



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentate il 19 dicembre 2012¹

Causa C-478/11 P Laurent Gbagbo contro Consiglio dell'Unione europea

Causa C-479/11 P Katinan Justin Koné contro Consiglio dell'Unione europea

Causa C-480/11 P

Akissi Daniele Boni-Claverie contro Consiglio dell'Unione europea

Causa C-481/11 P Alcide Djédjé contro Consiglio dell'Unione europea

Causa C-482/11 P Affi Pascal N'Guessan

contro

Consiglio dell'Unione europea

«Impugnazione — Misure restrittive specifiche adottate nei confronti di determinate persone e determinati organismi a fronte della situazione in Costa d'Avorio — Congelamento di capitali — Accesso al territorio dell'Unione — Mancata notifica individuale di tali misure — Accesso alla giustizia — Termine — Articoli 111 e 113 del regolamento di procedura del Tribunale — Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali»

1. Il contesto costituito da cinque ricorsi di impugnazione avverso le relative ordinanze del Tribunale con cui sono state respinte le domande proposte dai ricorrenti contro determinate misure adottate dal Consiglio nell'ambito di un processo volto al ristabilimento della pace e della sicurezza nella regione della Costa d'Avorio, sotto l'egida del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, offre alla Corte di giustizia l'opportunità di approfondire la sua dottrina sul diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, garantito dall'Unione riguardo agli atti delle sue istituzioni che impongono misure di tale tipo.

2. A differenza delle cause risolte con le sentenze del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione², e del 16 novembre 2011, Bank Melli Iran/Consiglio³, nei casi ora sottoposti alla Corte di giustizia si chiede a quest'ultima di pronunciarsi non sulla legittimità delle decisioni con cui sono state adottate determinate misure restrittive nei confronti dei ricorrenti, ma sulla conformità al diritto delle ordinanze del Tribunale con cui sono state dichiarate irricevibili le domande proposte avverso tali misure.

3. Anticipo fin d'ora che, secondo me, nelle circostanze speciali del caso in esame, avrebbe dovuto essere concessa ai ricorrenti l'opportunità di esprimersi in contraddittorio, dinanzi al Tribunale, sia rispetto al momento in cui hanno effettivamente avuto conoscenza delle misure assunte nei loro confronti, sia rispetto ad eventuali circostanze di forza maggiore, tutto ciò conformemente a quanto consentito dall'articolo 113 del regolamento del Tribunale medesimo, con la conseguenza che deve

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P (Racc. pag. I-6351).

3 — Causa C-548/09 P (Racc. pag. I-11381).

essere accolto il secondo dei motivi in cui si articolano i presenti ricorsi d'impugnazione. Detto in altri termini, secondo il mio parere e nelle circostanze del caso di specie, il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel dichiarare direttamente i ricorsi in parola irricevibili, considerandoli «manifestamente» tardivi, ai sensi dell'articolo 111 di tale regolamento, sulla sola base dei corrispondenti atti introduttivi.

I – Contesto normativo e fattuale

4. Con la decisione 1572 (2004) del 15 novembre 2004, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «Consiglio di sicurezza»), agendo sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e ritenendo che la situazione interna alla Costa d'Avorio minacciasse la pace e la sicurezza della regione, imponeva determinate misure restrittive (divieto di movimenti e congelamento di fondi, attività finanziarie e risorse economiche) nei confronti delle persone e delle entità indicate da un comitato istituito a tal fine dalla stessa risoluzione (in prosieguo: il «comitato delle sanzioni»).

5. A partire dal 13 dicembre 2004 si sono succedute una serie di decisioni dell'Unione miranti a dare esecuzione alla summenzionata risoluzione del Consiglio di sicurezza⁴.

6. In seguito al riconoscimento, da parte delle Nazioni Unite, della vittoria elettorale di Alassane Ouattara quale Presidente della Repubblica della Costa d'Avorio, in esito al procedimento elettorale svoltosi in tale paese tra il 31 ottobre ed il 28 novembre 2010, il Consiglio europeo, in data 17 dicembre 2010, invitava tutti i responsabili civili e militari della Costa d'Avorio a porsi sotto l'autorità del Presidente Ouattara, confermando la volontà dell'Unione di adottare misure sanzionatorie nei confronti delle persone che avessero ostacolato il rispetto della sovranità popolare.

7. Il 22 dicembre 2010, al fine di imporre misure restrittive a determinate persone che, pur non essendo state indicate dal Consiglio di sicurezza o dal comitato delle sanzioni, ostacolavano i processi di pace e di riconciliazione nazionale in Costa d'Avorio e che, in particolare, minacciavano il buon esito del processo elettorale, il Consiglio adottava la decisione 2010/801/PESC⁵, con la quale, per quanto qui rileva, venivano inclusi nell'elenco delle persone destinatarie delle misure restrittive i nominativi di due dei ricorrenti nel presente procedimento d'impugnazione.

8. In particolare, la decisione 2010/801 ha riformulato l'articolo 4, paragrafo 1, della decisione 2010/656 nel seguente modo:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio:

- a) delle persone di cui all'allegato I, indicate dal comitato delle sanzioni (...);
- b) delle persone di cui all'allegato II, non incluse nell'elenco contenuto nell'allegato I, che ostacolano i processi di pace e di riconciliazione nazionale e, in particolare, minacciano il buon esito del processo elettorale».

4 — Con la posizione comune 2004/852/PESC del Consiglio, del 13 dicembre 2004, concernente misure restrittive nei confronti della Costa d'Avorio (GU L 368, pag. 50), il Consiglio ha disposto l'applicazione delle misure adottate con la risoluzione 1572 (2004) del Consiglio di sicurezza, compreso il congelamento dei fondi e delle risorse economiche delle persone che, secondo il comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite competente in materia, costituiscono una minaccia per il processo di pace e di riconciliazione nazionale in Costa d'Avorio. Allo scopo di dare esecuzione alle misure descritte nella posizione comune 2004/852, il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 560/2005, del 12 aprile 2005, che istituisce misure restrittive specifiche nei confronti di determinate persone ed entità per tener conto della situazione in Costa d'Avorio (GU L 95, pag. 1). La posizione comune 2004/852 è stata prorogata e modificata, da ultimo, dalla posizione comune 2008/873/PESC del Consiglio, del 18 novembre 2008, che proroga le misure restrittive nei confronti della Costa d'Avorio (GU L 308, pag. 52), e successivamente abrogata e sostituita dalla decisione 2010/656/PESC del Consiglio, del 29 ottobre 2010, che proroga le misure restrittive nei confronti della Costa d'Avorio (GU L 285, pag. 28).

5 — Decisione del 22 dicembre 2010, recante modifica della decisione 2010/656 (GU L 341, pag. 45).

9. Tra i nominativi inseriti dalla decisione 2010/801 nell'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/656 figurano i seguenti, accompagnati dalle precisazioni che si indicano:

«1. Pascal Affi N'Guessan. Nato il 1° gennaio 1953 a Bouadikro (...). Segretario generale del Fronte popolare ivoiriano (FPI), ex Primo Ministro. Presa di posizione radicale e disinformazione attiva. Incitazione alla violenza.

(...)

13. Laurent Gbagbo. Nato il 31 maggio 1945 a Gagnoa. Sedicente Presidente della Repubblica».

10. Con la decisione 2011/17/PESC⁶, tenuto conto della gravità della situazione interna alla Costa d'Avorio, veniva nuovamente modificata la decisione 2010/656, con il proposito di aggiungere nuovi nominativi nell'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/656. Per quanto rileva ai fini del presente procedimento, erano pertanto inseriti i seguenti nomi:

«17. Danièle Boni-Claverie (cittadina sia francese sia ivoiriana). Sedicente Ministro della condizione femminile, della famiglia e dell'infanzia. Coinvolgimento nel governo illegittimo di Laurent Gbagbo.

(...)

27. Koné Katina Justin. Sedicente Ministro delegato al bilancio. Coinvolgimento nel governo illegittimo di Laurent Gbagbo».

11. Il 14 gennaio 2011 la decisione 2010/656 è stata nuovamente modificata dalla decisione 2011/18/PESC⁷, che ha imposto misure restrittive supplementari, in particolare, il congelamento di fondi, nei riguardi delle persone incluse nell'elenco di cui all'allegato II, anch'esso modificato. Quest'ultima decisione ha riformulato l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della decisione 2010/656 nei seguenti termini:

«1. Tutti i fondi e le risorse economiche posseduti o controllati direttamente o indirettamente:

- a) dalle persone di cui all'allegato I indicate dal comitato delle sanzioni e di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), o detenuti da entità possedute o controllate, direttamente o indirettamente, da dette persone o entità o dalle persone indicate dal comitato delle sanzioni che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione;
- b) dalle persone o dalle entità di cui all'allegato II, non incluse nell'elenco contenuto nell'allegato I, che ostacolano i processi di pace e di riconciliazione nazionale e, in particolare, minacciano il buon esito del processo elettorale, o detenuti da entità possedute o controllate, direttamente o indirettamente, da dette persone o da persone che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione,

sono congelati.

2. Nessun fondo, attività finanziaria o risorsa economica è messo a disposizione né va a beneficio, direttamente o indirettamente, delle persone o delle entità di cui al paragrafo 1».

6 — Decisione del Consiglio dell'11 gennaio 2011, recante modifica della decisione 2010/656 (GU L 11, pag. 31).

7 — Decisione del Consiglio del 14 gennaio 2011, recante modifica della decisione 2010/656 (GU L 11, pag. 36).

12. Nella stessa data, il 14 gennaio 2011, al fine di garantire la coerenza con il processo di modifica e di revisione degli allegati I e II della decisione 2010/656, il Consiglio ha adottato il regolamento (UE) n. 25/2011⁸, dando all'articolo 2 del regolamento n. 560/2005 la seguente formulazione:

«1. Sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, di proprietà di, detenuti o controllati dalle persone fisiche o giuridiche, dalle entità e dagli organismi elencati nell'allegato I o nell'allegato IA.

2. È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato I o nell'allegato IA, o destinarli a loro vantaggio.

3. È vietata la partecipazione, consapevole e deliberata, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato, diretto o indiretto, di eludere le misure di cui ai paragrafi 1 e 2.

4. Nell'allegato I figurano le persone fisiche o giuridiche, le entità e gli organismi di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2010/656/PESC, come modificata.

5. Nell'allegato IA figurano le persone fisiche o giuridiche, le entità e gli organismi di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2010/656/PESC, come modificata».

13. Per quanto riguarda i sigg.ri N'Guessan, Gbagbo e Koné nonché la sig.ra Boni-Claverie, i loro nominativi sono rimasti inclusi nell'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/656 e sono stati inseriti nell'elenco contenuto nell'allegato I A del regolamento n. 560/2005.

14. Il 30 marzo 2011 il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 1975 (2011) nel cui allegato si elencavano una serie di persone che avevano ostacolato la pace e la riconciliazione in Costa d'Avorio nonché le attività delle Nazioni Unite e degli altri attori internazionali all'interno di tale paese, e che avevano commesso gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. In tale allegato figuravano i nominativi dei seguenti ricorrenti nel presente procedimento: i sigg.ri Gbagbo, N'Guessan e Djédjé.

15. Il 6 aprile 2011 il Consiglio ha adottato due nuovi provvedimenti in materia. Da un lato, la decisione 2011/221/PESC⁹, che ha modificato ulteriormente la decisione 2010/656 e, dall'altro, il regolamento (UE) n. 330/2011¹⁰, che a sua volta ha modificato il regolamento n. 560/2005. Con entrambi i provvedimenti sono state imposte misure restrittive supplementari e sono stati modificati gli elenchi figuranti negli allegati I e II della decisione 2010/656 nonché negli allegati I e I A del regolamento n. 560/2005.

16. In forza delle summenzionate modifiche, i nominativi dei sigg.ri Gbagbo e N'Guessan sono stati tolti dall'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/656 ed inseriti nell'elenco di cui all'allegato I di quest'ultima. Riguardo al sig. Djédjé, il suo nominativo è stato inserito nell'elenco di cui all'allegato I di detta decisione con la seguente motivazione: «Stretto consulente di Gbagbo: partecipazione al governo illegittimo di Gbagbo, ostruzione del processo di pace e di riconciliazione, istigazione pubblica all'odio e alla violenza».

8 — Regolamento recante modifica del regolamento n. 560/2005 (GU L 11, pag. 1).

9 — Decisione recante modifica della decisione 2010/656 (GU L 93, pag. 20).

10 — Regolamento recante modifica del regolamento n. 560/2005 (GU L 93, pag. 10).

17. L'articolo 7 della decisione 2010/656, nell'ultima versione¹¹, dispone come segue:

«1. Qualora il Consiglio di sicurezza o il comitato delle sanzioni designi una persona o un'entità, il Consiglio inserisce tale persona o entità nell'elenco contenuto nell'allegato I.

2. Qualora decida di applicare a una persona o entità le misure di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), il Consiglio modifica di conseguenza l'allegato II.

3. Il Consiglio trasmette la sua decisione e i motivi dell'inserimento nell'elenco alla persona o all'entità interessata direttamente, se l'indirizzo è noto, o mediante la pubblicazione di un avviso, dando ad essa la possibilità di presentare osservazioni.

4. Qualora siano presentate osservazioni o siano addotte nuove prove sostanziali, il Consiglio riesamina la decisione e ne informa di conseguenza la persona o l'entità».

18. L'articolo 11 bis, paragrafo 3, del regolamento n. 560/2005, nell'ultima versione¹², così recita:

«Il Consiglio trasmette la sua decisione e i motivi dell'inserimento nell'elenco alla persona fisica o giuridica, all'entità o all'organismo di cui ai paragrafi 1 e 2 direttamente, se l'indirizzo è noto, o mediante la pubblicazione di un avviso, dando alla persona fisica o giuridica, all'entità o all'organismo la possibilità di formulare osservazioni».

19. In data 28 dicembre 2010, 18 gennaio 2011 e 7 aprile 2011, il Consiglio ha pubblicato nella Gazzetta ufficiale avvisi all'attenzione delle persone cui si applicano le misure restrittive previste dalla decisione 2010/656 e dal regolamento n. 560/2005¹³.

II – Il procedimento dinanzi al Tribunale e le ordinanze impugnate

20. Il 7 luglio 2011 i ricorrenti nei presenti procedimenti d'impugnazione presentavano al Tribunale ricorsi separati diretti all'annullamento delle disposizioni controverse che li riguardavano¹⁴, invocando, da un lato, una violazione dei diritti della difesa e del diritto ad un ricorso effettivo e, dall'altro, una violazione del diritto di proprietà e della libertà di circolazione.

21. Riguardo alla tempestività della presentazione dei loro ricorsi¹⁵, i ricorrenti deducevano che, in quanto non erano state loro notificate le disposizioni impugunate, il termine di due mesi previsto dall'articolo 263 TFUE non era applicabile nei loro confronti.

22. Il 13 luglio 2011, con ordinanze separate il Tribunale ha respinto i ricorsi di annullamento considerandoli tardivi. In poche parole, secondo il Tribunale, conformemente all'articolo 263 TFUE e all'articolo 102, paragrafo 1, del suo regolamento di procedura, i ricorsi dovevano essere presentati entro il termine di due mesi, decorrente dalla fine del quattordicesimo giorno successivo alla pubblicazione delle disposizioni impugunate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Conformemente a tale termine, i ricorsi avrebbero dovuto essere presentati prima dell'8 aprile 2011 o del 1° luglio 2011, a seconda dei casi. Poiché tutti i ricorsi sono stati registrati il 7 luglio 2011, essi dovevano, di conseguenza, essere dichiarati irricevibili; tanto più che nessuno dei ricorrenti aveva nemmeno invocato l'esistenza di un caso fortuito o di forza maggiore che avrebbe permesso di derogare al termine stabilito dall'articolo 263 TFUE.

11 — Decisione 2010/801.

12 — Regolamento n. 25/2011.

13 — Rispettivamente GU C 353 (pag. 11), GU C 14 (pag. 8), e GU C 108 (pagg. 2 e 4).

14 — I ricorsi sono stati iscritti a ruolo con i nn. da T-348/11 a T-352/11.

15 — Punti 42 e 43.

III – Le impugnazioni

23. Il 21 settembre 2011 i ricorrenti hanno presentato dinanzi alla Corte di giustizia ricorsi di impugnazione separati avverso le suddette ordinanze di irricevibilità del Tribunale.

24. I ricorrenti deducono due motivi d'impugnazione. Con il primo sostengono che, non avendo riconosciuto che lo stato di guerra in cui si trovava la Costa d'Avorio costituiva un caso di forza maggiore, il Tribunale ha commesso un errore di diritto. Con il secondo motivo, i ricorrenti contestano al Tribunale di aver invocato il principio della certezza del diritto, sebbene gli atti controversi non fossero stati loro notificati, per applicare ai loro ricorsi il termine di ricorso ordinario, prorogato solo in ragione della distanza, in base a un'interpretazione restrittiva delle norme processuali che, secondo i ricorrenti, è ammissibile solo in situazioni normali, e mai in un caso come quello presente, in cui gli interessati risiedono al di fuori dell'Unione, in uno Stato in guerra.

25. In subordine, i ricorrenti sostengono che gli atti controversi devono essere annullati dalla Corte di giustizia stessa, poiché le gravi violazioni dei diritti fondamentali commesse dal Consiglio contrasterebbero con «l'ordinamento europeo». Essi sostengono pertanto che la Corte di giustizia non può fare a meno di constatare che il regolamento di procedura viola i Trattati e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto permette di opporre ai ricorrenti un termine per esercitare il loro diritto di ricorso.

26. Di conseguenza, i ricorrenti chiedono alla Corte di giustizia di: a) annullare le ordinanze del Tribunale con le quali sono stati dichiarati irricevibili i loro ricorsi, b) rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché essi possano far valere dinanzi allo stesso i loro diritti, e c) condannare il Consiglio alle spese.

IV – Il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

27. Il Consiglio si è costituito in giudizio opponendosi al ricorso.

28. Nella comparsa di risposta il Consiglio sostiene, per quanto attiene al primo motivo d'impugnazione, che i ricorrenti non hanno spiegato perché non avrebbero potuto essere al corrente delle misure dell'Unione anteriori alla decisione 2011/211, quando almeno uno dei ricorrenti si era rivolto ad alcuni avvocati di Parigi a partire dal dicembre 2010. Inoltre, lo stato di guerra invocato dai ricorrenti non potrebbe costituire, nei loro confronti, un caso di forza maggiore, poiché tale situazione è stata provocata dai ricorrenti stessi quando hanno rifiutato di porsi sotto l'autorità del Presidente eletto.

29. In relazione al secondo motivo d'impugnazione, il Consiglio deduce che i ricorrenti non dimostrano quando hanno avuto conoscenza degli atti controversi né indicano le ragioni che avrebbero loro impedito di impugnare tali atti nei mesi di marzo e aprile 2011. In ogni caso, il Consiglio ritiene che la notificazione personale degli atti controversi non fosse obbligatoria poiché, a differenza del caso risolto con la citata sentenza del 16 novembre 2011, Bank Melli Iran, la normativa applicabile alla presente causa, ossia la decisione 2010/656, ha previsto la possibilità di notificazione mediante pubblicazione ufficiale, se l'indirizzo della persona interessata non è noto.

30. Con ordinanza del 14 dicembre 2011 è stata decisa la riunione della causa da C-478/11 P a C-482/11 P e negata la loro trattazione secondo il procedimento accelerato previsto dall'articolo 62 bis, paragrafo 1, primo comma, del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

31. Con lettera del 16 febbraio 2012 il Consiglio ha comunicato alla Corte di giustizia che, in virtù della decisione di esecuzione 2012/74/PESC del Consiglio, del 10 febbraio 2012¹⁶, il nominativo della sig.ra Boni-Claverie era stato tolto dall'elenco di cui allegato II della decisione 2010/656.

32. La Corte di giustizia ha stabilito lo svolgimento di un'udienza pubblica, invitando le parti a rispondere per iscritto, entro il 15 giugno 2012, a due quesiti scritti, riguardanti la data in cui i ricorrenti avevano «effettivamente avuto conoscenza» degli atti controversi nonché le ragioni che avevano portato il Consiglio a concludere che non poteva notificare personalmente tali atti. Alla scadenza del termine a tal fine impartito, era stata depositata presso la cancelleria della Corte solo la risposta del Consiglio, in cui si contestava che, non essendo noto l'indirizzo degli interessati, e a fronte della situazione caotica della Costa d'Avorio nel periodo di marzo/aprile 2011 sarebbe stato assai difficile garantire che le notifiche venissero effettivamente ricevute dai loro destinatari, anche se fossero state inviate per fax o per posta raccomandata presso l'ufficio o il recapito ufficiale di questi ultimi, indipendentemente dal fatto che la politica del Consiglio è nel senso di evitare in ogni caso l'invio degli atti da notificare alle persone fisiche presso i recapiti ufficiali di queste ultime.

33. Dopo aver concesso ai ricorrenti un ultimo termine per rispondere al quesito di cui al precedente paragrafo nonché per manifestare la loro intenzione di partecipare o meno all'udienza fissata per il 26 giugno 2012, in data 21 giugno 2012 il presidente della Corte di giustizia, d'intesa con il giudice relatore e con l'avvocato generale, sentito il Consiglio, che non si è opposto, a fronte del silenzio dei ricorrenti, ha deciso di cancellare l'udienza pubblica.

V – Valutazione

A – *Impostazione*

34. Si deve ricordare che le presenti impugnazioni si basano su due motivi. Con il primo motivo si deduce che il Tribunale non ha considerato lo stato di guerra in cui si trovava asseritamente la Costa d'Avorio come un caso di forza maggiore che avrebbe impedito ai ricorrenti di esercitare effettivamente il loro diritto di impugnare gli atti controversi. Con il secondo motivo d'impugnazione si sostiene che il principio della certezza del diritto non può giustificare il fatto che, da un lato, sia stato applicato agli interessati il termine di ricorso ordinario, prorogato solo in ragione della distanza e che, dall'altro, detti atti controversi non siano stati loro notificati personalmente.

35. Sulla base dei suddetti due motivi, i ricorrenti chiedono l'annullamento delle ordinanze d'irricevibilità e il rinvio delle rispettive cause al Tribunale per far valere dinanzi ad esso i loro diritti. Questa è la domanda alla quale deve rispondere la Corte di giustizia, oltre a quella di condanna del Consiglio alle spese.

36. A mio giudizio, non si deve prendere in considerazione il riferimento aggiuntivo e confuso, contenuto nei ricorsi, ad una violazione dei Trattati e della CEDU imputabile al regolamento di procedura. Difatti, in tutti i ricorsi d'impugnazione si legge¹⁷: «[i]n subordine, annullamento degli atti a causa della gravità della violazione dei diritti e delle libertà fondamentali».

37. Tuttavia, tale configurazione della contestazione degli atti in virtù dei quali sono state adottate le misure restrittive che colpiscono i ricorrenti non dà luogo, nei citati ricorsi, alla richiesta formale di esaminare la validità di detti atti e, eventualmente, di dichiararne l'invalidità. È vero invece il contrario poiché, dopo aver ribadito che tali «atti» ledono vari diritti e libertà, i ricorrenti concludono nel senso

16 — Decisione di esecuzione recante attuazione della decisione 2010/656 (GU L 38, pag. 43).

17 — Rispettivamente punto 95 nel ricorso C-478/11 P; punto 93 nel ricorso C-479/11 P, e punto 92 nei ricorsi C-480/11 P, C-481/11 P e C-482/11 P.

che «[d]i conseguenza, la Corte di giustizia non può far altro che constatare che il regolamento di procedura viola i Trattati (...) e la Convenzione (...), sicché non può essere applicato (...)» (punto 97 dei ricorsi di impugnazione). La violazione di diritti contestata viene quindi imputata non agli atti del Consiglio impugnati dinanzi al Tribunale, ma allo stesso regolamento di procedura, che permette di impugnare quegli atti soltanto entro un termine determinato. E in realtà, la violazione di diritti non viene nemmeno imputata al regolamento di procedura in quanto tale, ma alla sua applicazione nelle presenti cause.

38. Non esiste pertanto la base minima sufficiente per ritenere che venga messa in discussione la legittimità del regolamento di procedura o che i ricorrenti chiedano alla Corte di giustizia di pronunciarsi, oltre che sulla validità delle dichiarazioni di irricevibilità, anche sul merito della questione che non hanno potuto discutere dinanzi al Tribunale. In tal senso, si deve considerare che il tenore letterale delle conclusioni enunciate nei ricorsi abbia un valore determinante al riguardo, e tra le stesse troviamo solo quelle in cui si chiede l'annullamento delle ordinanze impugnate ed il rinvio delle cause dinanzi al Tribunale affinché si pronunci nel merito.

39. Altra questione è che, in applicazione dell'articolo 61 del regolamento di procedura, la Corte di giustizia possa, se del caso, pronunciarsi sulla validità delle misure controverse già nel presente procedimento. Come è evidente, potrò riferirmi a tale possibilità solo dopo essermi occupato delle censure mosse contro le decisioni che hanno impedito che tale giudizio di validità venisse reso dallo stesso Tribunale.

40. Avendo delimitato in tal modo l'oggetto del presente procedimento, inizierò la mia analisi esponendo quella che, a mio avviso, è l'impostazione migliore per l'esame delle questioni sollevate nei ricorsi di impugnazione in esame.

41. Dal momento che, come ho già detto, oggetto del presente procedimento non è la conformità al diritto delle misure adottate dal Consiglio nei confronti dei ricorrenti, bensì la correttezza della procedura seguita dal Tribunale che ha dichiarato irricevibili i ricorsi proposti avverso le stesse, potrebbe sembrare che, in principio, non ci sia nulla da dire sulle misure in questione. Non è così, tuttavia. Se ritengo, come ho anticipato, che debba essere accolto il secondo dei motivi sui quali si basano i ricorsi in esame, questo si deve esclusivamente al carattere speciale, e perfino eccezionale, delle circostanze che fanno da sfondo all'adozione delle misure impugnate.

42. Pertanto, occorre innanzitutto determinare la natura, il contenuto e la portata delle misure controverse, al fine di precisare in che modo e in quale misura esse incidono sui diritti dei ricorrenti. Da tale considerazione dipendono i requisiti formali e materiali della comunicazione di dette misure alle persone specificamente interessate.

43. Se, come già posso anticipare, si concludesse nel senso che le misure controverse, per il loro contenuto, avrebbero dovuto essere notificate personalmente agli interessati, la questione da sollevare immediatamente dopo è se, considerate le circostanze del caso di specie, fossero ammesse altre forme di comunicazione.

44. Qualora, infine, si pervenisse alla conclusione che il diritto dell'Unione ammette, in determinati casi, modalità di notifica alternative, si dovrebbe di seguito esaminare la questione del termine disponibile per l'impugnazione delle misure così notificate. Si dovrebbe allora stabilire in quale momento inizia a decorrere tale termine, e in particolare se, nelle circostanze del caso, esisteva una delle cause che impediscono la sua decorrenza ordinaria, ossia, la forza maggiore.

45. Con le precedenti considerazioni – lo ripeto – non pretendo di pronunciarmi sulla procedura seguita dal Consiglio, ma soltanto porre in rilievo il fatto che la questione del termine disponibile per l'impugnazione delle misure adottate da tale istituzione dinanzi al Tribunale non era così semplice come è sembrato a quest'ultimo e che, pertanto, non si poteva parlare di un caso di irricevibilità «manifesta».

B – Natura, contenuto e portata delle misure controverse. La necessità di notificazione individuale

46. Com'è stato esposto, le misure prese nei confronti dei ricorrenti comprendono il divieto di entrare o di transitare nei territori degli Stati membri e il congelamento di tutti i fondi e delle altre risorse economiche che siano possedute o controllate direttamente o indirettamente dai ricorrenti all'interno dell'Unione europea.

47. Si tratta, manifestamente, di misure che incidono, quanto meno prima facie, su un diritto fondamentale dei ricorrenti, come il diritto di proprietà, conferito a «ogni persona» dall'articolo 17, paragrafo 1, CDFUE¹⁸, a prescindere dal fatto che possano incidere anche su altri diritti ed interessi legittimi.

48. Si tratta inoltre, e questo aspetto è particolarmente rilevante nel nostro caso, di misure adottate *de plano*, senza ascoltare gli interessati e senza concedere loro alcuna possibilità di opporsi alla loro esecuzione. Senza dubbio, non mancano le ragioni per giustificare una procedura così rapida nell'ambito delle operazioni internazionali volte a mantenere o ristabilire la pace o la stabilità in regioni in cui possono trovarsi in pericolo i diritti più elementari delle persone. Tuttavia non si può ignorare che, al fine di assicurare l'efficacia di tali obiettivi, siffatta maniera di procedere comporta il sacrificio di alcune delle garanzie inseparabili dalla nozione dello Stato di diritto¹⁹. Prima fra tutte, la garanzia sottesa al principio secondo cui nessuno può subire una lesione dei propri diritti ed interessi senza avere la possibilità di essere ascoltato.

49. Insomma, siamo di fronte a misure adottate nell'ambito di un procedimento di cui le persone e le entità interessate non hanno potuto avere conoscenza e al quale non hanno potuto partecipare, il cui contenuto incide direttamente sui loro diritti e gli interessi legittimi.

50. Quest'ultima considerazione ha inevitabilmente importanti conseguenze sul diritto alla tutela giurisdizionale. Infatti, in virtù di tali effetti lesivi è evidente che, in ogni caso, deve essere garantito alle persone interessate il diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti e delle libertà coinvolte; diritto fondamentale che l'articolo 47 CDFUE conferisce a «ogni persona», a fronte di eventuali violazioni imputabili alle autorità pubbliche dell'Unione.

51. In tal senso, ritengo che l'eccezionalità, per così dire, della procedura di adozione di tali misure non possa, nei limiti in cui ciò si possa evitare, estendersi sino alla negazione del diritto di difesa dalle misure sanzionatorie, dopo che queste siano state adottate e rese esecutive. Insomma, si può giustificare il carattere eccezionale della procedura di adozione della misura sanzionatoria, ma non si può mai applicare un'eccezione al diritto effettivo di difesa da tale misura dell'interessato.

18 — Secondo una dottrina costante della Corte europea dei diritti dell'uomo avviata con la sentenza del 7 dicembre 1976, *Handyside c. Regno Unito* (ricorso n. 5493/72, punto 62), le misure che impediscono al proprietario di usufruire temporaneamente dei propri beni rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, paragrafo 2, del Protocollo n. 1, CEDU.

19 — Un riferimento, anche sommario, alla letteratura sullo Stato di diritto sarebbe ultroneo; tuttavia continuo a considerare particolarmente illuminanti e opportune le considerazioni svolte da Thomas Bingham in *The Rule of Law*, The sixth Sir David Williams Lecture, Centre for Public Law, 16 novembre 2006.

52. In altre parole, le garanzie dello Stato di diritto assicurano a qualsiasi persona, nell'ambito dell'Unione, il controllo giurisdizionale sulle decisioni delle autorità pubbliche che possono nuocere ai suoi diritti, libertà o interessi. Si deve aggiungere che, di norma, tale garanzia di difesa è preceduta da ulteriori garanzie previste dalla stessa procedura sanzionatoria o restrittiva dei diritti. Pertanto, di fronte alla sparizione della maggior parte o perfino della totalità di dette garanzie, la garanzia della tutela giurisdizionale acquista particolare rilevanza.

53. Detto in un altro modo, sebbene ragioni assai valide di ordine pubblico e di sicurezza nazionale possano giustificare una deroga alle comuni garanzie previste dall'ordinamento nel corso del procedimento di elaborazione degli atti e delle disposizioni restrittive di diritti, tale deroga appare accettabile solo alla condizione, se così si vuol dire, che, a titolo di dovuta compensazione per tale restrizione, si consenta il controllo giurisdizionale ultimo su quegli atti e disposizioni nel momento della loro esecuzione²⁰.

54. Per tale ragione, come espongo di seguito, bisogna essere particolarmente esigenti allorché, come nel caso che ci occupa, ci troviamo di fronte a situazioni in cui, in qualche maniera, la presenza dello Stato di diritto si avverte pienamente solo al momento del controllo di una misura adottata mediante procedure che, dobbiamo ripeterlo, viste dalla prospettiva di situazioni normali, risultano chiaramente deficitarie sotto il profilo delle garanzie individuali.

55. Come la Corte di giustizia ha avuto modo di ricordare, «il principio di tutela giurisdizionale effettiva implica che l'autorità dell'Unione che adotta un atto che comporta misure restrittive ai danni di una persona o di un'entità comunichi i motivi alla base dell'atto, quanto più possibile, al momento in cui tale atto è stato adottato o, quantomeno, il più rapidamente possibile dopo tale adozione, in modo da consentire alle persone e alle entità interessate di esercitare il loro diritto di ricorso»²¹.

56. Come è d'obbligo, le disposizioni applicabili nella presente causa non si sottraggono a tale esigenza. Così, l'articolo 7, paragrafo 3, della decisione 2010/656, nella sua ultima versione, stabilisce che «[i]l Consiglio trasmette la sua decisione e i motivi dell'inserimento nell'elenco alla persona o all'entità interessata direttamente, se l'indirizzo è noto, o mediante la pubblicazione di un avviso, dando ad essa la possibilità di presentare osservazioni». In termini simili si esprime a sua volta l'articolo 11 bis, paragrafo 3, del regolamento n. 560/2005, anch'esso nella sua ultima versione, quando dispone che «[i]l Consiglio trasmette la sua decisione e i motivi dell'inserimento nell'elenco alla persona fisica o giuridica, all'entità o all'organismo di cui ai paragrafi 1 e 2 direttamente, se l'indirizzo è noto, o mediante la pubblicazione di un avviso, dando alla persona fisica o giuridica, all'entità o all'organismo la possibilità di formulare osservazioni».

57. In stretta connessione con il diritto ad un controllo giurisdizionale di tali misure, una comunicazione «diretta», ai sensi delle citate disposizioni può riferirsi soltanto, in linea di principio, al risultato di una notificazione personale o individuale. E ciò perché l'unico scopo di tale comunicazione è quello di permettere alla persona interessata di difendersi dalle misure adottate nei suoi confronti. Si tratta quindi di una comunicazione funzionale alla difesa dei diritti e delle libertà lesi dalle misure in questione²². Perciò tale comunicazione deve essere, nei limiti del possibile, reale ed effettiva, il che esclude in linea di principio la mera pubblicazione ufficiale.

20 — In tal senso, la recente sentenza del 15 novembre 2012, Consiglio/Bamba (C-417/11 P), ha rilevato che, poiché l'interessato non dispone di un diritto di audizione prima dell'adozione di una decisione iniziale di congelamento dei capitali, il rispetto dell'obbligo di motivazione è tanto più importante in quanto costituisce l'unica garanzia che consenta all'interessato di avvalersi dei mezzi di ricorso a sua disposizione per contestare la legittimità di detta decisione (punto 51).

21 — Sentenza Bank Mellat Iran, cit. (punto 47), che cita la sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cit. (punto 336).

22 — In tal senso, v. la sentenza della Corte del 9 gennaio 1997, Commissione/Socurte e a. (C-143/95, Racc. pag. I-1, punto 31), in cui si afferma che «la notificazione degli atti comunitari (...) comporta necessariamente la comunicazione di un'esposizione dettagliata del contenuto e della motivazione dell'atto notificato. In mancanza di tale esposizione, infatti, il terzo interessato non potrebbe conoscere con certezza il contenuto e i motivi dell'atto di cui si tratta, che gli consentirebbero di proporre utilmente ricorso contro tale decisione».

58. La Corte di giustizia si è pronunciata in tal senso nella causa Bank Melli Iran, quando ha concluso che, sebbene la disposizione applicabile in tale causa non stabilisse «in quale forma [dovessero] essere “rese note”» da parte del Consiglio le ragioni di una misura adottata nei confronti di un'entità, detta istituzione doveva adempiere tale obbligo «effettuando una comunicazione individuale»²³.

59. Risulta peraltro relativamente secondario, a tali effetti, il fatto che le misure controverse siano state adottate sulla base di atti che, come le decisioni, hanno la stessa natura dei regolamenti e pertanto, come ha ricordato la Corte di giustizia nella causa Bank Melli Iran²⁴, acquistano piena efficacia giuridica con la mera pubblicazione ufficiale. È anzitutto importante il fatto che, a prescindere dalla natura formale delle disposizioni in cui sono inserite le misure controverse, queste ultime, per il loro contenuto, incidano direttamente sulla sfera dei diritti e delle libertà individuali delle persone cui sono direttamente e personalmente indirizzate. Gli imperativi della logica del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva devono quindi imporsi su qualsiasi altra considerazione di carattere formale²⁵.

60. In definitiva, come prima conclusione, ritengo che, per il loro contenuto, le misure adottate dal Consiglio nei confronti dei ricorrenti dovessero essere comunicate a questi ultimi in maniera diretta, mediante notificazione personale.

C – La possibilità di usare modalità di comunicazione alternative

61. Nei presenti casi, tuttavia, è stato dimostrato che, nonostante la conclusione appena esposta, le misure restrittive adottate dal Consiglio non sono state comunicate personalmente agli interessati.

62. Si deve tenere presente che, conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, della decisione 2010/656 e all'articolo 11 bis, paragrafo 3, del regolamento n. 560/2005, come abbiamo visto, qualora la comunicazione diretta non sia possibile, in quanto il «domicilio» o l'«indirizzo» dell'interessato non è noto, si procede alla «pubblicazione di un avviso, dando [alla persona o all'entità interessata] la possibilità di presentare osservazioni»²⁶, ovvero «dando alla persona fisica o giuridica, all'entità o all'organismo la possibilità di formulare osservazioni»²⁷.

63. Mi preme anticipare fin d'ora che siffatta possibilità di comunicazione alternativa, nelle citate circostanze, appare di per sé non soltanto conforme al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva ma anche inevitabile, per quanto, come dirò in seguito, non sempre sufficiente. Si tratta infatti, e prima di qualsiasi altra considerazione, di far sapere all'interessato, mediante tali mezzi alternativi, che l'Unione ha adottato una misura riguardante i suoi diritti, per i motivi che devono ugualmente essergli comunicati. La comunicazione, funzionalmente destinata a permettere l'esercizio del diritto di difesa, si impone in ogni caso, anche se è effettuata in una forma diversa, senza che le autorità pubbliche possano considerarsi soddisfatte per il solo fatto di aver applicato, senza successo, la forma di notificazione prevista in linea di principio. Di conseguenza, se la notificazione personale non è possibile, si impone qualsiasi altra forma di notificazione che, in mancanza di quella, permetta di provvedere effettivamente alla comunicazione richiesta.

23 — Sentenza Bank Melli Iran (punto 52). La disposizione in questione era l'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 423/2007 del Consiglio, del 19 aprile 2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 103, pag. 1).

24 — Punto 45.

25 — Condivido le considerazioni esposte dall'avvocato generale Mengozzi al paragrafo 39 delle sue conclusioni presentate nella causa Bank Melli Iran, dove sottolinea «la natura profondamente ibrida degli atti con cui vengono adottate misure restrittive come quelle in discussione nel caso di specie». Si tratta infatti di atti che hanno al contempo carattere generale (nei limiti in cui i destinatari sono tutti i soggetti obbligati ad eseguire le misure sanzionatorie ivi stabilite) e una portata individuale (in quanto diretti specificamente alle persone interessate dalle misure in questione).

26 — Articolo 7, paragrafo 3, della decisione 2010/656.

27 — Articolo 11 bis, paragrafo 3, del regolamento n. 560/2005.

64. Certamente, la «possibilità di formulare osservazioni», offerta dall'articolo 7, paragrafo 3, della decisione 2010/656 nonché dall'articolo 11 bis, paragrafo 3, del regolamento n. 560/2005, non corrisponde in quanto tale alla possibilità di impugnare le misure in questione dinanzi al giudice, tuttavia, agli effetti del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, rileva solo il fatto che l'informazione fornita per «formulare osservazioni» dinanzi all'autorità che ha emanato la misura sia utile anche al fine di impugnare quest'ultima dinanzi al Tribunale.

65. Su questo punto si deve aggiungere una considerazione molto elementare. Le misure di cui trattasi rispondono ad un'esigenza assai singolare e i destinatari cui esse si applicano sono persone ed entità che si trovano in una situazione, quanto meno, molto particolare. Si tratta infatti di misure adottate nell'ambito di una operazione internazionale sotto l'egida delle Nazioni Unite con l'obiettivo di garantire la pace e la stabilità internazionali in una regione del continente africano. In un contesto di guerra civile – o quanto meno di massima insicurezza e confusione in un territorio sul quale non viene garantita l'effettività di un potere pubblico ragionevolmente stabilito – non si può evidentemente pretendere che le procedure ed i mezzi di comunicazione abitualmente usati in una situazione di convivenza ordinata e pacifica funzionino regolarmente. Da parte loro, i destinatari delle misure in questione sono precisamente le persone e le entità cui viene imputato un determinato grado di partecipazione nelle circostanze che hanno reso possibile la situazione di instabilità che si vuole combattere.

66. In situazioni come quelle in esame si deve ritenere fortemente probabile che la notificazione personale non sia un mezzo praticabile e che, di conseguenza, e in virtù di quanto detto finora, si imponga la necessità di ricorrere ad altri mezzi di comunicazione. In tal senso, l'articolo 11 bis, paragrafo 3, del regolamento n. 560/2005 prevede «la pubblicazione di un avviso» in alternativa alla comunicazione domiciliare. Il Consiglio ha ritenuto che la pubblicazione dovesse avvenire nella Gazzetta ufficiale dell'Unione e ha proceduto in tal senso nelle date indicate al paragrafo 19 di queste conclusioni. Si può accantonare la questione se si fosse dovuto tentare un altro tipo di «pubblicità», magari attraverso i mezzi di comunicazione locali. In ogni caso, poiché non si tratta di un aspetto da chiarire in questa sede, la questione è relativamente minore, come si vedrà, poiché il criterio principale deve essere piuttosto, in circostanze come quelle presenti, il momento in cui gli interessati hanno avuto conoscenza delle misure in questione²⁸.

67. Infatti, l'Unione è tenuta ad assicurare tale presa di conoscenza, nei limiti del possibile, perché è solo a partire da tale momento che gli interessati potranno reagire efficacemente²⁹ e che inizierà a decorrere il termine disponibile per presentare ricorso avverso le misure controverse. L'Unione è inoltre obbligata a impegnarsi attivamente per conseguire siffatto obiettivo, perché sulla base di tale impegno può costituirsi la presunzione di conoscenza delle misure in oggetto da parte dell'interessato, che permette al detto termine di iniziare a decorrere.

28 — In generale, quando si tratta di misure che prevedono il congelamento di fondi, tale momento coincide con quello in cui l'interessato cerca vanamente di realizzare un'operazione bancaria. In tal senso, le informazioni fornite dagli istituti bancari possono risultare molto utili per dimostrare la veridicità delle dichiarazioni degli interessati riguardanti la presa di conoscenza delle misure in questione. La direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (GU L 309, pag. 15), costituisce un buon esempio del grado di partecipazione richiesto alle banche nell'ambito dell'esecuzione delle misure dell'Unione riguardanti i movimenti dei depositi bancari. In tal senso, nel quarto considerando di tale direttiva si ricorda che, conformemente già alla direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite (GU L 166, pag. 77), «ogni Stato membro è tenuto a proibire il riciclaggio dei proventi di attività criminose e ad imporre al settore finanziario, compresi gli enti creditizi ed un'ampia gamma di altri enti finanziari, di identificare i propri clienti, di conservare le opportune registrazioni, di organizzare programmi interni di formazione del personale e di prevenzione del riciclaggio e di segnalare ogni indizio di riciclaggio alle autorità competenti».

29 — In tal senso, v. la sentenza Commissione/Socurte e a., cit. (punto 31).

68. Insomma, maggiore è la diligenza impiegata dalle pubbliche autorità nel tentativo di portare a conoscenza dell'interessato le misure adottate nei suoi confronti, più solida è la presunzione che tale presa di conoscenza sia avvenuta e, quindi, più lontana è la possibilità che l'interessato riesca a confutare tale presunzione allegando che, nonostante la diligenza osservata, non gli è stato possibile avere conoscenza delle misure che lo pregiudicano.

69. In tal senso, pertanto, il fatto che il Consiglio, nel tentativo di realizzare una comunicazione effettiva, abbia proceduto a pubblicare i corrispondenti avvisi nella Gazzetta ufficiale conduce ad una presunzione rafforzata di conoscenza delle misure controverse da parte degli interessati, senza dubbio più solida rispetto alla presunzione ordinaria derivante dalla pubblicazione ufficiale di cui sono state previamente oggetto le misure sanzionatorie propriamente dette.

70. In definitiva, si tratta di stabilire il grado di forza della presunzione di un fatto (la conoscenza delle misure sanzionatorie), dal quale dipende la risposta alla questione che interessa nel presente procedimento; ossia a partire da quale momento e fino a quando potevano essere impugnate le misure controverse.

D – Il termine di ricorso. Il dies a quo

71. A tenore dell'articolo 263, sesto comma, TFUE, «i ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza».

72. Quest'ultima frase determina il senso della disposizione medesima nell'ambito del regime dei ricorsi dell'Unione quando si tratta dell'impugnazione da parte dei singoli di atti che li riguardano direttamente ed individualmente. Tale regime – come è ovvio, poiché l'Unione consiste in una «Comunità di diritto»³⁰ – deve rispondere alle esigenze specifiche dell'accesso alla giurisdizione quale contenuto necessario del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, attualmente garantito dall'articolo 47 CDFUE.

73. Nel caso di misure come quelle in esame si tratta evidentemente di atti che, come ribadito, devono essere, in linea di principio, oggetto di «notificazione al ricorrente». Si potrebbe opporre a tale principio il fatto che le misure sono state pubblicate e che, pertanto, è la data di pubblicazione che determina il relativo termine di impugnazione? Il fatto che si possa ragionare in tal senso e che questa sia stata la posizione del Tribunale dimostra, in ogni caso, che ci troviamo di fronte ad una questione quanto meno discutibile. E giustamente il fatto che lo sia dimostra, secondo me, che i ricorsi non dovevano essere dichiarati irricevibili dal Tribunale nel modo in cui invece lo sono stati.

74. In linea di principio, non si discute sul fatto che i termini processuali debbano essere interpretati restrittivamente in osservanza del principio della certezza del diritto. Tuttavia, nemmeno il Trattato estremizza tale esigenza di principio poiché, ammettendo la rilevanza, se del caso, della presa di conoscenza effettiva, ammette altresì che il computo dei termini dipenda dalle circostanze ben precise di ciascun caso specifico.

75. Da ciò deriva anche la sensibilità del regime procedurale del Tribunale relativamente alla difficoltà che, per l'esercizio del diritto di accesso alla giurisdizione, può scaturire dalla distanza che separa il singolo dalla sede della Corte di giustizia. Nello stabilire, all'articolo 102, paragrafo 2, un'estensione dei termini processuali «in ragione della distanza», il regolamento di procedura del Tribunale ha

30 — Per usare l'espressione paradigmatica della sentenza del 23 aprile 1986, Les Verts/Parlamento (294/83, Racc. pag. 1339, punto 23), recentemente ripresa dalla Corte di giustizia nella sentenza del 26 giugno 2012, Polonia/Commissione (C-335/09 P, punto 48).

risposto originariamente all'unica esigenza di garantire l'accesso alla giustizia in condizioni di uguaglianza e, pertanto, evitando che la distanza, fattore che in passato aveva una maggiore rilevanza, possa tradursi in una circostanza dalla quale dipenda, in misura maggiore o minore, la possibilità di avvalersi interamente del termine concesso.

76. Benché si possa sostenere che tale estensione in ragione della distanza risulti oggi meno giustificata che in passato, a causa dei progressi dei mezzi di comunicazione, deve pur ammettersi che, in un caso come quello presente, il concetto di «distanza» recupera il proprio significato di realtà fisica da cui deriva un determinato grado di difficoltà per la comunicazione tra realtà separate nello spazio. Si tratta qui di una «distanza» che, in senso figurato, non può essere colmata dalla tecnologia e rispetto alla quale mantengono pieno significato disposizioni come l'articolo 102, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale.

77. Se la presa di conoscenza dell'atto in questione può essere presunta quando il singolo si trova nel territorio di uno Stato membro, detta presunzione diventa progressivamente più problematica allorché l'interessato è a una considerevole distanza dalle frontiere dell'Unione. Difatti, tale presunzione va associata alla presunzione di conoscenza inerente alla pubblicazione di un atto nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Tale conoscenza non può essere presunta senza ulteriori condizioni, al di fuori dell'ambito di efficacia del diritto dell'Unione la quale, peraltro, non ha mai avuto la pretesa di esprimersi *urbi et orbi*.

78. Da parte sua, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha costantemente ribadito l'importanza del momento in cui l'interessato ha «effettivamente» conoscenza del contenuto dell'atto per esso lesivo, al fine di determinare l'inizio della decorrenza dei termini processuali³¹.

79. La questione da stabilire, in definitiva, è se, nelle circostanze del caso di specie, ai ricorrenti dovessero darsi tutte le opportunità offerte dall'ordinamento per sostenere che, per ragioni di forza maggiore, essi avevano effettivamente «avuto conoscenza» delle citate misure soltanto in un momento successivo alla pubblicazione delle stesse, con le eventuali ripercussioni sulla tempestività dei loro ricorsi³².

E – Esame dei ricorsi da parte del Tribunale. Errata applicazione dell'articolo 111 del regolamento di procedura

80. Sappiamo che nei casi in esame il Tribunale ha dichiarato irricevibili, mediante applicazione dell'articolo 111 del suo regolamento di procedura, i ricorsi presentati dai ricorrenti sulla base del solo atto introduttivo, applicando rigorosamente il termine di due mesi stabilito dall'articolo 263 TFUE. Il Tribunale ha ritenuto sufficiente constatare che gli avvisi relativi alle misure sanzionatorie in questione erano stati oggetto di pubblicazione ufficiale per concludere che, in applicazione dell'articolo 102, paragrafo 2, del regolamento di procedura, il termine di due mesi aveva iniziato a decorrere quattordici giorni dopo la data di tale pubblicazione.

81. Devo convenire con il Tribunale (punto 17 delle ordinanze impugnate) che i ricorrenti non hanno neppure menzionato la possibile sussistenza di una causa di forza maggiore o di caso fortuito ai sensi dell'articolo 45 dello Statuto della Corte di giustizia.

31 — Così, per esempio, la sentenza del 25 marzo 1999, Papachelas c. Grecia (ricorso n. 31423/96, punto 30).

32 — Senza entrare ovviamente in una questione che deve essere eventualmente esaminata dal Tribunale, non sembra peraltro che esistano particolari difficoltà almeno per provare il momento a partire dal quale i ricorrenti hanno *effettivamente* avuto conoscenza delle misure in questione. La natura stessa della misura di congelamento dei beni è tale che la misura diventa efficace, anche potenzialmente, solo allorché viene compiuto un atto di disposizione dei detti beni. Su tale punto le entità finanziarie possono fornire qualche informazione, come ho indicato nella nota 28. Qualcosa di simile può dirsi a proposito dei divieti di entrare nel territorio dell'Unione, la cui esecuzione spetta agli Stati membri.

82. Ciononostante, i ricorrenti avevano posto in evidenza che dette misure sanzionatorie non erano state loro notificate personalmente, dopo aver effettuato una descrizione dei fatti (punti 18-36 dei ricorsi) dalla quale si desumeva chiaramente che il contesto in cui tali misure sono state ufficialmente pubblicate era caratterizzato, quanto meno, da una forte instabilità all'interno del territorio in cui essi si trovavano. È stato già riferito come lo stesso Consiglio, al punto 4 della sua risposta del 14 giugno 2012 al quesito rivoltagli dalla Corte di giustizia, non esiti a definire «caotica» la situazione in cui versava la Costa d'Avorio nei mesi di marzo e aprile 2011.

83. Ritengo che, in linea di principio, non spetti senz'altro alla Corte di giustizia dilungarsi sui dettagli di tali circostanze nell'ambito di un procedimento di impugnazione. È invece compito della Corte stabilire se il Tribunale, respingendo direttamente il ricorso in quanto irricevibile alla luce del solo atto introduttivo, abbia sufficientemente salvaguardato il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nelle circostanze molto particolari del caso di specie.

84. Al riguardo posso fin d'ora concludere che non è stato così. In concreto, ritengo che il Tribunale avrebbe dovuto dare ai ricorrenti la possibilità di pronunciarsi sulle ragioni che, a loro giudizio, potevano giustificare l'applicazione, nella fattispecie, tra le date contemplate dall'articolo 263 TFUE, di quella relativa alla conoscenza delle misure, e non della data della pubblicazione ufficiale di queste ultime. Come vedremo in seguito, il Tribunale disponeva dei mezzi processuali necessari per farlo.

85. Data la gravità, per gli interessati, delle conseguenze che inevitabilmente derivano dalla diretta dichiarazione di irricevibilità del ricorso da parte del Tribunale, a mio parere, in considerazione delle circostanze particolari del caso di specie, si imponevano un'interpretazione ed un'applicazione del regolamento di procedura del Tribunale più adeguate, nel loro risultato, alle esigenze del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva garantito dall'articolo 47 CDFUE.

86. Come si è visto, è opportuno ricordarlo ancora una volta, il Tribunale ha optato per l'applicazione dell'articolo 111 del regolamento di procedura, che gli consente di respingere con ordinanza quei ricorsi che appaiano «manifestamente» irricevibili. Orbene, nelle circostanze del presente caso è dubbio, per le ragioni esposte finora, che il motivo di irricevibilità dei ricorsi qui considerato fosse «manifesto».

87. Ritengo infatti che le circostanze del caso di specie avrebbero dovuto indurre il Tribunale a cogliere l'opportunità offertagli dall'articolo 113 dello stesso regolamento, che gli permette di pronunciarsi d'ufficio e in qualsiasi momento, sulle cause di irricevibilità per motivi di ordine pubblico, «sentite le parti». Tale audizione avrebbe permesso che l'irricevibilità venisse eventualmente dichiarata in esito ad una procedura svoltasi nel rispetto delle dovute garanzie.

88. A mio giudizio, l'articolo 111 del regolamento di procedura del Tribunale è riservato alle fattispecie di ricorsi la cui irricevibilità, in quanto «manifesta», sia indubbia e indiscussa, e pertanto possa essere constatata senza avviare un procedimento in contraddittorio; e in particolare, senza che le parti debbano pronunciarsi al riguardo.

89. Al contrario, l'articolo 113 del regolamento parte dalla premessa che l'irricevibilità non sia manifesta, ma opinabile o discutibile, ragione per cui prevede una procedura affinché possa essere discussa. Certamente, il fatto che tale disposizione contempli la possibilità di dichiarare l'irricevibilità «in qualsiasi momento» induce a pensare che essa miri soprattutto a permettere di dichiarare il ricorso irricevibile dopo che sia stato inizialmente ammesso e quando il procedimento stia per essere definito con una decisione di merito. Tuttavia, ritengo rilevante solo il fatto che l'espressione «in qualsiasi momento» comprenda anche l'inizio del procedimento. E soprattutto la considerazione che la prevista possibilità di dichiarare l'irricevibilità quando il procedimento si trova in una fase molto avanzata rende evidente che detta disposizione si riferisce a casi in cui l'irricevibilità non è assolutamente «manifesta».

90. In definitiva, con la procedura seguita il Tribunale ha impedito ai ricorrenti di esercitare il loro diritto di accesso alla giustizia, senza aver esplorato tutte le opzioni procedurali poste a sua disposizione per determinare con la massima certezza possibile se i ricorrenti avessero o meno adito tempestivamente il Tribunale a partire dal momento in cui erano venuti a conoscenza delle misure che li pregiudicavano.

91. Sono del parere che questo motivo costituisca, da solo, una ragione sufficiente per accogliere le presenti impugnazioni. Non tanto perché il Tribunale non abbia permesso agli interessati di impugnare le misure controverse, quanto piuttosto perché non fatto il possibile per permettere ai ricorrenti di difendere al meglio, nelle circostanze del caso di specie, la tempestività dei loro ricorsi. Detto in termini puramente processuali, poiché il Tribunale ha trattato in base all'articolo 111 del suo regolamento di procedura una causa di irricevibilità che, in forza dell'imperativo di cui all'articolo 47 CDFUE, avrebbe dovuto essere esaminata alla luce dell'articolo 113 del regolamento stesso.

92. Su questo punto non posso omettere di segnalare che l'argomento della certezza del diritto invocato dal Tribunale al punto 16 delle ordinanze impugnate non mi sembra decisivo. È evidente che la preclusione conseguente al decorso dei termini processuali è finalizzata a garantire la certezza del diritto, eliminando la possibilità di mettere in discussione in qualsiasi momento la validità di atti e disposizioni diretti a spiegare effetti giuridici e, di conseguenza, a creare aspettative, se non diritti, in capo ai terzi. Tuttavia, dinanzi a misure come quelle in discussione nel presente procedimento, il principio della certezza del diritto deve essere ponderato insieme ad altri beni e diritti costituzionalmente tutelati.

93. D'altra parte, devo ripetere che, in un caso come quello presente, in cui gli interessati subiscono gli effetti di misure adottate nell'ambito di un procedimento al quale essi non hanno potuto partecipare, si devono «massimizzare» le opportunità offerte dall'ordinamento per ottenere un controllo giurisdizionale delle misure stesse. In tali casi, esperire le vie processuali che rendono possibile l'esercizio effettivo del diritto di accesso a tale rimedio diventa un imperativo, dal punto di vista sia della tutela dei diritti fondamentali sia dell'esercizio legittimo del potere dell'Unione.

F – Sul comportamento dei rappresentanti processuali dei ricorrenti nel presente procedimento e sulla sua possibile influenza sulla soluzione della causa

94. Dobbiamo infine prestare attenzione ad alcuni fatti accaduti nel corso del presente procedimento dinanzi alla Corte di giustizia. Senza alcun dubbio, una maggior diligenza da parte dei ricorrenti avrebbe dovuto indurre questi ultimi a svolgere già nei loro ricorsi gli argomenti che, secondo loro, giustificavano la tempestività degli stessi. Ed è altrettanto vero che non la massima diligenza, ma semplicemente la diligenza minima dovuta verso gli interessi dei loro assistiti avrebbe dovuto indurre i rappresentanti in giudizio dei ricorrenti a comparire all'udienza pubblica indetta nel presente procedimento dalla Corte di giustizia e che, a causa del comportamento degli stessi, non si è potuta svolgere. All'udienza detti rappresentanti avrebbero potuto illustrare alla Corte le circostanze e le ragioni che non avevano potuto esporre dinanzi al Tribunale.

95. Tutto ciò è assolutamente vero. Tuttavia si deve insistere sulla singolarità delle misure adottate dal Consiglio nei confronti dei ricorrenti (misure restrittive dei diritti e delle libertà di questi ultimi); sul procedimento di elaborazione di tali misure (senza audizione né possibilità di difesa); sul fatto che il ricorso dinanzi al Tribunale costituisca l'unico mezzo di difesa a disposizione degli interessati (quale evidente eccezione al regime ordinario di garanzie tipico di uno Stato di diritto); sull'impossibilità di una notificazione individuale delle misure in parola a persone che, peraltro, si trovavano al di fuori del

territorio dell'Unione, in una situazione che il Consiglio ha descritto come «caotica». Se tutte queste circostanze, prese singolarmente, costituiscono già ipotesi non trascurabili di una lesione dei diritti e delle garanzie garantiti dall'Unione, nel loro insieme hanno dato luogo ad una situazione assai delicata e critica dal punto di vista del principio dello Stato di diritto.

96. Infine, se, da un lato, la disattenzione dei difensori dei ricorrenti nella presentazione dei rispettivi ricorsi dinanzi al Tribunale e, dall'altro, la loro ingiustificata assenza all'udienza dinanzi alla Corte di giustizia dovessero tradursi nella definitiva impossibilità, per i ricorrenti, di difendersi dalle misure imposte dal Consiglio, si sarebbe sommata alle circostanze speciali descritte in precedenza un'ultima sequenza decisamente evitabile.

97. Infatti, come ho già detto, i ricorrenti hanno inserito nei loro ricorsi indizi sufficienti circa la peculiarità delle circostanze del caso di specie, che consentivano al Tribunale di essere consapevole del fatto che essi potevano non avere avuto conoscenza delle misure che intendevano impugnare o non averle potute materialmente impugnare a decorrere dalla data di pubblicazione ufficiale delle misure stesse. Data la natura della causa di cui era stato investito, il Tribunale avrebbe dovuto mostrare su tale punto non tanto una maggiore o minore flessibilità nell'interpretazione dei termini processuali, quanto piuttosto una maggiore consapevolezza rispetto ai principi costituzionali in gioco, in particolare, rispetto al principio della difesa, e di conseguenza avrebbe dovuto anche concedere ai ricorrenti la possibilità di giustificare l'esigenza di far decorrere il termine di cui all'articolo 263 TFUE da una data non necessariamente coincidente con quella della pubblicazione ufficiale delle misure medesime. A tale scopo, al Tribunale sarebbe bastato applicare l'articolo 113 del suo regolamento di procedura al fine di statuire sull'irricevibilità del ricorso.

98. Per quanto riguarda la mancata comparizione all'udienza, precedentemente menzionata, sebbene si tratti di una condotta ingiustificabile da parte dei rappresentanti processuali dei ricorrenti, essa deve comunque essere scusata nei limiti in cui possa ledere gravemente i diritti di questi ultimi. Infatti i ricorrenti, destinatari di misure riguardanti la loro libertà di entrare nel territorio dell'Unione e il congelamento dei loro fondi negli Stati membri, non dovrebbero subire fino a tal punto le conseguenze del comportamento processuale dei loro rappresentanti, dal momento che non sono certamente in grado di prescindere dai servizi di questi ultimi alle stesse condizioni di un cittadino la cui situazione non sia altrettanto singolare quanto le circostanze in cui si trovano i ricorrenti³³. Affinché sia garantita una tutela giurisdizionale veramente effettiva, ritengo che una persona che si trovi in una situazione analoga a quella dei ricorrenti debba disporre dinanzi al giudice di tutte le possibilità di difesa che gli sono offerte dall'Unione. Si tratta di possibilità che, come abbiamo visto, in questi casi sono già di per sé assai ridotte.

99. A questo punto dobbiamo precisare i termini in cui si devono accogliere le richieste formulate dai ricorrenti nei loro rispettivi ricorsi d'impugnazione.

100. A mio giudizio, si deve accogliere il secondo motivo di impugnazione, basato sull'applicazione rigorosa dell'articolo 263 TFUE, poiché, anche se non ne hanno discusso le conseguenze, come avrebbero dovuto fare, i ricorrenti hanno però espressamente fatto valere che le misure restrittive in questione non erano state loro notificate in maniera individuale. Tale elemento doveva bastare al Tribunale per concludere che i ricorsi non erano «manifestamente» irricevibili e pertanto, non essendo applicabile l'articolo 111 del suo regolamento di procedura, gli eventuali dubbi sulla ricevibilità dei ricorsi dovevano essere risolti attraverso l'applicazione dell'articolo 113 del regolamento medesimo e, quindi, dopo aver ascoltato le parti.

33 — In un certo senso mi sembra che si possa fare un confronto con la dottrina della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al diritto del singolo a che la sua difesa in un procedimento penale non venga pregiudicata a causa della condotta negligente del suo avvocato d'ufficio. V., per tutte, la sentenza del 19 dicembre 1989, *Kamasinski c. Austria* (ricorso n. 9783/82).

101. L'accoglimento del secondo motivo di impugnazione rende ovviamente superfluo pronunciarsi sul primo motivo, poiché il momento opportuno, nel processo, affinché il Tribunale si pronunci sull'eventuale esistenza di un caso di forza maggiore coinciderà precisamente con il momento in cui statuirà sulla ricevibilità dei ricorsi, sentite le parti.

VI – Sulla soluzione definitiva della controversia da parte della Corte di giustizia

102. Ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto della Corte di giustizia «quando l'impugnazione è accolta, la Corte di giustizia annulla la decisione del Tribunale»; in tale caso, essa può «statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo».

103. A mio giudizio, non ci troviamo in uno dei casi in cui la Corte di giustizia può statuire definitivamente sulla controversia, fermo restando che il presente procedimento ha ad oggetto unicamente l'irricevibilità dei ricorsi avverso le misure controverse e in nessun caso le misure stesse o gli atti in virtù dei quali queste ultime sono state adottate.

104. La Corte di giustizia deve limitarsi, secondo me, ad annullare le ordinanze di irricevibilità e a rinviare la causa al Tribunale affinché questo, dopo aver offerto ai ricorrenti e alle altre parti interessate la possibilità di formulare osservazioni, conformemente all'articolo 113 del regolamento di procedura del Tribunale, in ordine all'eventuale sussistenza di un vizio di tardività dei loro ricorsi, statuisca infine sulla ricevibilità di questi ultimi.

105. In tale contesto, il Tribunale, alla luce degli argomenti esposti, dovrà valutare tutte le circostanze del caso e, in particolare, dovrà prestare speciale attenzione alla natura delle misure controverse, alla procedura con cui sono state adottate, ai mezzi di difesa disponibili avverso tali misure, al modo ed al momento in cui verosimilmente gli interessati hanno potuto prenderne conoscenza e, infine, soprattutto all'esiguo lasso di tempo intercorso tra la scadenza del termine previsto dall'articolo 263 TFUE e la presentazione dei ricorsi (tra tre mesi e sei giorni, secondo i casi).

106. Infine, ritengo che il fatto che la ricorrente sig.ra Boni-Claverie sia stata esclusa dall'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/656 non significhi necessariamente che il ricorso della stessa sia rimasto privo di oggetto, poiché una pronuncia di accoglimento potrebbe eventualmente costituire un titolo idoneo per chiedere un risarcimento per i danni subiti.

VII – Sulle spese

107. Conformemente all'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, propongo alla Corte di giustizia di riservare la decisione sulle spese.

VIII – Conclusione

108. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di giustizia di:

accogliere il secondo motivo di impugnazione e, di conseguenza di

- 1) annullare le ordinanze del Tribunale del 13 luglio 2011 con le quali sono stati dichiarati irricevibili i ricorsi registrati con i numeri da T-348/11 a T-352/11;
- 2) rinviare le cause al Tribunale affinché statuisca sulla ricevibilità dei ricorsi, dopo aver sentito le parti conformemente all'articolo 113 del regolamento di procedura del Tribunale;

- 3) riservare la decisione sulle spese.