
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Grande Camera,
12 settembre 2012, ric. n. 10593/08 – NICOLAS BRATZA
Presidente

SANZIONI CONTRO SOSPETTI TERRORISTI – ATTUAZIONE DELLE RISOLUZIONI ONU
A LIVELLO NAZIONALE – RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE – DIRITTO
AD UN RICORSO GIURISDIZIONALE EFFETTIVO – CRITERI DI AMMISSIBILITÀ DEL
RICORSO – PROPORZIONALITÀ

*(Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle
libertà fondamentali, artt. 5, 8, 9, 13)*

*Uno Stato viola i diritti di un ricorrente al rispetto della vita privata e
familiare e ad un ricorso giurisdizionale effettivo, quando, in attuazione
di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza relativa alla lotta al terrori-
smo internazionale che attribuisce un margine di discrezionalità, ancor-
ché limitato, agli Stati, non adotta le misure necessarie per alleviare le
sanzioni di cui il ricorrente è destinatario, tenuto conto delle particolari
circostanze del caso. Nulla nelle risoluzioni delle Nazioni Unite impedi-
sce allo Stato di introdurre meccanismi per verificare le azioni intraprese
a livello nazionale in attuazione degli atti vincolanti degli organi ONU.*

Si riporta qui di seguito il testo dei *legal summaries* pubblicati, in
inglese, nel sito della Corte Edu. Il testo integrale della sentenza (in
inglese o francese) è reperibile al sito <http://www.echr.coe.int>.

(Omissis) – FACTS – The Swiss Federal Taliban Ordinance was enacted
pursuant to several UN Security Council Resolutions. It had the effect of
preventing the applicant, an Egyptian national, from entering or transit-
ing through Switzerland due to the fact that his name had been added
to the list annexed to the UN Security Council's Sanctions Committee
of persons suspected of being associated with the Taliban and al-Qaeda
("the list"). The applicant had been living in Campione d'Italia, an Italian
enclave of about 1.6 square kilometres surrounded by the Swiss Canton
of Ticino and separated from the rest of Italy by a lake. The applicant
claimed that the restriction made it difficult for him to leave the enclave
and therefore to see his friends and family, and that it caused him suffer-
ing due to his inability to receive appropriate medical treatment for his
health problems. The applicant further found it difficult to remove his
name from the Ordinance, even after the Swiss investigators had found
the accusations against him to be unsubstantiated.

LAW

(a) *Preliminary objections* - The respondent Government argued that the application was inadmissible on several counts, namely that it was incompatible *ratione personae* and *ratione materiae* with the Convention, that the applicant did not have “victim” status, and that the applicant had failed to exhaust domestic remedies. The Court joined consideration of the issue of compatibility *ratione materiae* to the merits. As regards the remaining preliminary objections it held as follows:

(i) *Compatibility ratione personae*: The Court could not endorse the argument that the measures taken by the member states of the United Nations to implement the relevant Security Council resolutions were attributable to that organisation, rather than to the respondent State. Unlike the position in *Behrami and Behrami v. France*, in which the impugned acts and omissions were attributable to UN bodies, the relevant resolutions in the instant case required States to act in their own names and to implement them at national level. The measures imposed by the Security Council resolutions had been implemented at national level by an Ordinance of the Federal Council and the applicant’s requests for exemption from the ban on entry into Swiss territory were rejected by the Swiss authorities. The acts and omissions in question were thus attributable to Switzerland and capable of engaging its responsibility.

Conclusion: preliminary objection dismissed (unanimously).

(ii) *Victim status*: The lifting of the sanctions, more than six years after they were imposed, could not be regarded as an acknowledgement by the Government of a violation of the Convention and had not been followed by any redress within the meaning of the Court’s case-law. Accordingly, the applicant could still claim to have been a victim of the alleged violations.

Conclusion: preliminary objection dismissed (unanimously).

(iii) *Exhaustion of domestic remedies*: The Court noted that the applicant had not challenged the refusals to grant his requests for exemption from the sanctions regime, and that on two occasions he had been granted exemptions he had not used. However, even supposing that those exemptions had alleviated certain effects of the regime by allowing him to temporarily leave the enclave for certain reasons, the Court was of the view that the issue of exemptions was part of a broader situation whose origin lay in the addition by the Swiss authorities of the applicant’s name to the list annexed to the Taliban Ordinance, which was based on the UN list. Noting that the applicant had, without success, submitted many requests to the national authorities for the deletion of

his name from the list and that the Federal Court had dismissed his appeal without examining the merits of his complaint under the Convention, the Court took the view that the applicant had exhausted domestic remedies relating to the sanctions regime as a whole in respect of his complaints under Articles 5 and 8 of the Convention. It joined to the merits the objection that he had failed to exhaust domestic remedies in respect of his complaint under Article 13.

Conclusion: preliminary objection dismissed (unanimously).

(b) *Merits* - Article 8: The impugned measures had left the applicant in a confined area for at least six years and had prevented him, or at least made it more difficult for him, to consult his doctors in Italy or Switzerland or to visit his friends and family. There had thus been interference with the applicant's rights to private life and family life. The measures had a sufficient legal basis and pursued the legitimate aims of preventing crime and contributing to national security and public safety.

The Court then considered whether the interference was justified. It reiterated that a Contracting Party is responsible under Article 1 of the Convention for all acts and omissions of its organs regardless of whether the act or omission in question was a consequence of domestic law or of the necessity to comply with international legal obligations. When considering the relationship between the Convention and Security Council resolutions, the Court had found in *Al-Jedda v. the United Kingdom* that there must be a presumption that the Security Council does not intend to impose any obligation on Member States to breach fundamental principles of human rights and that it was 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. In the present case, however, that presumption had been rebutted as Resolution 1390 (2002) expressly required the States to prevent individuals on the list from entering or transiting through their territory.

Nevertheless, the UN Charter did not impose on States a particular model for the implementation of resolutions adopted by the Security Council under Chapter VII, but instead left them a free choice among the various possible models for transposition of those resolutions into their domestic legal order. Accordingly, Switzerland had enjoyed a limited but real latitude in implementing the relevant binding resolutions. The Court went on to consider whether the measures taken by the Swiss authorities were proportionate in light of this latitude. It found it surprising that the Swiss authorities had apparently not informed the Sanctions Committee until September 2009 of the Federal Prosecutor's findings

in May 2005 that the accusations against the applicant were clearly unfounded: a more prompt communication of the investigative authorities' conclusions might have led to the applicant's name being deleted from the UN list considerably earlier. As regards the scope of the prohibition, it had prevented the applicant not only from entering Switzerland but also from leaving Campione d'Italia at all, in view of its situation as an enclave, even to travel to any other part of Italy, the country of which he was a national. There was also a medical aspect to the case that was not to be underestimated: the applicant, who was born in 1931 and had health problems, was denied a number of requests he had submitted for exemption from the entry and transit ban for medical reasons or in connection with judicial proceedings. Nor had the Swiss authorities offered him any assistance in seeking a broad exemption from the ban in view of his particular situation. While it was true that Switzerland was not responsible for the applicant's name being on the list and, not being his State of citizenship or residence, was not competent to approach the Sanctions Committee for delisting purposes, the Swiss authorities appeared never to have sought to encourage Italy to undertake such action or offer it assistance for that purpose. The Court considered in this connection that they had not sufficiently taken into account the realities of the case, especially the unique situation of the applicant geographically, and the considerable duration of the measures. The respondent State could not validly confine itself to relying on the binding nature of Security Council resolutions, but should have persuaded the Court that it had taken - or attempted to take - all possible measures to adapt the sanctions regime to the applicant's individual situation. That finding dispensed the Court from determining the question of the hierarchy between the obligations arising under the Convention on the one hand and under the UN Charter on the other. The respondent Government had failed to show that they had attempted, as far as possible, to harmonise the obligations that they regarded as divergent. Their preliminary objection that the application was incompatible *ratione materiae* with the Convention was therefore dismissed. Having regard to all the circumstances, the restrictions imposed on the applicant's freedom of movement for a considerable period of time had not struck a fair balance between his right to the protection of his private and family life and the legitimate aims pursued.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 13: The Court observed that the applicant was able to apply to the national authorities to have his name deleted from the list and that this could have provided redress for his complaints under the Con-

vention. However, those authorities did not examine his complaints on the merits. In particular, the Federal Court took the view that whilst it could verify whether Switzerland was bound by the Security Council resolutions, it could not lift the sanctions imposed on the applicant on the ground that they did not respect human rights. The Federal Court, moreover, expressly acknowledged that the delisting procedure at United Nations level could not be regarded as an effective remedy within the meaning of Article 13 of the Convention.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 5 par. 1: Although the restrictions on the applicant's freedom of movement were maintained for a considerable length of time, the area in which he was not allowed to travel was the territory of a third country which, under international law, had the right to prevent the entry of an alien. The restrictions in question did not prevent the applicant from freely living and moving within the territory of his permanent residence. Although that territory was small the applicant was not, strictly speaking, in a situation of detention, nor was he actually under house arrest. The sanctions regime permitted the applicant to seek exemptions from the entry or transit ban and such exemptions were indeed granted to him on two occasions (although he did not make use of them). Accordingly, the applicant had not been "deprived of his liberty" within the meaning of Article 5 par. 1.

Conclusion: inadmissible (manifestly ill-founded).

Article 41: No claim made in respect of damage.

Il regime delle sanzioni ONU contro sospetti terroristi
al vaglio della Corte Edu: luci (e qualche ombra)
in relazione allo *standard* europeo di tutela
dei diritti umani fondamentali

Sara De Vido
*Ricercatore di Diritto internazionale
nell'Università Ca' Foscari Venezia*

SOMMARIO: 1. Introduzione: da *Kadi* a *Nada*. Il regime delle sanzioni ONU contro sospetti terroristi davanti ai giudici europei. – 2. I fatti del caso *Nada*. – 3. Obiezioni preliminari: la compatibilità *ratione personae* del ricorso con la Convenzione. – 4. La violazione dell'articolo 8 CEDU: il "margine d'azione" della Svizzera. – 4.1. (segue) e dell'articolo 13 CEDU: parziale allineamento al "test" *Kadi*. – 4.2. Le ulteriori doglianze del ricorrente. – 5. Alcune considerazioni a partire dalla posizione del giudice Malinverni. – 5.1. Interpretazione degli obblighi internazionali e principio della "protezione equivalente" sulle orme della Corte Edu.

*1. Introduzione: da Kadi a Nada. Il regime delle sanzioni ONU
contro sospetti terroristi davanti ai giudici europei*

La Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu) si è pronunciata per la prima volta sul regime ONU di sanzioni individuali contro sospetti terroristi⁽¹⁾ e sulla sua compatibilità con il sistema europeo di tutela dei diritti umani fondamentali nel caso *Nada c. Svizzera*⁽²⁾.

(1) Le sanzioni individuali, o *targeted sanctions* (congelamento dei capitali, sospensione del credito, diniego e limiti all'accesso ai mercati finanziari esteri, embargo commerciale sulle armi e beni di lusso, divieti di volo, diniego di viaggi internazionali) contro sospetti terroristi, decise a livello ONU, si fondano sulla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1267/1999, 15 ottobre 1999, adottata in base al capo VII della Carta delle Nazioni Unite, e successive modifiche. Le persone o le organizzazioni terroristiche designate sono inserite in una *black list* elaborata ed aggiornata periodicamente dal Comitato 1267, la cui composizione riflette quella del Consiglio di Sicurezza. Tra le più recenti modifiche al sistema delle sanzioni, rilevano le Risoluzioni n. 1988 e 1989/2011 (17 giugno 2011), attraverso le quali la lista è stata divisa in due parti: l'una contenente nomi di singoli ed organizzazioni affiliati ad *Al-Qaeda*, l'altra contenente i nomi di Talebani e singoli o organizzazioni ad essi legati.

(2) Corte Edu (Grande Camera), 12 settembre 2012, ricorso n. 10593/08, *Nada c. Svizzera*.

Per capire la portata dell’attesa sentenza della Corte Edu, resa il 12 settembre 2012, è opportuno preliminarmente richiamare le pronunce del Tribunale e della Corte di giustizia dell’Unione europea nel caso *Kadi*⁽³⁾. I giudici di Lussemburgo, nella storica sentenza della Corte del 2008 ripresa dal Tribunale nella sua decisione del 2010, avevano espresso la necessità di effettuare un esame «in linea di principio completo» del regolamento comunitario che attuava il regime delle sanzioni ONU «con riferimento ai diritti fondamentali che fanno parte dei principi generali del diritto comunitario»⁽⁴⁾. Un esame che andava svolto da parte dei giudici UE, nonostante l’attuazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1267/1999 e successive modifiche e della relativa lista di sospetti terroristi e organizzazioni terroristiche, elaborata dal Comitato 1267, fosse “vincolata”; in altri termini, la Commissione europea si limitava (e si limita oggi dopo le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona) unicamente a trasporre la lista ONU nel sistema UE, senza avere margini per contestare la designazione. Ebbene, nella innovativa sentenza del 2008, la Corte di giustizia aveva ritenuto di dover esaminare la legittimità del regolamento alla luce dei diritti umani fondamentali, e aveva quindi annullato, per la parte relativa al ricorrente, il regolamento stesso, rilevando la violazione dei diritti del ricorrente ad un equo processo, ad un ricorso giurisdizionale effettivo e alla proprietà. Non esaminare il regolamento controverso avrebbe significato, infatti, attribuire una sorta di “immunità” all’atto impugnato, immunità non giustificata in quanto la procedura di riesame delle designazioni esistente a livello ONU «non offre manifestamente le garanzie di una tutela giurisdizionale»⁽⁵⁾.

È evidente che, pronunciandosi su un caso simile – singolo inserito nella lista ONU di sospetti terroristi e soggetto a restrizioni da parte dello Stato di residenza – la Corte Edu avrebbe potuto o allontanarsi dalla posizione della Corte di giustizia dell’Unione europea, o seguire *le fil rouge* del ragionamento dei giudici di Lussemburgo, confermando l’ipotesi di un’autrice che parlava di effetto “spill over” della sentenza *Kadi* nella

(3) Corte Giust., grande sezione, 3 settembre 2008, in cause riunite C-402/05 P, 415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, in *Raccolta*, 2008, I-6351. Tribunale, settima sezione, 30 settembre 2010, in causa T-85/09, *Kadi c. Commissione europea*, in *Raccolta*, 2010, II-5177. Si consente di rinviare, per un’analisi più dettagliata dei casi e le implicazioni relative alla tutela dei diritti umani fondamentali dei singoli sospettati di terrorismo internazionale, a S. DE VIDO, *Il contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale. Profili di Diritto internazionale e dell’Unione europea*, Padova, 2012, e bibliografia ivi citata.

(4) Corte Giust., *Kadi*, 2008, cit., par. 330.

(5) Corte Giust., *Kadi*, 2008, cit., par. 322.

giurisprudenza dei giudici di Strasburgo⁽⁶⁾. Come si argomenterà *oltre*, la posizione della Corte Edu, ancorché non decisa ed esplicita quanto quella della Corte di giustizia UE, ha portato a delle conclusioni simili⁽⁷⁾.

2. I fatti del caso *Nada*

I fatti, anche per la eco che il caso ha avuto nella stampa europea⁽⁸⁾, sono noti. *Youssef Nada*⁽⁹⁾, uomo d'affari di nazionalità italo-egiziana, domiciliato dal 1970 a Campione, *enclave* italiana in territorio svizzero, veniva inserito nella lista di sospetti terroristi delle Nazioni Unite il 9 novembre 2001, assieme alla sua società, *Nada Management Organization*, e ad un membro del consiglio d'amministrazione. Il 30 novembre 2002, il Consiglio federale svizzero riportava il nome di *Nada* nell'allegato all'ordinanza del 2 ottobre 2000, che prevedeva l'applicazione delle sanzioni mirate nei confronti di individui, gruppi ed entità come stabilito dall'ONU (di cui all'epoca la Confederazione elvetica non era ancora membro). Il 10 ottobre 2003, il Canton Ticino, tramite l'ufficio per l'immigrazione, integrazione ed emigrazione (IMES), su segnalazione del *Monitoring Team* che opera in sede ONU, revocava al ricorrente il permesso speciale di superare i confini della Svizzera per raggiungere l'Italia. Con Risoluzione n. 1390/2002, infatti, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite decideva che tutti gli Stati dovessero, oltre che provvedere al congelamento dei beni dei sospetti terroristi inseriti nella *black list* ONU, anche «prevent the entry into or the transit through their territories of these individuals»⁽¹⁰⁾.

L'IMES rifiutava l'anno successivo una richiesta presentata da *Nada* per lasciare la Svizzera con lo scopo di sottoporsi a trattamento medico. Nel frattempo, l'indagine aperta nei confronti del ricorrente dalle

(6) A. CIAMPI, *The Potentially Competing Jurisdiction of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice*, in *Yearbook of European Law*, 2009, p. 601 ss., p. 606.

(7) In tal senso si legga S. GUGGISBERG, *The Nada Case Before the ECtHR: A New Milestone in the European Debate on Security Council Targeted Sanctions and Human Rights Obligations*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2012, p. 411 ss., in part. p. 434.

(8) V., ad esempio, un'intervista a Youssef Nada realizzata dalla giornalista svizzera Cattori nel 2008 e pubblicata in <http://www.voltairenet.org/article158323.html> (ultimo accesso 23 aprile 2013).

(9) Per la ricostruzione della vicenda, v. A. BORGHI, *Le blocage de biens à titre de sanction internationale: mesure conservatoire ou confiscatoire?*, in S. GIROUD, A. BORGHI (eds), *Etat de droit et confiscation internationale*, Ginevra-Lugano-Bruxelles, 2010, p. 89 ss.; A. CIAMPI, *op. cit.*

(10) Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU n. 1390/2002, 28 gennaio 2002, par. 2, lett. b).

autorità svizzere dava origine, nel 2005, a un non-luogo a procedere. A quel punto *Nada* chiedeva al Segretariato di Stato per l'Economia la radiazione dalla lista della Confederazione elvetica. L'autorità competente opponeva il suo rifiuto con decisione del 18 gennaio 2006, quindi il ricorrente si rivolgeva al *Conseil Fédéral*, il quale decideva in seguito di spogliarsi della sua competenza a favore del Tribunale federale. Il Tribunale si pronunciava il 14 novembre 2007, dichiarando il ricorso ammissibile ma respingendolo nel merito⁽¹¹⁾. Il ricorrente confermava in quell'occasione tutte le doglianze già illustrate alle autorità competenti, soprattutto l'impossibilità di lasciare Campione per sottoporsi a cure mediche o per ragioni amministrative e giudiziarie. I giudici svizzeri affermavano il principio del primato degli obblighi derivanti dalla Carta ONU in base all'articolo 103, argomentando che le sanzioni svizzere non fossero "autonome", ma il risultato dell'"effetto vincolante" della decisione del Consiglio di Sicurezza. Il Tribunale federale riconosceva altresì di non essere competente ad esaminare la validità degli atti vincolanti adottati dal CdS ad eccezione di quelli che violerebbero norme di *jus cogens*⁽¹²⁾. Nel caso di specie, non veniva accertata alcuna violazione di norme imperative, in quanto - secondo il Tribunale - non esisteva un consenso sufficiente in seno alla comunità internazionale per riconoscere delle garanzie imperative di procedura atte a proteggere l'individuo nel contesto delle sanzioni mirate decise dal Consiglio di Sicurezza. Nondimeno, i giudici svizzeri rilevavano il carattere inadeguato della soluzione cui erano giunti e affermavano che le autorità svizzere avevano il dovere di assistere il ricorrente affinché si avviasse una procedura di rimozione dalla lista in seno al Comitato delle sanzioni ONU⁽¹³⁾.

(11) Tribunale federale, 14 novembre 2007, *Nada c. Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft*, RDAF 2008, I, p. 419 ss.

(12) «Les Etats sont responsables de la transposition des décisions d'organisations internationales dont ils sont membres, pour autant qu'une marge de manoeuvre leur soit octroyée. Si tel n'est pas le cas, la Cour contrôle uniquement si l'organisation internationale assure un respect des droits fondamentaux selon des valeurs similaires à la CEDH et si cette protection n'est pas manifestement violée dans le cas d'espèce» (Tribunale federale, *Nada*, cit., par. 5). Il giudice ha tuttavia argomentato che la Corte Edu non aveva mai esaminato la questione del se la sua giurisprudenza potesse applicarsi alle decisioni del Consiglio di Sicurezza; il Tribunale federale si è dunque fondato sulla «gerarchia in diritto internazionale» e ha concluso che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dovevano prevalere in virtù dell'art. 103 della Carta ONU.

(13) Ad una simile conclusione era giunto anche il Tribunale di primo grado belga. Tribunal de Première Instance, 11 febbraio 2005, 34/04/05, *Sayadi e Vinck c. Etat belge*. Il Tribunale ha condannato lo Stato di cittadinanza dei soggetti designati a livello ONU, non coinvolti in attività terroristica alla luce dei risultati di indagini condotte dalle autorità belghe, a chiedere con urgenza al Comitato delle sanzioni ONU la rimozione dei nomi dei ricorrenti. Nel dicembre 2005, i ricorrenti erano riusciti ad ottenere da una Corte belga la

A seguito della sentenza del Tribunale federale, *Nada* richiedeva una nuova sospensione di tre mesi del divieto di ingresso e transito all'ODM (Ufficio federale per le migrazioni, sostituto dell'IMES), che la rifiutava, affermando fosse necessario il consenso del Comitato per le sanzioni ONU. Nel frattempo, *Nada* presentava, il 19 febbraio 2008, ricorso davanti alla Corte Edu, lamentando la violazione dei propri diritti fondamentali, in particolare il diritto alla libertà (art. 5 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, CEDU), il diritto al rispetto della vita privata e familiare, all'onore e alla reputazione (art. 8 CEDU), il diritto alla libertà di manifestare la propria religione e il proprio credo (art. 9 CEDU) e il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo (art. 13 CEDU), da parte della Svizzera.

Posteriormente alla comunicazione del ricorso da parte della Corte Edu alle autorità svizzere, il 23 settembre 2009, *Nada* è stato radiato dalla lista delle Nazioni Unite, anche a seguito della richiesta di *delisting* presentata dal governo italiano e della lettera dell'Ufficio del Procuratore Federale svizzero che confermava l'esito dell'indagine condotta dalla polizia, la quale rilevava l'assenza di legami del ricorrente con *Al Qaeda*. La procedura in seno alla Corte di Strasburgo è comunque proseguita ed è sfociata, dopo il trasferimento del caso alla Grande Camera⁽¹⁴⁾, nella sentenza del 12 settembre 2012. All'unanimità, i giudici hanno accertato la violazione da parte della Svizzera del diritto del ricorrente al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) e del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo (art. 13 CEDU). Non è stata prevista alcuna forma di risarcimento a favore di *Nada* diversa dalla parziale copertura delle spese legali, in quanto il ricorrente non aveva presentato una specifica richiesta in tal senso.

conclusione dell'indagine penale nei loro confronti. Il Belgio ha successivamente cercato di far rimuovere i nomi dei ricorrenti dalla lista ONU, senza riuscire ad ottenere il *consensus* in seno al Comitato, neppure quando il Belgio era membro dello stesso. I ricorrenti hanno quindi presentato ricorso allo *Human Rights Committee*, che si è espresso nel 2008 (*Nabil Sayadi and Patricia Vinck c. Belgio*, Communication n. 1472/2006, final views del Comitato del 22 ottobre 2008). Il Comitato ha verificato la presunta violazione da parte del Belgio degli artt. 12 (libertà di movimento), 14 (equo processo) e 17 (privacy) del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Ha constatato la violazione degli artt. 12 e 17, ma non dell'art. 14. Solo nel luglio del 2009 i nomi dei ricorrenti sono stati rimossi dalla lista.

(14) Il 30 settembre 2010, la Camera cui era stato assegnato il caso ha rinunciato alla propria giurisdizione in favore della Grande Camera. *Grand Chamber Hearing Concerning Measures Taken According to UN Resolutions against a Person Accused of Ties with al-Qaeda and the Taliban*, 23 marzo 2011, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-3480357-3920096>.

3. Obiezioni preliminari: la compatibilità *ratione personae* del ricorso con la Convenzione

Prima di procedere nel merito, i giudici hanno esaminato l'obiezione preliminare sollevata dalla Svizzera, la quale riteneva il ricorso inammissibile *ratione personae* con la CEDU. In altri termini, essendo le misure restrittive nei confronti del ricorrente attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative al congelamento di capitali di sospetti terroristi, la Svizzera non poteva essere ritenuta responsabile sul piano internazionale per aver adempiuto ad un obbligo discendente da un atto vincolante ONU. Tuttavia, respingendo l'argomentazione della Francia, che aveva invocato la decisione della Corte Edu nei casi *Behrami and Behrami c. Francia* e *Saramati c. Francia*, i giudici di Strasburgo hanno argomentato che non solo le misure decise a livello Nazioni Unite sono attuate sul piano nazionale, ma anche che «the applicant's requests for exemption from the ban on entry into Swiss territory were rejected by the Swiss authorities»⁽¹⁵⁾. Ed invero, se nel caso *Behrami and Behrami* le azioni ed omissioni di KFOR, la forza militare internazionale in Kosovo, erano direttamente attribuibili alle Nazioni Unite, nel caso *Nada*, invece, le pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza «required States to act in their own names and to implement [le misure] at national level». Il ritiro del permesso di transito e la negazione delle esenzioni erano dunque imputabili, inevitabilmente, alla Svizzera, che infatti vi aveva provveduto tramite un proprio organo amministrativo⁽¹⁶⁾.

La Svizzera invocava altresì l'incompatibilità del ricorso *ratione materiae*, in quanto, ai sensi dell'articolo 103 della Carta ONU, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza prevalgono su ogni altro accordo internazionale. I giudici di Strasburgo hanno tuttavia rinviato l'esame dell'obiezione al merito. Al successivo paragrafo è dunque riservata l'analisi di questo punto.

(15) Corte Edu, *Nada*, cit., parr. 120-121. La sentenza citata dalla Francia è Corte Edu (Grande Camera), 2 maggio 2007, ricorso n. 71412/01 e 78166/01, *Behrami and Behrami c. Francia and Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*. In quella sede, la Corte Edu ha affermato che gli atti di KFOR, i cui poteri erano stati delegati dal Consiglio di Sicurezza in base al Capo VII della Carta ONU, e di UNMIK erano direttamente attribuibili all'ONU.

(16) Si veda sul punto A. ANNONI, *La sentenza Nada della Corte europea dei diritti dell'uomo: un altro tassello di un puzzle non ancora completo*, in *Riv. dir. internaz.*, 2013, p. 140 ss., p. 142. L'autrice sostiene che già con la sentenza *Al-Jedda* (7 luglio 2011) la Corte abbia ridimensionato la portata della "dottrina *Behrami*".

4. La violazione dell'articolo 8 CEDU: il "margine d'azione" della Svizzera

Il primo profilo analizzato dalla Corte è l'asserita violazione del diritto del ricorrente al rispetto della vita privata e familiare, garantito all'articolo 8 CEDU. La Corte ha proceduto per passi successivi. In primo luogo, i giudici hanno affermato che vi sia stata "ingerenza" da parte dell'attività pubblica nell'esercizio di tale diritto, a causa dell'obbligo imposto a *Nada* di risiedere in Campione per almeno sei anni senza avere la possibilità di entrare in contatto con amici e parenti residenti in altri stati. In secondo luogo, la Corte Edu si è chiesta se l'ingerenza fosse "giustificata". È a questo punto che i giudici si sono soffermati sulla questione della relazione tra la CEDU e le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU. La Corte ha così dapprima richiamato e confermato la propria sentenza nel caso *Al-Jedda*, in cui i giudici si sono chiesti se vi fosse contrasto tra la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1546/2004 e l'art. 5, par. 1, CEDU. Nell'interpretare le risoluzioni ONU, la Corte Edu aveva affermato, in *Al-Jedda*, che esiste una presunzione in base alla quale il Consiglio di Sicurezza non intende imporre obblighi agli Stati membri ONU che risultino in contrasto con i diritti umani fondamentali e che, in caso di ambiguità, va preferita l'interpretazione che sia il più in armonia possibile con le disposizioni della CEDU⁽¹⁷⁾. Con riferimento al caso *Nada*, tuttavia, la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1390/2002 ha richiesto espressamente agli Stati di impedire che soggetti *blacklisted* entrino o transitino nel loro territorio. Conseguentemente, «presumption is rebutted in the present case, having regard to the clear and explicit language, imposing an obligation to take measures capable of breaching human rights, that was used in that resolution»⁽¹⁸⁾. Tale passaggio non convince per un aspetto. Benché la Risoluzione n. 1390/2002 non menzioni espressamente il rispetto dei diritti umani fondamentali, è

(17) Corte Edu (Grande Camera), 7 luglio 2011, ricorso n. 27021/08, *Al-Jedda c. Regno Unito*, par. 101 e 105. La Corte si è chiesta, richiamando l'art. 103 della Carta ONU, se la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1546/2004 «placed the United Kingdom under an obligation to hold the applicant in internment». I giudici di Strasburgo non hanno ritenuto che «the language used in this resolution indicates unambiguously that the Security Council intended to place Member States within the Multi-National Force under an obligation to use measures of indefinite internment without charge and without judicial guarantees, in breach of their undertakings under international human rights instruments including the Convention». Quindi, «in the absence of clear provision to the contrary, the presumption must be that the Security Council intended States within the Multi-National Force to contribute towards the maintenance of security in Iraq while complying with their obligations under international human rights law».

(18) Corte Edu, *Nada*, cit., par. 171-172.

chiaro che gli Stati membri e gli organi delle Nazioni Unite siano tenuti al rispetto della Carta ONU, dunque anche dei diritti umani fondamentali⁽¹⁹⁾. Inoltre, a partire dal 2003, con Risoluzione n. 1456/2003, il Consiglio di Sicurezza ha chiaramente affermato che «States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee and humanitarian law»⁽²⁰⁾.

La Corte Edu non risponde tuttavia – e lo precisa in modo inequivocabile⁽²¹⁾ – al quesito, posto dalla Svizzera e dai governi intervenuti nel procedimento, relativo alla relazione gerarchica tra obblighi discendenti dalla CEDU per gli Stati Parte alla stessa, da un lato, e obblighi derivanti dalla Carta ONU, dall’altro lato; una risposta attesa dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza⁽²²⁾. Ciò che invero rileva agli occhi dei giudici è che la Svizzera abbia avuto «some latitude, which was admittedly limited but nevertheless real», nell’attuare le sanzioni ONU. La Corte ha individuato nella parola “necessary”, del par. 2, lettera b, della Risoluzione, in virtù del quale il divieto di ingresso e transito nel territorio non si applica «were entry or transit [was] necessary for the fulfilment of a judicial process», quel minimo margine di discrezionalità richiesto⁽²³⁾.

Sul fatto che la Svizzera godesse di margine di discrezionalità nell’attuazione delle sanzioni ONU, si possono nutrire alcune perplessità. Lo hanno evidenziato invero sia i giudici Bratza, Nicolau e Yudkivska sia il giudice Malinverni nelle rispettive opinioni concorrenti: gli Stati non posso adempiere agli obblighi discendenti dalla Risoluzione n. 1390/2002 in modo flessibile o discrezionale, in quanto i termini usati dal Consiglio di Sicurezza

(19) V. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*, Padova, 2007, p. 159.

(20) Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1456/2003, 20 gennaio 2003, par. 6.

(21) Corte Edu, *Nada*, cit., par. 197.

(22) Ad esempio, nella sentenza del caso UK Supreme Court, 27 gennaio 2010, *Mohammed Jabar Ahmed and Others v. HM Treasury, Mohammed Al-Ghabra v. HM Treasury; R (on the application of Hani El Sayed Sabaei Youssef) v. HM Treasury*, UKSC 2, in 4 *All England Law Reports*, 2010, p. 745 ss., i giudici Hope, Walker e Lady Hale hanno affermato che gli obblighi derivanti dalla Carta ONU prevalgono su ogni altro obbligo internazionale, compresa la CEDU, e che solo la Corte Edu potrebbe fornire «authoritative guidance that is needed so that all the contracting States can adopt an uniform position about the extent to which, if at all, the convention rights or any of them can be held to prevail over their obligations under the UN Charter» (par. 74). Vedi J.P. JACQUÉ, *A propos de Nada contre Suisse: les résolutions du Conseil de sécurité devant la cour européenne des droits de l’homme*, in W. BENEDEK ET AL. (a cura di), *European Yearbook on Human Rights 2012*, Graz-Vienna, 2013, p. 303 ss., p. 309.

(23) Corte Edu, *Nada*, cit., par. 177.

sono « molto chiari e obbligatori »⁽²⁴⁾. Piuttosto, la Corte sembra aver voluto evitare l'applicazione della dottrina della "protezione equivalente" secondo la giurisprudenza *Bosphorus*⁽²⁵⁾, che, come si argomenterà *oltre*, pare invece particolarmente calzante nell'analisi della compatibilità del regime di sanzioni con il sistema europeo di tutela dei diritti umani fondamentali.

La Corte ha quindi continuato il suo esame alla luce dell'articolo 8, chiedendosi se l'interferenza accertata nel diritto del ricorrente fosse giustificata. Posto che il contrasto del terrorismo internazionale è un obiettivo legittimo, l'indagine si sposta sul piano della "proporzionalità" per comprendere se l'interferenza sia "necessaria" in una società democratica. Secondo i giudici, la Svizzera non aveva tenuto in considerazione le circostanze specifiche del caso, la salute e l'età del ricorrente oltre che la particolare situazione di Campione. La proporzionalità avrebbe richiesto « some alleviation of the sanctions regime applicable to the applicant, having regard to those realities, in order to avoid interference with his private and family life, without however circumventing the binding nature of the resolutions or compliance with the sanctions provided for therein »⁽²⁶⁾. In altri termini, se lo Stato avesse ad esempio comunicato prontamente la chiusura delle indagini nei confronti di *Nada*, il ricorrente sarebbe stato probabilmente rimosso molti anni prima dalla lista. La Svizzera invece aveva fallito « to show that they attempted, as far as possible, to harmonise the obligations that they regarded as divergent » e non aveva dunque preso tutte le misure necessarie per adattare il regime delle sanzioni alla situazione individuale⁽²⁷⁾. La Corte si è dichiarata "sorpresa" del fatto che la Svizzera avesse informato il Comitato delle sanzioni ONU solo nel settembre 2009, considerando che le indagini nei confronti di *Nada* si erano chiuse nel 2005. In ultima analisi, la Svizzera non aveva provveduto ad effettuare un « fair balance between his right to the protection of his private and family life, on the one hand, and the legitimate aims of the prevention of crime and the protection of Switzerland's national security and public safety, on the other »⁽²⁸⁾.

(24) Opinione concorrente del giudice Malinverni, par. 10.

(25) Lo rileva anche A. ANNONI, *op. cit.*, p. 144.

(26) Corte Edu, *Nada*, cit., par. 195. V. anche A. ANNONI, *op. cit.*, p. 144: la Corte non avrebbe, contrariamente a quanto affermato, applicato un test di proporzionalità, ma avrebbe ritenuto lo Stato inadempiente all'obbligo di adoperarsi diligentemente per prevenire la violazione del diritto del ricorrente.

(27) Corte Edu, *Nada*, cit., par. 197. La Corte conferma, come già affermato dalla Corte Giust. nella sentenza del caso *Kadi*, 2008, cit., che gli Stati hanno un obbligo di risultato nell'attuare il regime delle sanzioni.

(28) Corte Edu, *Nada*, cit., par.198.

4.1. (Segue) e dell'articolo 13 CEDU: parziale allineamento al "test" Kadi

Se con riferimento all'articolo 8 CEDU la Corte ha toccato il tema dell'attribuzione della responsabilità allo Stato per l'attuazione di risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza, nell'esame dell'asserita violazione dell'articolo 13 CEDU essa ha richiamato la sentenza della Corte di giustizia nel caso *Kadi* del 2008, là dove i giudici di Lussemburgo non hanno escluso un giudizio di legittimità degli atti comunitari alla luce dei diritti fondamentali per il solo fatto che questi attuino atti vincolanti delle Nazioni Unite. *Mutatis mutandis*, il medesimo ragionamento è stato ritenuto applicabile dalla Corte Edu al caso *Nada*. I giudici hanno invero affermato che nulla nelle risoluzioni ONU impedisce alle autorità svizzere di introdurre meccanismi per verificare le misure adottate a livello nazionale in attuazione delle risoluzioni stesse⁽²⁹⁾. Alla luce dei fatti, il ricorrente non avrebbe avuto accesso a mezzi effettivi per ottenere la rimozione del proprio nome dalla lista ONU, benché la sua situazione fosse stata esaminata da un tribunale interno.

Il ragionamento della Corte manca di un tassello. Invero, con riferimento alla violazione dell'articolo 8, i giudici di Strasburgo hanno sostenuto che la Svizzera non avesse adottato tutti i rimedi per "adattare" il regime delle sanzioni ONU alla situazione individuale, ma hanno evitato di parlare del rapporto tra gli obblighi discendenti dalla Carta ONU e gli obblighi derivanti dalla CEDU. Nell'esame dell'articolo 13, pare che la Corte europea non abbia essa stessa adottato l'approccio *Kadi*, ma abbia demandato tale "test" alle corti nazionali, che quindi, indirettamente, sembrano tenute ad ignorare la prevalenza degli obblighi derivanti dalla Carta ONU⁽³⁰⁾. Alla luce del ragionamento della Corte, non è chiaro se i giudici nazionali, laddove ne ricorrano le condizioni, debbano revocare essi stessi la designazione a livello nazionale, oppure possano limitarsi a fare in modo che l'Esecutivo agisca per "adattare" il sistema delle sanzioni ONU al caso specifico. Un utilizzo più deciso dell'approccio della Corte di giustizia dell'Unione europea avrebbe probabilmente dato l'occasione alla Corte Edu «de marquer son scepticisme – fut-il purement symbolique – face à une politique du Conseil de Sécurité qui, au nom de

(29) Corte Edu, *Nada*, cit., par. 212.

(30) Si legga in tal senso T. THIENEL, *Nada v. Switzerland: the ECtHR Does Not Pull a Kadi (But Mandates It for Domestic Law)*, in *School of Human Rights Research*, disponibile al sito <http://invisiblecollege weblog.leidenuniv.nl/2012/09/12/nada-v-switzerland-the-ecthr-does-not-pu/> (ultimo accesso 24 aprile 2013) e A. ANNONI, *op. cit.*, p. 146; J.-P. JACQUÉ, *op. cit.*, p. 309.

la lutte contre le terrorisme, semble parfois négliger le respect de droits individuels essentiels»⁽³¹⁾.

4.2. *Le ulteriori doglianze del ricorrente*

Il ricorrente lamentava altresì la violazione del suo diritto alla libertà e del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione, e di aver subito un trattamento disumano e degradante vietato dall'articolo 3 CEDU. Tali doglianze sono state ritenute manifestamente infondate dalla Corte Edu. In particolare, con riguardo all'articolo 5 CEDU, i giudici di Strasburgo hanno affermato che le restrizioni imposte non impedivano a *Nada* di vivere e muoversi all'interno del territorio di residenza, dove egli aveva deciso di risiedere e di condurre le proprie attività⁽³²⁾. La Corte ha inoltre deciso di non trattare separatamente il ricorso del ricorrente relativo all'asserita violazione del suo diritto alla reputazione e all'onore⁽³³⁾.

5. *Alcune considerazioni a partire dalla posizione del giudice Malinverni*

Qualche nota merita l'opinione concorrente del giudice Malinverni. Questi, condividendo la posizione del Tribunale federale svizzero, il quale nel 2007 aveva affermato che la Svizzera non avesse margine di discrezionalità nell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, si è chiesto, piuttosto provocatoriamente: «should the Court, as guarantor of respect for human rights in Europe, not be more audacious than the European Court of Justice or the Human Rights Committee when it comes to addressing and settling the sensitive issue of conflict of norms that underlies the present case?»⁽³⁴⁾. Il giudice ha evidenziato come la sentenza della Corte di giustizia UE nel caso *Kadi* sia stata il risultato di un bilanciamento tra il rispetto dei diritti umani fondamentali e la necessità della lotta al terrorismo e che implicitamente dal dispositivo si deduce che le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non godono

(31) C. DEPREZ, *Observations sous CEDH (Grande Ch.), Nada c. Suisse*, in *Journal des Tribunaux*, n. 6495, 2012, p. 726 ss., p. 731.

(32) Corte Edu, *Nada*, cit., par. 229.

(33) Corte Edu, *Nada*, cit., par. 199. Nella sua opinione concorrente, il giudice Rozakis, sostenuto anche dai giudici Spielmann e Berro-Lefevre, ha affermato che il diritto alla reputazione e all'onore è una parte costitutiva del diritto alla vita privata e familiare e avrebbe dovuto essere analizzato contestualmente all'esame sull'art. 8 CEDU.

(34) Opinione giudice Malinverni, cit., par. 20.

di assoluta priorità nella gerarchia delle norme comunitarie⁽³⁵⁾. Egli ha sostenuto che l'articolo 103 della Carta ONU debba essere interpretato nel senso di distinguere tra diritto primario delle Nazioni Unite (lo statuto) e diritto secondario (le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza). In altre parole, l'espressione «qualsiasi altro accordo internazionale» andrebbe letta in termini relativi, in particolare quando i trattati in questione riguardano il diritto internazionale dei diritti umani⁽³⁶⁾. Ecco che allora, mancando – quantomeno allo stato attuale – un meccanismo di protezione equivalente a livello ONU, se la protezione dei diritti umani fondamentali non è stata compensata da un meccanismo di revisione a livello nazionale, la Corte Edu dovrebbe rilevare la violazione della Convenzione da parte dello Stato membro che ha attuato le sanzioni ONU⁽³⁷⁾. Secondo il giudice, infatti, non si può ritenere che gli obblighi di rispetto dei diritti umani in capo agli Stati “svaniscano” per il fatto che si attribuiscono ad un'organizzazione internazionale dei poteri nell'ottica di cooperazione⁽³⁸⁾. Sono del resto le stesse organizzazioni a dover rispettare le norme del diritto internazionale dei diritti umani⁽³⁹⁾.

Il ragionamento del giudice è condivisibile, ad eccezione del passaggio relativo all'articolo 103 della Carta ONU, che potrebbe portare ad una “tensione” tra il sistema ONU e quello CEDU. Invero, come rileva Koskeniemi nel rapporto del 2006 dello *study group* della Commissione di diritto internazionale sulla “frammentazione del diritto internazionale”, «even if the primacy of Security Council decisions under Article 103 is not expressly spelled out in the Charter, it has been widely accepted in practice as well as in doctrine»⁽⁴⁰⁾. Si potrebbe argomentare che i diritti umani violati dal regime di sanzioni ONU siano norme di *jus cogens*, tuttavia, ad eccezione forse del *core* del diritto ad un equo processo⁽⁴¹⁾, i diritti dei singoli limitati dalle sanzioni individuali anti-terrorismo sono derogabili (diritto di proprietà, diritto al rispetto della vita privata e familiare).

(35) Opinione giudice Malinverni, cit., par. 21.

(36) Opinione giudice Malinverni, cit., par. 22.

(37) Opinione giudice Malinverni, cit., par. 24.

(38) Opinione giudice Malinverni, cit., par. 25.

(39) Opinione giudice Malinverni, cit., par. 26.

(40) *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission Finalized by Martti Koskeniemi*, A/CN.4/L.682, 13 aprile 2006, par. 331. Si veda altresì D. CARREAU, F. MARRELLA, *Droit international*, Parigi, 2012, p. 109.

(41) Si veda in tal senso Human Rights Committee, *General Comment no. 29, States of Emergency* (art. 14), CCPR/C/21/REV.1/Add. 11, 31 agosto 2001, parr. 11 e 16.

Come risolvere l'(apparente) conflitto tra il rispetto dei diritti umani fondamentali e le necessità di lotta al terrorismo internazionale? Ci pare un conflitto apparente in quanto lo stesso Consiglio di Sicurezza, nella Risoluzione n. 1963/2010, ha affermato che efficaci azioni anti-terrorismo e tutela dei diritti umani sono «complementary and mutually reinforcing»⁽⁴²⁾. Tuttavia, è indubbio che, nonostante l'introduzione della figura dell'*Ombudsperson* che riceve i ricorsi dei singoli e delle organizzazioni designate nelle *black list* e presenta, laddove ne ricorrano i presupposti, dei rapporti al Comitato 1267 con richiesta di *delisting*, il meccanismo di revisione non sia comparabile a quello di un tribunale indipendente ed imparziale⁽⁴³⁾.

Un altro quesito si pone con ancora maggiore forza: come garantire lo *standard* di tutela dei diritti umani fondamentali garantito a livello CEDU e Unione europea senza far venir meno la prevalenza degli obblighi derivanti dalla Carta ONU ai sensi dell'articolo 103? Continuando sul solco della sentenza del caso *Kadi* viene a prodursi una situazione pressoché "paradossale": la Corte di giustizia che annulla il regolamento per la parte che riguarda il ricorrente e la Commissione europea che re-inserisce il nome nella lista in ottemperanza alla lista ONU. Infine, non si può sottacere un aspetto più "pratico": come si devono comportare i giudici nazionali quando si presenta una richiesta da parte di una persona che è stata inserita nella lista ONU, e successivamente nazionale in attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, e chiede che i suoi diritti siano tutelati? La risposta ci pare venga offerta, benché non esplicitamente, dalla stessa Corte Edu e dal giudice Malinverni.

5.1. Interpretazione degli obblighi internazionali e principio della "protezione equivalente" sulle orme della Corte Edu

La soluzione auspicabile ai quesiti posti *supra* è che il meccanismo di *delisting* in seno al Comitato 1267 garantisca il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo. Soluzione che, al momento, ci pare utopistica; nonostante i poteri sempre più ampi dell'*Ombudsperson*, uno dei membri del Comitato 1267 può ancora oggi chiedere l'intervento del Consiglio di Sicurezza (e i membri del Comitato coincidono, come è noto, con quelli del Consiglio), qualora voglia opporsi alla rimozione del nome di un ricorrente dalla lista⁽⁴⁴⁾.

(42) Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1963/2010, 20 dicembre 2010, par. 10.

(43) Si consenta di rinviare a S. DE VIDO, *op. cit.*, p. 380.

(44) Nel caso in cui l'*Ombudsperson* raccomandi nel rapporto la rimozione del nome del

La chiave per bilanciare esigenze apparentemente contrapposte ci pare allora riposi nelle parole della Corte Edu in *Nada* - «the Convention cannot be interpreted in a vacuum but must be interpreted in harmony with the general principles of international law»⁽⁴⁵⁾ - e nel principio della protezione equivalente. Dato che il sistema ONU non garantisce il riesame indipendente ed imparziale delle designazioni (la “protezione equivalente” rispetto al sistema europeo di tutela dei diritti umani fondamentali), spetta ai giudici nazionali (ed europei) garantire i diritti dei singoli: dove è possibile, come suggerisce la stessa Corte Edu, lo Stato deve adottare tutte le misure necessarie per alleviare il regime delle sanzioni, tenuto conto delle specifiche circostanze del caso. Dove è necessario un riesame della designazione, perché ad esempio un’indagine di polizia ha accertato la non implicazione del singolo in attività terroristica, lo Stato deve provvedere ad inviare tutte le informazioni in suo possesso al Comitato 1267. I giudici nazionali od europei potrebbero però spingersi al punto di annullare l’atto interno che prevede la designazione? In nome del principio di protezione equivalente, ci pare possibile. Tuttavia, per garantire la prevalenza degli obblighi derivanti dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, obbligo che non può essere dimenticato alla luce del chiaro disposto dell’articolo 103 della Carta ONU, il giudice nazionale, come del resto evidenziato dai giudici della Corte di giustizia nel caso *Kadi*, potrebbe lasciare all’Esecutivo la decisione, entro un termine ragionevole, di rimuovere o meno il nome dalla lista⁽⁴⁶⁾. L’Esecutivo potrà allora sollecitare la revisione della designazione in ambito ONU o potrà mantenere il nome nella lista nazionale, sostenendo la propria decisione

singolo o dell’entità dalla lista, dopo che il Comitato ha completato l’esame del rapporto che ha accompagnato la domanda del ricorrente, il presidente del Comitato fa circolare la richiesta di radiazione «with a no-objection period of 10 working days». Al contrario, qualora ci sia un’obiezione da parte di uno o più membri del comitato, comunque il *delisting* avrà effetto trascorsi 60 giorni dalla presentazione del rapporto a meno che: a) il Comitato decida per *consensus* che l’individuo o l’entità debba continuare ad essere soggetto alle sanzioni; b) in assenza di *consensus*, uno o più membri del Comitato richieda, sempre nel termine dei 60 giorni, che il Presidente trasmetta la richiesta al Consiglio di Sicurezza per una decisione. V. *Guidelines of the Committee for the Conduct of Its Work*, come emendate il 30 novembre 2011, pp. 9-10.

(45) Corte Edu, *Nada*, *op. cit.*, par. 169.

(46) Tale soluzione è stata prospettata, benché si trattasse di una designazione “interna”, anche dalla US Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, *People’s Mojahedin Organization of Iran*, on petition for a writ of mandamus, no. 12-1118, 1 giugno 2012. La Corte, tenuto conto delle considerazioni di “sicurezza nazionale”, ha deciso di non revocare la designazione di PMOI quale *Foreign Terrorist Organization*, ma ha ordinato al Segretario di Stato di respingere o accogliere il ricorso dell’organizzazione entro quattro mesi dalla data della decisione. Scaduto il termine, nell’eventuale inerzia del governo, la Corte avrebbe provveduto ad accogliere la richiesta di writ of mandamus.

con una opportuna motivazione (ad esempio chiedendo al Comitato 1267 ulteriori informazioni sulle ragioni del *listing*)⁽⁴⁷⁾.

La Corte Edu accerterà quindi la violazione delle norme della CEDU da parte di uno Stato membro qualora questi non garantisca una tutela adeguata dei diritti del singolo, attraverso forme di esenzione proporzionate alle necessità del caso specifico, o non agisca in misura sufficiente a garantire il rispetto del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo. Queste azioni dovrebbero portare a sensibilizzare il Comitato 1267 e l'*Ombudsperson* a rivedere la designazione⁽⁴⁸⁾. Resta nondimeno un profilo non ancora esplorato: qualora lo Stato faccia tutto quanto in suo potere per garantire il rispetto degli obblighi della CEDU, la Corte Edu potrebbe accertare ugualmente una violazione della Convenzione da parte dello Stato membro? O sarebbe, a questo punto, pressoché indotta a pronunciarsi sul rapporto tra obblighi derivanti dalla Carta ONU e obblighi CEDU?

Con la sentenza *Nada*, la Corte Edu non si è spinta al punto di mettere in discussione il regime delle sanzioni ONU quanto la Corte di giustizia dell'Unione europea. Tuttavia, conciliare gli obblighi ONU con il rispetto dei diritti umani fondamentali ci pare un passaggio certo difficile, ma obbligato. Lo stesso Consiglio di Sicurezza, seppure qualche anno dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, lo ha riconosciuto. Sembra dunque ragionevole sostenere che la sentenza *Nada*, letta assieme alle opinioni concorrenti dei giudici, abbia posto le basi per una giurisprudenza volta sempre più, nel solco della giurisprudenza *Kadi* e utilizzando criteri ermeneutici, al rispetto dei diritti umani fondamentali nella lotta al terrorismo⁽⁴⁹⁾.

(47) Si veda in tal senso il regolamento recente del Consiglio del 22 dicembre 2009, n. 1286/2009, recante modifica del Regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama Bin Laden, alla rete *Al-Qaeda* e ai Talebani, in *GUCE* L 346, 23 dicembre 2009, p. 42 ss. La Commissione, in caso di nuova designazione, riceve le motivazioni dal Comitato 1267 e le comunica "senza indugio" alla persona *listed*, la quale può presentare delle osservazioni. La Commissione ha quindi l'obbligo di riesaminare la decisione e di comunicare al Comitato ONU l'esito della sua indagine.

(48) Si noti anche che *Kadi* è stato rimosso dalla lista ONU il 25 ottobre 2012. Il caso davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea è ancora pendente.

(49) Come rileva S. GUGGISBERG, *op. cit.*, p. 434, anche se la Corte Edu non è obbligata a seguire la giurisprudenza della Corte giust., «a non-opposing body of jurisprudence is quite crucial, not only for future EU accession to the ECHR, but also for the coherence of overlapping legal orders». Si veda altresì J.-P. JACQUÉ, *op. cit.*, p. 312: la giurisprudenza delle corti europee ha contribuito secondo l'autore, da un punto di vista pratico, a «une progressive et profonde amélioration du système en ce qui concerne la motivation des inscriptions et le régime des radiations».

Abstract

The article is aimed at analysing the issue of interpretation of international obligations arising from UN Security Council resolutions related to the fight against terrorism, in light of the recent judgment of the European Court of Human Rights in the Nada case. European judges ascertained the violations by Switzerland of articles 8 and 13 of the European Convention on Human Rights: recognizing “some latitude”, even though limited, in the action of Switzerland, the Court found that the respondent State did not take into account the specific situation of the applicant (health, age, residence) and failed to show that it attempted, as far as possible, to harmonise the obligations deriving from a UN Security Council resolution with the respect of human rights. The issue is quite complex, indeed: how to reconcile the obligations stemming from a UN resolution which prevail according to article 103 of UN Charter with the obligations to respect human rights according to the European Convention on Human Rights? A possible answer lies in the “equivalent protection” approach and in the principle of harmonious interpretation.