». In senso analogo si è espresso anche l'allora Tribunale di primo grado della Ce in due celebri casi. Cfr. sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2006, causa T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI) c. Consiglio*, par. 128; sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2007, causa T-47/03, *Jose Maria Sison c. Consiglio*, par. 175. Inoltre, sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, par. 341-342.

⁴² A tal proposito, il ricorrente dovrebbe essere reso edotto di quegli elementi che, almeno sufficientemente, lo pongano nelle condizioni di contestare nel merito le accuse mosse nei suoi confronti. Tuttavia, se tali accuse sono contenute all'interno di materiale confidenziale, ecco che si manifesta l'ostacolo insormontabile cui accennavamo. La Corte EDU, in merito a ciò, ha chiarito che le informazioni aventi natura segreta non possono costituire l'unica base su cui condurre un esame giudiziario di una misura antiterrorismo, altrimenti detto esame è suscettibile di «svuotare» il contenuto più intimo del diritto ad un processo equo. Cfr. sentenza della Corte europea dei diritti umani del 9 febbraio 2009, ricorso n. 3455/05, *A. c. Regno Unito*, par. 218.

⁴³ Consiglio di Sicurezza, *Second Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2011/447, 22 luglio 2011, par. 40-41.

⁴⁴ Le prime forme di collaborazione tra l'Ufficio dell'*Ombudsperson* e gli Stati si sono registrate nel 2012, allorché Belgio, Svizzera, Costa Rica, Nuova Zelanda e Regno Unito hanno concluso delle «intese» con l'Ufficio suddetto, mentre l'Austria ha siglato un «agreement» con il medesimo organo. Nel corso degli anni il

Richiamando l'esperienza europea, una possibile soluzione prospettabile sarebbe l'adozione di regole procedurali che consentano la condivisione del materiale confidenziale con l'*Ombudsperson*, di modo che *in casu* esso possa decidere con piena cognizione di causa. Da questo punto di vista, il riferimento va all'attività del Mediatore europeo. A quest'ultimo, come noto, i Trattati UE hanno attribuito la competenza di condurre indagini che riguardino casi di cattiva amministrazione delle Istituzioni, degli organi e delle agenzie dell'Unione, eccezion fatta per gli organi giurisdizionali⁴⁵. Al termine di tale attività, e qualora sia riscontrata cattiva amministrazione, il Mediatore può rivolgere *raccomandazioni* all'Istituzione o all'organo rilevante, i quali dispongono di un periodo di tre mesi per commentare nel merito la loro posizione; successivamente, redige un rapporto da presentare al Parlamento europeo⁴⁶. Come si deduce da questa sintesi estrema delle funzioni del Mediatore, tra quest'ultimo e l'*Ombudsperson* onusiano intercorrono due sostanziali profili di continuità: *a)* sono entrambi sprovvisti di poteri vincolanti; *b)* essi elaborano un rapporto che viene consegnato ai relativi organi di competenza, vale a dire il Parlamento europeo e il Comitato delle sanzioni.

La principale differenza che dirime, invece, i due Uffici, è proprio l'accesso a quelle informazioni confidenziali che risultano utili per un adeguato esercizio delle rispettive funzioni. Infatti, anche a seguito della revisione dello Statuto del Mediatore, le Istituzioni, organi e agenzie dell'Unione nonché le autorità competenti degli Stati membri hanno il dovere di fornire l'accesso alle suddette informazioni in caso di richiesta proveniente dal suddetto organo. Beninteso, il loro trattamento è assoggettato ad una previa valutazione da parte dell'organo/Istituzione che invia il materiale confidenziale in merito alla presenza di adeguate procedure che ne assicurino una consultazione sicura⁴⁷. Gli Stati membri dell'UE possono negare l'invio di informazioni maggiormente sensibili, ma, in ogni caso, viene fatta salva la possibilità di condividerle con il Mediatore alle modalità previste dal diritto nazionale, e gli stessi Stati sono tenuti a riferire, per iscritto, le motivazioni alla base del rifiuto medesimo⁴⁸. Trattasi, quindi, di una procedura cui le Nazioni Unite potrebbero guardare, poiché permette, alle condizioni di Sicurezza valutate dal soggetto che detiene le informazioni sensibili, la loro consultazione per scopi legati all'assolvimento delle funzioni dell'organo "giudicante".

numero sia di semplici intese che di accordi è andato aumentando, per un ammontare totale di 21, di cui 18 rientranti nella prima tipologia (accanto agli Stati succitati adesso figurano anche Australia, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Liechtenstein, Lussemburgo, l'Olanda, Portogallo, gli Stati Uniti d'America e, da ultimo, l'Italia) e solo due nella seconda (oltre all'Austria, si è aggiunta la Romania), a cui si aggiunge un *ad hoc agreement* con la Siria. Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Twenty-second Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2021/1062, 16 dicembre 2021, par. 22.

⁴⁵ Cfr. art. 20, par. 2, lett. d), art. 24 e art. 228 par. 1 del TFUE. Sull'Ufficio del Mediatore europeo si veda, da ultimo, F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020.

⁴⁶ Lo Statuto del Mediatore è stato oggetto di recente revisione, terminata il 23 giugno 2021 con l'adozione del nuovo Statuto. Cfr. Progetto di regolamento del Parlamento europeo che fissa lo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore (Statuto del mediatore europeo) e che abroga la decisione 94/262/CECA, CE, Euratom, art. 4 par. 1.

⁴⁷ *Ibid.*, art. 5, par. 5 e 8. Analogamente a quanto previsto con riferimento all'*Ombudsperson*, lo Statuto prevede la possibilità di istituire un «general framework» per la condivisione delle informazioni classificate tramite «arrangements». In ogni caso, le informazioni in suo possesso non saranno condivise con il ricorrente, a meno che non sia intervenuto il consenso della parte interessata.

⁴⁸ *Ibid.*, par. 9. Inoltre, l'accesso alle informazioni è disciplinato dal regolamento CE n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001, *relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*.

Come lamentato dallo stesso *Ombudsperson*, poi, una terza criticità che è rimasta irrisolta si sostanzia nel problema delle risorse a disposizione di tale Ufficio, da impiegarsi anche al fine di garantire un valido servizio di traduzione delle informazioni che vengono inoltrate per l'esame dell'istanza del ricorrente⁴⁹. In tal modo, si assicura il rispetto di quella particolare garanzia insita nell'equo processo, costituita dal diritto del ricorrente di essere informato in una lingua a lui comprensibile, così come sancito dall'art. 14 par. 3 lett. a) del Patto ONU sui diritti civili e politici e, in ambito regionale, tra l'altro, dall'art. 6 par. 3 lett. a) della Convenzione europea dei diritti umani⁵⁰. Sarebbe necessario, inoltre, dare un senso più spiccato di stabilità dell'operato dell'organo in esame ed accrescere l'indipendenza rispetto al Consiglio di Sicurezza mediante la predisposizione di un mandato con durata predefinita di almeno 3 anni⁵¹.

Infine, appare più che mai opportuno rimarcare che le migliori fin qui analizzate hanno unicamente interessato il percorso evolutivo di un solo regime sanzionatorio, cioè dire quello riguardante il contrasto al terrorismo internazionale⁵². Ciò implica una discriminazione piuttosto significativa tra i soggetti sottoposti a tale regime e quelli che, invece, vengono iscritti nelle liste nere gestite da qualsiasi altro comitato delle sanzioni. Difatti, mentre i primi beneficiano dei vantaggi offerti dalle riforme del Consiglio di Sicurezza, i secondi, qualora volessero impugnare la loro presenza in una lista nera, avrebbero a disposizione una sola

⁴⁹ Uno studio organizzato da Australia, Finlandia, Germania, Grecia e Svezia, noto come *Compendium of the High-level Review of United Nations Sanctions*, UN Doc. A/69/941 - S/2015/432 del giugno 2015, soprattutto pp. 40-41, ha insistito notevolmente sull'importanza di aumentare le risorse a favore dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*. Più in particolare, tale aumento rientra in una strategia più ampia finalizzata al suo miglioramento che sarebbe garantito da una serie di elementi come la già citata *sunset clause* e la predisposizione di un mandato *standard* di almeno 3 anni. Viene accantonata, invece, l'ipotesi di conferire all'organo in esame poteri vincolanti sul Consiglio di Sicurezza o sul Comitato, e ciò in quanto si creerebbe un potenziale nocumento per le competenze del Consiglio stesso quale organo politico incaricato di svolgere un ruolo di primaria rilevanza per la Comunità internazionale, ovvero assicurare la pace e la Sicurezza internazionale. In definitiva, il documento si caratterizza per la necessità di compiere un virtuoso bilanciamento tra le problematiche relative al *due process* e quelle legate alle prerogative del CdS *ex Cap. VII* della Carta ONU.

⁵⁰ I due testi recano una formulazione pressoché simile. E infatti, mentre nella CEDU «ogni accusato ha diritto di [...] essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico», il Patto invece tutela il «diritto di ogni accusato di un reato, in posizione di piena eguaglianza, [...] ad essere informato sollecitamente e in modo circostanziato, in una lingua a lui comprensibile, della natura e dei motivi dell'accusa a lui rivolta».

⁵¹ Difatti, sebbene l'*Ombudsperson* venga indipendentemente nominato dal Segretario generale, l'estensione e/o il rinnovo del suo mandato sono di competenza del CdS, che ne fissa di volta in volta la durata all'interno delle sue risoluzioni. Centrano perfettamente il punto della questione, sottolineando che «the Office is renewed periodically, and therefore, the Security Council could theoretically decide not to have the Office any longer», F. GIUMELLI, F. COSTA BURAMELLI, *When states and individuals meet*, cit., p. 59. Analogamente, K. PROST, *Security Council Sanctions and Fair Process*, in L. VAN DEN HERIK (ed.), *Research Handbook on Un Sanctions and International Law*, Cheltenham, 2017, p. 213 ss., pp. 232-233, la quale, a ragione, auspica la previsione di un mandato con termine fisso di 3 anni. Anche l'ultimo *Ombudsperson* ha lamentato una mancanza di «indipendenza istituzionale» causata dalla tipologia di contratto lavorativo che, come già detto, non definisce un mandato con termine fisso. Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Twentieth report*, cit., par. 45. Sotto questo stesso profilo, si veda anche Consiglio di Sicurezza, *Proposal by the Group of Like-Minded States on Targeted Sanctions for fair and clear procedures for a more effective United Nations sanctions system*, UN Doc. S/2015/867, 2015, pp. 7-8, in cui si raccomanda al CdS di rendere l'Ufficio dell'*Ombudsperson* un «permanent office within the Secretariat».

⁵² Curiosamente, il *Focal point* non solo è stato incaricato di gestire le richieste di esenzione all'interno della lista ISIS, malgrado il fatto che il *de-listing* sia affidato all'*Ombudsperson*, ma è anche competente a ricevere «comunicazioni» da parte di soggetti che ritengono di essere totalmente estranei rispetto al provvedimento di *listing* (si parla in proposito di individui o società «*wrongfully listed*»). Cfr., da ultimo, Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 2610, cit., par. 10 e 87-88.

scelta, ovvero sia quella di adire il *Focal point*; sennonché, tale organo, non potendo esprimere neppure delle osservazioni, non è compatibile con i requisiti minimi in tema di equo processo e, di conseguenza, non può definirsi un rimedio effettivo⁵³. Notando simile disparità di trattamento, l'*Institut de Droit International* ha giustamente raccomandato che tutti i regimi sanzionatori, caratterizzati dalla presenza di sanzioni mirate, siano provvisti di una procedura di *de-listing* uguale a quella di cui si sta trattando⁵⁴. Altresì, in una lettera recente al Consiglio medesimo, il gruppo di Stati che in seno all'ONU si interessa del rapporto *smart sanctions/ due process*, il c.d. *Like-Minded Group*, ha avanzato talune proposte che riguardano, oltre l'allargamento dell'*Ombudsperson* agli altri regimi sanzionatori, l'istituzione di un sistema che valuti per ogni singolo regime sanzionatorio il modo migliore di assicurare il rispetto dell'equo processo a seconda dell'obiettivo che il singolo regime si propone di raggiungere (*context-sensitive review mechanism*)⁵⁵.

5. Equo processo e Ombudsperson alla prova della giurisprudenza nazionale e internazionale

Quando, nel 2008, la Corte di giustizia UE si pronunciava sul celeberrimo caso *Kadi II*, essa, tra le altre cose, aveva rilevato come «so long as under that system of sanctions the individuals or entities concerned have an acceptable opportunity to be heard through a mechanism of administrative review forming part of the United Nations legal system, the Court must not intervene in any way whatsoever»⁵⁶. In altri termini, laddove a livello onusiano esistessero delle procedure che garantissero alla persona fisica/giuridica di essere ascoltati per ottenere il riesame della decisione di *listing* e delle misure sanzionatorie, e tale riesame potesse assicurare una protezione giudiziaria effettiva, la Corte di giustizia non avrebbe le basi per potersi pronunciare sul caso di specie. All'epoca della sentenza, la sola procedura onusiana esistente era il *Focal point* e, per questo motivo, la Corte aveva agevolmente riscontrato l'assenza di un meccanismo che si configurasse nel modo poc'anzi descritto.

Il primo organo giurisdizionale europeo a valutare i caratteri dell'*Ombudsperson* è stato il Tribunale UE, il quale, nel caso *Kadi III*, ha sostanzialmente bocciato la sua capacità di offrire un rimedio effettivo al soggetto intento ad ottenere la cancellazione dalla lista nera e

⁵³ Così, M. HAPPOLD, *Targeted Sanctions and Human Rights*, cit., p. 110; L. VAN DEN HERIK, N. SCHRIJVER (Eds.), *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order*, Cambridge, 2013, pp. 16-17; S. ECKERT, T. BIERSTEKER, *DUE Process and Targeted Sanctions: An Update of the "Watson Report"*, Watson Institute for International Studies, 2012, p. 1 ss., p. 39, in cui si sostiene che «[it] is difficult to argue why one group has an avenue to redress potentially wrongful listings, while others are limited to the focal point».

⁵⁴ Institut de Droit International, *Review of Measures Implementing Decisions of the Security Council in the Field of Targeted Sanctions*, Session de Hyderabad, 2017, art. 7 par. 3.

⁵⁵ Consiglio di Sicurezza, UN Doc. S/2021/567, 14 giugno 2021. Nello specifico si caldeggia la creazione di un meccanismo, formato o da un singolo indipendente *reviewer*, nominato dal Segretario generale, oppure da un *Panel* di revisori indipendenti, cui attribuire il compito di «ensure that there is accurate information on which to base the listing of the individual or entity» e di raccomandare il *de-listing*, a meno che tutti i membri del relativo comitato non vi si oppongano.

⁵⁶ Corte di giustizia, *Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 319. La sentenza della Corte ha costituito uno dei principali impulsi giurisprudenziali che hanno spinto il Consiglio di Sicurezza verso la decisione di migliorare, sotto il profilo della tutela dei diritti umani, la struttura delle sanzioni mirate. In proposito, si rinvia ad A. TZANAKOPOULOS, *Domestic Court Reactions to UN Security Council Sanctions*, in A. REINISCH (Ed.), *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, Oxford, 2010, p. 54 ss., pp. 75-77, il quale parla di una «gentle push» dei giudici nazionali e regionali nei riguardi dell'organo summenzionato.

ha considerato l'esame da esso condotto come incompatibile con il diritto all'equo processo. Su tale valutazione ha inciso, naturalmente, l'assenza di un potere vincolante e le modalità di voto (il *consensus*) adoperate dal Comitato delle sanzioni. I meccanismi ONU, pertanto, continuano a non «offer guarantees of effective judicial protection»⁵⁷.

Quanto statuito dal Tribunale è stato, poi, condiviso anche dai giudici della Corte di Lussemburgo, secondo cui, malgrado gli encomiabili quanto oggettivi passi in avanti effettuati dal CdS nel rendere le procedure di *de-listing* più conformi alla normativa internazionale in tema di equo processo, nondimeno persistono delle carenze anche dopo la nascita dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*, nella misura in cui il vero centro decisionale che conduce un individuo verso la rimozione dalla *blacklist* rimane sempre il Comitato delle sanzioni⁵⁸.

L'unica posizione per così dire “dissenziante” nel contesto UE è stata quella manifestata nel 2013 dall'Avvocato generale Bot. Nelle sUE conclusioni, rese nel caso *Kadi*, l'Avvocato generale si era detto particolarmente entusiasta tanto della creazione quanto dell'operato dell'*Ombudsperson*, sostenendo che le procedure di *de-listing* in ambito onusiano fossero in grado, adesso, di apportare «sufficient procedural guarantees»⁵⁹. Di conseguenza, aveva criticato duramente l'argomentazione del Tribunale di cui sopra, in quanto, a suo dire, i giudici di tale organo avevano sottoposto le sanzioni anti-terrorismo ad un sindacato giurisdizionale fin troppo stringente e suscettibile di far diventare l'ordinamento UE la sede di appello delle decisioni del CdS⁶⁰. La posizione dell'Avvocato generale, chiaramente, non teneva conto del carattere draconiano e della durata tutt'altro che temporanea del provvedimento di *listing*, due elementi che, invece, sono stati attentamente posti in risalto dalla Corte di giustizia, la quale, *ipso facto*, non ha ritenuto di poter condividere gli argomenti proposti dall'Avvocato generale.

Su convinzioni analoghe a quelle del Tribunale si era basata anche una sentenza resa da una Corte interna, in specie dalla Corte suprema del Regno Unito. Nel caso *Ahmed*, con riguardo all'*Ombudsperson*, essa aveva dapprima evidenziato come «these improvements are to be welcomed»⁶¹, ma poi aveva posto l'accento sia sulla sostanziale assenza di poteri vincolanti sia sulla poca trasparenza che inficiava i lavori del Comitato. Ne conseguiva, a detta della Corte, che anche il nuovo organo ONU deputato alla gestione del *de-listing* non fosse compatibile con la tutela dei diritti umani e non costituisse un «effective judicial remedy»⁶². L'importanza di queste statuizioni aumenta alla luce del fatto che esse sono state successivamente condivise anche dalla Corte europea dei diritti umani, la quale, pur non essendosi pronunciata esplicitamente in merito al rapporto tra l'*Ombudsperson* e il rispetto del

⁵⁷ Sentenza del Tribunale UE del 30 settembre 2010, causa T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi c. Commissione*, par. 127-128.

⁵⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione e altri c. Kadi*, par. 132-134.

⁵⁹ Convinzione maturata in ragione delle riforme attuate dal Consiglio di Sicurezza. Cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale Bot del 13 marzo 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione e altri c. Kadi*, par. 87.

⁶⁰ E conclusioni mirano, con chiara evidenza, a conferire alle misure attuative delle sanzioni un'immunità giurisdizionale assoluta, derivante dalla considerazione, poco rispondente alla *rule of law*, che le Istituzioni UE debbano affidarsi, quasi fideisticamente, alle decisioni prese dal Comitato delle sanzioni; per l'esattezza, esse dovrebbero «presume that the decisions taken by that body [Sanctions Committee] are justified» (corsivo nostro). Cfr. *ibid.*, par. 71 e 87.

⁶¹ Sentenza della Corte Suprema del Regno Unito del 27 gennaio 2010, [2010] UKSC, *Her Majesty's Treasury c. Mohammed Jabar Ahmed e altri (FC)*, par. 78.

⁶² *Ibid.*, par. 181 e par. 239.

diritto al rimedio effettivo, ha richiamato, nel caso *Nada*, un passo della sentenza *Ahmed* al fine di rimarcare che il contesto onusiano si caratterizza per la non rispondenza a quanto richiesto dall'art. 13 della Cedu⁶³.

Com'è possibile evincere da questa breve rassegna giurisprudenziale, mancano, purtroppo, sentenze recenti che possano valutare l'interrezza degli emendamenti apportati alla procedura di *de-listing* condotta dall'organo onusiano.

6. Il contributo del dibattito dottrinale al futuro miglioramento della procedura di *de-listing*

La dottrina ha diffusamente trattato il delicato argomento dei limiti della struttura delle sanzioni mirate in punto di tutela dei diritti umani, avanzando alcune ipotesi di miglioramento, compendiabili in tre principali categorie. La prima, che ci sentiamo realisticamente di condividere, concerne il potenziamento ulteriore dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*, attribuendogli, ad esempio, la competenza di esercitare un controllo anche durante la fase di *listing*, se non altro al fine di far diminuire le cause alla base del fenomeno del *wrongful listing*⁶⁴. L'eventuale conferimento, inoltre, del potere di emettere una decisione vincolante verso il comitato (riforma attualmente accantonata per motivazioni più politiche che giuridiche) offrirebbe il vantaggio della speditezza della procedura rispetto alla tempistica che caratterizza i ricorsi dinnanzi ai tribunali nazionali e regionali⁶⁵.

La seconda tendenza cardine caldeggiata dalla dottrina va nella direzione contraria, verso, cioè, un sistema decentralizzato, nel quale l'ONU avrebbe il compito di adottare una generica cornice giuridica, al cui interno gli Stati dovrebbero predisporre le fasi di *listing* e di *de-listing*. In poche parole, si tratterebbe di estendere il modello delle sanzioni anti-terrorismo costituito dalla risoluzione quadro n. 1373 del 2001⁶⁶. Simile eventualità sarebbe senz'altro foriera di una serie di effetti positivi di non trascurabile entità, poiché dà modo di impugnare la decisione di *black-listing* davanti alle Corti sia nazionali che regionali, le quali, sotto il profilo del risarcimento del danno cagionato dal *listing*, costituiscono, ancora oggi, l'unica sede in cui esso può essere efficacemente soddisfatto⁶⁷. Abbandonare il sistema onusiano, in favore di uno in cui l'iscrizione in una lista nera avviene all'interno di una ristretta cerchia di Stati, tra di loro alleati, permette inoltre una condivisione sicura delle informazioni confidenziali, così

⁶³ Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 12 settembre 2012, ricorso n. 10593/08, *Nada c. Svizzera*, par. 213-214.

⁶⁴ Cfr. *Compendium of the High-level*, cit., p. 31. Come ricordato, solo il *Focal point* è abilitato a ricevere petizioni che riguardano specificamente l'erroneo inserimento, non anche l'*Ombudsperson*. Sarebbe opportuno, al fine di garantire coerenza sistemica, che sia quest'ultimo organo e non il primo ad occuparsi della materia, poiché tale competenza è stata assegnata nell'ambito del Comitato concernente ISIL & Al Qaeda.

⁶⁵ Difatti, l'*Institut de Droit International* ha notato come il miglioramento delle fasi cruciali di *listing* e *de-listing* in termini di trasparenza e rispetto dei diritti umani non solo è dettato dalla *rule of law* ma anche da esigenze pratiche, poiché diminuisce la necessità che il singolo si rivolga ai tribunali interni o regionali. Cfr. *Institut de Droit International, Review of Measures*, cit., art. 6.

⁶⁶ Così, J. GENSER, K. BARTH, *When DUE Process Concerns*, cit., pp. 27-28; I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions*, cit., pp. 211-213.

⁶⁷ Difatti, la prima sentenza che ha riconosciuto la risarcibilità del danno non materiale (lesione della reputazione) derivante dal *listing* è la *Safa Nicu Sephan*, sentenza che, non solo è stata resa da un organo giurisdizionale regionale (il Tribunale UE), ma attiene all'ambito del c.d. *listing* autonomo dell'UE in materia di contrasto alla proliferazione nucleare iraniana. Cfr. Sentenza del Tribunale UE del 25 novembre 2014, causa T-384/11, *Safa Nicu Sepahan Co. c. Consiglio*, par. 86-91.

da non ingenerare problematiche relative all'identità del governo cui si deve l'iscrizione nella lista nera⁶⁸. Cionondimeno, non vanno parimenti sottovalutati gli svantaggi legati ad un sistema decentralizzato, tra cui quello di rendere l'applicazione delle sanzioni meno uniforme, non avvenendo a livello universale e indebolendo quindi la posizione del Consiglio di Sicurezza.

Il terzo filone, poi, si presenta come un ibrido tra i due sopra descritti, perché insiste sul sistema centralizzato, al cui interno, però, predisporre rimedi alternativi all'*Ombudsperson*. In merito, parte della dottrina americana ha sostenuto la tesi dell'istituzione di un tribunale ONU sulla falsariga dei tribunali penali creati dal CdS, accessibile ai diretti interessati e col potere di emettere decisioni vincolanti⁶⁹. Il sindacato giurisdizionale esercitabile avrebbe natura «*ex post listing*» onde evitare di compromettere il profilo del mantenimento della pace e della Sicurezza internazionale, anche se, per stessa ammissione dei suoi fautori, tale prospettiva non supera del tutto il problema della confidenzialità delle informazioni che andrebbero condivise con i giudici di tale tribunale⁷⁰. In verità, non ci sembra un'ipotesi percorribile, dal momento che i tribunali penali internazionali sono sorti in risposta a tragedie umanitarie, mentre il Consiglio di Sicurezza, posto dinnanzi alle critiche concernenti la poca rispondenza delle *smart sanctions* alle norme internazionali a tutela dei diritti umani, ha deciso di optare per la creazione di meccanismi più «*soft*»; per di più, un tribunale siffatto sarebbe investito esplicitamente della competenza di sindacare gli atti del Consiglio stesso, ovverosia un potere che manca perfino alla Corte internazionale di giustizia.

È stata altresì avanzata la seguente ipotesi: la creazione di un *Panel* dotato di poteri vincolanti nei riguardi del Comitato e composto da tre giudici, tra cui, segnatamente, un giudice afferente allo Stato proponente e due giudici di Stati che intrattengono rapporti di *mutual trust* con il primo⁷¹. Per quanto riguarda la risoluzione del problema della condivisione delle informazioni sensibili, tale modello ipotizza di effettuare il *listing* a livello universale, vale a dire liste nere amministrate dal CdS e dai suoi organi sussidiari, ma solo dopo che i nomi delle persone fisiche/giuridiche coinvolte siano stati proposti da un'autorità nazionale competente, previa decisione da parte di un'autorità giudiziaria. I giudici, in questo modo, potrebbero avere un accesso più facile al materiale confidenziale, essendo della stessa nazione dello Stato che ha proposto l'inserimento⁷².

Alla luce dell'esame delle diverse idee maturate dalla dottrina, si appalesa, secondo l'opinione di chi scrive, l'esigenza di incrementare le competenze di un rimedio centralizzato in sede ONU che non può che essere, *faute de mieux*, l'*Ombudsperson*, in ragione di una duplice motivazione: a) la radicata convinzione del CdS di non istituire un organo giurisdizionale puro, perché ciò lederebbe la sua discrezionalità (ad oggi, non v'è alcun «*realist prospect that*

⁶⁸ La riflessione si deve a J. I. GARVEY, *Targeted Sanctions: Resolving the International DUE Process Dilemma*, in *Texas International Law Journal*, 2016, p. 551 ss., p. 582 s., il quale, con dovizia di particolari, descrive l'esempio del processo di amministrazione delle sanzioni finanziarie in ambito USA.

⁶⁹ Cfr. J. GENSER, K. BARTH, *When DUE Process Concerns*, cit., pp. 38-40.

⁷⁰ Piuttosto scettico in merito all'istituire un tribunale per il *de-listing* è P. GUTHIERE, *Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights*, in *New York University Annual Survey of American Law*, 2004, p. 491 ss., pp. 532-533, il quale sottolinea, giustamente, come tale organo potrebbe incontrare le stesse difficoltà dei tribunali penali internazionali, ossia la reticente collaborazione da parte degli Stati.

⁷¹ È quanto propone I. CAMERON, *UN Targeted Sanctions*, cit., pp. 210-211.

⁷² Tale impostazione si deve a S. HOLLENBERG, *The Security Council's 1267/1989 Targeted Sanctions Regime and the Use of Confidential Information: A Proposal for Decentralization of Review*, in *Leiden Journal of International Law*, 2015, p. 49 ss., pp. 64-65. Il modello rassomiglia al *listing* autonomo che avviene in ambito europeo ai sensi, *inter alia*, dell'art. 1, comma 4, della Posizione comune del Consiglio 2001/931/PESC del 27 dicembre 2001, *relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo*.

the Council will move beyond the careful compromise achieved»⁷³); *b*) riferendoci alla storia degli organi di controllo presenti in ambito onusiano, l'alternativa sarebbe costituita da un comitato, come quelli sorti nel seno dei due Patti, che però non potrebbe ovviare alle criticità già imputate all'Ombudsperson, ossia il non avere un potere vincolante⁷⁴. Come noto, infatti, al termine della procedura di accertamento di un'eventuale violazione dei diritti, i comitati esprimono delle *views* che non hanno la stessa forza giudiziaria di una sentenza, sebbene siano suscettibili di spiegare effetti di ben altra natura. In ultima analisi, sosteniamo che sia opportuno mantenere una struttura centralizzata onusiana, la quale, però, andrebbe rivisitata anche nella fase di *listing*, mediante l'adozione di criteri più chiari che agevolino l'identificazione e successiva iscrizione non arbitraria nella lista nera di un dato soggetto.

Inoltre, e quantomeno in linea di principio, il rafforzamento dell'Ombudsperson andrebbe incontro a quanto richiesto dalla Corte di giustizia UE, dal momento che, come visto sopra, in *Kadi II* aveva esercitato un sindacato giurisdizionale pieno sulle misure europee attuative di sanzioni ONU, anche alla luce del fatto che in quest'ultimo ordinamento non vi fosse una procedura in grado di assicurare un rimedio effettivo; pertanto, dal potenziamento dell'Ombudsperson dovrebbe discendere, almeno, un controllo giurisdizionale avente minore intensità⁷⁵. Con riguardo al rapporto UE/ONU, peraltro, tenendo in debito conto una serie di articoli che nei Trattati UE rimandano alla Carta ONU (e quindi all'ordinamento onusiano), sarebbe ipotizzabile l'instaurarsi di meccanismi finalizzati ad integrare l'organo delle Nazioni Unite nei procedimenti giudiziari dinnanzi al Giudice europeo, anche per favorire una migliore circolazione delle informazioni confidenziali⁷⁶.

Ragionamento analogo potrebbe farsi con riguardo alla Corte EDU: l'Ombudsperson dotato di un potere vincolante sarebbe in linea con quanto sancito dalla giurisprudenza di Strasburgo con riguardo ai caratteri che deve avere un «rimedio effettivo» ex art. 13 della Cedu⁷⁷. Tuttavia, sarebbe opportuno tenere conto del principio della protezione equivalente, un criterio utilizzato dalla Corte suddetta non per asserire la supremazia *sic et simpliciter* di un ordinamento su un altro, ma, al contrario, per favorirne un dialogo, e prova ne sia che il

⁷³ Cfr. K. PROST, *Security Council Sanctions and Fair Process*, cit., p. 230.

⁷⁴ La nostra argomentazione ci sembra confortata dalla posizione assunta dal Consiglio di Sicurezza nei confronti del *Report* del 2015 presentato dal gruppo di Stati *Like-Minded*, in cui, ancora una volta, si rimarca l'opportunità di attribuire all'Ombudsperson il potere di emettere un verdetto vincolante in merito al *de-listing*. Pur essendo un'idea abbastanza condivisibile, poiché crea l'indubbio vantaggio che il *petitioner* adisca i rimedi giurisdizionali in sede ONU piuttosto che le Corti regionali o nazionali (si pensi solo ai vantaggi in termini di speditezza della procedura), i membri del suddetto Consiglio non hanno raccolto siffatta raccomandazione. Cfr. Consiglio di Sicurezza, *Proposal by the Group of Like-Minded States*, cit., p. 6.

⁷⁵ Sulla possibilità di espletare un sindacato giurisdizionale meno intenso sugli atti che danno esecuzione alle sanzioni onusiane si veda P. GUTHIERE, *Security Council*, cit., pp. 535-540, secondo cui, proprio al fine di assicurare un'attuazione uniforme ed universale di dette sanzioni, la tutela della posizione giuridica del singolo non può essere identificata in quella particolarmente esigente affermata dalla Corte di giustizia, ma si deve basare su un «minimum standards of human rights» che però l'A. manca di definire. Secondo L. GINSBORG, *UN sanctions and counter-terrorism strategies: moving towards thematic sanctions against individuals?*, in L. VAN DEN HERIK (Ed.), *Research Handbook*, cit., p. 73 ss., p. 81, il Giudice europeo richiederebbe all'ONU di istituire una «full-blown court procedure», affinché il diritto al giusto processo possa essere compiutamente tutelato.

⁷⁶ Cfr. art. 3 par. 5, art. 21 par. 2 nonché l'art. 42 par. 1 del TUE, a cui si aggiunge il riferimento a «ogni forma utile di cooperazione» UE/ONU, sancito nell'art. 220 TFUE.

⁷⁷ Appare utile chiarire, in proposito, che per la Corte di Strasburgo l'effettività del rimedio debba essere valutata «in practice as well as in law», ovvero deve soddisfare tanto il profilo *de iure* quanto quello *de facto*. Cfr. Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 20 giugno 2002, ricorso n. 50963/99, *Al-Naschif c. Bulgaria*, par. 132 e 136. Sarebbe, dunque, richiesta la presenza di poteri vincolanti in capo all'Ombudsperson perché possa essere considerato un rimedio effettivo ai sensi dell'anzidetto articolo.

principale elemento di cui si compone tale criterio è la presenza di una procedura che, in termini di tutela de diritti umani sanciti nella CEDU, *sia simile ma non identica* a quella garantita in ambito convenzionale⁷⁸, come ebbero modo di chiarire i giudici di Strasburgo nel celebre caso *Bosphorus*⁷⁹. Tenuto conto del carattere quasi-giurisdizionale dell'*Ombudsperson*, non sarebbe corretto quindi assoggettarlo al rispetto di quegli elevati *standards* richiesti dalla CEDU in materia di equo processo, anche perché si configura come un organo che riesce a dare ai singoli un rimedio effettivo nei confronti dell'erroneo inserimento in una lista nera.

7. *Valutazioni conclusive*

Volendo tracciare un bilancio conclusivo dell'operato dell'Ufficio dell'*Ombudsperson*, anche in virtù di tutti gli sviluppi esaminati nel presente lavoro, ci sembra che esso sia positivo. Anzitutto, è opportuno evidenziare che l'analisi della petizione di cancellazione viene condotta alla luce di un «sufficiency, reasonableness, and credibility test», volto a giudicare il grado, più o meno apprezzabile, di ragionevolezza e precisione delle informazioni alla base dell'iscrizione nella lista nera⁸⁰. Quanto alla durata, l'esame si conclude mediamente entro un anno, garantendo in tal modo speditezza ed efficacia, due elementi funzionali ad impedire che la procedura, definita per l'appunto «time-sensitive», si prolunghi in modo indebito, recando pregiudizio al ricorrente⁸¹.

L'aspetto su cui, però, vorremmo più da vicino soffermarci è quello relativo alla raccomandazione. Essa, a ben vedere, ha rappresentato uno degli iniziali miglioramenti riguardanti la procedura di *de-listing*, ma, al contempo, essendo un atto giuridico privo di forza vincolante, ne costituisce anche un potenziale punto di debolezza. Diviene, quindi, essenziale comprendere l'incidenza *sostanziale* che tale raccomandazione spiega nei confronti del Comitato delle sanzioni. Grazie all'analisi dei diversi rapporti degli *Ombudsperson*, non solo emerge che il Comitato suddetto conduca l'esame sull'opportunità di rimuovere il nome dalla lista basandosi su quanto scritto e analizzato nel *Report*, ma anche che non si è mai discostato da quanto raccomandato⁸². La “giurisprudenza” dell'*Ombudsperson* ci fornisce al riguardo un dato abbastanza positivo: ad oggi essa conta più di 100 richieste di *de-listing*, di cui 87 sono state esaminate e portate a termine dal medesimo organo. Tra queste, 64 si sono concluse positivamente e 23 hanno avuto invece esito negativo, il che è indice del fatto che, nella maggior parte dei casi (74%), l'individuo o la persona giuridica siano stati cancellati dalla lista

⁷⁸ Nettamente in tal senso L. MAGI, *Gli obblighi incompatibili derivanti dalla CEDU e dalla Carta delle nazioni Unite nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani: riflessioni critico-ricostruttive*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, p. 519 ss., pp. 615-616; M. MARCHEGIANI, *Le principe de la protection équivalente dans l'articulation des rapports entre ordre juridique des NU et CEDH après l'arrêt Al-Dulimi*, in *QIL-Questions of International Law*, 2014, *Zoom-in* 6, p. 3 ss., disponibile su www.qil-qdi.org. In senso meno possibilista, cfr. M. ARCARI, *Forgetting Article 103 of the UN Charter? Some perplexities on 'equivalent protection' after Al-Dulimi*, in *QIL-Questions of International Law*, 2014, *Zoom-in* 6, p. 31 ss., disponibile su www.qil-qdi.org, il quale, pur ammettendo i benefici che deriverebbero dall'applicazione del principio della protezione equivalente, non ritiene che il Consiglio di Sicurezza sia incline a rafforzare ulteriormente la tutela dei diritti fondamentali dei singoli.

⁷⁹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 30 giugno 2005, ricorso n. 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlanda*, par. 154-155.

⁸⁰ In tal senso, tra gli altri, S. ECKERT, T. BIERSTEKER, *An Update of the "Watson Report"*, cit., p. 15.

⁸¹ Consiglio di Sicurezza, *Seventh Report*, cit., par. 38.

⁸² Consiglio di Sicurezza, *Eleventh Report*, cit., par. 34.

nera⁸³. Ciò rafforza la natura quasi-giudiziaria della procedura e crea, come notato in dottrina, un effetto «quasi-vincolante» verso il Comitato medesimo⁸⁴, il quale, fino ad oggi, non ha mai esercitato il potere di «over-ruling»⁸⁵, a riprova di una certa fiducia riposta nell'operato di tale organo. In altri termini, l'Ufficio dell'*Ombudsperson* è in grado di fornire un rimedio effettivo al privato se non *de iure* sicuramente *de facto*, assicurando una «protezione giuridica effettiva»⁸⁶, ed è stato qualificato, per tali motivi, come un «contact point» che favorisce l'interazione, sul piano internazionale, tra individui e Stati⁸⁷.

Tramite il suddetto Ufficio, in ultima analisi, si assicura al soggetto interessato una maggiore quantità di informazioni che concernono le motivazioni alla base sia dell'iscrizione che dell'eventuale accoglimento o diniego della richiesta di rimozione. Lo stesso soggetto, inoltre, può esercitare il diritto di esporre le proprie argomentazioni, le quali, mediante l'*Ombudsperson*, giungono ai membri del Comitato. Tali elementi mostrano una prassi consigliare che ha cercato di perseguire l'obiettivo di un miglioramento costante della procedura di *de-listing* sotto il profilo della tutela degli *standards* internazionalmente riconosciuti in tema di equo processo, obiettivo che, per le motivazioni sopraesposte, è parzialmente riuscito. La parzialità, infatti, si concreta nel fatto che, a dispetto delle varie riforme attuate, non si può asserire che tale organo risponda pienamente ai criteri stabiliti, sia in ambito onusiano che europeo, in relazione alla nozione di «tribunale indipendente e imparziale», poiché la sola presenza di un organo esecutivo (il Comitato) col potere di «influenzare» un organo di natura giudiziaria o quasi-giudiziaria (l'*Ombudsperson*) vanifica e inficia il carattere dell'indipendenza di siffatto tribunale⁸⁸, non importando affatto se il primo faccia frequentemente o raramente ricorso al suo potere per annullare quanto deciso dal secondo; a ciò si aggiunge che la confidenzialità di talune informazioni non permette al

⁸³ Consiglio di Sicurezza, *Twenty-first Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2021/676, 23 luglio 2021, p. 3. Tra i casi maggiormente celebri di *de-listing*, vanno annoverati quello del sig. Abdelrazik e del sig. Kadi. Cfr., rispettivamente, Consiglio di Sicurezza: *Third Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2012/49, 20 gennaio 2012, p. 16; *Thirteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, UN Doc. S/2012/968, 31 dicembre 2012, p. 10, par. 19.

⁸⁴ Così, C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship is there between the Universal Legal Order under the Auspices of the United Nations and the Eu Legal Order?*, in *Yearbook of European Law*, 2009, p. 654 ss., p. 661. Si esprimono in termini positivi anche L. B. DE CHAZOUNERS, P. J. KUIJPER, *Mr Kadi and Mrs Prost: Is the UN Ombudsperson going to find herself between a rock and a hard place?*, in E. RIENTER, H. WAELE (Eds.), *Evolving Principles of International Law*, Leiden, 2011, p. 71 ss., in particolare p. 89.

⁸⁵ Cfr. N. KINCHIN, *Administrative Justice in the UN*, Cheltenham, 2018, p. 192.

⁸⁶ Si veda S. ECKERT, T. BIERSTEKER, *An Update of the "Watson Report"*, cit., p. 24, in cui si fa valere anche l'importanza di quel *consensus a contrario* che, ai sensi della risoluzione n. 1989, serve per «rovesciare» la raccomandazione dell'*Ombudsperson*. Inoltre, D. HOVELL, *Due process in the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 2016, pp. 1 ss, p. 23, sostiene che l'*Ombudsperson* «offers the most appropriate response to legitimacy gaps in Security Council sanctions decisions». V'è da dire, altresì, che, come chiarito nell'ambito del Consiglio d'Europa, il rimedio effettivo è tale anche se non si tratta di una procedura puramente giudiziaria, importando solamente che essa sia imparziale e indipendente rispetto all'organo da cui promana l'atto sotto esame e che sia in grado di apportare un ristoro al singolo. Cfr. Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Recommendation n. R (98) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective remedy*, 18 settembre 1998, par. 2.

⁸⁷ Cfr. in particolare, F. GIUMELLI, F. COSTA BURAMELLI, *When states and individuals meet*, cit., p. 47. Gli AA. descrivono il *contact point* nel modo seguente: «international bodies such as offices and tribunals [...] that bring together states and non-states actors».

⁸⁸ Cfr. Comitato sui diritti umani, *General Comment n. 32 - Article 14: Right to Equality before Courts and Tribunals and to a Fair Trial*, UN Doc. CCPR/C/GC/32 del 23 agosto 2007, par. 19; sentenza della Corte europea dei diritti umani del 25 febbraio 1997, ricorso n. 22107/93, *Findlay c. Regno Unito*, par. 77.

diretto interessato di confrontarsi interamente con l'effettiva base fattuale del provvedimento d'iscrizione.

Quel che è certo è che la questione della maggiore compatibilità delle modalità di inserimento e cancellazione dalla lista nera con il rispetto dei diritti umani fondamentali non ha lasciato indifferente il Consiglio di Sicurezza. Difatti, l'aver inizialmente trascurato la centrale importanza che ad oggi hanno assunto tali diritti nell'ordinamento internazionale ha dato agli Stati un facile pretesto, o quantomeno una "giustificazione", per disobbedire ai dettami del suddetto Consiglio⁸⁹, dando luogo ad un effetto domino di non scarsa rilevanza. Dalla contestazione delle sanzioni mirate anti-terrorismo causata dal non essere in linea con le garanzie sancite negli strumenti internazionali in materia di diritti umani, alla cui affermazione, peraltro, le stesse Nazioni Unite hanno dato un contributo più che decisivo, ne deriverebbe una risposta meno efficace nel contrasto al terrorismo, legata alla circostanza che gli Stati, a causa delle sentenze rese a livello domestico, sovranazionale ed internazionale, potrebbero essere spinti a non proporre più i nomi per il *listing*; ciò, a sua volta, potrebbe ingenerare una crisi nell'ambito del sistema di Sicurezza collettiva e, per esteso, nell'ambito dei poteri e del mandato che l'art. 24 della Carta ONU assegna al Consiglio di Sicurezza.

Da questo punto di vista, anche l'*Institut de Droit International*, nel 2017, ha sollecitato il CdS a predisporre riforme in linea con lo spirito e le disposizioni della Carta ONU che possano quindi garantire il rispetto dei diritti delle persone fisiche e giuridiche soggette a sanzioni mirate⁹⁰. Tenute in considerazione le diverse migliorie che sono state apportate negli anni, tra cui quelle recenti richiamate dalle risoluzioni n. 2610 e 2664, l'atteggiamento mostrato dall'organo consigliere può dirsi in linea con quanto raccomandato dall'*Institut*. Pertanto, porre il medesimo organo all'interno di confini normativi che comprendano la salvaguardia dei diritti legati all'equo processo, non solo diminuisce il rischio che possano sorgere siffatte problematiche⁹¹, ma aumenta anche il grado di legittimità della sua azione ed è, inoltre, in armonia con lo spirito della Carta stessa che, di certo, non qualifica il suo organo esecutivo come *legibus solutus*⁹².

⁸⁹ Su tale argomento, v., per tutti, la lucida analisi di A. TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council: Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford, in specie p. 85 ss.

⁹⁰ Institut de Droit International, *Review of Measures*, cit, art. 3, par. 2. Da notare anche che il secondo considerando della risoluzione cita il par. 2 della Dichiarazione dell'Assemblea generale concernente *the rule of law at the national and international levels*, in cui si precisa che «the rule of law applies to all States equally, and to international organizations, including the United Nations and its principal organs, and that respect for and promotion of the rule of law and justice should guide all of their activities».

⁹¹ Da questo punto di vista, una posizione degna di nota è stata assunta dal Parlamento svizzero, il quale ha espresso la ferma intenzione di disattendere gli obblighi contenuti nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza comportanti sanzioni individuali, nel caso in cui all'individuo sia stato negato il diritto di accedere a un tribunale per un periodo di tre anni e sia stato, per ciò stesso, impossibilitato a contestare il *listing* di fronte ad un'autorità giudiziaria. Cfr. *Rapport de la Commission de Politique Extérieure du Parlement Suisse, Les Fondements de Notre Ordre Juridique Court-circuités par l'ONU*, 2010, reperibile presso www.parlament.ch.

⁹² Sentenza del Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia del 2 ottobre 1995, IT-94-1-AR72, *Prosecutor v. Tadić*, par. 28, in cui, *apertis verbis*, si legge che «né il testo né lo spirito della Carta [delle NU] concepiscono il Consiglio di Sicurezza come [organo] *legibus solutus*» (corsivo nostro).