

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

Le misure restrittive dell'Unione europea nei confronti della Siria

RELATORE

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO

Elena Nafissi

Matr. 068982

ANNO ACCADEMICO 2013-2014

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUZIONE | 4 |
| | |
| CAPITOLO I: La crisi siriana e le misure restrittive adottate dall'Unione europea | 7 |
| 1.1 L'intervento dell'Unione europea per far fronte al conflitto civile in Siria | 7 |
| 1.2 La competenza dell'Unione europea ad adottare misure restrittive | 13 |
| 1.3 Finalità, contenuto e destinatari delle misure restrittive adottate dall'Unione europea..... | 22 |
| 1.4 La posizione delle Nazioni Unite in merito alla crisi siriana e il limitato intervento del Consiglio di sicurezza | 25 |
| | |
| CAPITOLO II: Le sanzioni adottate dall'Unione europea nei confronti della Siria e la tutela dei diritti umani fondamentali: il caso della Syrian Lebanese Commercial Bank SAL | 29 |
| 2.1 L'incidenza delle misure restrittive mirate sui diritti umani fondamentali dei soggetti colpiti..... | 29 |
| 2.2 Le sanzioni contro la Syrian Lebanese Commercial Bank SAL..... | 34 |
| 2.2.1 Nel merito della sentenza: il rispetto dei diritti di difesa, del diritto ad un equo processo e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva..... | 36 |
| 2.2.2 Nel merito della sentenza: l'obbligo di motivazione sufficiente e precisa | 39 |
| 2.2.3 Nel merito della sentenza: la fondatezza della motivazione fornita dal Consiglio..... | 41 |

| | |
|--|-----------|
| CAPITOLO III: L'uso di armi chimiche in Siria e la reazione dell'Unione europea alla luce della risoluzione n. 2118 (2013) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite | 47 |
| 3.1 Il contributo dell'Unione europea alla distruzione dell'arsenale chimico siriano: l'eccezione alla misura di congelamento dei fondi e delle risorse economiche..... | 47 |
| 3.2 L'uso di armi chimiche in Siria e l'intervento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: alcuni elementi di ambiguità nella risoluzione n. 2118..... | 53 |
| | |
| CONCLUSIONI..... | 60 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA..... | 66 |

INTRODUZIONE

Sulla scia della Primavera araba, anche in Siria si sono verificate manifestazioni di protesta volte a mettere in discussione la legittimità del regime dittatoriale al potere e a reclamare una transizione immediata verso un sistema politico più democratico. Migliaia di siriani, animati da un generale senso di sfiducia nelle autorità e nella loro reale volontà di riformare il sistema nonché da un profondo sentimento di rabbia e frustrazione per decenni di repressione delle libertà civili e politiche, sono scesi in strada per far sentire la propria voce e manifestare il proprio dissenso, sfidando la dura repressione messa subito in atto dal presidente Bashar al-Assad. Infatti, di fronte a manifestazioni pacifiche, le forze di sicurezza schierate dal regime hanno risposto brutalmente, uccidendo centinaia di dimostranti ed imprigionandone altrettanti. Tuttavia, la rivolta non si è placata e, anzi, si è estesa a tutto il Paese, fino ad arrivare alla capitale Damasco. Da parte sua, Bashar al-Assad ha continuato ad alternare la brutale repressione dei manifestanti a deboli aperture, divenendo così un interlocutore sempre meno credibile sia per le opposizioni interne che per gli attori internazionali.

Di fronte alla crisi siriana, l'Unione europea ha immediatamente espresso la propria condanna contro le violenze perpetrate dal regime, invitando le autorità a rispondere con urgenza alle richieste della popolazione, attraverso un dialogo politico inclusivo e l'avvio di un programma di riforme chiaro e credibile. Tuttavia, le violenze contro la popolazione civile non sono cessate sicché l'Unione europea ha ritenuto opportuno adottare misure restrittive nei confronti della Siria. In particolare, il Consiglio ha deciso di adottare sanzioni mirate nei confronti di alcune persone fisiche o giuridiche appartenenti o collegate al regime siriano e dunque ritenute responsabili, anche indirettamente, della condotta statale.

La possibilità di imporre misure restrittive nei confronti di Stati terzi rientra tra gli strumenti di cui dispone l'Unione europea per promuovere gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune (PESC) sanciti dall'art. 21 del Trattato sull'Unione europea, tra cui il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale.

L'obiettivo della presente indagine è quello di analizzare il regime di misure restrittive adottato dall'Unione europea nei confronti della Siria al fine di mettere in luce eventuali specificità del caso siriano rispetto alla prassi e alla giurisprudenza in materia di sanzioni comminate dall'Unione europea.

A tal fine, sarà innanzitutto necessario mettere in luce la posizione assunta dall'Unione europea di fronte alla crisi siriana e, in base ad essa, fornire una panoramica delle misure restrittive adottate. Affrontate alcune questioni generali, sarà poi possibile passare ad analizzare due questioni più specifiche legate ad un particolare tipo di sanzioni ovvero alle sanzioni di natura economico-finanziaria imposte nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

Il primo capitolo introdurrà dunque al tema delle sanzioni quale strumento per la conduzione della politica estera e di sicurezza comune da parte dell'Unione europea, facendo particolare attenzione ad evidenziare le caratteristiche del regime sanzionatorio imposto nei confronti della Siria, sia per quanto riguarda il tipo di sanzioni adottate che per quanto concerne i destinatari delle suddette sanzioni. Da un punto di vista più propriamente giuridico, si procederà ad affrontare la questione relativa alla competenza dell'Unione europea ad adottare misure restrittive, sia alla luce dei Trattati dell'UE che alla luce delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Nel secondo capitolo si tratterà invece della questione relativa alla tutela dei diritti fondamentali delle persone fisiche o giuridiche colpite da sanzioni mirate. Queste ultime, infatti, sono per loro natura idonee a

pregiudicare la sfera giuridica dei rispettivi destinatari sicché, come si vedrà, il procedimento di adozione delle sanzioni deve accompagnarsi ad adeguate garanzie di tutela dei loro diritti fondamentali.

Ogni anno numerosi ricorsi vengono presentati da persone o entità dinanzi al Tribunale dell'Unione europea al fine di ottenere l'annullamento degli atti del Consiglio che adottano sanzioni nei loro confronti, sulla base di una violazione dei propri diritti fondamentali. Anche nell'ambito delle misure restrittive adottate nei confronti della Siria vi sono state diverse persone fisiche e giuridiche che hanno impugnato i provvedimenti adottati dall'Unione europea nei loro confronti, sulla base di una violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e di una carenza di motivazione da parte del Consiglio. Tra questi ricorsi, si analizzerà più nel dettaglio quello presentato dalla Syrian Lebanese Commercial Bank SAL al fine di dimostrare come la sentenza del Tribunale di primo grado vada ad arricchire una giurisprudenza ormai consolidata in materia di sanzioni e tutela dei diritti fondamentali.

Infine, nel terzo capitolo, si analizzerà un aspetto complementare all'imposizione di misure restrittive mirate e cioè quello relativo all'adozione di eventuali deroghe. Infatti, l'Unione europea può decidere di imporre ad alcune persone ed entità il congelamento dei capitali e delle risorse economiche ma, allo stesso tempo, può decidere di predisporre alcune eccezioni, fatto salvo il rispetto di certe condizioni e solo per determinate finalità. Con riferimento al caso siriano, si metterà in evidenza una peculiare eccezione al congelamento dei capitali introdotta dal Consiglio al fine di sbloccare i fondi necessari ad effettuare pagamenti per conto della Repubblica araba siriana a sostegno delle attività dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche per lo smantellamento dell'arsenale chimico siriano.

CAPITOLO I

La crisi siriana e le misure restrittive adottate dall'Unione europea

SOMMARIO: 1.1 L'intervento dell'Unione europea per far fronte al conflitto civile in Siria. – 1.2 La competenza dell'Unione europea ad adottare misure restrittive. – 1.3 Finalità, contenuto e destinatari delle misure restrittive adottate dall'Unione europea. – 1.4 La posizione delle Nazioni Unite in merito alla crisi siriana e il limitato intervento del Consiglio di sicurezza.

1.1 L'intervento dell'Unione europea per far fronte al conflitto civile in Siria

Dal marzo 2011, in Siria è in corso una vera e propria guerra civile tra la minoranza alauita al potere e l'opposizione sunnita. Le pacifiche manifestazioni di protesta volte a reclamare riforme politiche e socio-economiche, infatti, sono state represses nel sangue dal regime di Bashar al-Assad. Il dittatore, succeduto al padre Hafiz al-Assad nel 2000, non ha esitato a mettere in atto una violenta e feroce repressione degli oppositori, uccidendo, torturando e imprigionando numerosi civili. Nonostante ciò, le proteste non sono cessate né hanno perso vigore, propagandosi a tutte le principali città siriane. Progressivamente, i ribelli hanno cominciato ad armarsi ed organizzarsi per rispondere alle violenze del governo, contribuendo così ad aggravare una crisi che si è estesa all'intera regione, complice anche una tragica emergenza umanitaria.

L'Unione europea non ha tardato ad esprimere la propria condanna ed una profonda preoccupazione per la situazione siriana e i suoi possibili sviluppi. Attraverso le parole di Catherine Ashton, Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, l'Unione europea ha

esortato le autorità siriane «ad astenersi dal ricorso alla violenza, a prestare ascolto alle legittime aspirazioni della popolazione e darvi seguito non attraverso la repressione, bensì attraverso un dialogo politico inclusivo e riforme autentiche; [...] a rispettare gli impegni assunti a livello internazionale in materia di diritti umani e libertà fondamentali»¹.

Anche il Consiglio, riunito nel comitato Affari esteri, ha espresso fin da subito la propria preoccupazione per la situazione siriana e ha condannato le violenze perpetrate dalle forze di sicurezza. Il Consiglio ha invitato le autorità «a rispondere con urgenza alle legittime richieste della popolazione siriana», avviando un programma di riforme politiche chiaro e credibile «in vista di un governo inclusivo, aperto e partecipativo»². Ha chiesto inoltre l'immediato rilascio dei manifestanti arrestati, dei prigionieri politici e dei difensori dei diritti umani.

Tuttavia, dato il perdurare delle violenze e il dispiegamento di forze militari e di sicurezza in diverse città siriane, il 9 maggio 2011, con la decisione 2011/273/PESC del Consiglio, l'Unione europea ha deciso di imporre misure restrittive nei confronti della Siria e di alcune persone appartenenti o collegate al regime siriano e come tali ritenute responsabili della repressione contro la popolazione civile. La decisione ha imposto un embargo sulle armi e sulle attrezzature suscettibili di essere utilizzate nella repressione interna nonché il divieto di fornire alla Siria assistenza tecnica e finanziaria connessa alle attività militari. Sono state inoltre comminate sanzioni mirate, cioè rivolte esclusivamente ad alcuni soggetti, individuati dal Consiglio ed iscritti in un apposito elenco. «Gli Stati membri adottano le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio dei responsabili della repressione violenta

¹ Dichiarazione dell'Alto rappresentante Catherine Ashton, a nome dell'Unione europea, del 22 marzo 2011, 8103/1/11, sulla violenta repressione esercitata contro manifestanti pacifici in Siria.

² Comunicato stampa del Consiglio del 12 aprile 2011, 8741/1/11, sulla 3082^a sessione del Consiglio Affari esteri.

contro la popolazione civile in Siria e delle persone ad essi associate, elencati nell'allegato»³. Inoltre, «sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dai responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria e dalle persone fisiche o giuridiche o dalle entità ad essi associate, elencati nell'allegato»⁴.

La decisione PESC, adottata dal Consiglio all'unanimità, contiene tutte le misure imposte ma solo alcune di esse, come ad esempio l'embargo sulle armi, vengono attuate direttamente dagli Stati membri mentre per altre è necessario un atto normativo ulteriore che ne garantisca la piena attuazione. In particolare, le sanzioni economiche, come il congelamento dei beni e dei capitali, richiedono l'adozione di un regolamento del Consiglio. Tale atto è infatti idoneo ad assicurare l'obbligatorietà integrale e diretta delle misure restrittive in questione negli ordinamenti degli Stati membri, producendo effetti direttamente vincolanti sui cittadini e sulle imprese dell'Unione europea⁵.

Di conseguenza, il 9 maggio 2011 il Consiglio ha adottato il regolamento (UE) n.442, che specifica le condizioni di applicazione e di deroga al congelamento dei beni delle persone e delle entità ritenute responsabili della politica repressiva del regime. Inoltre, il regolamento prevede che gli Stati membri stabiliscano sanzioni contro eventuali violazioni delle disposizioni contenute nel presente regolamento e che adottino tutte le misure necessarie ad assicurare l'applicazione di tali sanzioni, le quali devono essere «efficaci, proporzionate e dissuasive»⁶.

Come ha dichiarato Catherine Ashton, le misure restrittive in questione rappresentano la risposta dell'UE all'inasprimento della sanguinosa

³ Decisione 2011/273/PESC del Consiglio del 9 maggio 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

⁴ Decisione 2011/273/PESC, cit.

⁵ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, p. 290.

⁶ Regolamento (UE) n.442/2011 del Consiglio del 9 maggio 2011, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria.

repressione perpetrata dalle autorità siriane nei confronti della popolazione civile. Infatti, «l'obiettivo di tali misure è quello di ottenere senza ulteriori indugi un mutamento di linea politica da parte della leadership siriana»⁷, data la ferma convinzione che soltanto la rapida introduzione di riforme politiche reali e complete possa garantire pace e stabilità durature al Paese. Inoltre, l'UE ha più volte ricordato alle autorità siriane «l'obbligo di rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali [...], di rispettare l'integrità e la dignità delle persone arrestate e il loro diritto a un processo equo»⁸.

Le misure restrittive adottate dall'Unione Europea sono sottoposte ad una clausola di scadenza o di revisione, al fine di assicurare che tali misure siano abrogate o adeguate in base agli sviluppi della situazione. Per quanto riguarda il caso in esame, la decisione del 9 maggio fissa il periodo di vigenza delle misure restrittive a 12 mesi, aggiungendo che «[la decisione] è prorogata o modificata, a seconda del caso, se il Consiglio ritiene che i suoi obiettivi non siano stati raggiunti»⁹.

L'Unione europea ha continuato dunque a monitorare l'evolversi della situazione, moltiplicando gli appelli di pace e moderazione rivolti al regime. Tuttavia, le autorità siriane si sono dimostrate sorde agli appelli lanciati non soltanto dall'UE ma anche dalla comunità internazionale, in primis dal Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon. In occasione della 3091^a sessione del Consiglio Affari esteri del 23 e 24 maggio 2011, il Consiglio ha ribadito la propria preoccupazione per il perdurare degli arresti di massa, delle intimidazioni e dei casi di tortura, rammaricandosi per i numerosi morti e feriti. Di conseguenza, il Consiglio ha chiesto al regime siriano di porre fine alle violenze,

⁷ Dichiarazione dell'Alto rappresentante a nome dell'Unione europea, del 9 maggio 2011, 9912/1/11, sulle misure restrittive nei confronti della Siria.

⁸ Dichiarazione dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza Catherine Ashton, a nome dell'Unione europea, del 18 maggio 2011, 9512/2/11, circa gli sviluppi della situazione in Siria.

⁹ Decisione 2011/273/PESC, cit.

rispettando il diritto di riunione pacifica e la libertà di espressione, nonché garantendo ai media siriani e stranieri libero accesso nel paese e libertà di informazione. Data la gravità delle circostanze, il Consiglio ha provveduto a sospendere i lavori preparatori relativi ai nuovi programmi di cooperazione bilaterale, i programmi bilaterali in corso con le autorità siriane nell'ambito degli strumenti ENPI e MEDA e l'accordo di associazione con la Siria. Si è ritenuto inoltre necessario inserire altri dieci individui, tra cui anche il presidente siriano Bashar al-Assad, nell'elenco degli individui allegato alla decisione 2011/273/PESC¹⁰.

Essendo «determinata ad adottare senza indugio ulteriori misure, qualora la leadership siriana scegliesse di non modificare rapidamente l'attuale linea d'azione»¹¹ ed osservando il perdurare della repressione, l'Unione europea non ha esitato ad inasprire le misure restrittive e ad ampliare l'elenco delle persone e delle entità colpite da tali misure. Tra il 2011 e il 2014, il Consiglio ha così adottato un cospicuo numero di decisioni e regolamenti volti ad estendere o modificare le misure restrittive precedentemente adottate. In modo particolare, il Consiglio ha imposto un embargo sul petrolio e gli altri prodotti petroliferi¹², vietando la concessione di prestiti o crediti finanziari alle imprese siriane operanti nel settore petrolifero nonché l'acquisizione o la partecipazione a tali imprese¹³. L'UE ha inoltre provveduto ad estendere le sanzioni mirate anche a coloro «che traggono vantaggio dalle politiche del regime o che le sostengono, [...] che finanziano il regime o gli forniscono sostegno logistico [...] o che compromettono gli sforzi volti a una transizione

¹⁰ Tale modifica è stata effettuata attraverso la decisione di esecuzione 2011/302/PESC del Consiglio del 23 maggio 2011.

¹¹ Comunicato stampa del Consiglio del 23 e 24 maggio 2011, 10440/11, sulla 3091^a sessione del Consiglio Affari esteri.

¹² Decisione 2011/522/PESC del Consiglio del 2 settembre 2011, che modifica la decisione 2011/273/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

¹³ Decisione 2011/628/PESC del Consiglio del 23 settembre 2011, che modifica la decisione 2011/273/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

pacifica verso la democrazia in Siria»¹⁴. Proprio in virtù del sostegno finanziario dato al regime siriano sono state inserite in tale elenco anche la Commercial Bank of Syria¹⁵ e la Syrian Lebanese Commercial Bank SAL¹⁶, le quali sono state colpite dal congelamento dei propri fondi.

Volendo ampliare le misure restrittive comminate nei confronti della Siria, la decisione 2011/273/PESC è stata abrogata dalla decisione 2011/782/PESC¹⁷, la quale ha imposto il divieto di esportazione di apparecchiature destinate ad essere usate dal regime siriano per il controllo delle telecomunicazioni, il divieto di partecipazione ad alcuni progetti di infrastrutture e ulteriori restrizioni sui trasferimenti di fondi e la fornitura di servizi finanziari. Restrizioni anche nel settore dei trasporti sono state imposte con la decisione 2012/739/PESC¹⁸.

D'altra parte, alcune modifiche sono intervenute non tanto per introdurre nuove misure restrittive, quanto piuttosto al fine di inserire nuove deroghe alle misure già imposte. Ad esempio, con la decisione 2013/186/PESC¹⁹ il Consiglio ha ritenuto necessario introdurre deroghe al divieto di importazione di petrolio, al divieto di esportazione di attrezzature e tecnologie chiave per i settori chiave dell'industria del petrolio e del gas naturale in Siria e al divieto di investimenti nell'industria petrolifera siriana. L'intento del Consiglio era quello di aiutare la popolazione civile siriana, affrontare le questioni umanitarie, sostenere i servizi di base, la ricostruzione e il ripristino della normale attività economica.

¹⁴ Decisione 2011/522/PESC, cit.

¹⁵ Decisione 2011/684/PESC del Consiglio del 13 ottobre 2011, che modifica la decisione 2011/273/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

¹⁶ Decisione di esecuzione 2012/37/PESC del Consiglio del 23 gennaio 2012 che attua la decisione 2011/782/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

¹⁷ Decisione 2011/782/PESC del Consiglio del 1° dicembre 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria e che abroga la decisione 2011/273/PESC.

¹⁸ Decisione 2012/739/PESC del Consiglio del 29 novembre 2012, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria e che abroga la decisione 2011/782/PESC.

¹⁹ Decisione 2013/186/PESC del Consiglio del 22 aprile 2013, che modifica la decisione 2012/739/PESC.

Anche i regolamenti adottati dal Consiglio sono stati più volte modificati al fine di dare attuazione alle nuove sanzioni economiche. In particolare, il 18 gennaio 2012 il Consiglio ha adottato il regolamento (UE) n. 36/2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria e che abroga il regolamento (UE) n. 442/2011.

1.2 La competenza dell'Unione europea ad adottare misure restrittive

L'Unione europea è tenuta ad attuare tutte le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che comminano sanzioni. Il Consiglio di sicurezza agisce ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, al fine di mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza internazionali qualora si configuri una minaccia per la pace, una violazione della pace o un atto di aggressione. In tali circostanze, il Consiglio di sicurezza può fare ricorso alle misure previste dall'articolo 41 della Carta ONU, le quali non comportano l'uso della forza armata e possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radiofoniche e di altro genere, nonché la rottura delle relazioni diplomatiche. L'Unione europea, nel dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, deve attenersi alle misure previste ma «può rafforzare tali sanzioni applicando misure supplementari e più rigorose»²⁰. È appena il caso di sottolineare come l'obbligo di attuare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza non ricada direttamente sull'Unione europea bensì sugli Stati membri dell'UE. A norma degli articoli 25 e 48 della Carta ONU, infatti, le risoluzioni sono atti obbligatori per gli Stati membri delle Nazioni Unite e non per l'Unione europea, poiché essa non

²⁰ Scheda informativa del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2014 sulle misure restrittive dell'UE.

dispone dello *status* di membro²¹. Tuttavia, l'art. 48 afferma che le decisioni del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale possono essere eseguite dagli Stati membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti. Questa disposizione non obbliga le organizzazioni internazionali ad attuare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza ma sancisce la libertà degli Stati membri di scegliere le forme e i mezzi attraverso cui dare attuazione agli obblighi internazionali²². In tal modo si esclude la possibilità per gli Stati di sottrarsi all'adempimento delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza in virtù della loro appartenenza all'Unione europea e dell'estraneità di quest'ultima alle Nazioni Unite²³. A tale proposito, rileva inoltre l'articolo 103 della Carta ONU, a norma del quale «in caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto». In base a questa disposizione, nel caso di decisioni del Consiglio di sicurezza dirette ad imporre sanzioni, gli Stati membri delle Nazioni Unite sono tenuti a collaborare nell'attuazione delle misure coercitive, disapplicando altri obblighi convenzionali da cui sono vincolati, qualora l'applicazione di quest'ultimi sia in contrasto con quanto stabilito dall'organo ONU²⁴.

²¹ A. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, 2002, p. 12 ss.

C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005, p. 301 ss.

²² A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007, p. 177 ss.

²³ A. LANG, *op. cit.*, p. 41 ss.

²⁴ S. MARCHISIO, *Il primato della Carta e la Comunità europea*, in F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010, p.89 ss.

Marchisio si premura di precisare che il primato della Carta ONU, sancito dalla disposizione in esame, funge da criterio di coordinamento tra la Carta stessa e i Trattati dell'Unione europea, senza peraltro implicare la subordinazione dell'ordinamento dell'UE a quello delle Nazioni Unite.

Rimane la possibilità per l'Unione europea di intervenire in modo autonomo, come è avvenuto nel caso della Siria, in risposta ad una condotta statale contraria al diritto internazionale. In questi casi, le sanzioni sono uno degli strumenti di cui dispone l'Unione europea per attuare e promuovere gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune (PESC) sanciti dall'art. 21 del Trattato sull'Unione europea: pace, democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale²⁵. «L'abbondanza della prassi testimonia l'affermazione delle misure restrittive come strumento per la conduzione della PESC e, più in generale, dell'azione esterna dell'Unione europea»²⁶.

Quando l'Unione europea decide di comminare misure restrittive, spetta al Consiglio adottare, all'unanimità²⁷, una decisione PESC che contenga i provvedimenti ritenuti necessari. La base giuridica di tale decisione risiede nell'art. 29 TUE: «Il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione». Ai sensi della presente disposizione, il Consiglio adotta decisioni che definiscono obiettivi, priorità e strategie nei confronti di singoli Stati, aree geografiche o specifiche questioni internazionali. In particolare, come messo in luce dalla prassi, la disposizione in esame legittima il Consiglio ad adottare decisioni che impongono misure restrittive nei confronti di Stati terzi e nei confronti di persone fisiche o giuridiche²⁸.

²⁵ Scheda informativa del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2014 sulle misure restrittive dell'UE.

²⁶ L. PALADINI, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 341 ss.

²⁷ Nel caso in cui il Consiglio agisce non in via autonoma ma in attuazione di una decisione del Consiglio europeo adottata ai sensi degli articoli 22 e 26 TUE, al fine di definire interessi e obiettivi strategici, il criterio di voto è la maggioranza qualificata, a norma dell'art. 31 TUE.

²⁸ M.E. BARTOLONI, *Commento all'art. 29 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 261 ss.

Le decisioni adottate dal Consiglio vincolano gli Stati membri nella loro condotta sia sul piano interno che sul piano esterno, imponendo loro di conformare le proprie politiche nazionali alle posizioni dell'Unione nonché di sostenere e di garantire l'efficacia di tali posizioni nell'ambito di organizzazioni e conferenze internazionali²⁹. L'attuazione delle presenti decisioni riposa inoltre sul principio di leale cooperazione sancito dall'art. 24 TUE, paragrafo 3: «Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore».

Alcune misure, come l'embargo sulle armi, possono essere attuate direttamente dagli Stati membri mentre le misure di natura economico-finanziaria, poiché rientrano nell'ambito delle competenze materiali dell'Unione, richiedono l'adozione da parte del Consiglio di un regolamento. La base giuridica di tale regolamento risiede nell'art. 215 TFUE: «1. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo. 2. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali [...]».

La disposizione in esame è «uno strumento normativo che consente il coordinamento della dimensione politica e di quella economica al fine di

²⁹ M.E. BARTOLONI, *Commento all'art. 29 TUE*, cit., p. 261 ss.

disciplinare situazioni complesse che non rientrerebbero né nell'ambito della prima, né della seconda. L'esistenza di una finalità di politica estera non sarebbe infatti sufficiente per giustificare incursioni della PESC nell'ambito delle politiche materiali»³⁰. Resta comunque il fatto che la decisione PESC adottata dal Consiglio costituisce il presupposto giuridico per l'adozione di un regolamento ai sensi dell'art. 215 TFUE e, quindi, per la formale validità delle sanzioni decise³¹. Infatti, l'atto PESC determina il contenuto e le finalità del provvedimento sanzionatorio mentre il regolamento disciplina la concreta attuazione di quelle misure che ricadono nell'ambito di applicazione del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'art. 215 TFUE, «nel coordinare l'esercizio congiunto delle competenze materiali e della PESC, avrebbe dunque la funzione di presidiare i rispettivi ambiti d'azione da interferenze reciproche proprio in un settore – quale quello delle sanzioni economiche – riguardo al quale, per l'appunto, esse tendono ad intersecarsi e sovrapporsi»³².

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la base giuridica dei regolamenti adottati dal Consiglio era costituita dagli articoli 301 TCE (oggi art. 215 TFUE) e 60 TCE (oggi art. 75 TFUE³³). Tali articoli attribuivano all'allora Comunità il potere di adottare, a fini sanzionatori, provvedimenti che rientravano, quanto al contenuto, nelle materie di competenza comunitaria, lasciando agli Stati membri il compito adottare

³⁰M.E. BARTOLONI, *Commento all'art. 215 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 1752 ss.

³¹Infatti, secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 3 settembre 2008 (cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*) nel caso in cui il Consiglio abbia adottato una decisione PESC che comporta un intervento delle istituzioni sulla base dell'art. 215 TFUE, queste ultime hanno l'obbligo di agire in quanto non dispongono di alcuna discrezionalità nel decidere se attuare o meno l'atto PESC.

³²M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012, p. 38.

³³In realtà, il contenuto dell'ex art. 60 TCE è confluito nell'attuale art. 215 TFUE, il quale prevede l'adozione di misure restrittive anche di natura finanziaria.

le misure restrittive ricadenti nelle materie di competenza statale³⁴. Tuttavia, la prassi è stata caratterizzata ed è tuttora caratterizzata dalla tendenza della Comunità, oggi dell'Unione, ad adottare misure restrittive relative a materie coperte non solo da norme comunitarie ma anche da norme statali³⁵.

Ad esempio, le misure restrittive in materia di assistenza tecnica connessa con attività militari dovrebbero essere attuate dagli Stati membri, in virtù del fatto che il commercio delle armi è un settore di competenza statale, esattamente come avviene per l'embargo sulle armi³⁶. Tuttavia, la prassi mostra che queste misure vengono attuate dall'Unione mediante regolamento del Consiglio, adottato sulla base dell'art. 215 TFUE. Infatti, nel regolamento n. 442/2011 adottato dal Consiglio per imporre misure restrittive nei riguardi della Siria, all'articolo 3 troviamo il divieto di «fornire, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica pertinente ai beni e alle tecnologie inclusi nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea [...] o alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso dei beni inseriti in tale elenco, a qualunque persona, entità od organismo in Siria o per un uso in Siria; fornire, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica o servizi di intermediazione pertinenti ad attrezzature che potrebbero essere utilizzate per la repressione interna [...] a qualunque persona, entità od organismo in Siria o per un uso in Siria»³⁷.

Alla luce dell'analisi casistica, «la funzione dell'art. 215 TFUE non è solo quella di consentire all'Unione di esercitare a fini sanzionatori le competenze di cui essa già dispone [...], ma anche quella di attrarre nell'ambito dell'azione sanzionatoria qualsiasi misura che ricada in

³⁴ A. LANG, *op. cit.*, p. 72 ss.

³⁵ M.E. BARTOLONI, *Sulla natura della competenza della Comunità ad adottare misure restrittive nei confronti di Stati terzi*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, p. 271 ss.

³⁶ M.E. BARTOLONI, *Sulla natura della competenza della Comunità*, cit., p. 271 ss.

³⁷ Regolamento (UE) n. 442/2011, cit.

qualche modo nell'ambito di applicazione del TFUE»³⁸. In altre parole, non si tratta di una norma in grado di alterare la ripartizione delle competenze, estendendo quelle dell'Unione europea, ma semplicemente volta a permettere un utilizzo strumentale da parte dell'Unione di competenze statali. «Questa prassi [...] evidenzerebbe appunto che certe competenze, pur appartenendo agli Stati membri, sono più opportunamente esercitate, quando utilizzate strumentalmente per sanzionare Stati terzi, in maniera accentrata da parte della Comunità [oggi da parte dell'Unione europea]»³⁹.

L'art. 215 TFUE, paragrafo 1, consente al Consiglio di adottare le sanzioni necessarie al fine di interrompere o ridurre i rapporti economici e finanziari esistenti tra l'Unione europea e uno o più Stati terzi. A norma del presente paragrafo, il Consiglio può imporre le suddette sanzioni anche nei confronti di persone fisiche o giuridiche purché vi sia un collegamento concreto ed evidente tra queste e il regime statale che si intende colpire⁴⁰.

L'art. 215 TFUE, paragrafo 2, prevede invece la possibilità per il Consiglio di adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, nel caso in cui esse non presentino alcun legame con uno Stato terzo. In questo modo, il Trattato di Lisbona pone fine alle ambiguità dovute all'assenza di una base giuridica *ad hoc* per l'adozione di sanzioni anche nei confronti di individui ed entità non statali⁴¹. Infatti, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio si basava sugli articoli 301 e 60 TCE, in combinato con la clausola di flessibilità

³⁸ M.E. BARTOLONI, *Commento all'art. 215 TFUE*, cit., p. 1752 ss.

³⁹ M.E. BARTOLONI, *Sulla natura della competenza della Comunità*, cit., p. 271 ss.

⁴⁰ In merito alla questione del legame tra destinatari delle sanzioni e Stato terzo si rimanda al capitolo II.

⁴¹ M.E. BARTOLONI, *Commento all'art. 215 TFUE*, cit., p. 1752 ss.

contenuta all'articolo 308 TCE (oggi art. 352 TFUE)⁴².

L'ambito di applicazione del secondo paragrafo dell'art. 215 TFUE potrebbe in parte sovrapporsi a quello disciplinato dall'art. 75 TFUE, il quale prevede l'adozione di misure sanzionatorie di carattere economico e finanziario nei confronti di persone fisiche e giuridiche, gruppi ed entità non statali qualora ciò sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'art. 67 TFUE, relativi alla prevenzione e alla lotta contro il terrorismo e le attività connesse. In linea con la giurisprudenza⁴³, la scelta della base giuridica deve avvenire a seconda dello scopo perseguito. Infatti, «è [...] ragionevole pensare che azioni volte a contrastare il terrorismo internazionale o fenomeni di criminalità organizzata debbano fondarsi sull'art. 215 TFUE [...] allorché abbiano lo scopo primario di salvaguardare la pace e la sicurezza internazionale; al contrario, l'art. 75 rileverebbe quale fondamento giuridico adeguato allorché l'obiettivo principale delle misure [...] possa essere rintracciato nel rafforzamento della sicurezza interna dell'Unione, e quindi collegato all'affermazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia»⁴⁴.

In realtà, le due disposizioni presentano molteplici differenze sul piano del contenuto e delle relative implicazioni. Infatti, mentre le sanzioni previste dall'art. 215 TFUE contro attori non statali possono essere utilizzate per combattere fenomeni anche diversi dal terrorismo internazionale e possono essere di natura diversa da quella economico-finanziaria, le misure previste dall'art. 75 TFUE sono rivolte esclusivamente a soggetti coinvolti in attività terroristiche e riguardano soltanto i movimenti di capitali e i pagamenti⁴⁵. In considerazione di ciò,

⁴² La clausola di flessibilità consente un'azione dell'Unione anche al di fuori di un'attribuzione specifica di competenza, al fine di realizzare obiettivi espressamente previsti dai Trattati.

⁴³ Sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2012, C-130/10, *Parlamento c. Consiglio*.

⁴⁴ M.E. BARTOLONI, *Commento all'art. 215 TFUE*, cit., p. 1752 ss.

⁴⁵ M.E. BARTOLONI, *Commento all'art. 215 TFUE*, cit., p. 1752 ss.

è possibile ricondurre il rapporto tra gli articoli 215 e 75 TFUE a quello tra *lex generalis* e *lex specialis* dato che «il primo configura una competenza *generale* dell'UE ad adottare restrizioni nei confronti di Stati ed individui per fini di politica estera mentre il secondo permette *specificamente* di imporre restrizioni ai movimenti di capitali al fine di contrastare il fenomeno del terrorismo»⁴⁶.

Un'ultima considerazione riguarda il ruolo assegnato al Parlamento europeo nel procedimento decisionale. Infatti, a norma dell'art. 215 TFUE, spetta al Consiglio adottare il regolamento e informarne il Parlamento europeo mentre, ai sensi dell'art. 75 TFUE, il Parlamento europeo partecipa attivamente all'adozione dell'atto, mediante procedura legislativa ordinaria. A tale proposito, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha precisato che la differenza tra gli articoli 75 TFUE e 215 TFUE quanto all'implicazione del Parlamento risulta dalla scelta, operata dagli autori del Trattato di Lisbona, di conferire un ruolo più limitato al Parlamento riguardo all'azione dell'Unione nel contesto della politica estera e di sicurezza comune⁴⁷. Sempre secondo la Corte, la possibilità di adottare misure aventi incidenza diretta sui diritti fondamentali delle persone fisiche o giuridiche mediante una procedura che escluda la partecipazione del Parlamento non è in contrasto con il diritto dell'Unione poiché l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali si rivolge, conformemente all'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a tutte le istituzioni e a tutti gli organi e organismi dell'Unione⁴⁸. Di conseguenza, qualsiasi atto idoneo ad incidere sui diritti fondamentali dovrebbe contenere adeguate garanzie giuridiche, sia esso adottato sulla base dell'art. 215 o 75 TFUE. Infatti, dato il ruolo

S. FORTUNATO e G. GODANO, *Commento all'articolo 75 TFUE* in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 821 ss.

⁴⁶ S. POLI, *La base giuridica delle misure dell'UE di congelamento dei capitali nei confronti di persone fisiche o giuridiche o entità non statali che appoggiano il terrorismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 89 ss.

⁴⁷ *Sentenza Parlamento c. Consiglio*, cit.

⁴⁸ *Sentenza Parlamento c. Consiglio*, cit.

primario che i diritti fondamentali hanno assunto nell'ordinamento dell'Unione, la loro tutela deve essere garantita a prescindere da un eventuale controllo democratico ovvero a prescindere da un eventuale coinvolgimento del Parlamento nel procedimento decisionale⁴⁹.

1.3 Finalità, contenuto e destinatari delle misure restrittive adottate dall'Unione europea

«Le sanzioni dell'UE non sono punitive, bensì volte a generare un cambiamento nella politica o nelle attività del paese, delle entità o delle persone cui sono dirette»⁵⁰. Per ottenere tale obiettivo, le misure restrittive cui l'UE può fare ricorso sono molteplici e comprendono sanzioni di natura politica (come le sanzioni diplomatiche o il boicottaggio di eventi sportivi), sanzioni commerciali (come l'embargo di armi) e sanzioni finanziarie (come il congelamento di fondi o risorse economiche di determinate persone o entità). Inoltre, è possibile imporre restrizioni ai trasporti nonché i cosiddetti *visa e travel ban*, restrizioni all'ingresso e al transito all'interno del territorio dell'Unione europea di determinati individui.

Il ventaglio di provvedimenti di cui l'Unione europea può avvalersi varia dunque in base al destinatario delle misure comminate, il quale può essere uno Stato terzo, una persona o un'entità collegata alla condotta statale, oppure un *non State actor*, cioè un individuo che non presenta alcun legame con l'apparato statale di un Paese terzo.

Tenuto conto dell'importanza economica dell'Unione europea, l'applicazione di sanzioni commerciali contro uno Stato terzo può

⁴⁹ M.E. BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone, o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 222 ss.

⁵⁰ Scheda informativa del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2014 sulle misure restrittive dell'UE.

costituire uno strumento particolarmente efficace ma, allo stesso tempo, può generare costi economici e umanitari elevati. Al fine di ridurre al minimo le conseguenze negative per la popolazione civile o per le attività legittime, l'Unione europea può ricorrere all'adozione di misure mirate cioè «dirette contro coloro che sono identificati come responsabili delle politiche o delle azioni che hanno indotto l'UE ad imporre misure restrittive e contro coloro che beneficiano di tali politiche e azioni o che le sostengono»⁵¹. In questo caso si parla di *targeted sanctions* o *smart sanctions*, in quanto rivolte solo ad alcuni soggetti e destinate a produrre effetti solo nei loro confronti⁵², in modo da «esercitare una pressione contro lo Stato terzo, limitando però gli effetti economici e sociali che misure comminate in modo generalizzato potrebbero sortire sulle popolazioni»⁵³.

Al fine di ridurre l'impatto delle sanzioni sulla popolazione dello Stato colpito è possibile fare ricorso anche alle cosiddette deroghe umanitarie, «meccanismi di esenzione [...] in base ai quali, ad esempio, certi beni non ricadono nei divieti generali di importazione e/o esportazione ovvero talune circostanze possono essere prese in considerazione al fine di escludere (o limitare) l'applicazione delle misure in questione»⁵⁴. Ad esempio, possono essere esclusi dall'embargo commerciali medicinali, prodotti alimentari di base e altri beni di prima necessità per la popolazione civile. Per quanto riguarda le misure adottate contro la Siria, la decisione 2011/273/PESC deroga all'embargo sulle armi e sul materiale suscettibile di essere usato nella repressione interna ammettendo la vendita, la fornitura, il trasferimento e l'esportazione di

⁵¹ Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE – Documento del Consiglio, 11205/12, del 15 giugno 2012.

⁵² C. NOVI, *op. cit.*, p. 292.

A. CIAMPI, *op. cit.*, p. 43 ss.

⁵³ L. PALADINI, *op. cit.*, p. 341 ss.

⁵⁴ A. CIAMPI, *op. cit.*, p. 78 ss.

materiale militare non letale, o di materiale che potrebbe essere utilizzato a fini di repressione interna, destinato all'uso umanitario o protettivo⁵⁵. Le deroghe umanitarie possono altresì essere usate per tutelare alcuni diritti fondamentali degli individui colpiti da sanzioni mirate, quali il diritto alla vita e alla salute⁵⁶. A questo scopo, nella decisione 2011/273/PESC è prevista un'eccezione al divieto di ingresso e transito nel territorio dell'UE per alcuni individui, nel caso in cui il viaggio sia giustificato da ragioni umanitarie urgenti o dall'esigenza di partecipare a riunioni intergovernative⁵⁷.

Nel caso di sanzioni mirate, i nominativi dei destinatari delle misure sono contenuti in un elenco allegato alla decisione e al regolamento del Consiglio, insieme alla motivazione del loro inserimento in tale lista. L'operazione di *listing* spetta all'organizzazione internazionale che adotta le sanzioni per cui, in attuazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, l'UE si limita a recepire integralmente e ad allegare ai propri atti la lista compilata dalle Nazioni Unite mentre, in caso di misure restrittive adottate direttamente, l'UE provvede a compilare autonomamente la lista dei destinatari. Gli atti dell'Unione europea possono anche contenere due liste in allegato, una proveniente dalle Nazioni Unite e una compilata dall'Unione europea, al fine di integrare e ampliare l'elenco dei destinatari⁵⁸.

Nel caso della Siria, come si è visto, sono state adottate non solo misure dirette contro lo Stato, come l'embargo sulle armi e sul petrolio, ma anche sanzioni nei confronti di persone ed entità collegate al regime e alle sue attività repressive, come il divieto di ingresso e transito all'interno del territorio dell'UE e il congelamento delle risorse finanziarie. Trattandosi di misure restrittive adottate direttamente

⁵⁵ Decisione 2011/273/PESC, cit.

⁵⁶ A. CIAMPI, *op. cit.*, p. 78 ss.

⁵⁷ Decisione 2011/273/PESC, cit.

⁵⁸ L. PALADINI, *op. cit.*, p. 341 ss.

dall'Unione europea, l'operazione di individuazione dei destinatari e di *listing* è stata svolta dal Consiglio, il quale «deliberando su proposta di uno Stato membro o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, predispone e modifica l'elenco riportato nell'allegato»⁵⁹.

Come si è già accennato, l'Unione europea dispone anche della possibilità e della capacità di adottare provvedimenti contro i cosiddetti *non State actors*, cioè individui non direttamente collegati all'apparato governativo di uno Stato terzo. Essendo misure indirizzate a singoli, queste comprendono il congelamento dei beni e il *visa* e *travel ban*. L'adozione di tali misure rientra in modo particolare nella strategia internazionale di lotta al terrorismo e «si tratta per lo più di misure conseguenti all'accertamento di responsabilità personali a seguito di indagini di polizia o giudiziarie»⁶⁰. Molto spesso le misure adottate dall'Unione europea sono volte ad ostacolare e neutralizzare il terrorismo in via preventiva, intercettando e bloccando, ad esempio, le fonti di finanziamento illecito di cui esso si serve⁶¹. Nel caso della Siria, poiché la finalità delle misure restrittive adottate è quella di sanzionare la condotta statale, non è stato adottato alcun provvedimento nei confronti di *non State actors*.

1.4 La posizione delle Nazioni Unite in merito alla crisi siriana e il limitato intervento del Consiglio di sicurezza

Oltre che dall'Unione europea, sanzioni economiche contro la Siria sono state adottate anche dalla Lega araba e da alcuni Paesi, come Stati Uniti e Turchia. Più controversa è invece la posizione assunta dalle Nazioni

⁵⁹ Decisione 2011/273/PESC, cit.

⁶⁰ L. PALADINI, *op. cit.*, p. 341 ss.

⁶¹ C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti umani*, Milano, 2010, p. 260.

Unite in merito alla questione siriana, dovendo fare i conti con i difficili equilibri geopolitici della regione e con le forti resistenze di alcuni Stati membri ad andare oltre un intervento diplomatico. A poco è servito l'appello che l'UE ha rivolto ai membri della comunità internazionale affinché il Consiglio di sicurezza dell'ONU «si assuma le proprie responsabilità riguardo alla situazione in Siria e alle implicazioni regionali, condanni le violenze in corso e solleciti le autorità siriane a venire incontro alle legittime aspirazioni del popolo siriano»⁶².

Il Consiglio di sicurezza, da parte sua, ha condannato le violazioni dei diritti umani operate dalle autorità siriane e gli abusi sulla popolazione perpetrati dai gruppi armati⁶³, tuttavia non ha potuto adottare alcuna risoluzione comportante misure restrittive, a norma delle disposizioni del capitolo VII della Carta ONU. Una bozza di risoluzione, avanzata il 2 febbraio 2012, ha incontrato infatti la ferma opposizione di Cina e Federazione russa, in quanto alleati del regime siriano⁶⁴. Tali Stati si sono richiamati al principio di non ingerenza negli affari interni di un Paese per denunciare l'adozione di misure considerate lesive della sovranità e dell'indipendenza della Siria.

In questo modo, «la crisi siriana [...] segna la fine di quel processo di cooperazione in seno al Consiglio di sicurezza inaugurato nel caso libico, [...] un momento effimero di unità nell'approccio dei cinque membri permanenti alla Primavera Araba»⁶⁵.

Nell'ambito delle Nazioni Unite, l'Assemblea generale è intervenuta

⁶² Comunicato stampa del Consiglio del 20 giugno 2011, 11824/1/11, sulla 3101^a sessione del Consiglio Affari esteri.

⁶³ Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU del 14 aprile 2012, 2042 (2012), sulla Siria.

⁶⁴ L'opposizione della Federazione russa ad adottare misure restrittive nei confronti della Siria è stata determinante, in virtù del potere di veto di cui dispone in quanto membro permanente del Consiglio di sicurezza.

⁶⁵ I.R. PAVONE, *La situazione in Siria e la risoluzione dell'Assemblea Generale del 16 febbraio 2012*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 425 ss.

attraverso l'adozione della risoluzione n. 66/253 del 16 febbraio 2012⁶⁶, con cui ha condannato le continue violenze operate dal regime siriano nei confronti della popolazione civile. In tale occasione, l'Assemblea generale si è rivolta a tutte le parti coinvolte, invitandole al dialogo, al fine di porre immediatamente termine a qualsiasi violenza e violazione dei diritti umani, garantire la piena autonomia alle operazioni umanitarie e agevolare la transizione politica verso un sistema politico democratico e pluralista. Sebbene tale atto contenga raccomandazioni prive di valore giuridico vincolante, esso ha pur sempre un elevato significato simbolico, poiché ha contribuito ad isolare ulteriormente il regime siriano all'interno della comunità internazionale⁶⁷.

La Siria, peraltro, ha votato contro la risoluzione in esame, sostenendo un'illegitima ingerenza nei propri affari interni e accusando l'Assemblea generale di voler rovesciare il governo legittimo a favore degli insorti. In realtà, l'Assemblea ha sottolineato la necessità di risolvere la crisi con mezzi diplomatici e richiamato nella stessa risoluzione n. 66/253 i principi di sovranità, indipendenza ed integrità territoriale della Siria, senza alcun riferimento ad un eventuale intervento militare a scopo umanitario⁶⁸. In quest'ultimo caso, infatti, «si creerebbe il rischio che un mandato conferito formalmente per scopi umanitari si trasformi in maniera strumentale in un mezzo per rovesciare il regime esistente», violando così «[la] sovranità territoriale e [il] principio secondo cui né organizzazioni internazionali, né Stati terzi possono offrire assistenza logistica, militare o di altro genere a insorti»⁶⁹.

Insomma, sia il Consiglio di sicurezza che l'Assemblea generale hanno scelto la via della mediazione diplomatica, l'unica in grado di

⁶⁶ Preoccupazione per le violenze perpetrate dal regime siriano nei confronti della popolazione civile era stata manifestata dall'Assemblea generale già con la risoluzione n. 66/176 del 19 dicembre 2011.

⁶⁷ I.R. PAVONE, *op. cit.*, p. 425 ss.

⁶⁸ I.R. PAVONE, *op. cit.*, p. 425 ss.

⁶⁹ I.R. PAVONE, *op. cit.*, p. 425 ss.

salvaguardare i fragili equilibri geopolitici della regione, con l'Iran pronto ad intervenire militarmente in aiuto della Siria. Il ruolo di mediatore è stato affidato a Kofi Annan, designato dalla risoluzione n. 66/253 quale inviato speciale per la Siria del Segretario generale dell'ONU e della Lega Araba. Il 25 marzo 2012, Annan ha presentato alle due parti coinvolte nel conflitto un piano di pace che è stato accettato da entrambe il 1 aprile 2012. Il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione n. 2042 (2012) del 14 aprile 2012, ha fornito il proprio sostegno al piano di Annan, prevedendo l'invio di una missione di osservatori⁷⁰ per monitorare il rispetto del piano di pace, il quale, tuttavia, è rimasto quasi completamente inattuato, aggravando l'emergenza umanitaria. In particolare, il cessate il fuoco previsto dal piano è stato violato un mese dopo la sua entrata in vigore e non ha impedito il drammatico massacro di Hula della fine di maggio.

Le violenze sono così proseguite fino a toccare un tragico culmine il 21 agosto 2013, con il bombardamento di Ghouta, sobborgo ad est di Damasco, in cui è stato denunciato ed accertato l'uso di armi chimiche contro la popolazione civile, inclusi donne e bambini. Di fronte a ciò, il Consiglio di sicurezza è riuscito a superare la paralisi decisionale e ad adottare, il 27 settembre 2013, la risoluzione n. 2118 relativa alla messa in sicurezza e alla distruzione delle armi chimiche in Siria.

Come si vedrà nel capitolo III, al fine di dare attuazione a questa risoluzione, l'Unione europea ha ritenuto necessario introdurre un'importante deroga alle sanzioni imposte nei confronti della Siria, così da permettere agli Stati membri di fornire sostegno alle attività svolte dall'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche⁷¹.

⁷⁰ Il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione n. 2043 (2012) del 20 aprile 2012, ha autorizzato l'invio di 300 osservatori disarmati in Siria.

⁷¹ Si vedano a tale proposito la decisione 2013/760/PESC del Consiglio del 13 dicembre 2013 e la decisione 2014/74/PESC del Consiglio del 10 febbraio 2014, di cui si tratterà

CAPITOLO II

Le sanzioni adottate dall'Unione europea nei confronti della Siria e la tutela dei diritti umani fondamentali: il caso della Syrian Lebanese Commercial Bank SAL

SOMMARIO: 2.1 L'incidenza delle misure restrittive mirate sui diritti umani fondamentali dei soggetti colpiti. – 2.2 Le sanzioni contro la Syrian Lebanese Commercial Bank SAL. – 2.2.1 Nel merito della sentenza: il rispetto dei diritti di difesa, del diritto ad un equo processo e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. – 2.2.2 Nel merito della sentenza: l'obbligo di motivazione sufficiente e precisa. – 2.2.3 Nel merito della sentenza: la fondatezza della motivazione fornita dal Consiglio.

2.1 L'incidenza delle misure restrittive mirate sui diritti umani fondamentali dei soggetti colpiti

Tra le misure restrittive adottate dall'Unione europea nei confronti della Siria, al fine di sanzionare la violenta repressione operata dal regime, vi sono le cosiddette sanzioni mirate o *smart sanctions*, le quali colpiscono solo determinati soggetti e producono effetti soltanto nei loro confronti, tutelando così il resto della popolazione civile.

Per quanto riguarda questo tipo di sanzioni, un aspetto problematico concerne il rispetto dei diritti fondamentali dei soggetti designati poiché «le misure nelle quali si sostanziano le restrizioni sono per loro natura idonee ad incidere su diritti e libertà anche di rango primario all'interno dell'Unione europea»⁷².

A tale proposito, le misure restrittive adottate dall'Unione europea devono rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali, come il diritto ad un giusto processo e il diritto ad un ricorso effettivo, conformemente a

nel capitolo III, che modificano la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

⁷² N. LAZZERINI, *La tutela giurisdizionale degli individui rispetto agli atti PESC nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 1086 ss.

quanto sancito dall'art. 6 TUE ovvero all'obbligo di rispettare i diritti fondamentali che sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto dell'Unione⁷³.

Il principio della tutela dei diritti fondamentali dei soggetti colpiti da misure restrittive mirate è stato progressivamente affermato anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha fatto registrare progressi significativi soprattutto nell'ambito delle sanzioni adottate in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

In un primo momento, nelle sentenze *Yusuf e Kadi*⁷⁴ il Tribunale ha affermato che gli atti comunitari adottati in attuazione di una risoluzione ONU non potevano essere sindacati sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali, ad eccezione del rispetto dei diritti derivanti da norme imperative di *jus cogens*. Infatti, a giudizio del Tribunale, il controllo sulla legittimità interna del regolamento impugnato avrebbe implicato una verifica in via incidentale della legittimità della risoluzione stessa, in quanto le istituzioni comunitarie, nel dare attuazione alla decisione del Consiglio di sicurezza, agivano in base ad una competenza vincolata⁷⁵.

⁷³ Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE – Documento del Consiglio, 11205/12, del 15 giugno 2012.

⁷⁴ Sentenze del Tribunale di primo grado del 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakat International Foundation c. Consiglio e Commissione* e causa T-315/01, *Kadi c. Consiglio e Commissione*.

⁷⁵ B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 333 ss.

C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti umani*, Milano, 2010, p. 280 ss.

A. GIANELLI, *L'autonomia del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1078 ss.

L. PALADINI, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 341 ss.

Successivamente, nella sentenza *OMPI*⁷⁶ il Tribunale ha ammesso la possibilità di sindacare la legittimità degli atti comunitari in questione, sulla base del rispetto dei diritti fondamentali dei destinatari delle sanzioni, soltanto nel caso in cui il *listing* fosse stato gestito in maniera autonoma dall'Unione europea, escludendo così i casi in cui l'elenco fosse stato compilato dalle Nazioni Unite ed integralmente recepito dalle istituzioni comunitarie. In altre parole, il controllo di legittimità operato dal giudice sugli atti comunitari di attuazione delle risoluzioni ONU veniva ammesso solo nel caso in cui l'adozione di tali atti da parte delle istituzioni comunitarie fosse stata espressione non di un potere vincolato, bensì di un potere discrezionale⁷⁷.

Tuttavia, questa distinzione è stata eliminata dalla pronuncia della Corte di giustizia nella sentenza di appello *Kadi*⁷⁸, la quale ha annullato le precedenti sentenze *Yusuf e Kadi*. In tale occasione la Corte ha rovesciato completamente le conclusioni cui era giunto il Tribunale, affermando la propria competenza a sindacare la legittimità degli atti comunitari impugnati. Basando la propria argomentazione sull'autonomia del sistema giuridico comunitario rispetto a quello delle Nazioni Unite, la Corte ha precisato che la decisione dell'organo internazionale non poteva sottrarre l'atto comunitario di attuazione al sindacato di legittimità, almeno sotto il profilo del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario. Allo stesso tempo, sulla base della

⁷⁶ Sentenza del Tribunale di primo grado del 12 dicembre 2006, causa T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio*.

⁷⁷ A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite all'attuazione di sanzioni del Consiglio di sicurezza dopo la sentenza Kadi della Corte di giustizia*, in F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010, p. 112.

C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti umani*, Milano, 2010, p. 289 ss.

A. GIANELLI, *op. cit.*, p. 1078 ss.

L. PALADINI, *op. cit.*, p. 341 ss.

⁷⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea*.

separazione dei sistemi giuridici, la Corte ha escluso la possibilità di estendere il giudizio di legittimità anche alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza⁷⁹.

Al termine di questo percorso giurisprudenziale, la Corte ha così stabilito che, indipendentemente dall'origine della lista, il rispetto dei diritti fondamentali debba essere un requisito imprescindibile per l'adozione delle sanzioni⁸⁰.

In primo luogo, al fine di assicurare concretamente il rispetto dei diritti fondamentali delle persone e delle entità colpite da misure restrittive, come il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, l'operazione di *listing* deve basarsi su motivazioni chiare e precise⁸¹. L'elenco allegato all'atto che impone le sanzioni deve contenere, a fianco dei nominativi delle persone e delle entità designate, la motivazione del loro inserimento nella lista e le informazioni necessarie alla loro identificazione, in modo da evitare che le sanzioni si ripercuotano su persone o entità non designate⁸².

Spetta inoltre al Consiglio trasmettere la sua decisione e i motivi dell'inserimento nell'elenco alla persona o all'entità interessata, dando a quest'ultima la possibilità di presentare osservazioni. I soggetti colpiti dalle sanzioni possono infatti chiedere al Consiglio di rivedere la sua decisione, formulando osservazioni in merito al proprio inserimento nell'elenco. Nel caso in cui siano presentate osservazioni o si producano nuove prove sostanziali, il Consiglio è tenuto a riesaminare la decisione e

⁷⁹ E. CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1075 ss.

C. DI STASIO, *op. cit.*, p. 232 ss.

A. GIANELLI, *op. cit.*, p. 1078 ss.

⁸⁰ L. PALADINI, *op. cit.*, p. 341 ss.

⁸¹ Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE – Documento del Consiglio, 11205/12, del 15 giugno 2012.

⁸² Art. 6 della decisione 2011/273/PESC del Consiglio del 9 maggio 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

ad informarne la persona o l'entità interessata⁸³.

In ultima istanza, i destinatari delle sanzioni possono impugnare le misure che li riguardano dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. L'art. 275 TFUE, pur affermando che la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente in materia di politica estera e di sicurezza comune, ammette la possibilità che la Corte si pronunci «sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'art. 263, 4° comma, del presente Trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2, del trattato sull'Unione europea». Grazie a questa disposizione, i soggetti che si ritengono lesi dalle misure adottate nei loro confronti possono contestare sia i regolamenti che le decisioni PESC contenenti tali misure, al fine di ottenerne l'annullamento. In questo modo, la Corte può esercitare il proprio controllo diretto anche sugli atti PESC contenenti sanzioni e non più soltanto sugli atti comunitari di attuazione, come era invece previsto prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Ciò in ragione del fatto che le decisioni in questione sono idonee «ad incidere direttamente sulle sfere giuridiche soggettive dei singoli, a prescindere [...] dalla natura economica o meno delle restrizioni in concreto previste»⁸⁴. Poiché l'art. 6 TUE obbliga le istituzioni europee al rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto dell'Unione europea, atti emanati in violazione di tali diritti sono illegittimi e quindi suscettibili di essere annullati dalla Corte di giustizia dell'UE⁸⁵.

⁸³ Art. 5 della decisione 2011/273/PESC del Consiglio del 9 maggio 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

⁸⁴ N. LAZZERINI, *op. cit.*, p. 1086 ss.

⁸⁵ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, p. 45.

2.2 Le sanzioni contro la Syrian Lebanese Commercial Bank SAL

I ricorsi presentati dinanzi al Tribunale di primo grado sulla base di una presunta violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti e/o di una carenza di motivazione sono numerosi e alimentano una giurisprudenza ormai consolidata. Tra i ricorsi in questione troviamo quelli avanzati dalla Syrian Lebanese Commercial Bank SAL contro il Consiglio dell'Unione europea, attraverso i quali la ricorrente ha messo in discussione la legittimità delle misure restrittive adottate nei propri confronti e ha chiesto l'annullamento dei relativi atti normativi, nei limiti in cui tali atti incidono sulla propria situazione.

La Syrian Lebanese Commercial Bank SAL è una banca libanese il cui capitale è detenuto per l'84,2% dalla Commercial Bank of Syria, di proprietà dello Stato siriano. Entrambe le banche sono state inserite dal Consiglio negli elenchi delle persone e delle entità colpite dal congelamento dei fondi e delle risorse economiche, in virtù del loro legame con il regime siriano.

In particolare, con la decisione 2011/684/PESC del 13 ottobre 2011, il Consiglio ha deciso di inserire la Commercial Bank of Syria nell'elenco delle persone e delle entità colpite dalle misure restrittive adottate contro la Siria in quanto «banca statale che sostiene finanziariamente il regime». Al momento dell'adozione della decisione 2011/782/PESC del Consiglio del 1° dicembre 2011 che abroga la decisione 2011/273/PESC, il nome della Commercial Bank of Syria è stato mantenuto nel suddetto elenco, al quale il Consiglio ha provveduto ad aggiungere il nome della Syrian Lebanese Commercial Bank SAL, mediante la decisione di esecuzione 2012/37/PESC del 23 gennaio 2012, in quanto sussidiaria della Commercial Bank of Syria e quindi implicata nel finanziamento del regime. Per le stesse ragioni, con il regolamento (UE) n. 1011/2011 del 13 ottobre 2011, il Consiglio ha aggiunto la Commercial Bank of Syria all'elenco allegato al regolamento (UE) n. 442/2011, concernente misure

restrittive in considerazione della situazione in Siria. A seguito dell'adozione del regolamento (UE) n. 36/2012 del 18 gennaio 2012, che ha abrogato il regolamento (UE) n. 442/2011, le misure restrittive relative alla Commercial Bank of Syria sono state mantenute mentre il nome della Syrian Lebanese Commercial Bank SAL è stato aggiunto all'elenco mediante il regolamento di esecuzione (UE) n. 55/2012 del Consiglio del 23 gennaio 2012.

Come previsto dagli atti stessi, spetta al Consiglio comunicare agli interessati le misure adottate nei loro confronti mediante l'invio di una lettera dettagliata di notifica e/o la pubblicazione di un avviso nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Nella fattispecie, il 24 gennaio 2012 il Consiglio ha inviato alla ricorrente una lettera per mezzo della quale le notificava l'inserimento nell'elenco delle persone e entità colpite dalle misure restrittive nei confronti della Siria e lo stesso giorno ha pubblicato il relativo avviso nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Informata di ciò, la ricorrente ha presentato al Consiglio una richiesta di riesame con la quale negava la sua partecipazione al finanziamento del regime siriano.

Poiché con la decisione 2012/739/PESC del Consiglio del 29 novembre 2012 e con il regolamento di esecuzione (UE) n. 1117/2012 del Consiglio del 29 novembre 2012 le sanzioni nei confronti della Commercial Bank of Syria e della Syrian Lebanese Commercial Bank SAL sono state mantenute, il 30 novembre 2012 il Consiglio ha provveduto ad inviare alla ricorrente una lettera mediante la quale la informava della sua permanenza nell'elenco delle persone ed entità colpite da misure restrittive, provvedendo inoltre a pubblicare nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il relativo avviso. Per la seconda volta, mediante una lettera inviata al Consiglio il 14 dicembre 2012, la ricorrente ha contestato la sua permanenza nell'elenco suddetto.

Il 17 aprile 2012 la Syrian Lebanese Commercial Bank SAL ha

presentato un primo ricorso, registrato con il numero T-174/12, mentre il 13 febbraio 2013 ha avanzato un secondo ricorso, registrato con il numero T-80/13, tramite i quali ha chiesto l'annullamento degli atti sopra menzionati, nei limiti in cui tali atti incidono sulla sua situazione⁸⁶.

Le cause T-174/12 e T-80/13 sono state riunite ai fini della sentenza, con la quale il Tribunale ha respinto i ricorsi della Syrian Lebanese Commercial Bank SAL, condannandola alle spese. Il Tribunale ha infatti respinto tutti i motivi avanzati dalla ricorrente per contestare la legittimità delle misure restrittive adottate nei propri confronti. In particolare, i motivi addotti dalla ricorrente vertevano sulla violazione dei propri diritti di difesa, del diritto ad un equo processo e ad una tutela giurisdizionale effettiva, su un difetto di motivazione sufficiente e precisa e su un errore di valutazione circa la sua implicazione nel finanziamento del regime siriano.

2.2.1 Nel merito della sentenza: il rispetto dei diritti di difesa, del diritto ad un equo processo e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva

La ricorrente ha lamentato il fatto che, nonostante le numerose richieste, il Consiglio non le abbia mai comunicato gli elementi precisi e individualizzati sui quali si fondano il suo inserimento e il suo mantenimento negli elenchi delle persone colpite dalle misure restrittive nei confronti della Siria. In questo modo, la ricorrente denuncia una violazione dei diritti della difesa, del diritto ad un equo processo e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Le sanzioni mirate trovano la propria giustificazione in un addebito nei

⁸⁶ Decisione di esecuzione 2012/37/PESC, regolamento di esecuzione (UE) n. 55/2012, decisione 2012/739/PESC, regolamento di esecuzione (UE) n. 1117/2012. Inoltre, la ricorrente ha più volte chiesto e ottenuto di poter adeguare le proprie conclusioni nella causa T-80/13 al fine di aggiungere la richiesta di annullamento della decisione 2013/109/PESC, del regolamento di esecuzione (UE) n. 363/2013 e della decisione 2013/255/PESC.

confronti dei destinatari, cioè in una condotta o in una qualità particolare delle persone o delle entità colpite, e per questo richiedono il rispetto delle garanzie del *due process*⁸⁷. Tali garanzie sono espressamente sancite nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cui l'art. 6 TUE assegna il medesimo valore giuridico dei trattati.

A tale proposito, il Tribunale ricorda che il rispetto dei diritti della difesa nel corso di un procedimento che precede l'adozione di una misura restrittiva è sancito dall'art. 41 della Carta⁸⁸, mentre il principio della tutela giurisdizionale effettiva, riconosciuto quale principio generale del diritto dell'Unione europea che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, è ribadito dall'articolo 47 della Carta⁸⁹.

Secondo una giurisprudenza costante, rappresentata in modo particolare dalla sentenza di appello *Kadi*, «l'efficacia del controllo giurisdizionale, che deve poter avere ad oggetto [...] la legittimità dei motivi sui quali si è basata un'autorità dell'Unione per inserire il nome di una persona o entità negli elenchi dei destinatari delle misure restrittive adottate dalla suddetta autorità, implica che quest'ultima è tenuta a comunicare detti motivi alla persona o entità interessata, per quanto possibile, al momento in cui il suo inserimento è stato deciso, o, quantomeno, il più rapidamente possibile dopo tale decisione, al fine di consentire alla suddetta persona o entità di esercitare, entro i termini, il suo diritto di ricorso»⁹⁰.

La comunicazione dei suddetti i motivi consente ai destinatari delle

⁸⁷ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007, p. 88 ss.

⁸⁸ Articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: «Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Tale diritto comprende in particolare: il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio [...]».

⁸⁹ Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo [...]».

⁹⁰ Sentenza del Tribunale di primo grado del 4 febbraio 2014, cause riunite T-174/12 e T-80/13, *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Consiglio*.

misure restrittive di «difendere i loro diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se sia utile per loro adire il giudice dell'Unione»⁹¹. Inoltre, tale comunicazione consente al giudice di esercitare pienamente il controllo della legittimità dell'atto dell'Unione in questione.

Conformemente a tali premesse, negli atti rilevanti ai fini della presente sentenza⁹² è previsto che il Consiglio trasmetta la propria decisione e i motivi dell'inserimento nell'elenco alla persona o all'entità interessata, dando ad essa la possibilità di presentare osservazioni. Nella fattispecie, il Tribunale ha rilevato che il Consiglio, nell'adottare misure restrittive nei confronti della ricorrente, non ha violato né i diritti della difesa né il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Infatti, subito dopo la sua iscrizione nell'elenco, la Syrian Lebanese Commercial Bank SAL è stata informata dei motivi della sua inclusione mediante una lettera inviata direttamente dal Consiglio e la pubblicazione di un avviso formale sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, ed è stata invitata a formulare osservazioni in proposito.

Secondo il Tribunale, «il fatto che tale comunicazione sia avvenuta dopo il primo inserimento della ricorrente nell'elenco [...] non può essere considerato di per sé come una violazione dei diritti della difesa»⁹³. Infatti, conformemente alla sentenza di appello *Kadi*, una comunicazione preventiva sarebbe tale da compromettere l'efficacia delle misure di congelamento di fondi e risorse economiche imposte dall'UE in quanto

⁹¹ Sentenza *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Consiglio*, cit.

⁹² Articolo 21 della decisione 2011/782/PESC del Consiglio del 1° dicembre 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria e che abroga la decisione 2011/273/PESC; articolo 27 della decisione 2012/739/PESC del Consiglio del 29 novembre 2012, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria e che abroga la decisione 2011/782/PESC; articolo 30 della decisione 2013/255/PESC del Consiglio del 31 maggio 2012, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria; articolo 32 del regolamento (UE) n. 36/2012 del Consiglio del 18 gennaio 2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria e che abroga il regolamento (UE) n. 442/2011.

⁹³ Sentenza *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL c. Consiglio*, cit.

tali misure, per essere pienamente efficaci e raggiungere i propri obiettivi, necessitano dell'effetto sorpresa e dunque devono essere applicate con effetto immediato. Al contrario, la possibilità di far valere a posteriori le proprie opinioni dinanzi al Consiglio e al Tribunale è sufficiente a garantire il rispetto dei diritti della difesa della ricorrente.

Tuttavia, nella sentenza in esame il Tribunale riconosce che non è possibile invocare l'argomento dell'effetto sorpresa rispetto agli atti che hanno mantenuto il nome della ricorrente negli elenchi delle persone interessate dalle misure restrittive nei confronti della Siria. D'altro canto, «dalla giurisprudenza emerge che il diritto ad essere sentiti prima dell'adozione di atti che mantengono misure restrittive nei confronti delle persone già colpite dalle stesse presuppone che il Consiglio abbia accolto nuovi elementi a carico di tali persone»⁹⁴. Nel caso in esame, invece, il Consiglio non ha modificato la motivazione sulla quale si basava l'imposizione di misure restrittive nei confronti della ricorrente sicché il Consiglio non aveva l'obbligo di sentire la ricorrente prima dell'adozione di nuovi atti, rispetto ai quali la ricorrente avrebbe avuto comunque la possibilità di presentare osservazioni.

In conclusione, il Tribunale ha respinto i motivi avanzati dalla ricorrente ritenendo che essa, «sin dal momento del suo inserimento negli elenchi delle persone interessate dalle misure restrittive nei confronti della Siria, abbia potuto esercitare i suoi diritti della difesa e il suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva»⁹⁵.

2.2.2 Nel merito della sentenza: l'obbligo di motivazione sufficiente e precisa

Un altro dei motivi adottati dalla Syrian Lebanese Commercial Bank SAL a sostegno dei suoi ricorsi verte sulla presunta violazione, da parte del

⁹⁴ Sentenza *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL c. Consiglio*, cit.

⁹⁵ Sentenza *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL c. Consiglio*, cit.

Consiglio, dell'obbligo di motivare in maniera precisa e sufficiente la decisione di inserirla e mantenerla negli elenchi delle persone colpite dalle misure restrittive nei confronti della Siria. La ricorrente, infatti, sostiene che «la motivazione specifica che la riguarda viene formulata in termini ambigui e si limita alla constatazione della circostanza che essa è una controllata della [Commercial Bank of Syria], senza precisare come tale circostanza consenta di ritenere che essa partecipi al finanziamento del regime siriano»⁹⁶.

In generale, l'obbligo di motivare un atto pregiudizievole, come stabilito dall'articolo 296 TFUE⁹⁷, costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione europea, al quale si può derogare solo per ragioni imperative riguardanti la sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri o la condotta delle loro relazioni internazionali.

Di conseguenza, il Consiglio ha l'obbligo di «portare a conoscenza della persona o dell'entità interessata da misure restrittive le ragioni specifiche e concrete»⁹⁸, ovvero gli elementi di fatto e di diritto, sulla base delle quali ha deciso di adottare le misure in questione.

Nella fattispecie, il Consiglio ha motivato l'inserimento e il mantenimento della ricorrente nell'elenco delle persone e delle entità colpite dalle misure restrittive adottate nei confronti la Siria sulla base del vincolo di capitale esistente tra la ricorrente stessa e la Commercial Bank of Syria, e sulla base della partecipazione della ricorrente al finanziamento del regime.

Secondo il Tribunale, la prima parte della motivazione chiarisce in modo sufficiente che la ricorrente è stata inclusa nell'elenco in virtù del suo status di controllata della Commercial Bank of Syria. Ne è prova il fatto che la ricorrente abbia provveduto a contestare il criterio capitalistico su

⁹⁶ Sentenza *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL c. Consiglio*, cit.

⁹⁷ Art. 296 TFUE, secondo comma: «Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati».

⁹⁸ Sentenza *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL c. Consiglio*, cit.

cui si è basato il Consiglio, presentando elementi di prova volti a dimostrare la sua presunta indipendenza dalla Commercial Bank of Syria. Anche ammettendo, come sostenuto dalla ricorrente, che la motivazione relativa alla sua partecipazione al finanziamento del regime non sia sufficientemente chiara e precisa, il Tribunale ritiene che la prima frase della suddetta motivazione sia di per sé sufficiente per ritenere che il Consiglio abbia ottemperato al proprio obbligo di motivazione e respinge, di conseguenza, i motivi adottati dalla ricorrente.

2.2.3 Nel merito della sentenza: la fondatezza della motivazione fornita dal Consiglio

L'obbligo di motivare un atto non ha nulla a che vedere con la questione della fondatezza della motivazione poiché la motivazione di un atto consiste nell'esprimere in modo sufficientemente chiaro e preciso le ragioni su cui si fonda tale atto, senza entrare nel merito della legittimità delle ragioni addotte. Di conseguenza, la fondatezza della motivazione fornita dal Consiglio deve essere valutata separatamente, verificando se le ragioni addotte dal Consiglio per affermare l'implicazione della ricorrente nel finanziamento del regime siriano siano viziate da errori.

In particolare, «una soluzione realmente rispettosa dei diritti dell'uomo [...] non può non implicare l'obbligo per l'istituzione comunitaria interessata di valutare concretamente la fondatezza delle informazioni poste a fondamento dell'iscrizione in relazione alla loro pertinenza, affidabilità e riferibilità ai soggetti colpiti dalle sanzioni»⁹⁹.

Nel caso in esame, il Consiglio si è basato sul vincolo di capitale esistente tra la Syrian Lebanese Commercial Bank SAL e la Commercial Bank of Syria per sostenere che la ricorrente fosse implicata, quanto

⁹⁹ A. CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite all'attuazione di sanzioni del Consiglio di sicurezza dopo la sentenza Kadi della Corte di giustizia*, cit., p. 119.

meno in modo indiretto, nel finanziamento del regime. La ricorrente, al contrario, ha denunciato un errore manifesto di valutazione da parte del Consiglio e si è premurata di fornire le prove della sua presunta indipendenza dalla Commercial Bank of Syria. La ricorrente ha messo in luce il fatto che il proprio statuto affida la direzione unicamente al consiglio di amministrazione, che dal 2005 non ha più prestato fondi alla Commercial Bank of Syria e che tutte le transazioni da essa effettuate sono sottoposte al controllo della Banca del Libano.

Il Tribunale, da parte sua, ha ritenuto legittima la motivazione fornita dal Consiglio, basata sul criterio del vincolo di capitale quale stabilito nella sentenza della Corte del 13 marzo 2012, causa C-380/09 P, *Melli Bank c. Consiglio*. Infatti, la Commercial Bank of Syria detiene l'84,2% del capitale della Syrian Lebanese Commercial Bank SAL e ciò le permette di controllare l'assemblea generale della ricorrente, alla quale spetta il compito di eleggere i membri del consiglio di amministrazione.

Congelando i capitali e i beni della Commercial Bank of Syria, in quanto banca statale che sostiene finanziariamente il regime siriano, sussiste il rischio che essa possa esercitare pressioni sulle entità da essa detenute o controllate, al fine di eludere l'effetto delle misure restrittive che la riguardano. Il fatto che la ricorrente, dal 2005, non abbia distribuito dividendi alla Commercial Bank of Syria non impedisce a quest'ultima di decidere diversamente in futuro, in virtù dell'ampia maggioranza di cui dispone all'interno dell'assemblea generale.

Di conseguenza, potendo disporre dei capitali della ricorrente, è giusto ritenere che la Syrian Lebanese Commercial Bank SAL sia implicata, quanto meno indirettamente, nel finanziamento del regime e per questo predisporre il congelamento dei suoi fondi e delle sue risorse economiche. In altre parole, il criterio di *listing* non si basa su un comportamento autonomo della ricorrente ma sulla sua condizione di «persona associata» alla Commercial Bank of Syria che sostiene il

regime siriano¹⁰⁰.

Infine, il Tribunale ha sottolineato come il controllo esercitato dalla Banca del Libano sulle attività della ricorrente non sia significativo ai fini della sentenza in quanto concerne esclusivamente i fondi di cui la ricorrente dispone in Libano mentre le misure di congelamento imposte dal Consiglio riguardano i fondi di cui la ricorrente dispone nell'Unione.

Alla luce delle presenti considerazioni, anche in questo caso il Tribunale ha respinto i motivi avanzati dalla ricorrente.

Come in parte dimostrato dalla sentenza in esame, il criterio di *listing* su cui si basa il Consiglio per imporre misure restrittive mirate non sempre è chiaro ed evidente ma, al contrario, può presentare degli aspetti problematici.

In generale, il Consiglio adotta sanzioni mirate al fine di colpire in modo selettivo quei soggetti che sono considerati responsabili del comportamento statale che si intende sanzionare. Individuare le responsabilità dei soggetti designati non risulta particolarmente complesso nel caso in cui questi appartengano alle strutture governative o istituzionali dello Stato mentre il criterio di *listing* appare meno chiaro nel caso in cui i soggetti non rivestono cariche pubbliche¹⁰¹. Alla luce di ciò, l'individuazione dei destinatari delle sanzioni pone «problemi di tutela dei diritti fondamentali in misura tanto maggiore quanto minore è il grado di vicinanza tra destinatari e scopo della sanzione»¹⁰².

In altre parole, se i destinatari delle misure sono membri della *leadership*

¹⁰⁰ Gli atti tramite i quali sono state adottate le misure restrittive nei confronti della Siria prevedono infatti che siano congelati «tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dalle persone responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria, dalle persone o dalle entità che traggono vantaggio dal regime o lo sostengono, nonché dalle persone e dalle entità ad esse associate». Si veda a tale proposito l'art. 19 della decisione 2011/782/PESC, l'art. 25 della decisione 2012/739/PESC, l'art. 28 della decisione 2013/255/PESC e l'art. 15 del regolamento (UE) n. 36/2012.

¹⁰¹ L. PALADINI, *op. cit.*, p. 341 ss.

¹⁰² N. LAZZERINI, *op. cit.*, p. 1086 ss.

statale la ragione dell'adozione di sanzioni nei loro confronti si basa su un criterio oggettivo ovvero sul ruolo da essi formalmente ricoperto nel governo dello Stato¹⁰³. In questo caso, l'esistenza di un rapporto organico tra i soggetti designati e la condotta statale riprovevole tende «a far apparire, in linea di principio, non problematica l'incidenza della misura medesima sui diritti individuali»¹⁰⁴.

Più controverse sono invece le sanzioni adottate nei confronti dei familiari di funzionari e dirigenti statali, come è accaduto nel caso delle misure restrittive imposte dall'Unione europea contro la Birmania, «in quanto non si può qui procedere ad un'identificazione tra i comportamenti di questi individui e la condotta dello Stato contraria al diritto internazionale»¹⁰⁵.

Nello specifico del caso birmano, il signor Pye Phyo Tay Za è stato inserito nell'elenco delle «persone che beneficiano delle politiche economiche del Governo» e come tali colpite da misure restrittive, in quanto figlio di un amministratore delegato di due aziende considerate vicine all'apparato governativo birmano. Tay Za, tuttavia, ha presentato un ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea nel quale ha lamentato una carenza di motivazione dovuta alla genericità della formula utilizzata dal Consiglio per giustificare la sua inclusione nell'elenco dei destinatari delle sanzioni e ha denunciato la violazione dei suoi diritti fondamentali, in particolare del diritto di difesa, per la mancata comunicazione da parte del Consiglio delle prove e degli elementi a suo carico¹⁰⁶. Tuttavia, con la sentenza del 19 maggio 2010, resa nella causa T-181/08, *Tay Za c. Consiglio dell'Unione europea*, il Tribunale ha respinto il ricorso del ricorrente, il quale ha quindi

¹⁰³ L. PANTALEO, *Sanzioni «mirate» dell'Unione Europea contro uno Stato terzo e tutela dei diritti fondamentali degli individui*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 1143 ss.

¹⁰⁴ A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, cit., p. 92 ss.

¹⁰⁵ L. PALADINI, *op. cit.*, p. 341 ss.

¹⁰⁶ L. PANTALEO, *op. cit.*, p. 1143 ss.

presentato ricorso in appello.

Con la sentenza del 13 marzo 2012, resa nella causa C-376/10 P, *Tay Za c. Consiglio*, la Corte ha annullato la sentenza del Tribunale e ha accolto il ricorso del sig. Tay Za. Infatti, la Corte ha affermato che non potevano essere applicate misure restrittive a persone fisiche esclusivamente in virtù del loro legame familiare con persone collegate ai dirigenti del paese terzo nei cui confronti tali misure erano state adottate. In altre parole, la Corte ha inteso limitare le categorie di persone fisiche che possono essere colpite da misure restrittive mirate a quelle aventi un collegamento con il paese terzo in questione che s'impone con ogni evidenza.

Tale affermazione è stata invocata dalla Syrian Lebanese Commercial Bank SAL al fine di contestare la sua implicazione nel finanziamento del regime siriano ma il Tribunale, nella sentenza *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL c. Consiglio*, si è premurato di precisare che nessun elemento della sentenza *Tay Za c. Consiglio* può essere ritenuto idoneo a smentire il criterio del vincolo di capitale su cui si è basato il Consiglio per imporre misure restrittive nei confronti della ricorrente.

Per quanto riguarda la questione della legittimità del criterio di *listing* adottato dal Consiglio, è opportuno richiamare due recenti sentenze del Tribunale di primo grado dell'Unione europea, le quali hanno provveduto ad annullare le misure restrittive imposte nei confronti di determinate persone¹⁰⁷. Con la sentenza resa nella causa *Alchaar c. Consiglio*, il Tribunale ha annullato le sanzioni imposte nei riguardi del ricorrente in quanto fondate unicamente sul suo status di ex ministro siriano dell'economia e del commercio. Infatti, secondo il Tribunale, il Consiglio ha commesso un errore di valutazione nel ritenere che il signor Alchaar intrattenesse ancora stretti legami con il regime siriano dopo le sue

¹⁰⁷ Sentenza del Tribunale di primo grado del 3 luglio 2014, causa T-203/12, *Mohamad Nedal Alchaar c. Consiglio*.

Sentenza del Tribunale di primo grado del 16 luglio 2014, causa T-572/11, *Samir Hassan c. Consiglio*.

dimissioni dal governo, senza fornire a tale proposito indizi probatori sufficienti. Al contrario, il Consiglio ha indebitamente invertito l'onere della prova, addebitando al signor Alchaar di non aver dimostrato la propria estraneità dal regime siriano dopo le sue dimissioni.

Con la sentenza resa nell'ambito della causa *Hassan c. Consiglio*, il Tribunale ha annullato parzialmente l'iscrizione del ricorrente nell'elenco dei destinatari delle misure restrittive contro la Siria. In particolare, il Tribunale ha ritenuto che il Consiglio non avesse fornito le informazioni o gli elementi probatori necessari a dimostrare la presunta vicinanza del signor Hassan a uomini d'affari implicati nel finanziamento del regime siriano. Così facendo, il Consiglio non ha rispettato l'onere della prova che gli incombeva in virtù dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, così come interpretato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Kadi III*¹⁰⁸. Secondo la Corte, l'effettività del controllo giurisdizionale, quale sancita dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, è garantita solo qualora il giudice dell'Unione non si limiti alla valutazione dell'astratta verosimiglianza del motivi addotti dal Consiglio, ma provveda ad accertare l'esistenza di una base di fatto sufficientemente solida. La Corte ha inoltre ribadito che, in caso di contestazione, spetta all'autorità competente dell'Unione, quindi al Consiglio, dimostrare la fondatezza dei motivi posti a carico della persona interessata.

Le sentenze appena esaminate si pongono dunque in linea con la giurisprudenza dell'Unione in materia di tutela dei diritti fondamentali e, sulla scia della sentenza *Kadi II*, segnano un passo importante nell'affermare l'obbligo per il Consiglio di fornire una motivazione che si fondi su elementi chiari e concreti e di dimostrare tale fondatezza in caso di contestazione.

¹⁰⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, *Commissione, Consiglio, Regno Unito c. Kadi*.

CAPITOLO III

L'uso di armi chimiche in Siria e la reazione dell'Unione europea alla luce della risoluzione n. 2118 (2013) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

SOMMARIO: 3.1 Il contributo dell'Unione europea alla distruzione dell'arsenale chimico siriano: l'eccezione alla misura di congelamento dei fondi e delle risorse economiche. – 3.2 L'uso di armi chimiche in Siria e l'intervento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: alcuni elementi di ambiguità nella risoluzione n. 2118.

3.1 Il contributo dell'Unione europea alla distruzione dell'arsenale chimico siriano: l'eccezione alla misura di congelamento dei fondi e delle risorse economiche

Il conflitto siriano è tragicamente culminato il 21 agosto 2013 con l'attacco di Ghouta, alla periferia est di Damasco, nel quale è stato accertato l'uso di armi chimiche contro la popolazione civile, in particolare l'uso di missili terra-terra contenenti gas sarin.

L'Unione europea ha condannato con fermezza il terribile attentato, ritenendolo una violazione del diritto internazionale che configura un crimine di guerra e un crimine contro l'umanità. Di conseguenza, ha accolto con favore la decisione del Consiglio esecutivo dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche e la risoluzione n. 2118 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 27 settembre 2013, le quali hanno disposto la messa in sicurezza e lo smantellamento dell'arsenale chimico presente sul territorio siriano. L'Unione europea ha inoltre assicurato il proprio appoggio alla missione congiunta ONU-OPCW nello svolgimento dei suoi compiti e ha ribadito

il proprio impegno nel fornire assistenza¹⁰⁹.

Il 21 novembre 2013 il direttore generale dell'OPCW ha chiesto all'Unione europea di contribuire al fondo fiduciario per la Siria, istituito per finanziare le attività dell'OPCW. In risposta, il Consiglio ha provveduto ad adottare la decisione 2013/276/PESC del 9 dicembre 2013, nella quale ha ribadito il proprio sostegno alla risoluzione n. 2118 del Consiglio di sicurezza e alla decisione del Consiglio esecutivo dell'OPCW e ha affermato di voler contribuire ai costi connessi all'ispezione e alla verifica della distruzione delle armi chimiche siriane. In particolare, il Consiglio ha deciso di finanziare un progetto volto a fornire all'OPCW immagini satellitari e altre informazioni utili prodotte dal Centro satellitare dell'Unione (CSUE), al fine di garantire la sicurezza della missione congiunta ONU-OPCW¹¹⁰.

Successivamente, il Consiglio ha ritenuto necessario modificare la decisione 2013/255/PESC del 31 maggio 2013, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria, al fine di introdurre deroghe che consentano agli Stati membri di fornire sostegno alle attività svolte dall'OPCW per l'eliminazione delle armi chimiche in Siria. In particolare, il Consiglio ha deciso di derogare il divieto di vendita, fornitura, trasporto o esportazione di materiali, beni e tecnologie che potrebbero essere utilizzati a fini di repressione interna nel caso in cui uno Stato membro determini, previa consultazione dell'OPCW, che tali materiali sono destinati ad attività intraprese conformemente alla risoluzione n. 2118. Il Consiglio ha stabilito inoltre di non applicare il divieto di acquisto, importazione o trasporto di armamenti e di materiale connesso proveniente dalla Siria, relativamente alle armi chimiche e ai

¹⁰⁹ Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea del 21 ottobre 2013, 15064/13, sulla 3267^a sessione del Consiglio Affari esteri.

¹¹⁰ Decisione 2013/726/PESC del Consiglio del 9 dicembre 2013, a sostegno dell'UNSCR 2118 (2013) e della decisione EC-M-33/Dec.1 del Consiglio esecutivo dell'OPCW, nell'ambito dell'attuazione della strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

relativi materiali, in attuazione della risoluzione n. 2118 e delle decisioni del Consiglio esecutivo dell'OPCW¹¹¹.

L'impegno annunciato dall'Unione europea nel sostenere la missione congiunta ONU-OPCW, in particolare tramite il finanziamento del fondo fiduciario per la Siria, si è poi concretizzato attraverso l'introduzione di un'importante deroga alla misura di congelamento dei fondi e delle risorse economiche «appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dalle persone responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile in Siria, dalle persone o dalle entità che traggono vantaggio dal regime o lo sostengono, nonché dalle persone e dalle entità ad esse associate»¹¹².

Modificando ulteriormente la decisione 2013/255/PESC, il Consiglio ha dunque introdotto una deroga volta a consentire lo sblocco dei fondi e delle risorse economiche degli enti statali siriani e, in particolare, della Banca Centrale della Siria al fine di effettuare pagamenti per conto della Repubblica araba siriana all'OPCW per le attività connesse alla missione di verifica e di distruzione delle armi chimiche siriane¹¹³.

Poiché tale misura rientra nell'ambito delle competenze dell'Unione europea e la sua attuazione necessita di un'azione normativa da parte dell'Unione stessa, il Consiglio ha provveduto a modificare anche il regolamento (UE) n. 36/2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria, introducendo la possibilità, per le autorità competenti degli Stati membri, di autorizzare lo svincolo o la messa a disposizione di alcuni fondi congelati così da permettere alla Banca Centrale della Siria o ad altre entità di proprietà dello Stato siriano di effettuare pagamenti per conto della Repubblica araba siriana a favore

¹¹¹ Decisione 2013/760/PESC del Consiglio del 13 dicembre 2013, che modifica la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

¹¹² Decisione 2013/255/PESC del Consiglio del 31 maggio 2013, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

¹¹³ Decisione 2014/74/PESC del Consiglio del 10 febbraio 2014, che modifica la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

del fondo fiduciario dell'OPCW per la Siria¹¹⁴.

Tale eccezione al congelamento dei fondi e delle risorse economiche si aggiunge alle deroghe già previste dagli atti dell'Unione che impongono misure restrittive mirate nei confronti di determinate persone ed entità siriane.

Poiché la misura di congelamento mira a colpire la totalità dei beni e delle risorse finanziarie dei soggetti designati, essa è in grado di incidere in maniera consistente su un'ampia gamma di diritti, in particolare sui diritti di proprietà e sul diritto alla disponibilità dei propri beni, ma anche sul diritto alla vita e alla salute. In ragione di ciò, le decisioni del Consiglio prevedono sempre opportune deroghe al congelamento dei fondi e delle risorse economiche, a tutela delle necessità primarie dei soggetti colpiti. In particolare, è previsto che le autorità nazionali competenti possano sbloccare alcuni fondi qualora ritengano che essi siano necessari per soddisfare le esigenze di base delle persone designate e dei familiari a loro carico, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, locazioni o ipoteche, medicinali e cure mediche, imposte, premi assicurativi e servizi pubblici. Tali fondi possono altresì essere destinati al pagamento delle spese legali o delle spese di servizio connesse alla normale custodia dei fondi e delle risorse economiche congelate¹¹⁵.

Deroghe al congelamento dei fondi e delle risorse economiche possono essere previste, come nel caso della Siria, anche per scopi umanitari, quali la prestazione di assistenza, forniture mediche, alimenti o operatori umanitari. Per agevolare la prestazione di assistenza in Siria e per scongiurare il rischio che i fondi o le risorse economiche messi a disposizione siano utilizzati in modo improprio, il Consiglio ha disposto inoltre che tali risorse finanziarie siano sbloccate a favore delle Nazioni

¹¹⁴ Regolamento (UE) n. 124/2014 del Consiglio del 10 febbraio 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 36/2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria.

¹¹⁵ Decisione 2013/255/PESC, cit.

Unite, conformemente al piano dell'ONU per l'assistenza umanitaria in Siria (Syria Humanitarian Assistance Response Plan)¹¹⁶.

Infine, il Consiglio può decidere di introdurre deroghe al congelamento dei fondi e delle risorse economiche al fine di permettere agli Stati membri di adempiere ai propri obblighi internazionali¹¹⁷. Rispetto al caso siriano, il Consiglio ha appunto introdotto deroghe volte a permettere agli Stati membri di dare attuazione alla risoluzione n. 2118 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in particolare attraverso il sostegno fornito all'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche per le attività di disarmo in Siria.

In relazione a quanto detto, precisiamo che spetta al Consiglio introdurre negli atti che impongono misure restrittive le opportune disposizioni derogatorie ma spetta poi alle autorità competenti degli Stati membri concedere deroghe caso per caso, valutando tutti gli interessi coinvolti e provvedendo a stabilire le condizioni necessarie affinché tali deroghe non vadano ad annullare l'obiettivo delle sanzioni¹¹⁸.

Le iniziative intraprese dall'Unione europea al fine di contribuire alla distruzione delle armi chimiche siriane attuano la strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa adottata il 12 dicembre 2003 dal Consiglio europeo. Secondo tale strategia, l'Unione europea deve agire con risolutezza, utilizzando tutti gli strumenti e le politiche a sua disposizione al fine di prevenire, dissuadere, bloccare e, se possibile, eliminare i programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa. Viene inoltre ribadito l'impegno dell'UE a sostenere, attuare e rafforzare gli accordi e i trattati multilaterali esistenti

¹¹⁶ Decisione 2013/760/PESC, cit.

¹¹⁷ Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE – Documento del Consiglio, 11205/12, del 15 giugno 2012.

¹¹⁸ Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE – Documento del Consiglio, 11205/12, del 15 giugno 2012.

in materia di disarmo e non proliferazione, nonché a sostenere le istituzioni multilaterali incaricate della verifica del rispetto dei suddetti trattati. A tale proposito, la strategia sottolinea il ruolo cruciale della Convenzione sulle armi chimiche e dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche, aggiungendo che la politica dell'UE è volta a far sì che i divieti in materia di armi chimiche vengano dichiarati norme universalmente vincolanti del diritto internazionale¹¹⁹.

In effetti, l'Unione europea ha provveduto ad affermare il proprio sostegno alle attività dell'OPCW mediante l'adozione della decisione 2012/166/PESC, nella quale si legge che «gli obiettivi della strategia dell'UE sono complementari a quelli perseguiti dall'OPCW, nel contesto della responsabilità di quest'ultima per l'attuazione della CWC [Convenzione sulle armi chimiche]»¹²⁰.

Nell'ambito della crisi siriana, l'assistenza alla missione congiunta ONU-OPCW e il contributo al fondo fiduciario per la Siria, forniti dall'Unione europea, hanno dato concreta attuazione alle misure previste dal capitolo III della strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, tra le quali figura la possibilità di liberare risorse finanziarie per sostenere progetti condotti da istituzioni multilaterali. Come si è visto, tali risorse sono state messe a disposizione attraverso l'introduzione di una deroga alla misura di congelamento dei fondi delle entità siriane collegate al regime di Bashar al-Assad, sulla base della convinzione che il regime siriano abbia la responsabilità di coprire i costi associati alla distruzione dell'arsenale di armi chimiche¹²¹.

¹¹⁹ Documento del Consiglio dell'Unione europea del 10 dicembre 2003, 15708/03, contenente la strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

¹²⁰ Decisione 2012/166/PESC del Consiglio del 23 marzo 2012, a sostegno delle attività svolte dall'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW) nell'ambito dell'attuazione della strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

¹²¹ Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea del 20 gennaio 2014, 5425/14, sulla 3288^a sessione del Consiglio Affari esteri.

In conclusione, come si è visto nel capitolo I, di fronte ai violenti episodi di repressione perpetrati dal regime siriano nei confronti della popolazione civile la comunità internazionale non è riuscita a raggiungere l'unanimità necessaria per intervenire sicché l'Unione europea ha provveduto ad adottare autonomamente misure restrittive nei confronti della Siria. Di fronte all'accertato utilizzo di armi chimiche, invece, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è riuscito ad adottare all'unanimità una risoluzione che il Segretario generale dell'ONU Ban Ki-Moon ha definito «storica»¹²². In questo caso, per la prima volta dall'inizio del conflitto, l'Unione europea è intervenuta per dare attuazione ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza, la quale esorta gli Stati membri a fornire supporto, aiuti finanziari e assistenza al fine di rendere possibile l'attuazione del disarmo chimico della Siria da parte dell'OPCW e dell'ONU. La minaccia legata all'uso delle armi chimiche in Siria ha così ricevuto quella risposta di tipo multilaterale che l'Unione europea ritiene assolutamente necessaria nell'ambito della sicurezza, del disarmo e della non proliferazione¹²³.

3.2 L'uso di armi chimiche in Siria e l'intervento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: alcuni elementi di ambiguità nella risoluzione n. 2118

La risoluzione n. 2118 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 27 settembre 2013 ha segnato «un passo importante non solo nel conflitto siriano, ma anche nell'ambito della più generale lotta all'uso delle armi

¹²² La risoluzione n. 2118 è così definita in una lettera del Segretario generale dell'ONU al Presidente del Consiglio di sicurezza del 7 ottobre 2013, UN Doc. S/2013/591.

¹²³ L'Unione europea ha affermato chiaramente l'importanza di un approccio multilaterale in materia di disarmo e non proliferazione nella strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

chimiche nei confronti della popolazione civile»¹²⁴.

Tale risoluzione ha inoltre consentito all'Organizzazione delle Nazioni Unite «di riconquistare una posizione centrale nella crisi almeno per il ruolo di mediazione esercitato per la messa in sicurezza e lo smaltimento dell'arsenale e dei prodotti chimici [...]»¹²⁵.

L'adozione della risoluzione n. 2118, tuttavia, è stata possibile solo a seguito del compromesso raggiunto tra Russia e Stati Uniti in merito all'eliminazione dell'arsenale chimico siriano. Infatti, la risoluzione riflette l'intesa che Stati Uniti e Russia hanno raggiunto a Ginevra il 14 settembre 2013, la quale «ha determinato il passaggio da un possibile intervento militare unilaterale degli Stati Uniti in Siria, ad una soluzione diplomatica condivisa, che prevede un ruolo centrale per due organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e l'Organizzazione per la Proibizione delle Armi Chimiche»¹²⁶. Prima di raggiungere il compromesso di Ginevra, infatti, gli Stati Uniti avevano minacciato di intervenire unilateralmente, senza attendere l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, in quanto ritenevano che l'utilizzo di armi chimiche, considerato un crimine contro l'umanità, legittimasse il ricorso all'uso della forza. D'altra parte, il Consiglio di sicurezza non poteva concedere tale autorizzazione a causa della minaccia di veto della Russia, alleata del regime di Bashar al-Assad e per questo contraria ad adottare risoluzioni ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Il carattere compromissorio della risoluzione fa sì che essa presenti alcune ambiguità sia sotto il profilo sostanziale che sotto il profilo giuridico.

Un primo elemento critico riguarda l'accertamento o, per meglio dire, il

¹²⁴ M. CASTELLANETA, *Consiglio di sicurezza, armi chimiche e crisi siriana: luci ed ombre* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 793 ss.

¹²⁵ M. CASTELLANETA, *op. cit.*, p. 793 ss.

¹²⁶ I.R. PAVONE, *La Siria e le armi chimiche: la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2118 (2013)* in *La Comunità Internazionale*, 2013, p. 715 ss.

mancato accertamento della responsabilità per l'uso delle armi chimiche in Siria. Il Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon, il quale dispone del potere di investigare sull'utilizzo di armi chimiche, biologiche e tossiche in violazione del Protocollo di Ginevra¹²⁷ e della Convenzione sulle armi chimiche¹²⁸, ha istituito una commissione di inchiesta con il compito di accertare l'uso di armi chimiche nell'attacco di Ghouta. Il rapporto preliminare degli ispettori ONU del 13 settembre 2013, poi confermato dal rapporto finale del 12 dicembre 2013, ha confermato l'utilizzo di armi chimiche contro bambini e altri civili. Tuttavia, i rapporti degli ispettori ONU non hanno individuato i responsabili della strage né, di conseguenza, sono riusciti a chiarire se l'uso di armi chimiche avvenuto a Ghouta sia imputabile al regime di Bashar al-Assad, come sostengono gli Stati Uniti, oppure alle forze ribelli, come invece ritiene la Russia. Quest'ultima, infatti, sostiene che i ribelli avrebbero agito al fine di spingere gli Stati Uniti ad intervenire militarmente nel conflitto.

Dovendo tenere in considerazione la posizione della Russia, la risoluzione n. 2118 evita di attribuire espressamente la responsabilità per l'uso di armi chimiche al regime siriano in quanto stabilisce che l'obbligo di provvedere al disarmo è rivolto non soltanto nei confronti del regime di Bashar al-Assad ma anche nei confronti di tutti gli altri gruppi armati coinvolti nel conflitto. In altre parole, «[...] in ragione dell'ottica di compromesso che caratterizza la risoluzione, [è] stato sacrificato l'aspetto relativo all'accertamento della responsabilità penale degli autori di crimini contro la popolazione civile, anche con riguardo all'uso delle indicate armi»¹²⁹.

¹²⁷ Protocollo di Ginevra del 17 giugno 1925 relativo al divieto di impiego in guerra di gas asfissianti, tossici o simili e di mezzi batteriologici.

¹²⁸ Convenzione di Parigi del 13 gennaio 1993 sulla proibizione dello sviluppo, produzione, stoccaggio e uso di armi chimiche e sulla loro distruzione.

¹²⁹ M. CASTELLANETA, *op. cit.*, p. 793 ss.

La risoluzione, infatti, afferma che i responsabili dell'uso di armi chimiche devono risponderne ma non contiene alcuna disposizione che operi in tal senso. A tale proposito, l'uso di armi chimiche contro la popolazione civile non è stato qualificato come un crimine contro l'umanità e non sono state prese misure per il deferimento della situazione siriana alla Corte penale internazionale¹³⁰.

Quanto al contenuto, la risoluzione n. 2118 ha imposto la messa in sicurezza e lo smantellamento delle armi chimiche presenti nel territorio siriano, conformemente alla decisione EC-M-33/Dec.1 del Consiglio esecutivo dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche del 27 settembre 2013, il cui testo è allegato alla risoluzione stessa. In particolare, la risoluzione dispone il divieto per la Repubblica araba siriana di usare, sviluppare, produrre, acquisire, immagazzinare o detenere armi chimiche e di trasferirle ad altri Stati o ad attori non statali. Secondo quanto stabilito dalla risoluzione, tutte le parti in Siria hanno l'obbligo di cooperare con le Nazioni Unite e l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche, accogliendo il personale della missione congiunta ONU-OPCW, permettendogli di operare in un contesto di sicurezza e garantendogli la possibilità di effettuare ispezioni costanti e periodiche. La risoluzione esorta gli Stati membri a fornire supporto, compreso personale, esperienza tecnica, informazioni, attrezzature e altri servizi, oltre ad aiuti finanziari e assistenza; autorizza inoltre gli Stati membri ad acquisire, controllare, trasportare, trasferire e distruggere in modo tempestivo e sicuro le armi chimiche che l'OPCW ritiene

¹³⁰ Secondo Ronzitti, il divieto dell'uso di armi chimiche durante una guerra civile si impone non soltanto nei confronti del regime di Assad ma anche dei ribelli, i quali sono passibili di essere condannati come criminali di guerra qualora violino tale divieto. Per questo Ronzitti sostiene la necessità di deferire alla Corte penale internazionale la "situazione" siriana nel suo complesso, esattamente come era avvenuto nel caso libico, e non soltanto il presidente Bashar al-Assad e il suo entourage. A tale proposito si veda N. RONZITTI, *Siria, le labili ragioni di un intervento*, 2013, www.affarinternazionali.it, reperibile on line.

necessarie al fine di procedere al disarmo chimico della Siria¹³¹.

Il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione n. 2118 all'unanimità, ottenendo l'appoggio della stessa Siria la quale, sotto le pressioni di Mosca, aveva già presentato, il 14 settembre 2013, la richiesta di adesione alla Convenzione sulle armi chimiche e si era impegnata ad applicarla fin da subito, in attesa dell'entrata in vigore fissata per il 14 ottobre 2013. Tale Convenzione prevede il divieto di sviluppo, produzione, stoccaggio e impiego di armi chimiche e la loro distruzione, imponendo agli Stati firmatari l'obbligo di distruggere gli arsenali esistenti e di smantellare gli impianti di produzione.

Poiché quando è avvenuto il bombardamento di Ghouta la Siria non aveva ancora aderito alla Convenzione sulle armi chimiche, essa «[...] non era vincolata ad alcun obbligo pattizio implicante il divieto di utilizzo di armi chimiche nel contesto di una guerra civile. Tuttavia, la Siria ha violato sia le norme consuetudinarie che ne proibiscono l'utilizzo, sia norme non scritte di diritto umanitario che vietano l'uccisione indiscriminata di civili nel contesto di conflitti armati non-internazionali»¹³². Sul piano più prettamente giuridico, la risoluzione stessa afferma che l'uso di armi chimiche costituisce una grave violazione del diritto internazionale.

Come si è già accennato, il compromesso raggiunto all'interno del Consiglio di sicurezza fa sì che la risoluzione presenti delle ambiguità anche in merito al fondamento giuridico delle misure adottate. Infatti, la Russia ha permesso al Consiglio di sicurezza di adottare la risoluzione n. 2118 ma, in cambio, ha preteso ed ottenuto che tale risoluzione non venisse adottata sulla base delle disposizioni contenute nel capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

¹³¹ M. SOSSAI, *Ipoteca dell'ONU sulla Siria*, 2013, www.affarinternazionali.it, reperibile on line.

¹³² I.R. PAVONE, *op. cit.*, p. 715 ss.

Tuttavia, la risoluzione sembra richiamare l'art. 39 della Carta ONU quando afferma più volte che l'uso di armi chimiche, in Siria e in ogni altro luogo, costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Inoltre, considerando il contenuto sostanziale della risoluzione è possibile notare che «[...] le condizioni e gli obblighi previsti non sono in verità molto diversi da quelli enunciati in altre risoluzioni che sono state generalmente ricondotte, anche grazie all'esplicito richiamo al capitolo VII, all'art. 41 della Carta»¹³³. Infatti, l'analisi casistica mostra la tendenza, da parte del Consiglio di sicurezza, ad adottare misure assai diverse sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 41 della Carta ONU, al fine di ristabilire la pace e la sicurezza internazionale¹³⁴.

Nonostante alcuni elementi della risoluzione sembrino conformi alle disposizioni del capitolo VII della Carta ONU, la base giuridica delle misure vincolanti decise dal Consiglio di sicurezza si trova nell'art. 25 della Carta ONU, espressamente richiamato nel testo della risoluzione, il quale afferma che gli Stati membri delle Nazioni Unite convengono di accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza, in conformità alle disposizioni della Carta.

Poiché la risoluzione non è stata adottata sulla base del capitolo VII della Carta ONU, nel caso in cui la Siria violasse gli obblighi fissati dalla risoluzione verrebbe meno la possibilità di applicare misure coercitive in maniera immediata e automatica. Tale implicazione «[...] è un evidente segnale della vittoria dell'impostazione della Federazione russa, che sembra così aver ripreso un ruolo centrale all'interno del Consiglio di sicurezza»¹³⁵.

Tuttavia, nel caso di inadempimento da parte della Siria degli obblighi

¹³³ A. BUFALINI, *Sul fondamento giuridico delle misure adottate dal Consiglio di sicurezza con la ris. 2118 (2013) sulla situazione in Siria* in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 206 ss.

¹³⁴ A. BUFALINI, *op. cit.*, p. 206 ss.

¹³⁵ M. CASTELLANETA, *op. cit.*, p. 793 ss.

sanciti dalla risoluzione, compreso il trasferimento o l'uso di armi chimiche da parte di qualsiasi soggetto, il Consiglio potrebbe decidere di imporre misure coercitive adottando una risoluzione sulla base del capitolo VII della Carta ONU. Allo stesso modo, nel caso di violazione degli obblighi previsti dalla decisione EC-M-33/Dec.1 del Consiglio esecutivo dell'OPCW, ai sensi dell'art. VIII della Convenzione sulle armi chimiche, l'OPCW potrebbe deferire la questione al Consiglio di sicurezza e quest'ultimo potrebbe adottare una risoluzione ai sensi del capitolo VII della Carta ONU per imporre le adeguate sanzioni. «In questo modo, da un lato, Putin ha assicurato una copertura ad Assad, e, dall'altro lato, però, ha previsto una forma di pressione sul Governo siriano avvertendolo di non essere disponibile a perdere la faccia dopo l'impegno in prima persona nella crisi siriana»¹³⁶.

La necessità di porre fine all'uso di armi chimiche e di procedere al loro smantellamento, pienamente realizzabile solo con l'appoggio e la collaborazione del regime siriano, potrebbe spiegare alcuni elementi contraddittori della risoluzione che sembrano "tutelare" il governo di Bashar al-Assad.

In ogni caso, la risoluzione n. 2118 ha segnato un passo importante nella lotta all'uso delle armi chimiche poiché ha provveduto ad affermare che l'uso delle armi chimiche costituisce, in ogni luogo e in ogni circostanza, una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Inoltre, la risoluzione ha rivolto il divieto di uso delle armi chimiche e l'obbligo di disarmo anche ad attori non statali. Tuttavia, rimane il fatto che le misure previste dalla risoluzione, essendo rivolte solo ad un particolare tipo di arma, non sono sufficienti a garantire la sicurezza della popolazione civile, tanto più che nella risoluzione non è prevista alcuna misura concreta per far fronte all'emergenza umanitaria.

¹³⁶ M. CASTELLANETA, *op. cit.*, p. 793 ss.

CONCLUSIONI

L'indagine appena conclusa ha voluto analizzare sotto vari profili l'insieme delle misure restrittive imposte dall'Unione europea nei confronti della Siria al fine di mettere in luce eventuali specificità del caso siriano rispetto alla prassi e alla giurisprudenza in materia di sanzioni contro Stati terzi.

Le sanzioni adottate dall'Unione europea nei confronti della Siria si attestano in continuità con la prassi in materia. Sebbene nella maggior parte dei casi l'Unione europea intervenga per dare attuazione ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, come è avvenuto nel caso della Libia¹³⁷, la prassi mostra non pochi casi in cui l'Unione intraprende azioni unilaterali ovvero adotta misure restrittive in modo autonomo, esattamente come è successo per le sanzioni contro la Siria e, ancor più recentemente, contro la Russia¹³⁸.

Come si è visto nel primo capitolo, le sanzioni cui l'Unione ha fatto ricorso rientrano tra le misure tipiche di un'azione volta a sanzionare una certa condotta statale, quali ad esempio l'embargo sulle armi e sul petrolio. Anche l'adozione di sanzioni mirate, come il congelamento dei capitali e delle risorse economiche o il divieto di viaggio, rientra ormai in una prassi consolidata, volta a colpire solo determinate persone o entità considerate responsabili del comportamento statale, al fine di preservare la popolazione civile dalle conseguenze negative che potrebbero scaturire dall'applicazione generalizzata e indiscriminata di alcune misure.

¹³⁷ Si veda, ad esempio, la decisione 2011/137/PESC del Consiglio del 28 febbraio 2011 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia, che attua la risoluzione 1970 (2011) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

¹³⁸ Si veda, ad esempio, la decisione 2014/512/PESC del Consiglio del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

Rispetto alla giurisprudenza relativa alla tutela dei diritti fondamentali in materia di sanzioni, si collocano in una posizione di sostanziale conformità le pronunce del Tribunale di primo grado dell'Unione europea occorse in seguito ai ricorsi presentati da persone ed entità siriane contro le misure restrittive imposte dal Consiglio nei loro confronti. Infatti, come si è visto nelle sentenze analizzate nel secondo capitolo, il Tribunale ha più volte richiamato considerazioni già formulate dalla Corte di giustizia in alcuni importanti casi giudiziari, in primis nel caso *Kadi*¹³⁹.

In particolare, nella sentenza *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL c. Consiglio*¹⁴⁰, il Tribunale ha ribadito l'obbligo per il Consiglio di rispettare i diritti della difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva dei soggetti colpiti da misure restrittive mirate, in quanto principi generali del diritto dell'Unione che derivano dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri e quali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, conformemente a quanto stabilito dall'art. 6 TUE. Al fine di assicurare il rispetto dei diritti della difesa, tra cui il diritto di ricorso, il Tribunale ha ribadito inoltre l'obbligo per il Consiglio di comunicare alla persona o all'entità designata la motivazione alla base dell'operazione di *listing*, nel momento in cui il suo inserimento è stato deciso o, quantomeno, il più rapidamente possibile dopo tale decisione, indicando le ragioni specifiche e concrete che lo hanno portato a prendere tale decisione. Per quanto riguarda invece il controllo giurisdizionale sulla legittimità della motivazione

¹³⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio*.

¹⁴⁰ Sentenza del Tribunale di primo grado del 4 febbraio 2014, cause riunite T-174/12 e T-80/13, *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL c. Consiglio*.

fornita dal Consiglio, nelle recenti sentenze *Alchaar c. Consiglio*¹⁴¹ e *Hassan c. Consiglio*¹⁴², richiamandosi a quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Kadi II*¹⁴³, il Tribunale ha ribadito che il giudice dell'Unione non può limitarsi a constatare l'astratta verosimiglianza dei motivi adottati dal Consiglio ma deve verificare la fondatezza di tali motivi, sulla base degli indizi probatori che devono essere forniti dal Consiglio stesso.

In questo modo, le sentenze del Tribunale sono andate a rafforzare un percorso giurisprudenziale ricco e complesso, il quale ha sancito l'obbligo per le istituzioni europee di garantire la piena tutela dei diritti fondamentali dei destinatari delle sanzioni.

Ma il regime di misure restrittive adottato nei confronti della Siria presenta anche un importante elemento di novità, rappresentato dalle deroghe che il Consiglio ha ritenuto necessario introdurre per far fronte ad una particolare situazione di emergenza ovvero all'accertato uso di armi chimiche in Siria.

A seguito dell'attacco chimico del 21 agosto 2013, la comunità internazionale, fino ad allora incerta e divisa rispetto ad un eventuale intervento nel conflitto siriano, ha trovato l'unanimità necessaria ad agire. Grazie infatti all'intesa raggiunta tra Stati Uniti e Russia, e alle pressioni esercitate da quest'ultima sul regime di Bashar al-Assad, si è giunti ad una soluzione diplomatica condivisa volta a contrastare ed impedire l'uso di armi chimiche contro la popolazione civile. In particolare, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha provveduto ad adottare la risoluzione n. 2118 (2013), la quale, configurando l'uso di

¹⁴¹ Sentenza del Tribunale di primo grado del 3 luglio 2014, causa T-203/12, *Mohamad Nedal Alchaar c. Consiglio*.

¹⁴² Sentenza del Tribunale di primo grado del 16 luglio 2014, causa T-572/11, *Samir Hassan c. Consiglio*.

¹⁴³ Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, *Commissione, Consiglio, Regno Unito c. Kadi*.

armi chimiche in Siria come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, ha sancito la messa in sicurezza e lo smaltimento delle armi chimiche presenti sul territorio siriano, conformemente alla decisione EC-M-33/Dec.1 dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW).

Alla luce del contesto politico internazionale, della gravità della situazione e delle posizioni assunte dall'Unione europea in materia di disarmo e non proliferazione¹⁴⁴, il Consiglio ha ritenuto opportuno dare attuazione alla risoluzione n. 2118 attraverso l'introduzione di alcune deroghe alle misure restrittive adottate nei confronti della Siria. Al fine di permettere agli Stati membri di fornire il proprio sostegno alle attività svolte dall'OPCW, il Consiglio ha introdotto una deroga all'embargo sulle armi, così da permettere agli Stati di importare armi chimiche e materiali connessi provenienti dalla Siria, in modo da poter provvedere alla loro distruzione¹⁴⁵. In aggiunta, il Consiglio ha introdotto anche un'importante deroga alla misura di congelamento dei fondi e delle risorse economiche, concedendo l'autorizzazione a sbloccare i fondi di alcune entità siriane, al fine di effettuare pagamenti per conto della Repubblica araba siriana a favore dell'OPCW, per le attività connesse alla missione di verifica e distruzione delle armi chimiche presenti in Siria¹⁴⁶.

In questo modo, mentre l'adozione di misure restrittive nei confronti della Siria si configura come un'azione unilaterale intrapresa dall'Unione europea in un contesto politico internazionale indeciso e frammentato,

¹⁴⁴ Si veda a tale proposito la decisione 2013/726/PESC del Consiglio del 9 dicembre 2013, a sostegno dell'UNSCR 2118 (2013) e della decisione EC-M-33/Dec.1 del Consiglio esecutivo dell'OPCW, nell'ambito dell'attuazione della strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

¹⁴⁵ Decisione 2013/760/PESC del Consiglio del 13 dicembre 2013, che modifica la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

¹⁴⁶ Decisione 2014/74/PESC del Consiglio del 10 febbraio 2014, che modifica la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria.

l'introduzione delle disposizioni derogatorie sopra citate si inserisce all'interno di una strategia multilaterale di intervento condivisa dall'intera comunità internazionale e perfettamente conforme agli obiettivi e agli impegni dell'Unione in materia di disarmo e non proliferazione.

Il contesto internazionale permette, forse, di comprendere meglio l'impatto che le misure restrittive adottate dall'Unione europea hanno avuto sulla crisi siriana.

Come si è visto, l'obiettivo delle sanzioni è quello di generare un cambiamento nella politica o nelle attività del paese, delle entità o delle persone cui sono dirette. Nel caso della Siria, l'Unione europea ha ritenuto necessario adottare misure restrittive al fine di indurre il regime di Bashar al-Assad a porre fine alla brutale repressione messa in atto nei confronti della popolazione civile. Tuttavia, le sanzioni non hanno dato i risultati auspicati dal momento che il regime siriano, rimasto al potere grazie all'appoggio dell'esercito, ha proseguito la sua politica repressiva. D'altra parte, se è pur vero che la Lega Araba e alcuni Paesi come gli Stati Uniti hanno anch'essi adottato misure restrittive nei confronti della Siria, è mancata un'azione unitaria da parte della comunità internazionale.

Al contrario, l'intervento unanime del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite contro l'uso di armi chimiche ha dato avvio ad un programma di smantellamento dell'arsenale chimico siriano a cui ha preso parte l'intera comunità internazionale e che sembra oggi aver dato i suoi frutti. Infatti, nonostante le difficoltà, il 1 ottobre 2014 il Direttore generale dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche ha annunciato il successo della missione congiunta ONU-OPCW ovvero la completa distruzione degli agenti tossici e delle sostanze chimiche appartenenti al regime di Assad.

Nonostante questo piccolo successo, la crisi siriana non è stata risolta né sembra destinata a risolversi in tempi brevi. Il presidente Bashar al-Assad resta saldamente al potere e, anzi, la sua posizione sembra essersi rafforzata alla luce dei recenti sviluppi. Infatti, il gruppo islamico estremista dell'Isis (Islamic State of Iraq and Greater Syria), in lotta non solo contro il governo di Damasco ma anche contro i ribelli più moderati, rappresenta oggi una nuova e temibile minaccia che sta catalizzando su di sé la preoccupazione della comunità internazionale, distogliendo così l'attenzione dall'operato del regime siriano.

BIBLIOGRAFIA

BARTOLONI, *Commento all'art. 29 TUE*, in TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 261 ss.

BARTOLONI, *Commento all'art. 215 TFUE*, in TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 1752 ss.

BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche e sanzioni UE nei confronti di persone, o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 222 ss.

BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012.

BARTOLONI, *Sulla natura della competenza della Comunità ad adottare misure restrittive nei confronti di Stati terzi*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, p. 271 ss.

BUFALINI, *Sul fondamento giuridico delle misure adottate dal Consiglio di sicurezza con la ris. 2118 (2013) sulla situazione in Siria* in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 206 ss.

CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1075 ss.

CASTELLANETA, *Consiglio di sicurezza, armi chimiche e crisi siriana: luci ed ombre* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 793 ss.

CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007.

CIAMPI, *Le garanzie processuali fondamentali dell'Unione europea quale limite all'attuazione di sanzioni del Consiglio di sicurezza dopo la sentenza Kadi della Corte di giustizia*, in SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010, p. 105 ss.

CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 333 ss.

DENYS, *Mesures restrictives (Syrie)*, in *Europe*, Aprile 2014.

DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti umani*, Milano, 2010.

FORTUNATO, GODANO, *Commento all'art. 75 TFUE*, in TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 821 ss.

GIANELLI, *L'autonomia del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1078 ss.

LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, 2002.

LAZZERINI, *La tutela giurisdizionale degli individui rispetto agli atti PESC nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 1086 ss.

MARCHISIO, *Il primato della Carta e la Comunità europea*, in SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010, p. 87 ss.

NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005.

PALADINI, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 341 ss.

PANTALEO, *Sanzioni “mirate” dell'Unione Europea contro uno Stato terzo e tutela dei diritti fondamentali degli individui*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 1143 ss.

PAVONE, *La Siria e le armi chimiche: la risoluzione del Consiglio di sicurezza 2118 (2013)*, in *La Comunità Internazionale*, 2013, p. 715 ss.

PAVONE, *La situazione in Siria e la risoluzione dell'Assemblea Generale del 16 febbraio 2012*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 425 ss.

POLI, *La base giuridica delle misure dell'UE di congelamento dei capitali nei confronti di persone fisiche o giuridiche o entità non statali che appoggiano il terrorismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 89 ss.

RONZITTI, *Siria, le labili ragioni di un intervento*, 2013, www.affarinternazionali.it.

SOSSAI, *Ipoteca dell'ONU sulla Siria*, 2013, www.affarinternazionali.it.

VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010.