

IL PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO E LE FASI COMUNITARIE DI PROCEDIMENTI GLOBALI.

Premessa

Le argomentazioni con le quali la sentenza della Corte di Giustizia motiva che il regolamento impugnato (n. 467/2001) viola i diritti della difesa e, in particolare il diritto al contraddittorio e quello al controllo giurisdizionale, possono essere riassunte molto rapidamente: la mancata previsione nella disciplina comunitaria di qualsivoglia forma di comunicazione e di informazione del destinatario circa le ragioni per le quali il suo nominativo è stato incluso nella lista allegata al regolamento, preclude allo stesso di far conoscere il suo punto di vista al riguardo (paragrafo 348) e di difendere i suoi diritti “in condizioni soddisfacenti dinanzi al giudice comunitario” (paragrafo 349). La censura si estende al comportamento del Consiglio (che “non ha mai comunicato ai ricorrenti gli elementi assunti a loro carico che avrebbero giustificato l’iniziale inclusione dei loro nomi nell’allegato 1 del regolamento e, pertanto, l’applicazione delle misure restrittive da questi previste”, paragrafo 346), alla posizione comune 2002/402, cui il regolamento impugnato rinvia, e, sia pure in modo incidentale, al regolamento n.88/2002 che ha sostituito e abrogato il regolamento del 2001.

Si può sostenere la tesi che, quanto ai profili più strettamente procedurali, le statuizioni della Corte di giustizia, al tempo stesso, consentono all’ordinamento comunitario di mettersi “a norma” rispetto agli sviluppi più recenti della disciplina delle procedure dettate dall’Onu, e, in particolare, con il principio di favore enunciato, con successivi affinamenti, dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza 1526 (2004) ¹, 1617 (2005) ², 1730 (2006) e, da ultimo, dalla risoluzione del consiglio di sicurezza 1822 (2008), per un progressivo ampliamento delle informazioni da rendere agli interessati e, in generale, per “*fair and clear procedures*” ³; e pongono i principi generali di disciplina di una serie di fasi comunitarie di procedimenti globali nella materia considerata.

¹ A norma del cui paragrafo 18, il consiglio di sicurezza “*strongly encourages all States to inform, to the extent possible, individuals and entities included in the Committee’s list of the measures imposed on them*”.

² Con formulazione simile a quella della risoluzione del 2004, il paragrafo 5 contiene la richiesta del consiglio di sicurezza agli Stati “*to inform, to the extent possible, and in writing where possible, individuals and entities included in the Consolidated List of the measures imposed on them*”.

³ Sulla evoluzione della disciplina Onu in materia e sugli sviluppi più recenti, I. Johnstone, *Legislation and Adjudication in the Un Security Council: bringing down the deliberative deficit*, in *American Journal of International Law*, vol. 102, april 2008, p. 275, spec. P. 294 ss.. E’ molto interessante anche la lettura dei tre seguenti rapporti: sui vincoli derivanti al Consiglio di sicurezza dell’Onu dalla Carta delle Nazioni Unite per assicurare “*fair and clear procedures*”, B. Fassbender, *Targeted Sanctions and Due Process (study commissioned by the UN Office of Legal Affairs)*, 6 febbraio 2006, in http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf ; sui problemi del procedimento di adozione delle cd. *targeted sanctions*, T.J.Bierkester, S.E.Eckert, *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*. White Paper prepared by the Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University, 30 marzo 2006, in http://www.watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf; sui problemi della

La comunicazione agli interessati della inclusione nella lista

Questa ipotesi trova tre differenti conferme. La prima si ha nella disciplina della comunicazione agli interessati della inclusione nella lista e dei motivi che la giustificano. La Corte di giustizia stabilisce (paragrafi 338-341) che “con riferimento a misure restrittive quali quelle imposte dal regolamento controverso, non può richiedersi alle autorità comunitarie di comunicare detti motivi prima dell’inserimento iniziale di una persona o di un’entità nell’elenco stesso”. Una comunicazione preventiva, infatti, rischierebbe di “compromettere l’efficacia delle misure di congelamento di capitali e di risorse economiche imposte da tale regolamento”. All’opposto, per poter raggiungere l’obiettivo perseguito, queste misure devono poter beneficiare di un “effetto sorpresa”. Per altro verso, però, per poter assicurare le necessarie condizioni di efficacia alla tutela giurisdizionale, l’autorità comunitaria è tenuta comunicare alla persona o alla entità interessata i motivi sui quali la decisione si basa e deve farlo, per quanto possibile, al momento in cui l’inclusione nella lista è decisa o, quantomeno, il più rapidamente possibile dopo l’adozione della decisione stessa (punto 336).

D’altro canto, bisogna tenere conto che, ai sensi del paragrafo 17 della recente risoluzione 1822 (2008), il consiglio di sicurezza “*demands that Member States receiving notification as in paragraph 15 above take, in accordance with their domestic laws and practices, all possible measures to notify or inform in a timely manner the listed individual or entities of the designation and to include with this notification a copy of the publicly releasable portion of the statement of the case, any information on reasons for listing available on the Committee’s website, a description of the effects of designation, as provided in the relevant resolutions, the Committee’s procedures for considering delisting requests, and the provisions of resolution 1452 (2002) regarding available exemptions*”. A sua volta, il paragrafo 15, richiamato da questa norma, stabilisce che “*the Secretariat shall, after publication but within one week after a name is added to the Consolidated List, notify the Permanent Mission of the country or countries where the individual or entity is believed to be located and, in the case of individuals, the country of which the person is national*”.

connessione tra la disciplina della convenzione europea dei diritti umani e quella dell’Onu in materia di antiterrorismo e in particolare per una accurata argomentazione della tesi secondo la quale la risoluzione 1267 (1999) del Consiglio di sicurezza, con la quale si è istituito il comitato delle sanzioni, viola la convenzione europea dei diritti dell’uomo perché non fornisce alcuna protezione contro decisioni arbitrarie e nessun meccanismo per controllare l’accuratezza delle allegazioni fatte, si veda I. Cameron, *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions*, (report commissioned by the Council of Europe) in http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/public_international_law/Texts_& Documents/2006/I.%20Cameron%20Report%2006.pdf. Si veda anche I. Tappeiner, *The fight against terrorism. The lists and gaps*, in *Utrecht Law Review*, volume 1, Issue I, (September) 2005, p. 97.

Se si combinano tra loro le statuizioni della Corte di Giustizia e quelle della risoluzione Onu, se ne può dedurre, da un lato, che la Corte di giustizia abbia adottato un indirizzo dello stesso tipo rispetto a quello del consiglio di sicurezza per un'informazione ampia e tempestiva. Dall'altro, che, proprio in ragione della necessaria tempestività che deve avere, l'obbligo di informazione in capo alla Comunità sorge, non già al momento della formazione di una propria autonoma lista (come è nell'impianto della normativa dettata dal regolamento del 2001 e di quello del 2002 che l'ha sostituito) disposta con regolamento e integrata con atti della commissione, in attuazione delle deliberazioni del comitato delle sanzioni, ma nel momento, logicamente anteriore, nella quale la comunità stessa riceva la notificazione disciplinata dal paragrafo 15 della risoluzione Onu circa l'inclusione della persona nella lista del comitato delle sanzioni. Letta in questo modo, la statuizione della Corte di giustizia enuncia un principio di disciplina della fase (comunitaria) di comunicazione all'interessato del provvedimento adottato (a livello globale) dal comitato delle sanzioni. E con ciò pone le premesse per la modifica della precedente disciplina comunitaria che, come si è visto, prevedeva un diverso sistema di comunicazione, fondato sulla pubblicazione di autonome liste da parte della comunità.

Il procedimento di delisting

Per esaminare una seconda conseguenza della sentenza della Corte bisogna domandarsi quale sia la funzione alla quale assolve l'informazione resa all'interessato. La risposta che si desume dalla sentenza è chiara. Secondo la Corte, conoscere in modo tempestivo le ragioni per le quali è stato inserito nella lista serve all'interessato a difendersi in modo efficace: il diritto all'informazione, sotto questo profilo, è strettamente funzionale al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva ⁴. Viceversa, poiché si esclude la possibilità che essa sia resa prima dell'adozione del provvedimento, l'informazione non può servire al soggetto interessato a intervenire nel relativo procedimento.

Il principio del contraddittorio, invece, può fondare una disciplina della fase comunitaria del procedimento di cd. *delisting* (ovvero di rimozione dall'elenco). La disciplina di base di questo procedimento si trova nelle direttive del comitato delle sanzioni adottate nel novembre 2002 (e poi modificate varie volte, l'ultima delle quali nel febbraio 2007), ma anche ad esso si estende ora la raccomandazione contenuta nella risoluzione del giugno 2008 (paragrafo 28) per “*fair and clear*

⁴ In questo senso una conferma si ricava dal paragrafo 51 delle conclusioni dell'avvocato generale presentate il 16 gennaio 2008.

procedures”. L’interessato può presentare istanza al *focal point* ⁵, istituito presso il segretariato generale dell’Onu, o al governo dello Stato nel quale ha la residenza o del quale ha la cittadinanza. Questo, a sua volta, ove riconosca la fondatezza della pretesa, si rivolge al governo dello Stato che, a suo tempo, presentò la domanda di inclusione nella lista per verificare la possibilità di acquisirne il consenso sulla domanda di *delisting*. La decisione finale è adottata dal comitato delle sanzioni all’unanimità.

Se si eccettua quindi la parte iniziale, di interlocuzione, a seconda della scelta fatta, con il *focal point* o con lo Stato di riferimento, la disciplina globale del procedimento non dà alcuna altra opportunità all’interessato di introdurre le proprie ragioni (in questo senso anche i paragrafi 324 e 325 della sentenza). Il principio del contraddittorio statuito dalla Corte, però, può modificare le regole del rapporto tra l’interessato e la Comunità, consentendo, per esempio, al primo, non solo di introdurre il ricorso, ma anche di interloquire con le istituzioni comunitarie competenti per esporre le proprie ragioni e, nel caso che tale opportunità gli venga negata, di ricorrere al giudice comunitario. Anche in questo caso, dunque, la Corte di Giustizia pone le basi di una disciplina comunitaria, finora mancante, del rapporto tra gli iscritti alla lista (cittadini comunitari o che comunque risiedano nella comunità) che intendano avviare il procedimento di *delisting* e la comunità stessa, informata ai principi del *due process*.

Il procedimento di listing

Se nella prima ipotesi esaminata, si è identificato il principio di disciplina della fase discendente, che si svolge in sede comunitaria, di un procedimento globale, in questo, invece, si tratta della (possibile) regola della fase ascendente, anche essa di pertinenza comunitaria, di un procedimento globale.

A questo ultimo tipo, si può ricondurre anche una terza possibile implicazione della sentenza della Corte di giustizia, quella riguardante il procedimento di *listing* (ovvero di formazione della lista dei soggetti sanzionati). La disciplina di base di questo procedimento si trova, ora, nel paragrafo 12 della già citata risoluzione del consiglio di sicurezza 1822(2008): il consiglio “*reaffirms that, when proposing names to the Committee for inclusion on the Consolidated List, Member State shall act in accordance with paragraph 5 of resolution 1735 (2006) and provide a detailed statement of case, and decides further that for each proposals Member States shall identify those parts of the statement of case that may be publicly released, including for use by the*

⁵ Per la disciplina della procedura di *delisting*, nelle sue due diverse articolazioni possibili, si vedano le *Guidelines of the committee for the conduct of its work* adottate dal comitato delle sanzioni il 7 novembre 2002 e poi modificate varie volte, l’ultima delle quali il 12 febbraio 2007.

Committee for development of the summary described in paragraph 13 below or for the purpose of notifying or informing the listed individual or entity, and those parts which may be released upon request to interested States”. Il paragrafo 13, a sua volta, contiene una direttiva al comitato affinché, di intesa con lo Stato proponente, renda accessibile, una volta che un nome sia aggiunto alla lista, sul sito del comitato stesso *“a narrative summary of reasons for listing for the corresponding entry or entries on the Consolidated List”*. Questa disciplina, da un lato, è completata dall’allegato 1 della risoluzione 1735 (2006), la quale contiene il modello della domanda degli Stati, una parte specifica del quale è dedicata alla indicazione delle ragioni della richiesta e di quelle parti di essa da ritenere disponibili per l’informazione del pubblico. Dall’altro, si combina con la già citata disposizione del paragrafo 17 della risoluzione del 2008 in base alla quale, come già detto, gli Stati membri che hanno ricevuto la notifica da parte del comitato devono informare *“in a timely manner the listed individual or entities of the designation and to include with this notification a copy of the publicly releasable portion of the statement of the case, any information on reasons for listing available on the Committee’s website”*. Si può trarre la conclusione, quindi, che lo Stato proponente, tramite la formulazione della proposta e, soprattutto, l’indicazione delle parti di essa che ritiene possano essere messe a disposizione del pubblico, condizioni (o di fatto determini) l’ampiezza delle informazioni da pubblicare sul sito del comitato e rendere all’interessato in ordine alle ragioni della sua inclusione nella lista.

Per quanto interessa, allora, se ne può ulteriormente dedurre che il rispetto del principio del contraddittorio, sancito dalla Corte di Giustizia, letto ancora una volta in combinazione con le recenti risoluzioni Onu, possa indirizzare, e conseguentemente rendere sindacabili innanzi alla Corte stessa, le regole alle quali le istituzioni comunitarie si devono attenere nella redazione dello *statement* da sottoporre al comitato delle sanzioni, e che queste devono assicurare una informazione più ampia possibile delle ragioni della proposta di *listing*.

Conclusioni

La sentenza della Corte di giustizia contiene, quindi, una serie di indicazioni che formano la base di una disciplina comunitaria delle diverse attività, di competenza della Comunità stessa, connesse in vario modo ai procedimenti globali di *listing* e *delisting*. E’ interessante osservare che, nel fare questo, da un lato, la Corte non faccia alcun riferimento alle più recenti risoluzioni dell’Onu, se non per osservare, in modo del tutto incidentale, che le modifiche del regime Onu sulle misure restrittive, sia per quanto riguarda l’iscrizione nell’elenco, sia per la radiazione dallo stesso, *“sono intervenute successivamente all’adozione del regolamento controverso, di modo che, in linea di principio, esse non possono essere prese in considerazione nell’ambito delle presenti*

impugnazioni” (paragrafo 320). Il corpo di principi ai quali attinge è, piuttosto, quello domestico delle “tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri”, della convenzione europea dei diritti dell’uomo, della carta dei diritti fondamentali e dei precedenti della propria giurisprudenza (paragrafi 335-336). Dall’altro lato, però, si può ipotizzare che la Corte tenga presenti gli sviluppi della normativa globale e che, quindi, pur enfatizzando il riconoscimento dell’autonomia dell’ordinamento comunitario, intenda adottare soluzioni, comunque, in grado di garantire l’allineamento del secondo rispetto alla prima.