



TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
SODUD PRVNÍHO STUPNĚ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
GERICHT ERSTER INSTANZ DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
EUROOPA ÜHENDUSTE ESIMESE ASTME KOHUS
ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
COURT OF FIRST INSTANCE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
CÚIRT CHÉADCHÉIME NA GÓMHPHOBAL EORPACH
TRIBUNALE DI PRIMO GRADO DELLE COMUNITÀ EUROPEE
EIROPAS KOPIENU PIRMĀS INSTANCES TIESA

EUROPOS BENDRIŲ PIRMOSIOS INSTANCIJOS TEISMAS
EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA
IL-QORT TAL-PRIMĪSTANZA TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ
GERECHT VAN EERSTE AANLEG VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN
SĄD PIERWSZEJ INSTANCIJ WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
SÚD PRVÉHO STUPŇA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTEV
SODIŠČE PRVE STOPNJE EVROPSKIH SKUPNOSTI
EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS FÖRSTAINSTANSRÄTT

Stampa e Informazione

COMUNICATO STAMPA n° 79/05

21 settembre 2005

Sentenza del Tribunale di primo grado nelle cause riunite T-306/01 e T-315/01

Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation e Yassin Abdullah Kadi / Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO PRONUNCIA LE SUE PRIME SENTENZE SUGLI ATTI ADOTTATI NELL'AMBITO DELLA LOTTA CONTRO IL TERRORISMO

La Comunità europea è competente a imporre il congelamento dei capitali di privati nell'ambito della lotta contro il terrorismo internazionale. Purché siano richieste dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, tali misure sfuggono in gran parte al controllo giurisdizionale. Esse non violano i diritti fondamentali della persona umana riconosciuti a livello universale.

Secondo la Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza ha il compito di mantenere la pace e la sicurezza internazionali. I membri dell'ONU devono eseguire le sue decisioni direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali di cui siano membri.

Prima e dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, il Consiglio di sicurezza ha adottato varie risoluzioni riguardanti i talibani, Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda e le persone ed entità loro associate. Tutti gli stati membri dell'ONU sono invitati a congelare i capitali e le altre risorse finanziarie controllate direttamente o indirettamente da tali persone ed entità. Un comitato per le sanzioni è incaricato di individuare i soggetti interessati e le risorse finanziarie da congelare e di esaminare le richieste di deroga.

Tali risoluzioni sono state attuate nella Comunità da taluni regolamenti del Consiglio¹ che dispongono il congelamento dei capitali delle persone ed entità interessate. Queste ultime sono inserite in un elenco allegato ai regolamenti, che è regolarmente rivisto dalla

¹ Attualmente il regolamento (CE) del Consiglio 27 maggio 2002, n. 881, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 (GU L 139, pag. 9).

Commissione, sulla base degli aggiornamenti effettuati dal comitato per le sanzioni². Gli Stati possono concedere deroghe al congelamento dei capitali per motivi umanitari.

Molte delle persone ed entità interessate hanno chiesto l'annullamento di questi regolamenti dinanzi al Tribunale di primo grado³. Oggi, il Tribunale pronuncia le sue prime due sentenze relative a tali cause.

La competenza del Consiglio ad imporre sanzioni economiche a privati

Il Trattato CE⁴ consente al Consiglio di imporre sanzioni economiche e finanziarie a paesi terzi, allorché lo preveda una posizione comune adottata dall'Unione europea in ossequio alla politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Il Tribunale dichiara che anche il Consiglio è competente, in condizioni similari⁵, ad imporre a privati sanzioni economiche e finanziarie, quali il congelamento dei capitali, nell'ambito della lotta contro il terrorismo internazionale.

La prevalenza del diritto dell'ONU sul diritto comunitario

Il Tribunale rileva che, secondo il diritto internazionale, gli obblighi degli Stati membri dell'ONU derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite prevalgono su qualsiasi altro obbligo, ivi compresi gli obblighi derivanti dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e quelli derivanti dal Trattato CE. Tale prevalenza si estende alle decisioni del Consiglio di sicurezza.

Benché non sia membro dell'ONU, la Comunità dev'essere considerata anch'essa vincolata agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, allo stesso modo dei suoi Stati membri, ai sensi stessi del Trattato che la istituisce. Da un lato, la Comunità non può violare gli obblighi spettanti ai suoi Stati membri ai sensi della Carta né ostacolare la loro esecuzione. Dall'altro, essa è tenuta a adottare tutte le disposizioni necessarie perché i suoi Stati membri possano ottemperare a tali obblighi.

La portata del sindacato di legittimità esercitato nella fattispecie dal Tribunale

Il Tribunale rileva che il regolamento impugnato si limita ad attuare, a livello comunitario, decisioni del Consiglio di sicurezza. Qualsiasi sindacato della legittimità interna di tale regolamento implicherebbe dunque che il Tribunale esaminasse, indirettamente, la legittimità delle decisioni in questione. Orbene, tenuto conto della regola della prevalenza sopra enunciata, tali decisioni si sottraggono in linea di principio al controllo giurisdizionale del Tribunale e quest'ultimo non può rimettere in discussione, seppure indirettamente, la loro legittimità rispetto al diritto comunitario o ai diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento giuridico comunitario. Al contrario, il Tribunale è tenuto, per quanto possibile, ad interpretare e applicare tale diritto in modo che sia conforme agli obblighi degli Stati membri derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite.

² V., da ultimo, il regolamento (CE) della Commissione 22 agosto 2005, n. 1378, recante cinquantaduesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 (GU L 219, pag. 27).

³ Un secondo gruppo di cause, in corso di trattazione, riguarda le misure restrittive adottate dalla Comunità nei confronti di persone ed entità implicate nel terrorismo, ma non legate ad Osama bin Laden, ad Al-Qaeda e ai talibani e non specificatamente identificate dal Consiglio di sicurezza.

⁴ Artt. 301 CE e 60 CE.

⁵ Sulla base degli artt. 301 CE e 60 CE in combinazione con l'art. 308 CE.

Nondimeno, il Tribunale può controllare la legittimità del regolamento impugnato e, indirettamente, la legittimità delle decisioni del Consiglio di sicurezza attuate da tale regolamento, alla luce delle norme superiori del diritto internazionale generale che appartengono allo *jus cogens*, inteso come un ordinamento pubblico internazionale cui né gli Stati membri né le organizzazioni dell'ONU possono derogare. Ne fanno parte, in particolare, le norme imperative sulla tutela universale dei diritti fondamentali della persona umana.

I diritti fondamentali dei ricorrenti tutelati dallo *jus cogens*

Il Tribunale rileva che il congelamento dei capitali di cui al regolamento impugnato non viola i diritti fondamentali dei ricorrenti, quali sono tutelati dallo *jus cogens*. Il regolamento impugnato, infatti, prevede espressamente la possibilità di deroghe, su richiesta degli interessati, per rendere accessibili i capitali necessari a spese di base. Tali misure non hanno quindi lo scopo né l'effetto di sottoporre i ricorrenti ad un trattamento disumano o degradante.

I ricorrenti non sono neanche stati privati arbitrariamente del loro diritto alla proprietà, per quanto tale diritto sia tutelato dallo *jus cogens*. Il congelamento dei capitali, infatti, costituisce un aspetto della legittima lotta delle Nazioni Unite al terrorismo internazionale ed è una misura cautelare che, a differenza di una confisca, non lede la sostanza stessa del diritto di proprietà degli interessati sulle loro disponibilità finanziarie, ma soltanto il relativo utilizzo. Inoltre, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza prevedono un meccanismo di riesame periodico del regime generale delle sanzioni ed un procedimento che consente agli interessati di sottoporre il loro caso, tramite l'intermediazione del loro Stato, al comitato per le sanzioni ai fini del riesame.

Quanto ai diritti della difesa, il Tribunale dichiara che nessuna norma di *jus cogens* sembra imporre un'audizione personale degli interessati da parte del comitato per le sanzioni. Trattandosi di una misura cautelare che limita la disponibilità dei beni, il rispetto dei diritti fondamentali degli interessati non impone neanche che i fatti e gli elementi di prova a loro carico siano loro comunicati, giacché il Consiglio di sicurezza ritiene che vi ostino motivi che riguardano la sicurezza della comunità internazionale. Il Tribunale rileva, tuttavia, che gli interessati possono rivolgersi al comitato per le sanzioni in qualsiasi momento, tramite l'intervento delle loro autorità nazionali, per ottenere che siano cancellati dall'elenco delle persone colpite dalle sanzioni ⁶.

Il Tribunale dichiara che neppure le istituzioni comunitarie erano tenute ad ascoltare gli interessati, posto che esse non disponevano di alcun margine discrezionale nell'eseguire le sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza.

Quanto al diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, il Tribunale rileva che, nell'ambito del ricorso presentato dai ricorrenti, esso esercita un completo sindacato di legittimità del regolamento impugnato per quanto riguarda il rispetto, da parte delle istituzioni comunitarie, delle norme di competenza, delle norme di legittimità e delle forme sostanziali che si impongono alla loro azione. Esso controlla altresì la legittimità del regolamento, in particolare sotto il profilo della sua adeguatezza formale e sostanziale, della sua coerenza interna e della sua proporzionalità rispetto alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Il Tribunale controlla inoltre la legittimità del regolamento e, indirettamente, la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza alla luce dello *jus cogens*.

⁶ Nella fattispecie, tale procedimento di riesame ha permesso lo sblocco dei capitali di due persone, i sigg. Aden e Ali, i quali, di conseguenza, hanno rinunciato al loro ricorso dinanzi al Tribunale.

Non spetta invece al Tribunale controllare indirettamente la conformità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza ai diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario, né verificare l'assenza di errori di valutazione dei fatti e degli elementi di prova che il Consiglio di sicurezza ha considerato a sostegno delle misure adottate, né, ancora, controllare indirettamente l'opportunità e la proporzionalità di tali misure. In questa misura, e in mancanza di una giurisdizione internazionale incaricata di statuire sui ricorsi contro le decisioni del comitato per le sanzioni, i ricorrenti non dispongono di alcun mezzo di ricorso giurisdizionale.

Questa lacuna nella tutela giurisdizionale dei ricorrenti tuttavia non è in sé contraria allo *jus cogens*. Il Tribunale rileva che il diritto di adire un giudice non è assoluto. Nella fattispecie, esso si scontra con l'immunità di giurisdizione di cui gode il Consiglio di sicurezza. L'interesse dei ricorrenti a che un giudice esamini la loro causa nel merito non basta a prevalere sull'interesse generale essenziale a che la pace e la sicurezza internazionali siano mantenute a fronte di una minaccia chiaramente identificata dal Consiglio di sicurezza.

Di conseguenza, il Tribunale respinge i ricorsi in quanto infondati.

IMPORTANTE: Contro una decisione del Tribunale, entro due mesi a decorrere dalla data della sua notifica, può essere proposta un'impugnazione, limitata alle questioni di diritto, dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

*Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna
il Tribunale di primo grado.*

Lingue disponibili: Tutte

Il testo integrale della sentenza si trova sul sito Internet della Corte

<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it>

Di regola tale testo può essere consultato il giorno della pronuncia dalle ore 12 CET.

Per maggiori informazioni rivolgersi alla dott.ssa Raffaella Cetrulo

tel. (00352) 4303 2968 fax (00352) 4303 2674