

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

3 settembre 2008\*

Nei procedimenti riuniti C-402/05 P e C-415/05 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia, proposte rispettivamente il 17 e il 21 novembre 2005,

**Yassin Abdullah Kadi**, residente in Gedda (Arabia Saudita), rappresentato dai sigg. I. Brownlie, QC, e D. Anderson, QC, nonché dal sig. P. Saini, barrister, incaricati dal sig. G. Martin, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo,

**Al Barakaat International Foundation**, con sede in Spånga (Svezia), rappresentata dagli avv.ti L. Silbersky e T. Olsson, advokater,

ricorrenti,

\* Lingue processuali: l'inglese e lo svedese.

procedimenti in cui le altre parti sono:

**Consiglio dell'Unione europea**, rappresentato dal sig. M. Bishop nonché dalle sig.re E. Finnegan e E. Karlsson, in qualità di agenti,

convenuto in primo grado,

sostenuto da

**Regno di Spagna**, rappresentato dal sig. J. Rodríguez Cárcamo, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

**Repubblica francese**, rappresentata dal sig. G. de Bergues nonché dalle sig.re E. Belliard e S. Gasri, in qualità di agenti,

**Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato dalle sig.re H. G. Sevenster e M. de Mol, in qualità di agenti,

intervenienti in sede d'impugnazione,

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai sigg. C. Brown, J. Enegren e P. J. Kuijper, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

sostenuta da:

**Repubblica francese**, rappresentata dal sig. G. de Bergues nonché dalle sig.re E. Belliard e S. Gasri, in qualità di agenti,

interveniente in sede d'impugnazione,

**Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord**, rappresentato dalle sig.re R. Caudwell, E. Jenkinson e S. Behzadi-Spencer, in qualità di agenti, assistite dai sigg. C. Greenwood, QC, e A. Dashwood, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. C. W. A. Timmermans (relatore), A. Rosas e K. Lenaerts, presidenti di sezione, dal sig. J. N. Cunha Rodrigues, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, dalla sig.ra P. Lindh, dai sigg. J.-C. Bonichot, T. von Danwitz e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro  
cancelliere: sig. J. Swedenborg, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 ottobre 2007, sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate alle udienze del 16 gennaio 2008 (C-402/05 P) e del 23 gennaio 2008 (C-415/05 P), ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- <sup>1</sup> Con le loro impugnazioni il sig. Kadi (C-402/05 P) e la Al Barakaat International Foundation (in prosieguo: la «Al Barakaat») (C-415/05 P) chiedono l'annullamento delle sentenze del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 21 settembre 2005, rispettivamente, causa T-315/01, Kadi/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-3649), nonché causa T-306/01, Yusuf e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-3533) (in prosieguo, rispettivamente: la «sentenza impugnata Kadi» e la «sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat» nonché, congiuntamente, le «sentenze impugunate»).
- <sup>2</sup> Con tali sentenze il Tribunale ha respinto i ricorsi d'annullamento proposti dal sig. Kadi e dalla Al Barakaat avverso 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 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli ed estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan (GU L 139, pag. 9; in prosieguo: il «regolamento controverso»), nella parte in cui tale atto li riguarda.

## Contesto normativo

3 Ai sensi dell'art. 1, nn. 1 e 3, della Carta delle Nazioni Unite, firmata a San Francisco (Stati Uniti) il 26 giugno 1945, i fini delle Nazioni Unite comprendono quello di «[m]antenere la pace e la sicurezza internazionale» e quello di «[c]onseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario, promuovendo e incoraggiando il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione».

4 Ai sensi dell'art. 24, nn. 1 e 2, della Carta delle Nazioni Unite:

«1. Al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), i suoi membri conferiscono al Consiglio di sicurezza [delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «Consiglio di sicurezza»)] la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, e riconoscono che il Consiglio di sicurezza, nell'adempiere i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome.

2. Nell'adempimento di questi compiti il Consiglio di sicurezza agisce in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite. I poteri specifici attribuiti al Consiglio di

sicurezza per l'adempimento di tali compiti sono indicati nei capitoli VI, VII, VIII e XII».

5 Ai sensi dell'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite, «[i] membri dell'[ONU] conven-gono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza in conformità alle disposizioni della presente Carta».

6 Gli artt. 39, 41 e 48 della Carta delle Nazioni Unite fanno parte del capitolo VII di quest'ultima, dal titolo «Azione in caso di minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione».

7 Ai sensi dell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite:

«Il Consiglio di sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una viola-zione della pace, o di un atto di aggressione e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabi-lire la pace e la sicurezza internazionali».

8 L'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite dispone quanto segue:

«Il Consiglio di sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle proprie decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radioelettriche e di altro tipo, nonché la rottura delle relazioni diplomatiche».

- 9 In forza dell'art. 48, n. 2, della Carta delle Nazioni Unite, le decisioni del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali «sono eseguite dai membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano membri».
- 10 Secondo l'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, «[i]n caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai membri delle Nazioni Unite in virtù della presente Carta e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dalla presente Carta».

## **Fatti**

- 11 I Fatti delle controversie sono stati esposti ai punti 10-36 della sentenza impugnata Kadi e 10-41 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat.
- 12 Ai fini della presente sentenza, essi possono essere così riassunti.
- 13 Il 15 ottobre 1999 il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1267 (1999), con cui esso ha, segnatamente, condannato il fatto che continuano a essere ospitati e addestrati terroristi e che siano preparati atti terroristici in territorio afgano, ha riaffermato la sua convinzione che la repressione del terrorismo internazionale è essenziale al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e deplorato che i Talibani continuino a dare rifugio a Osama bin Laden e a consentire a quest'ultimo nonché ai suoi associati di dirigere dal territorio da loro occupato una rete di campi di addestramento di terroristi e di servirsi dell'Afghanistan come base per condurre operazioni terroristiche internazionali.

- 14 Al paragrafo 2 di tale risoluzione, il Consiglio di sicurezza ha imposto ai Taliban di consegnare senza ritardo Osama bin Laden direttamente o indirettamente alle autorità competenti di uno Stato in cui è stato incriminato o alle autorità competenti di uno Stato in cui sarà arrestato e consegnato alla giustizia. Al fine di garantire il rispetto di tale obbligo, il paragrafo 4, lett. b), della risoluzione citata dispone che tutti gli Stati dovranno «[c]ongelare i capitali e le altre risorse finanziarie specificamente derivanti da beni appartenenti ai Taliban o da loro direttamente o indirettamente controllati, ovvero appartenenti a, o controllati da, qualsiasi impresa di proprietà dei Taliban o controllata dai Taliban, quali definiti dal comitato costituito ai sensi del seguente paragrafo 6, e provvedere affinché né i capitali e le altre risorse finanziarie in questione, né qualsiasi altro capitale o risorsa finanziaria in tal modo definiti siano messi a disposizione o stanziati a vantaggio dei Taliban, o di qualsiasi impresa loro appartenente o da essi direttamente o indirettamente controllata, da parte di loro connazionali o di ogni altro soggetto che si trovi sul loro territorio, a meno che il comitato non abbia concesso una diversa autorizzazione, caso per caso, per motivi umanitari».
- 15 Al paragrafo 6 della stessa risoluzione il Consiglio di sicurezza ha deciso di istituire, in conformità all'art. 28 del suo regolamento interno provvisorio, un comitato del Consiglio di sicurezza (in prosieguo: il «comitato per le sanzioni»), composto di tutti i suoi membri, incaricato specificamente di vegliare sull'attuazione, da parte degli Stati, delle misure imposte dal paragrafo 4 di detta risoluzione, di individuare i capitali o altre risorse finanziarie di cui al citato paragrafo 4 e di esaminare le domande di deroga alle misure imposte dallo stesso paragrafo 4.
- 16 Ritenendo necessaria un'azione della Comunità europea al fine di attuare la risoluzione del Consiglio di sicurezza 1267 (1999), il 15 novembre 1999 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la posizione comune 1999/727/PESC, relativa a misure restrittive contro i Taliban (GU L 294, pag. 1).
- 17 L'art. 2 di tale posizione comune prescrive il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie detenuti dai Taliban all'estero, secondo quanto stabilito nella citata risoluzione.



- 18 Il 14 febbraio 2000 il Consiglio ha adottato, sulla base degli artt. 60 CE e 301 CE, il regolamento (CE) n. 337/2000, relativo al divieto dei voli e al congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Taliban dell'Afghanistan (GUL 43, pag. 1).
- 19 Il 19 dicembre 2000 il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1333 (2000), la quale esige specificamente che i Talibani ottemperino alla risoluzione 1267 (1999), in particolare cessando di offrire rifugio e addestramento ai terroristi internazionali e alle loro organizzazioni e consegnando Osama bin Laden alle autorità competenti affinché sia consegnato alla giustizia. Il Consiglio di sicurezza ha deciso in particolare di inasprire il divieto dei voli e il congelamento dei capitali imposti dalla risoluzione 1267 (1999).
- 20 Perciò, il paragrafo 8, lett. c), della risoluzione 1333 (2000) dispone in particolare che tutti gli Stati debbano «[c]ongelare senza indugio i capitali e le altre risorse finanziarie di Osama bin Laden e delle persone ed entità a lui associate, quali definite dal [comitato per le sanzioni], ivi compresa l'organizzazione Al-Qaeda, e i capitali derivanti dai beni appartenenti a Osama bin Laden e alle persone ed entità a lui associate o da loro direttamente o indirettamente controllati, e provvedere affinché né i capitali e le altre risorse finanziarie in questione né altri capitali o risorse finanziarie siano messi a disposizione o utilizzati direttamente o indirettamente da parte di loro connazionali o di qualsiasi altra persona che si trova sul loro territorio a beneficio di Osama bin Laden, dei suoi associati o di qualsiasi altra entità loro appartenente o da essi direttamente o indirettamente controllata, compresa l'organizzazione Al-Qaeda».
- 21 In questa stessa disposizione il Consiglio di sicurezza ha incaricato il comitato per le sanzioni di tenere, sulla base delle informazioni comunicate dagli Stati e dalle organizzazioni regionali, un elenco aggiornato delle persone e delle entità che il detto comitato ha individuato come associate a Osama bin Laden, ivi compresa l'organizzazione Al-Qaeda.

22 Al paragrafo 23 della risoluzione 1333 (2000) il Consiglio di sicurezza ha deciso che le misure imposte sulla base, in particolare, del paragrafo 8 di tale risoluzione sarebbero state applicate per un periodo di dodici mesi e che, alla fine dello stesso, avrebbe valutato se fossero da prorogarsi alle medesime condizioni.

23 Ritenendo necessaria un'azione della Comunità europea al fine di attuare tale risoluzione, il 26 febbraio 2001 il Consiglio ha adottato la posizione comune 2001/154/PESC, concernente ulteriori misure restrittive nei confronti dei Taliban e che modifica la posizione comune 96/746/PESC (GU L 57, pag. 1).

24 L'art. 4 della posizione comune 2001/154 così recita:

«I capitali e le altre risorse finanziarie appartenenti a Usama Bin Laden e a persone e entità associate a quest'ultimo, quali definite dal comitato [per le] sanzioni (...), sono congelati e sarà vietato mettere a disposizione di Usama Bin Laden, delle persone o delle entità associate a quest'ultimo, quali definite dal comitato [per le] sanzioni (...), fondi o altre risorse finanziarie, alle condizioni di cui alla [risoluzione 1333 (2000)]».

25 Il 6 marzo 2001 il Consiglio ha adottato, sulla base degli artt. 60 CE e 301 CE, il regolamento (CE) n. 467/2001, che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Taliban dell'Afghanistan, e abroga il regolamento (CE) n. 337/2000 (GU L 67, pag. 1).

26 Ai termini del terzo 'considerando' di tale regolamento, le misure della risoluzione 1333 (2000) «rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato e, pertanto, in particolare per evitare distorsioni della concorrenza, occorre una normativa comunitaria

per attuare le decisioni pertinenti del Consiglio di sicurezza, nella misura in cui esse riguardano il territorio della Comunità (...).

27 L'art. 1 del regolamento n. 467/2001 definisce cosa si debba intendere per «capitali» e per «congelamento dei capitali».

28 Ai termini dell'art. 2 di tale regolamento:

«1. Sono congelati tutti i capitali e le altre risorse finanziarie, appartenenti a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo designati dal comitato per le sanzioni (...) ed indicati nell'allegato I.

2. È vietato mettere, direttamente o indirettamente, a disposizione dei Talibani, delle persone, delle entità o degli organismi designati dal comitato per le sanzioni (...) ed elencati nell'allegato I fondi o altre risorse finanziarie.

3. I paragrafi 1 e 2 non si applicano ai fondi e alle risorse finanziarie per i quali il comitato per le sanzioni (...) ha concesso una deroga. Tali deroghe sono ottenute ricorrendo alle autorità competenti degli Stati membri elencate nell'allegato II».

29 L'allegato I del regolamento n. 467/2001 contiene l'elenco delle persone, delle entità e degli organismi interessati dal congelamento dei capitali imposto dall'art. 2 di questo stesso regolamento. Ai sensi dell'art. 10, n. 1, di quest'ultimo, la Commissione delle Comunità europee è abilitata a modificare o integrare il citato allegato I sulla base delle decisioni del Consiglio di sicurezza o del comitato per le sanzioni.

30 L'8 marzo 2001 il comitato per le sanzioni ha pubblicato un primo elenco consolidato delle persone e delle entità da sottoporre al congelamento dei capitali ai sensi delle risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000) (v. comunicato AFG/131 SC/7028 del detto comitato 8 marzo 2001; in prosieguo: l'«elenco riassuntivo»). Questo elenco è stato modificato e integrato a più riprese. La Commissione ha successivamente adottato vari regolamenti in forza dell'art. 10 del regolamento n. 467/2001, con i quali ha modificato o integrato l'allegato I dello stesso.

31 Il 17 ottobre e il 9 novembre 2001 il comitato per le sanzioni ha pubblicato due nuovi addenda all'elenco riassuntivo, che comprendono rispettivamente i nomi della persona e dell'entità seguenti:

— «Al-Qadi, Yasin (A. K. A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A. K. A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi Arabia» e

— «Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Sweden».

32 Con il regolamento (CE) della Commissione 19 ottobre 2001, n. 2062, che modifica per la terza volta il regolamento n. 467/2001 (GU L 277, pag. 25), il nome del sig. Kadi è stato aggiunto, assieme ad altri, all'allegato I di quest'ultimo regolamento.

33 Con il regolamento (CE) della Commissione 12 novembre 2001, n. 2199, che modifica per la quarta volta il regolamento n. 467/2001 (GU L 295, pag. 16), il nome della Al Barakaat è stato aggiunto, assieme ad altri, al detto allegato I.

- 34 Il 16 gennaio 2002 il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1390 (2002), che stabilisce le misure da applicare contro Osama bin Laden, i membri dell'organizzazione Al-Qaeda e i Talibani ed altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi associati. Tale risoluzione prevede in sostanza, ai suoi paragrafi 1 e 2, segnatamente, il mantenimento delle misure di congelamento di capitali, imposte ai sensi dei paragrafi 4, lett. b), della risoluzione 1267 (1999) e 8, lett. c), della risoluzione 1333 (2000). A norma del paragrafo 3 della risoluzione 1390 (2002), queste misure dovevano essere riesaminate dal Consiglio di sicurezza dodici mesi dopo la loro adozione, periodo al termine del quale esso avrebbe deciso se mantenerle o perfezionarle.
- 35 Ritenendo necessaria un'azione della Comunità al fine di attuare quest'ultima risoluzione, il 27 maggio 2002 il Consiglio ha adottato la posizione comune 2002/402/PESC, concernente misure restrittive nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell'Organizzazione Al-Qaeda e dei Talibani e di altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi associate e che abroga le posizioni comuni 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC e 2001/771/PESC (GU L 139, pag. 4). L'art. 3 della posizione comune 2002/402 prescrive, tra l'altro, la prosecuzione del congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie o economiche degli individui, gruppi, imprese e entità quali figurano nell'elenco predisposto dal comitato per le sanzioni secondo le risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000).
- 36 Il 27 maggio 2002 il Consiglio ha adottato, sulla base degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE, il regolamento controverso.
- 37 Secondo il quarto 'considerando' di tale regolamento, poiché le misure previste, in particolare, dalla risoluzione 1390 (2002) del Consiglio di sicurezza «ricadono nell'ambito del trattato, l'applicazione delle pertinenti decisioni del Consiglio di sicurezza richiede una normativa comunitaria, nella misura in cui dette misure riguardano il territorio della Comunità, in particolare per evitare distorsioni della concorrenza».
- 38 L'art. 1 del regolamento controverso definisce i «fondi» e il «congelamento dei fondi» in termini sostanzialmente identici a quelli dell'art. 1 del regolamento n. 467/2001.

39 Ai termini dell'art. 2 del regolamento controverso:

«1. Tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, o in possesso di, una persona fisica o giuridica, gruppo o entità designat[i] dal comitato per le sanzioni ed elencat[i] nell'allegato I sono congelati.

2. È vietato mettere direttamente o indirettamente fondi a disposizione di una persona fisica o giuridica, di un gruppo o di un'entità designati dal comitato per le sanzioni ed elencati nell'allegato I, o stanziarli a loro vantaggio.

3. È vietato mettere direttamente o indirettamente risorse economiche a disposizione di una persona fisica o giuridica, [di] un gruppo o [di] un'entità designati dal comitato per le sanzioni ed elencati nell'allegato I o destinarle a loro vantaggio, per impedire così facendo che la persona, il gruppo o l'entità in questione possa ottenere fondi, beni o servizi».

40 L'allegato I del regolamento controverso contiene l'elenco delle persone, delle entità e dei gruppi per i quali l'art. 2 di tale regolamento dispone il congelamento dei capitali. Tale elenco comprende in particolare i nomi dell'entità e della persona seguenti:

— «Barakaat International Foundation, Box 4036, Spanga, Stoccolma (Svezia); Rinkebytorget 1, 04, Spanga (Svezia)», e

— «Al-Qadi, Yasin (alias KADI, Shaykh Yassin Abdullah; alias KAHDI, Yasin), Gedda (Arabia Saudita)».

- 41 Il 20 dicembre 2002 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 1452 (2002) allo scopo di agevolare il rispetto degli obblighi in materia di lotta al terrorismo. Il paragrafo 1 di tale risoluzione prevede un certo numero di deroghe ed eccezioni al congelamento dei fondi e delle risorse economiche imposto dalle risoluzioni 1267 (1999) e 1390 (2002), che potranno essere applicate dagli Stati per motivi umanitari, previa approvazione del comitato per le sanzioni.
- 42 Il 17 gennaio 2003 il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1455 (2003), per il perfezionamento delle misure imposte ai sensi dei paragrafi 4, lett. b), della risoluzione 1267 (1999), 8, lett. c), della risoluzione 1333 (2000) nonché 1 e 2 della risoluzione 1390 (2002). A norma del paragrafo 2 della risoluzione 1455 (2003), tali misure sarebbero state nuovamente perfezionate entro un termine di dodici mesi o anche prima, ove fosse risultato necessario.
- 43 Ritenendo necessaria un'azione della Comunità al fine di attuare la risoluzione 1452 (2002), il 27 febbraio 2003 il Consiglio ha adottato la posizione comune 2003/140/PESC, concernente deroghe alle misure restrittive imposte dalla posizione comune 2002/402/PESC (GU L 53, pag. 62). L'art. 1 della posizione comune 2003/140 prevede che, nell'attuare le misure di cui all'art. 3 della posizione comune 2002/402, la Comunità prevederà le deroghe consentite dalla citata risoluzione.
- 44 Il 27 marzo 2003 il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 561/2003, che modifica, per quanto riguarda le deroghe al congelamento dei capitali e delle risorse economiche, il regolamento n. 881/2002 (GU L 82, pag. 1). Al quarto 'considerando' di tale regolamento, il Consiglio fa presente che, alla luce della risoluzione 1452 (2002) del Consiglio di sicurezza, occorre modificare le misure imposte dalla Comunità.

45 Ai termini dell'art. 1 del regolamento n. 561/2003, il regolamento controverso è completato dal seguente articolo:

«*Articolo 2 bis*

1. L'articolo 2 non si applica ai capitali o alle risorse economiche quando:
  - a) una qualsiasi delle autorità competenti degli Stati membri, elencate nell'allegato II, ha deciso, su richiesta della persona fisica o giuridica interessata, che i capitali o le risorse economiche in questione sono:
    - i) necessari per coprire le spese di base, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, affitti o ipoteche, medicinali e cure mediche, imposte, premi assicurativi e servizi pubblici;
    - ii) destinati esclusivamente al pagamento di onorari ragionevoli e al rimborso delle spese sostenute per le prestazioni legali;
    - iii) destinati esclusivamente al pagamento di diritti o di spese bancarie connessi alla normale gestione dei fondi o delle risorse economiche congelati;
    - iv) necessari per coprire spese straordinarie; e



- b) tale decisione è stata notificata al comitato per le sanzioni; e
- c) i) per le decisioni di cui alla lettera a), punti i), ii) o iii), il comitato per le sanzioni non ha sollevato obiezioni al riguardo entro 48 ore dalla notifica; oppure
- ii) per le decisioni di cui al norma della lettera a), punto iv), esse sono state approvate dal comitato per le sanzioni.

2. Qualsiasi persona che desideri beneficiare delle disposizioni di cui al paragrafo 1 ne fa richiesta all'autorità competente dello Stato membro elencata nell'allegato II.

L'autorità competente elencata nell'allegato II comunica senza indugio, per iscritto, alla persona che ha presentato la richiesta e a tutte le altre persone, a tutti gli altri organismi e a tutte le altre entità direttamente interessati, se la richiesta è stata accolta.

L'autorità competente comunica anche agli altri Stati membri se la richiesta di deroga in questione è stata accolta.

3. I fondi sbloccati e trasferiti all'interno della Comunità per il pagamento delle spese o autorizzati a norma del presente articolo non sono soggetti ad ulteriori misure restrittive a norma dell'articolo 2.

(...».

### **Ricorsi dinanzi al Tribunale e sentenze impugnate**

<sup>46</sup> Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, il sig. Kadi e la Al Barakaat hanno proposto dei ricorsi volti all'annullamento del regolamento n. 467/2001 nonché, per quanto riguarda il primo, del regolamento n. 2062/2001 e, per quanto riguarda la seconda, del regolamento n. 2199/2001, nella parte in cui tali regolamenti li riguardano. Nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale i ricorrenti hanno modificato le loro conclusioni e i loro motivi, cosicché essi hanno ormai ad oggetto il regolamento controverso, nella parte in cui quest'ultimo li riguarda.

<sup>47</sup> Con ordinanze del presidente della Prima Sezione del Tribunale, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è stato ammesso a intervenire a sostegno delle conclusioni delle parti convenute in primo grado.

<sup>48</sup> Nelle sentenze impugnate il Tribunale ha preliminarmente deciso che si doveva ritenere che ciascuno dei ricorsi fosse, da quel momento in poi, diretto unicamente contro il Consiglio, sostenuto dalla Commissione e dal Regno Unito, e che avesse ad oggetto solo la domanda di annullamento del regolamento controverso, nella parte in cui esso riguarda i ricorrenti (sentenze impugnate Kadi, punto 58, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 77).

<sup>49</sup> A sostegno delle sue conclusioni il sig. Kadi ha dedotto, nel suo ricorso dinanzi al Tribunale, tre motivi di annullamento, essenzialmente relativi alla violazione dei suoi diritti fondamentali. Il primo motivo si riferiva alla violazione del diritto al contraddittorio, il secondo alla violazione del diritto al rispetto della proprietà nonché del

principio di proporzionalità e il terzo alla violazione del diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo.

50 Da parte sua, la Al Barakaat basava le proprie conclusioni su tre motivi di annullamento relativi, il primo, all'incompetenza del Consiglio ad adottare il regolamento controverso, il secondo, alla violazione dell'art. 249 CE e, il terzo, alla violazione dei suoi diritti fondamentali.

*Sulla competenza del Consiglio in merito all'adozione del regolamento controverso*

51 Nelle sentenze impugnate il Tribunale ha anzitutto esaminato la questione se il Consiglio fosse competente ad adottare il regolamento controverso sul fondamento normativo degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE, rilevando, al punto 61 della sentenza Kadi, che si trattava di un motivo di ordine pubblico che poteva quindi essere esaminato d'ufficio dal giudice comunitario.

52 Nella sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, il Tribunale ha preliminarmente respinto la censura dei ricorrenti relativa alla presunta mancanza di fondamento normativo del regolamento n. 467/2001.

53 Al punto 107 della citata sentenza, il Tribunale ha infatti ritenuto opportuno chiarire tale aspetto, nonostante tale censura fosse divenuta priva di oggetto per effetto dell'abrogazione di detto regolamento da parte del regolamento controverso, ritenendo che i motivi su cui si fonda tale rigetto costituissero una premessa al suo ragionamento in merito al fondamento normativo di quest'ultimo regolamento, ormai l'unico ad essere oggetto del ricorso d'annullamento.

54 A tal proposito, esso ha in primis respinto, ai punti 112-116 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, l'argomento secondo cui le misure controverse colpivano dei privati, per giunta cittadini di uno Stato membro, mentre gli artt. 60 CE e 301 CE autorizzerebbero il Consiglio unicamente a prendere misure nei confronti di paesi terzi.

55 Al punto 115 di tale sentenza il Tribunale ha stabilito che, così come le sanzioni economiche o finanziarie possono legittimamente colpire specificamente i dirigenti di un paese terzo, anziché il paese in quanto tale, esse devono anche poter riguardare, in qualsiasi luogo si trovino, le persone e le entità che sono associate a tali dirigenti o direttamente o indirettamente da loro controllate.

56 Secondo il punto 116 della medesima sentenza, questa interpretazione, non contraria alla lettera degli artt. 60 CE e 301 CE, è giustificata sia da considerazioni di efficacia sia da preoccupazioni di ordine umanitario.

57 Il Tribunale ha quindi respinto, ai punti 117-121 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, l'argomento secondo cui le misure controverse avevano lo scopo non di interrompere o ridurre le relazioni economiche con un paese terzo, bensì quello di combattere il terrorismo internazionale e, in particolare, Osama bin Laden.

58 Infine, ai punti 122 e 123 di questa stessa sentenza, esso ha respinto l'argomento secondo cui tali misure erano sproporzionate rispetto all'obiettivo degli artt. 60 CE e 301 CE.

59 Quanto poi alle censure riguardanti il fondamento normativo del regolamento controverso, il Tribunale ha stabilito in primo luogo che, come sostenuto dal Consiglio e dalla Commissione, gli artt. 60 CE e 301 CE non costituiscono, da soli, un

fondamento normativo sufficiente per il regolamento di cui trattasi (sentenze impugnate Kadi, punti 92-97, nonché Yusuf e Al Barakaat, punti 128-133).

- 60 Esso ha in particolare rilevato che tale regolamento mira ad attuare sanzioni cosiddette «intelligenti» («smart sanctions») di nuovo tipo, caratterizzate dall'assenza di qualsiasi legame tra queste ultime e il territorio o il regime dirigente di un paese terzo, poiché, dopo la caduta del regime dei Talibani, le misure di cui trattasi, come previste dalla risoluzione 1390 (2002) sono state rivolte direttamente contro Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda e le persone ed entità loro associate.
- 61 Secondo il Tribunale, alla luce del tenore letterale degli artt. 60 CE e 301 CE, specialmente delle espressioni «nei confronti dei paesi terzi interessati» e «con uno o più paesi terzi» ivi contenute, non è possibile ricorrere a detti articoli per applicare sanzioni di questo nuovo tipo. Detti articoli consentirebbero infatti solamente l'adozione di misure nei confronti di un paese terzo, che può includere i dirigenti di un tale paese nonché persone ed entità associate a detti dirigenti o da essi direttamente o indirettamente controllate. Tuttavia, quando il regime interessato da queste misure non esiste più, non sussisterebbero più sufficienti legami fra tali individui o entità e il paese terzo interessato.
- 62 Il Tribunale ha stabilito, in secondo luogo, che il Consiglio aveva correttamente ritenuto che l'art. 308 CE non costituisse da solo un fondamento normativo adeguato per consentire l'adozione del regolamento controverso (sentenze impugnate Kadi, punti 98-121, nonché Yusuf e Al Barakaat, punti 134-157).
- 63 Esso ha deciso a tale proposito che la lotta al terrorismo internazionale, in particolare mediante l'imposizione di sanzioni economiche e finanziarie, quali il congelamento di capitali, nei confronti di persone ed entità sospettate di contribuire al finanziamento del terrorismo internazionale non può essere ricollegata ad alcun obiettivo

esplicitamente assegnato alla Comunità dagli artt. 2 CE e 3 CE (sentenze impugnate Kadi, punto 116, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 152).

- 64 Secondo il Tribunale, le misure previste dal regolamento controverso non possono infatti essere autorizzate chiamando in causa l'obiettivo di instaurare una politica commerciale comune [art. 3, n. 1, lett. b), CE], poiché le relazioni commerciali della Comunità con un paese terzo non sono in discussione in un contesto come quello delle cause di cui è investito. Non potrebbe neppure prendersi in considerazione l'obiettivo di instaurare un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno [art. 3, n. 1, lett. g), CE], in quanto, segnatamente, gli elementi di valutazione forniti al Tribunale non gli consentivano di considerare che tale regolamento contribuisse effettivamente a prevenire un rischio di ostacoli alla libera circolazione dei capitali o di rilevanti distorsioni della concorrenza.
- 65 In terzo luogo, il Tribunale ha stabilito che il Consiglio era comunque competente ad adottare il regolamento controverso, che attua nella Comunità le sanzioni economiche e finanziarie previste dalla posizione comune 2002/402, sul fondamento costituito dal combinato disposto degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE (sentenze impugnate Kadi, punto 135, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 170).
- 66 In tale contesto, il Tribunale ha ritenuto necessario tener conto del collegamento specificamente creato, in occasione della revisione risultante dal Trattato di Maastricht, tra le azioni della Comunità che comportano sanzioni economiche ai sensi degli artt. 60 CE e 301 CE e gli obiettivi del Trattato UE in materia di relazioni esterne (sentenze impugnate Kadi, punto 123, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 159).
- 67 Secondo il Tribunale, gli artt. 60 CE e 301 CE sono disposizioni assolutamente particolari del Trattato CE poiché prevedono espressamente che un'azione della Comunità possa risultare necessaria per realizzare non uno degli obiettivi della Comunità, come definiti dal Trattato CE, ma uno degli obiettivi specificamente assegnati all'Unione

europea dall'art. 2 UE, ossia l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune (in prosieguo: la «PESC») (sentenze impugnate Kadi, punto 124, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 160).

68 Nell'ambito degli artt. 60 CE e 301 CE, l'azione della Comunità è in realtà, secondo il Tribunale, un'azione dell'Unione attuata sul fondamento del pilastro comunitario dopo che il Consiglio ha adottato una posizione comune o un'azione comune a titolo della PESC (sentenze impugnate Kadi, punto 125, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 161).

*Sull'osservanza dell'art. 249 CE*

69 Nella sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, il Tribunale ha poi esaminato un motivo sollevato esclusivamente nella causa che ha dato origine a tale sentenza, secondo cui il regolamento controverso, in quanto incide direttamente sui diritti dei privati e prescrive l'applicazione di sanzioni individuali, non ha portata generale ed è quindi contrario all'art. 249 CE. Detto regolamento non dovrebbe quindi essere considerato come un regolamento, ma come un complesso di decisioni individuali.

70 Ai punti 184-188 di tale sentenza, il Tribunale ha respinto detto motivo.

71 Al punto 186 della sentenza in esame, esso ha stabilito che il regolamento controverso ha incontestabilmente portata generale ai sensi dell'art. 249, secondo comma, CE, poiché vieta a chiunque di mettere a disposizione di determinate persone capitali o risorse economiche.

72 Il Tribunale ha aggiunto che il fatto che tali persone siano specificamente indicate nell'allegato I di tale regolamento, cosicché sembra che quest'ultimo le riguardi direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, non pregiudica per niente la generalità di tale divieto che vale erga omnes, come si evince in particolare dall'art. 11 del regolamento stesso.

*Sul rispetto di taluni diritti fondamentali*

73 Per quanto concerne, infine, i motivi basati, in entrambe le cause, sulla violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti, il Tribunale ha ritenuto opportuno esaminare, in primo luogo, il legame tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e gli ordinamenti giuridici nazionali o l'ordinamento giuridico comunitario, nonché in quale misura le competenze della Comunità e degli Stati membri siano vincolate dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Tale esame determinerebbe, infatti, la portata del sindacato di legittimità, in particolare rispetto ai diritti fondamentali, che il Tribunale ha il compito di esercitare su atti comunitari che attuano siffatte risoluzioni. Solamente nei limiti in cui venisse accertato che le presunte violazioni dei diritti fondamentali rientravano effettivamente nel suo sindacato giurisdizionale e potevano comportare l'annullamento del regolamento controverso, il Tribunale si sarebbe pronunciato su tali asserite violazioni (sentenze impugnate Kadi, punti 178-180, nonché Yusuf e Al Barakaat, punti 228-230).

74 Esaminando quindi, in un primo tempo, il legame tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e gli ordinamenti giuridici nazionali o l'ordinamento giuridico comunitario, il Tribunale ha deciso che, sotto il profilo del diritto internazionale, gli Stati membri, quali membri dell'ONU, sono tenuti a rispettare il principio della prevalenza degli obblighi loro «derivanti dalla (...) Carta» delle Nazioni Unite, sancito dall'art. 103 di quest'ultima, il che implica, segnatamente, che l'obbligo previsto dall'art. 25 di detta Carta di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza, prevale su qualsiasi altro obbligo convenzionale da essi assunto (sentenze impugnate Kadi, punti 181-184, nonché Yusuf e Al Barakaat, punti 231-234).



- 75 Secondo il Tribunale, tale obbligo degli Stati membri di rispettare il principio della preminenza degli obblighi assunti in base alla Carta delle Nazioni Unite non è pregiudicato dal Trattato CE, trattandosi di un obbligo risultante da una convenzione anteriore a quest'ultimo e che rientra quindi nelle previsioni dell'art. 307 CE. Oltretutto, l'art. 297 CE mirerebbe a garantire l'osservanza di tale principio (sentenze impugnate Kadi, punti 185-188, nonché Yusuf e Al Barakaat, punti 235-238).
- 76 Il Tribunale ne ha tratto la conclusione che le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite hanno effetti vincolanti per gli Stati membri della Comunità, che sono tenuti, in tale qualità, a prendere tutte le misure necessarie ad assicurare la loro esecuzione e hanno la facoltà, e anche l'obbligo, di disapplicare qualsiasi norma di diritto comunitario, seppur di diritto primario o un principio generale del diritto comunitario, che ostacoli la buona esecuzione degli obblighi assunti in base a tale Carta (sentenze impugnate Kadi, punti 189 e 190, nonché Yusuf e Al Barakaat, punti 239 e 240).
- 77 Tuttavia, secondo il Tribunale, tale effetto obbligatorio delle risoluzioni in parola, derivante da un obbligo di diritto internazionale, non si impone alla Comunità, poiché essa, in quanto tale, non è direttamente vincolata alla Carta delle Nazioni Unite, non essendo né membro dell'ONU, né destinataria delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, né subentra nei diritti e negli obblighi dei suoi Stati membri ai sensi del diritto internazionale pubblico (sentenze impugnate Kadi, punto 192, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 242).
- 78 Per contro, un siffatto effetto obbligatorio si imporrebbe alla Comunità in forza del diritto comunitario (sentenze impugnate Kadi, punto 193, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 243).
- 79 A tal proposito il Tribunale, riferendosi per analogia, in particolare, al punto 18 della sentenza 12 settembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, International Fruit Company e a. (Racc. pag. 1219), ha stabilito che in tutti i casi in cui, in forza del Trattato CE, la Comunità ha assunto dei poteri già spettanti agli Stati membri nell'ambito di

applicazione della Carta delle Nazioni Unite, le disposizioni di questa sono vincolanti per la Comunità (sentenze impugnate Kadi, punto 203, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 253).

80 Al punto successivo di queste ultime sentenze il Tribunale ha concluso, da un lato, che la Comunità non può violare gli obblighi incombenti ai propri Stati membri in forza della Carta delle Nazioni Unite né ostacolare la loro esecuzione e, dall'altro, che essa è tenuta proprio in forza del Trattato mediante il quale è stata istituita ad adottare, nell'esercizio dei suoi poteri, tutte le disposizioni necessarie affinché i suoi Stati membri possano adempiere tali obblighi.

81 Giunto così, in una fase successiva, a determinare la portata del controllo di legittimità, segnatamente riguardo ai diritti fondamentali che egli è tenuto ad esercitare su atti comunitari esecutivi di risoluzioni delle Nazioni Unite, quale è il regolamento controverso, il Tribunale ha in primis ricordato, ai punti 209 della sentenza impugnata Kadi e 260 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che, secondo la giurisprudenza, la Comunità europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato e che quest'ultimo ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni.

82 Ai punti 212 della sentenza impugnata Kadi e 263 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, il Tribunale ha tuttavia ritenuto che nelle cause di cui era investito si ponesse la questione dell'esistenza di limiti strutturali, imposti dal diritto internazionale generale o dal Trattato CE stesso, al detto sindacato giurisdizionale.

83 A tal proposito, il Tribunale ha ricordato, ai punti 213 della sentenza impugnata Kadi e 264 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che il regolamento controverso, adottato alla luce della posizione comune 2002/402, costituisce l'attuazione a livello comunitario dell'obbligo che incombe agli Stati membri, in quanto membri

dell'ONU, di dare esecuzione, eventualmente mediante un atto comunitario, alle sanzioni adottate contro Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda, i Talibani e altre persone, gruppi, imprese ed entità associate, che sono state decise e successivamente inasprite da varie risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

84 Ciò premesso, a parere del Tribunale, la Comunità ha agito in base ad una competenza vincolata, che non le lasciava alcun margine di discrezionalità nell'esercizio della stessa, sicché essa non poteva, segnatamente, né modificare direttamente il contenuto delle risoluzioni di cui trattasi, né prevedere un meccanismo che potesse dar luogo ad una modifica del genere (sentenze impugnate Kadi, punto 214, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 265).

85 Il Tribunale ne ha dedotto che la contestazione, ad opera dei ricorrenti, della legittimità interna del regolamento controverso significa chiedere al Tribunale di effettuare un controllo indiretto o incidentale della legittimità delle risoluzioni attuate dal regolamento di cui trattasi, alla luce dei diritti fondamentali, come tutelati nell'ordinamento giuridico comunitario (sentenze impugnate Kadi, punti 215 e 216, nonché Yusuf e Al Barakaat, punti 266 e 267).

86 Ai punti 217-225 della sentenza impugnata Kadi, redatti in termini identici a quelli dei punti 268-276 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, il Tribunale ha stabilito quanto segue:

«217 Le istituzioni e il Regno Unito invitano il Tribunale a declinare per principio qualunque competenza a procedere a un siffatto controllo indiretto della legittimità di tali risoluzioni che, in quanto norme di diritto internazionale vincolanti per gli Stati membri della Comunità, s'imporrebbero nei suoi confronti come nei confronti di tutte le istituzioni della Comunità. Tali parti ritengono, in sostanza, che il controllo del Tribunale dovrebbe limitarsi, da un lato, alla verifica del rispetto delle regole di forma, di procedura e di competenza che

s'imponessero, nella fattispecie, alle istituzioni comunitarie e, dall'altro, alla verifica dell'adeguatezza e della proporzionalità dei provvedimenti comunitari controversi rispetto alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che essi attuano.

- 218 Si deve riconoscere che una siffatta limitazione di competenze s'impone come corollario dei principi sopra esposti, nell'ambito dell'esame dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario.
- 219 Come già esposto, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza controverse sono state adottate in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. In tale contesto, la determinazione di ciò che costituisce una minaccia contro la pace e la sicurezza internazionale, nonché dei provvedimenti necessari a mantenerle o a ristabilirle, rientra nell'esclusiva responsabilità del Consiglio di Sicurezza e sfugge, in quanto tale, alla competenza delle autorità e dei giudici nazionali comunitari, fatto salvo unicamente il diritto naturale di legittima difesa, individuale o collettiva, di cui all'art. 51 della detta Carta.
- 220 Dal momento che, agendo in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza, tramite il suo comitato per le sanzioni, decide che i capitali di determinate persone o entità devono essere congelati, la sua decisione s'impone a tutti i membri delle Nazioni Unite, a norma dell'art. 48 della Carta.
- 221 Alla luce di quanto esposto ai precedenti punti 193-204, l'affermazione di una competenza del Tribunale a controllare in via incidentale la legittimità di una decisione del genere in base allo standard di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento giuridico comunitario non può quindi giustificarsi né sulla base del diritto internazionale né sulla base del diritto comunitario.

- 222 Da un lato, una tale competenza sarebbe incompatibile con gli impegni assunti dagli Stati membri in base alla Carta delle Nazioni Unite, in particolare ai suoi artt. 25, 48 e 103, nonché con l'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati [sottoscritta a Vienna il 23 maggio 1969].
- 223 Dall'altro, una tale competenza sarebbe contraria sia alle disposizioni del Trattato CE, in particolare agli artt. 5 CE, 10 CE, 297 CE e 307, primo comma, CE, sia a quelle del Trattato UE, in particolare all'art. 5 UE, ai sensi del quale il giudice comunitario esercita le proprie attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti dalle disposizioni dei Trattati CE e UE. Essa sarebbe, inoltre, incompatibile con il principio secondo il quale le competenze della Comunità e, pertanto, quelle del Tribunale devono venir esercitate nel rispetto del diritto internazionale (sentenze [24 novembre 1992, causa C-286/90,] Poulsen e Diva Navigation, [Racc. pag. I-6019], punto 9, e [16 giugno 1998, causa C-162/96,] Racke [Racc. pag. I-3655], punto 45).
- 224 Occorre aggiungere che, alla luce in particolare dell'art. 307 CE e dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, il fatto che siano menomati i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario, o i principi di tale ordinamento, non può sminuire la validità di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza né la sua efficacia nel territorio della Comunità (v., per analogia, sentenze della Corte 17 dicembre 1970, causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Racc. pag. 1125, punto 3; 8 ottobre 1986, causa 234/85, Keller, Racc. pag. 2897, punto 7, e 17 ottobre 1989, cause riunite 97/87-99/87, Dow Chemical Ibérica e a./Commissione, Racc. pag. 3165, punto 38).
- 225 Si deve dunque considerare che le controverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza si sottraggono in via di principio al sindacato giurisdizionale del Tribunale e che quest'ultimo non ha il potere di rimettere in causa, seppur in via incidentale, la loro legittimità alla luce del diritto comunitario. Al contrario, il Tribunale è tenuto, per quanto possibile, ad interpretare e applicare tale diritto in modo che sia compatibile con gli obblighi degli Stati membri derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite».

87 Ai punti 226 della sentenza impugnata Kadi e 277 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, il Tribunale ha dichiarato tuttavia di essere competente a controllare, in via incidentale, la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza controverse alla luce dello *ius cogens*, inteso come un ordinamento pubblico internazionale che s'impone nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale, compresi gli organi dell'ONU, e al quale non è possibile derogare.

88 A tale proposito il Tribunale ha stabilito, ai punti 227-231 della sentenza impugnata Kadi, redatti in termini identici a quelli dei punti 278-282 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, quanto segue:

«227 Bisogna rilevare, al riguardo, che la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che codifica il diritto internazionale consuetudinario (e il cui art. 5 dispone che essa si applica “a qualsiasi trattato che rappresenti l'atto costitutivo di un'organizzazione internazionale e a qualsiasi trattato adottato in seno ad una organizzazione internazionale”), prevede, al suo art. 53, la nullità dei trattati in conflitto con una norma imperativa del diritto internazionale generale (*ius cogens*), definita “una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo complesso come norma alla quale non è consentita alcuna deroga e che può essere modificata soltanto da un'altra norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere”. Del pari, l'art. 64 della Convenzione di Vienna dispone che, “[i]n caso di sopravvenienza di una nuova norma imperativa di diritto internazionale generale, qualsiasi trattato esistente che sia in conflitto con tale norma è nullo e si estingue”.

228 La Carta delle Nazioni Unite stessa presuppone del resto l'esistenza di principi imperativi di diritto internazionale e, in particolare, la tutela dei diritti fondamentali della persona umana. Nel preambolo della Carta, i popoli delle Nazioni Unite si sono infatti dichiarati risolti a “riaffermare la [loro] fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana”. Si evince inoltre dal primo capitolo della Carta, intitolato “Fini e principi”, che le Nazioni Unite hanno tra l'altro lo scopo di incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

- 229 Tali principi s'impongono sia ai membri dell'ONU sia ai suoi organi. Infatti, a termini dell'art. 24, n. 2, della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza deve, nell'adempiere i suoi compiti inerenti alla responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, agire "in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite". I poteri sanzionatori che il Consiglio di Sicurezza possiede nell'esercizio di tale responsabilità devono quindi essere usati nel rispetto del diritto internazionale e, in particolare, dei fini e dei principi delle Nazioni Unite.
- 230 Il diritto internazionale consente così di considerare che esiste un limite al principio dell'effetto vincolante delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza: esse devono rispettare le norme imperative fondamentali dello *ius cogens*. In caso contrario, per quanto improbabile, esse non vincolerebbero gli Stati membri dell'ONU né, pertanto, la Comunità.
- 231 Il sindacato giurisdizionale incidentale esercitato dal Tribunale nell'ambito di un ricorso di annullamento di un atto comunitario adottato, senza esercizio di alcun margine discrezionale, allo scopo di attuare una risoluzione del Consiglio di Sicurezza può dunque, in via del tutto eccezionale, estendersi alla verifica del rispetto delle norme superiori del diritto internazionale appartenenti allo *ius cogens* e, in particolare, delle norme imperative che riguardano la tutela universale dei diritti dell'uomo, cui né gli Stati membri né le organizzazioni dell'ONU possono derogare, poiché esse costituiscono "principi inderogabili del diritto internazionale consuetudinario" (parere consultivo della Corte internazionale di giustizia 8 luglio 1996, Liceità della minaccia o dell'impiego di armi nucleari, Racc. 1996, pag. 226, punto 79; v. altresì, in tal senso, [paragrafo 65 delle] conclusioni dell'avvocato generale Jacobs [nella causa che ha dato luogo alla sentenza 30 luglio 1996, causa C-84/95,] Bosphorus [Racc. pag. I-3953])».

<sup>89</sup> In particolare, per quanto concerne, in primo luogo, l'asserita violazione del diritto fondamentale al rispetto della proprietà, il Tribunale ha osservato, ai punti 237 della sentenza impugnata Kadi e 288 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che occorre valutare se il congelamento dei capitali previsto dal regolamento

controverso, come modificato dal regolamento n. 561/2003 e, indirettamente, dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza attuate da tali regolamenti, violi i diritti fondamentali del ricorrente.

90 Ai punti 238 della sentenza impugnata Kadi e 289 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, il Tribunale ha deciso che non è questo il caso della presente fattispecie alla luce dello standard di tutela universale dei diritti fondamentali della persona umana appartenenti allo *ius cogens*.

91 A tale proposito, ai punti 239 e 240 della sentenza impugnata Kadi nonché 290 e 291 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat il Tribunale ha stabilito che le deroghe e le esenzioni all'obbligo di congelamento dei capitali previste dal regolamento controverso, a seguito della sua modifica ad opera del regolamento n. 561/2003, a sua volta in esecuzione della risoluzione del Consiglio di sicurezza 1452 (2002), dimostrano che tale misura non ha né lo scopo né l'effetto di assoggettare le persone iscritte nell'elenco riassuntivo ad un trattamento disumano o degradante.

92 Ai punti 243-251 della sentenza impugnata Kadi nonché 294-302 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat il Tribunale ha inoltre dichiarato che il congelamento dei capitali non rappresenta una lesione arbitraria, inadeguata o sproporzionata del diritto alla proprietà privata degli interessati e, pertanto, non può essere ritenuto contrario allo *ius cogens*, considerate le seguenti circostanze:

— le misure di cui trattasi perseguono un obiettivo d'interesse generale fondamentale per la comunità internazionale, vale a dire la lotta al terrorismo internazionale, e l'ONU è legittimato a intraprendere un'azione di tutela contro gli intrighi di organizzazioni terroristiche;



- il congelamento dei capitali 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 l'utilizzo di queste ultime;
- le risoluzioni del Consiglio di sicurezza di cui trattasi prevedono un meccanismo di riesame periodico del regime generale delle sanzioni;
- dette risoluzioni predispongono una procedura che consente agli interessati di sottoporre in qualsiasi momento il loro caso al comitato per le sanzioni ai fini di un riesame, attraverso l'intermediazione dello Stato membro di cui sono cittadini o residenti.

<sup>93</sup> In secondo luogo, quanto all'asserita violazione del diritto al contraddittorio, in particolare, per un verso, del preteso diritto dei ricorrenti ad essere ascoltati dalle istituzioni comunitarie prima dell'adozione del regolamento controverso, al punto 258 della sentenza impugnata Kadi, cui corrisponde mutatis mutandis il punto 328 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, il Tribunale ha stabilito quanto segue:

«Orbene, nella fattispecie, come si evince dalle osservazioni preliminari sul legame tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario precedentemente formulate, le istituzioni comunitarie erano tenute a recepire nell'ordinamento giuridico comunitario risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e decisioni del comitato per le sanzioni che non le autorizzavano in nessun modo, in fase di concreta attuazione, a prevedere un qualunque meccanismo comunitario di esame o di riesame delle sanzioni individuali, giacché sia la sostanza delle misure controverse sia i meccanismi di riesame (v. (...) punti 262 e seguenti) erano interamente di competenza del Consiglio di Sicurezza e del suo comitato per le sanzioni. Di conseguenza, le istituzioni comunitarie non disponevano di alcun potere d'indagine, di alcuna possibilità di controllo dei fatti considerati dal Consiglio di Sicurezza e dal comitato per le sanzioni, di alcun margine di discrezionalità in relazione a tali fatti né di alcuna libertà discrezionale quanto all'opportunità

di adottare sanzioni nei confronti del ricorrente. Il principio di diritto comunitario relativo al diritto al contraddittorio non si può applicare in circostanze del genere in cui un'audizione dell'interessato non potrebbe in nessun caso portare l'istituzione a rivedere la propria posizione».

- 94 Il Tribunale ne ha concluso, al punto 259 della sentenza impugnata Kadi, che il Consiglio non era tenuto ad ascoltare il ricorrente circa il fatto che il suo nome continuava a figurare nell'elenco delle persone ed entità colpite dalle sanzioni, nel contesto dell'adozione e attuazione del regolamento controverso, e, al punto 329 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che il Consiglio non era tenuto ad ascoltare i ricorrenti in primo grado prima dell'adozione del regolamento controverso.
- 95 Per quanto riguarda, per altro verso, la violazione del preteso diritto dei ricorrenti di essere ascoltati dal comitato per le sanzioni nell'ambito della loro inclusione nell'elenco riassuntivo, il Tribunale ha osservato, ai punti 261 della sentenza impugnata Kadi e 306 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che un siffatto diritto non è previsto dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza di cui trattasi.
- 96 Al punto 307 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat esso ha inoltre stabilito che nessuna norma imperativa appartenente all'ordinamento pubblico internazionale impone una preventiva audizione degli interessati in circostanze analoghe a quelle di cui alla fattispecie.
- 97 Il Tribunale ha peraltro rilevato che le risoluzioni del Consiglio di sicurezza controverse e i successivi regolamenti che hanno dato loro attuazione all'interno della Comunità, sebbene non prevedano un diritto di audizione individuale, instaurano tuttavia un meccanismo di riesame delle situazioni individuali, prevedendo che gli interessati possano rivolgersi al comitato per le sanzioni, ricorrendo alle loro autorità nazionali, allo scopo di ottenere la propria cancellazione dall'elenco riassuntivo, oppure una deroga al congelamento dei capitali (sentenze impuginate Kadi, punto 262, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 309).

- 98 Facendo riferimento, ai punti 264 della sentenza impugnata Kadi nonché 311 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, alle «direttive per la condotta dei lavori del [comitato per le sanzioni]», come adottate da detto comitato il 7 novembre 2002 ed emendate il 10 aprile 2003 (in prosieguo: le «direttive del comitato per le sanzioni»), e, ai punti 266 della sentenza impugnata Kadi e 313 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, a varie risoluzioni del Consiglio di sicurezza, il Tribunale ha sottolineato, ai punti citati, l'importanza che il Consiglio di sicurezza attribuisce, per quanto possibile, ai diritti fondamentali delle persone incluse nell'elenco riassuntivo e in particolare ai diritti della difesa.
- 99 Ai punti 268 della sentenza impugnata Kadi nonché 315 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, esso ha dichiarato che non può essere ritenuto inammissibile alla luce delle norme imperative dell'ordine pubblico internazionale il fatto, rilevato al punto precedente di ciascuna di tali sentenze, che la procedura di riesame non conferisca direttamente agli interessati stessi il diritto di farsi ascoltare dal comitato per le sanzioni, unica autorità competente a pronunciarsi, su richiesta di uno Stato, circa il riesame della loro situazione, cosicché essi dipendono, essenzialmente, dalla tutela diplomatica che gli Stati accordano ai propri cittadini.
- 100 Il Tribunale ha aggiunto che gli interessati hanno la possibilità di proporre un ricorso giurisdizionale fondato sul diritto interno, persino direttamente sul regolamento controverso e sulle risoluzioni pertinenti del Consiglio di sicurezza da esso attuate, contro un eventuale rifiuto abusivo dell'autorità nazionale competente di sottoporre il loro caso al comitato per le sanzioni al fine di un riesame (sentenze impugnate Kadi, punto 270, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 317).
- 101 Il Tribunale ha inoltre stabilito che in circostanze come quelle delle cause di cui è stato investito, ove si controverte di misure cautelari che limitano la disponibilità dei beni degli interessati, il rispetto dei diritti fondamentali degli stessi non esige che i fatti e gli elementi di prova ritenuti a loro carico siano loro comunicati, dal momento che il Consiglio di sicurezza o il comitato per le sanzioni ritengono che vi ostino motivi riguardanti la sicurezza della comunità internazionale (sentenze impugnate Kadi, punto 274, nonché Yusuf e Al Barakaat, punto 320).

102 Da quanto precede il Tribunale ha concluso, ai punti 276 della sentenza impugnata Kadi e 330 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che il motivo dei ricorrenti relativo alla violazione del diritto al contraddittorio doveva essere respinto.

103 Per quanto riguarda, infine, il motivo relativo alla violazione del diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo, il Tribunale ha stabilito, ai punti 278-285 della sentenza impugnata Kadi, redatti in termini sostanzialmente identici a quelli dei punti 333-340 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, quanto di seguito riportato:

«278 Nella fattispecie, il ricorrente ha potuto proporre un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale ai sensi dell'art. 230 CE.

279 Nell'ambito di tale ricorso, il Tribunale esercita un controllo completo sulla legittimità del regolamento [controverso] per quanto attiene al rispetto, da parte delle istituzioni comunitarie, delle norme di competenza nonché delle norme di legittimità esterna e delle forme sostanziali imposte al loro operato.

280 Il Tribunale controlla parimenti la legittimità del regolamento [controverso] alla luce delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che tale regolamento deve attuare, segnatamente sotto il profilo dell'adeguatezza formale e sostanziale, della coerenza interna e della proporzionalità del primo rispetto alle seconde.

281 Pronunciandosi a titolo di tale controllo, il Tribunale constata che non è messo in dubbio che il ricorrente sia effettivamente una delle persone fisiche incluse il 19 ottobre 2001 nell'elenco [riassuntivo].

- 282 Nell'ambito del ricorso di annullamento in esame, il Tribunale si è inoltre riconosciuto competente a controllare la legittimità del regolamento [controverso] e, indirettamente, la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza controverse, alla luce delle norme superiori del diritto internazionale appartenenti allo *ius cogens*, segnatamente delle norme imperative sulla tutela universale dei diritti della persona umana.
- 283 Per contro, come già fatto presente al precedente punto 225, non spetta al Tribunale controllare indirettamente la conformità delle stesse controverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ai diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario.
- 284 Al Tribunale non spetta neanche 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, fatto salvo l'ambito limitato definito al precedente punto 282, controllare indirettamente l'opportunità e la proporzionalità di tali misure. Un siffatto controllo non potrebbe essere esercitato senza sconfinare nelle prerogative del Consiglio di Sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite in materia di determinazione, in primo luogo, di una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale e, in secondo luogo, delle misure adeguate per farvi fronte o rimediarsi. Del resto, sapere se un individuo o un'organizzazione rappresenti una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, così come sapere quali misure vadano prese nei confronti degli interessati per bloccare tale minaccia, implica una valutazione politica e giudizi di valore che, in via di principio, attengono alla competenza dell'autorità cui la comunità internazionale ha affidato la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.
- 285 Si deve quindi constatare che, nei limiti appena esposti al precedente punto 284, il ricorrente non dispone di alcun rimedio giurisdizionale, poiché il Consiglio di Sicurezza non ha ritenuto opportuno individuare un giudice internazionale indipendente con il compito di decidere, in diritto e in fatto, dei ricorsi diretti contro le decisioni individuali adottate dal comitato per le sanzioni».

104 Ai punti 286 della sentenza impugnata Kadi e 341 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, il Tribunale ha stabilito che una lacuna del genere nella tutela giurisdizionale dei ricorrenti non è tuttavia di per sé contraria allo ius cogens.

105 A tale proposito, ai punti 288-290 della sentenza impugnata Kadi, redatti in termini sostanzialmente identici a quelli dei punti 343-345 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, il Tribunale ha rilevato quanto segue:

«288 Nella fattispecie, il Tribunale considera che la limitazione del diritto del ricorrente di adire un giudice, derivante dall'immunità di giurisdizione di cui godono in via di principio, nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri delle Nazioni Unite, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza adottate ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite secondo i principi pertinenti del diritto internazionale (in particolare gli artt. 25 e 103 [di tale] Carta), è inerente a tale diritto, garantito dallo ius cogens.

289 Una siffatta limitazione è giustificata sia in base alla natura delle decisioni che il Consiglio di Sicurezza è portato ad adottare ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite sia in base allo scopo legittimo perseguito. Nelle circostanze del caso di specie, l'interesse del ricorrente a ottenere che un giudice esamini nel merito la sua causa non è sufficiente a prevalere sull'interesse generale fondamentale a che la pace e la sicurezza internazionali siano mantenute a fronte di una minaccia chiaramente identificata dal Consiglio di Sicurezza, conformemente alle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. A questo proposito bisogna attribuire un'importanza significativa al fatto che, lungi dal prevedere misure [di] applicazione di durata illimitata o indeterminata, le risoluzioni via via adottate dal Consiglio di Sicurezza hanno sempre previsto un meccanismo di riesame dell'opportunità di mantenere tali misure dopo un lasso di tempo di 12 o 18 mesi al massimo (...).

290 Infine, il Tribunale rileva che, in mancanza di un giudice internazionale competente a controllare la legittimità degli atti del Consiglio di Sicurezza, la costituzione di un organo quale il comitato per le sanzioni e la possibilità, prevista dai testi, di rivolgersi in qualsiasi momento per riesaminare ogni caso individuale, attraverso un meccanismo formalizzato che coinvolge sia il “governo interpellato” sia il “governo proponente” (...), rappresentano un altro ragionevole rimedio per tutelare adeguatamente i diritti fondamentali del ricorrente riconosciuti dallo *ius cogens*».

<sup>106</sup> Di conseguenza, il Tribunale ha respinto i motivi basati su un’asserita violazione del diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo ed ha pertanto respinto integralmente i ricorsi.

### **Conclusioni delle parti in sede di impugnazione**

<sup>107</sup> Con il suo ricorso d’impugnazione il sig. Kadi chiede alla Corte di:

— annullare integralmente la sentenza impugnata Kadi;

— dichiarare nullo il regolamento controverso, e

— condannare il Consiglio e/o la Commissione alle spese relative alla presente impugnazione nonché al procedimento dinanzi al Tribunale.

108 Con il suo ricorso d'impugnazione la Al Barakaat chiede alla Corte di:

- annullare la sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat;
- dichiarare nullo il regolamento controverso, e
- condannare il Consiglio e la Commissione alle spese della presente impugnazione nonché del procedimento dinanzi al Tribunale.

109 Nei due procedimenti il Consiglio chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare i ricorrenti alle spese.

110 Nel procedimento C-402/05 P la Commissione chiede alla Corte di:

- dichiarare che nessuno dei motivi sollevati dal ricorrente è tale da inficiare il dispositivo della sentenza impugnata Kadi, pur sostituendo i motivi di quest'ultima, come proposto nel suo controricorso;
- di conseguenza, respingere l'impugnazione, e
- condannare il ricorrente alle spese.



111 Nel procedimento C-415/05 P la Commissione chiede alla Corte di:

— respingere l'impugnazione nella sua totalità, e

— condannare la ricorrente alle spese.

112 Il Regno Unito propone un'impugnazione incidentale e chiede alla Corte di:

— respingere le impugnazioni, e

— annullare la parte delle sentenze impugnate che tratta la questione dello *ius cogens*, vale a dire i punti 226-231 della sentenza impugnata Kadi nonché 277-281 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat.

113 Il Regno di Spagna, autorizzato ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio con ordinanze del presidente della Corte 27 aprile 2006 (procedimento C-402/05 P) e 15 maggio 2006 (procedimento C-415/05 P), chiede alla Corte di:

— respingere in toto le impugnazioni dei ricorrenti e confermare integralmente le sentenze impugnate;

- condannare i ricorrenti alle spese;
  
- respingere le richieste della Commissione con riferimento al primo motivo di ciascuna impugnazione e confermare le sentenze impugnate, e
  
- condannare la Commissione alle spese;
  
- in subordine, qualora la Corte dovesse annullare le sentenze impugnate e, di conseguenza, dovesse dichiarare nullo il regolamento controverso, considerare definitivi gli effetti del detto regolamento, ai sensi dell'art. 231 CE, fino all'adozione di un nuovo regolamento che lo sostituisca.

<sup>114</sup> La Repubblica francese, autorizzata ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio e della Commissione con ordinanze del presidente della Corte 27 aprile 2006 (procedimento C 402/05 P) e 15 maggio 2006 (procedimento C 415/05 P), chiede che la Corte voglia:

- respingere le impugnazioni dei ricorrenti, accogliere le impugnazioni incidentali del Regno Unito e procedere a una sostituzione dei motivi per quanto riguarda la parte delle sentenze impugnate riguardante lo *ius cogens*, e
  
- condannare i ricorrenti alle spese.

- 115 Il Regno dei Paesi Bassi, autorizzato ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio con ordinanze del presidente della Corte 27 aprile 2006 (procedimento C 402/05 P) e 15 maggio 2006 (procedimento C 415/05 P), conclude, in entrambi i procedimenti, nel senso del rigetto dell'impugnazione, purché la Corte effettui una sostituzione di motivi riguardanti la portata del controllo di legittimità e, in subordine, la questione se siano state violate norme di ius cogens.

### **I motivi d'annullamento delle sentenze impugnate**

- 116 Il sig. Kadi solleva due motivi basati, il primo, sulla carenza di fondamento normativo del regolamento controverso e, il secondo, sulla violazione di varie norme di diritto internazionale che sarebbe stata commessa dal Tribunale e sulle conseguenze derivanti da tale violazione in merito alla valutazione dei motivi relativi alla violazione di taluni diritti fondamentali da esso invocati dinanzi al Tribunale.
- 117 La Al Barakaat solleva tre motivi basati, il primo, sulla carenza di fondamento normativo del regolamento controverso, il secondo, sulla violazione dell'art. 249 CE e, il terzo, sulla violazione di taluni dei suoi diritti fondamentali.
- 118 Nell'ambito della propria impugnazione incidentale il Regno Unito solleva un unico motivo relativo all'errore di diritto in cui sarebbe incorso il Tribunale concludendo nelle sentenze impugnate di essere competente ad esaminare la compatibilità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza di cui trattasi con le norme dello ius cogens.

## Sulle impugnazioni

119 Con ordinanza 13 novembre 2007 il presidente della Corte ha disposto la radiazione del nome di Ahmed Ali Yusuf dal registro della Corte a seguito del ritiro dell'impugnazione da esso introdotta, unitamente alla Al Barakaat, nel procedimento C-415/05 P.

120 Dopo aver sentito le parti e l'avvocato generale in merito, i procedimenti in esame vanno riuniti ai fini della sentenza per ragioni di connessione, a norma dell'art. 43 del regolamento di procedura della Corte.

### *Sui motivi riguardanti il fondamento normativo del regolamento controverso*

#### Argomenti delle parti

121 Con il suo primo motivo il sig. Kadi sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto stabilendo, al punto 135 della sentenza impugnata Kadi, che il regolamento controverso poteva essere adottato sul fondamento combinato degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE.

122 Tale motivo è suddiviso in tre parti.

- 123 Con la prima parte il sig. Kadi afferma che il Tribunale è incorso in un errore di diritto stabilendo che gli artt. 60 CE e 301 CE possono essere considerati come costitutivi di un fondamento normativo parziale per il regolamento controverso. Il Tribunale non spiegherebbe peraltro in che modo tali disposizioni, che possono fondare esclusivamente misure contro paesi terzi, possano essere considerate, in combinato disposto con l'art. 308 CE, quale fondamento normativo del detto regolamento, allorché questo prevede esclusivamente misure dirette contro persone ed entità non statali.
- 124 Con la seconda parte il sig. Kadi afferma che, se gli artt. 60 CE e 301 CE dovessero essere considerati quale fondamento normativo parziale del regolamento controverso, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto interpretando erroneamente l'art. 301 CE e la funzione di «collegamento» prevista da quest'ultimo, poiché detto articolo non contempla in alcun caso il potere di assumere misure intese a realizzare un obiettivo del Trattato UE.
- 125 Con la terza parte il sig. Kadi contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto interpretando l'art. 308 CE quale fondamento normativo di una disciplina per la quale i poteri d'azione necessari non sono previsti dal Trattato e che non era necessaria per realizzare uno degli scopi della Comunità. Ai punti 122-134 della sentenza impugnata Kadi, il Tribunale avrebbe erroneamente assimilato gli obiettivi dei due ordinamenti giuridici, integrati ma distinti, costituiti dall'Unione e dalla Comunità, disconoscendo in tal modo i limiti dell'art. 308 CE.
- 126 Una simile concezione sarebbe inoltre incompatibile con il principio d'attribuzione previsto dall'art. 5 CE. A tal proposito, dai punti 28-35 del parere 28 marzo 1996, 2/94 (Racc. pag. I-1759), emergerebbe che la menzione di un obiettivo nel Trattato UE non può rimediare all'assenza di tale obiettivo nell'elencazione degli scopi del Trattato CE.

- 127 Il Consiglio e la Repubblica francese contestano la prima parte del primo motivo del sig. Kadi affermando, segnatamente, che la menzione degli artt. 60 CE e 301 CE a titolo di fondamento normativo del regolamento controverso è giustificata dal fatto che questi ultimi prevedono misure restrittive il cui ambito l'applicazione doveva essere esteso, facendo ricorso all'art. 308 CE, a persone o entità non statali e pertanto non rientranti nell'ambito dei due primi articoli citati.
- 128 Il Regno Unito sostiene, da parte sua, che l'art. 308 CE è stato utilizzato quale meccanismo di completamento delle competenze strumentali previste dagli artt. 60 CE e 301 CE e che questi ultimi non costituiscono, quindi, il fondamento normativo parziale del regolamento controverso. Il Regno di Spagna sviluppa in sostanza la medesima argomentazione.
- 129 Per quanto concerne la seconda parte del citato motivo, il Consiglio osserva che la ragione d'essere del collegamento previsto dall'art. 301 CE è proprio quella di conferirgli il potere di assumere misure intese a realizzare un obiettivo del Trattato UE.
- 130 Il Regno di Spagna, la Repubblica francese e il Regno Unito sostengono che è l'art. 308 CE, e non gli artt. 60 CE e 301 CE, ad aver consentito l'adozione di misure restrittive riguardanti persone ed entità non statali, completando in tal modo l'ambito d'applicazione di questi ultimi due articoli.
- 131 Per quanto riguarda la terza parte del primo motivo del sig. Kadi, il Consiglio rileva che la ragione d'essere del collegamento previsto dall'art. 301 CE è proprio quella di utilizzare, a titolo eccezionale, i poteri conferiti alla Comunità di imporre sanzioni economiche e finanziarie per realizzare un obiettivo della PESC, e quindi dell'Unione, anziché uno scopo della Comunità.

- 132 Il Regno Unito e gli Stati membri intervenienti in sede di impugnazione condividono sostanzialmente questa posizione.
- 133 Il Regno Unito precisa la propria posizione sottolineando che, a suo parere, l'azione prevista dal regolamento controverso può essere considerata come un contributo per realizzare non un obiettivo dell'Unione, ma uno scopo della Comunità, vale a dire quello, implicito, puramente strumentale e soggiacente agli artt. 60 CE e 301 CE, di fornire, ricorrendo esclusivamente a misure economiche coercitive, efficaci strumenti di attuazione di atti adottati in base alla competenza attribuita all'Unione dal titolo V del Trattato UE.
- 134 Secondo tale Stato membro, qualora la realizzazione di questo obiettivo strumentale necessiti di forme di coercizione economica eccedenti i poteri specificamente conferiti al Consiglio dagli artt. 60 CE e 301 CE, risulta congruo ricorrere all'art. 308 CE al fine di completare detti poteri.
- 135 La Commissione, dopo aver dichiarato di aver riconsiderato il proprio punto di vista, rileva, in via principale, che gli artt. 60 CE e 301 CE, considerato il loro tenore letterale nonché il loro contesto, hanno costituito, da soli, fondamenti giuridici appropriati e sufficienti per l'adozione del regolamento controverso.
- 136 A tale proposito, la Commissione formula in sostanza i seguenti argomenti:
- il tenore letterale dell'art. 301 CE sarebbe sufficientemente ampio da ricomprendere le sanzioni economiche assunte nei confronti di singoli laddove questi ultimi si trovino in un paese terzo o vi siano associati ad altro titolo. I termini «relazioni economiche» comprenderebbero un ampio ventaglio di attività. Qualsiasi sanzione economica, ancorché avente ad oggetto un paese terzo, quale un

embargo, inciderebbe direttamente sui singoli interessati e solo indirettamente sul paese stesso. Il testo dell'art. 301 CE, in particolare il termine «parzialmente», non richiederebbe che una misura parziale riguardi un segmento specifico dei paesi interessati, quale il governo degli stessi. Consentendo alla Comunità di interrompere totalmente le relazioni economiche con tutti i paesi, la disposizione in esame dovrebbe del pari autorizzarla ad interrompere le relazioni economiche con un numero limitato di individui in un numero limitato di paesi;

— la coincidenza terminologica tra l'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite e l'art. 301 CE sottolineerebbe il chiaro intento dei redattori di quest'ultima disposizione di prevedere una piattaforma per l'attuazione, ad opera della Comunità, di qualsiasi misura assunta dal Consiglio di sicurezza che richieda un'azione comunitaria;

— l'art. 301 CE realizzerebbe un collegamento procedurale tra la Comunità e l'Unione, ma non mirerebbe né a incrementare né a ridurre l'ambito della competenza comunitaria. Di conseguenza, tale disposizione dovrebbe essere interpretata con la medesima ampiezza delle competenze comunitarie rilevanti.

<sup>137</sup> La Commissione sostiene che le misure di cui trattasi sono riconducibili alla politica commerciale comune, tenuto conto dell'effetto sugli scambi delle misure che vietano il movimento di risorse economiche, o addirittura che tali misure rappresentano disposizioni relative alla libera circolazione dei capitali, dal momento che esse comportano il divieto di trasferire risorse economiche ad individui che si trovano in paesi terzi.

<sup>138</sup> La Commissione afferma altresì che dall'art. 56, nn. 1 e 2, CE risulta che i movimenti di capitali e i pagamenti tra la Comunità e i paesi terzi rientrano nella competenza comunitaria, in quanto gli Stati membri possono adottare misure sanzionatorie in



tale settore solamente nell'ambito dell'art. 60, n. 2, CE, e non in quello dell'art. 58, n. 1, lett. b), CE.

- <sup>139</sup> La Commissione ritiene pertanto che, ai fini dell'adozione del regolamento controverso, non si potesse far ricorso all'art. 308 CE, poiché un potere d'azione è previsto agli artt. 60 CE e 301 CE. Questi ultimi articoli fornirebbero il fondamento per la componente principale o preponderante di detto regolamento, rispetto alla quale altre componenti, fra cui il congelamento dei beni di persone che sono nel contempo cittadini di Stati membri dell'Unione e associati a un gruppo terroristico straniero, sarebbero puramente secondarie. La Commissione fa riferimento a tal proposito, segnatamente, alla sentenza 10 gennaio 2006, causa C-94/03, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-1, punto 35).
- <sup>140</sup> In subordine, la Commissione sottolinea che prima di ricorrere all'art. 308 CE occorre esaminare l'applicabilità degli articoli del Trattato CE in materia di politica commerciale comune e di libera circolazione dei capitali e dei pagamenti.
- <sup>141</sup> In via di estremo subordine, essa sostiene che, se l'art. 308 CE dovesse essere riconosciuto come fondamento normativo del regolamento controverso, lo sarebbe a titolo di fondamento normativo unico, in quanto il ricorso a tale disposizione si deve basare sulla considerazione che l'azione della Comunità è necessaria per raggiungere uno degli scopi di quest'ultima, e non, come stabilito dal Tribunale, per realizzare gli obiettivi del Trattato UE, nella fattispecie quelli della PESC.
- <sup>142</sup> Si tratterebbe, nella fattispecie, dello scopo comunitario rappresentato dalla politica commerciale comune, di cui all'art. 3, n. 1, lett. b), CE, e di quello relativo alla libera circolazione dei capitali, considerato implicitamente dall'art. 3, n. 1, lett. c), CE, in combinato disposto con le norme rilevanti del Trattato CE, vale a dire quelle dell'art. 56 CE, relativo alla libera circolazione dei capitali con i paesi terzi. Le misure di cui trattasi, in quanto produrrebbero effetti sugli scambi, indipendentemente dal

fatto di essere state adottate nell'ambito del perseguimento di obiettivi di politica estera, rientrerebbero tra i citati scopi comunitari.

<sup>143</sup> Il sig. Kadi, il Regno di Spagna, la Repubblica francese nonché il Regno Unito si oppongono alla tesi sostenuta in via principale dalla Commissione obiettando quanto segue:

- si tratterebbe di un'interpretazione estensiva degli artt. 60 CE e 301 CE che traviserebbe la natura radicalmente diversa e nuova delle sanzioni cosiddette «intelligenti» di cui trattasi, poiché queste ultime non presentano più alcun legame con un paese terzo, interpretazione che sarebbe azzardata in quanto tali articoli sono stati introdotti in un'epoca in cui le sanzioni erano caratterizzate da un legame di tal genere;
- a differenza delle sanzioni intelligenti di cui trattasi, un embargo totale riguarda essenzialmente i dirigenti di un paese terzo, sui quali una misura siffatta mira ad esercitare una pressione, e solo indirettamente gli operatori economici del paese interessato, così che non si può sostenere che qualsiasi sanzione, ivi compreso l'embargo, riguardi in primo luogo gli individui;
- a differenza dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, l'art. 301 CE avrebbe specificamente ad oggetto l'interruzione delle relazioni economiche «con uno o più paesi terzi», di modo che non sarebbe possibile trarre alcun argomento dalla somiglianza del tenore letterale di tali due disposizioni;
- l'art. 301 CE non sarebbe una semplice disposizione procedurale. Essa istituirebbe un fondamento normativo nonché un procedimento specifico e conferirebbe alla Comunità, all'evidenza, una competenza materiale;

- le misure imposte dal regolamento controverso non riguarderebbero le relazioni commerciali tra la Comunità e paesi terzi e non possono quindi essere ricondotte all'obiettivo della politica commerciale comune;
  
- il Tribunale avrebbe a giusto titolo stabilito che tali misure non contribuiscono a prevenire un rischio di ostacoli alla libera circolazione dei capitali e che l'art. 60, n. 2, CE non può valere quale fondamento di misure restrittive adottate nei confronti di individui o entità. Poiché tale disposizione ha esclusivamente ad oggetto misure nei confronti di paesi terzi, le misure di cui trattasi avrebbero potuto essere adottate solamente nell'ambito dell'art. 58, n. 1, lett. b), CE.

<sup>144</sup> Anche la tesi sostenuta in subordine dalla Commissione viene contestata dal sig. Kadi, nonché dal Regno di Spagna e dalla Repubblica francese.

<sup>145</sup> Non sarebbe consentito ricorrere all'art. 133 CE o all'art. 57, n. 2, CE, in quanto le misure previste dal regolamento controverso non riguardano le relazioni commerciali con paesi terzi e non rientrano nella categoria dei movimenti di capitali di cui all'art. 57, n. 2, CE.

<sup>146</sup> Oltretutto, non potrebbe neppure sostenersi che il regolamento controverso miri a realizzare uno degli scopi della Comunità ai sensi dell'art. 308 CE. Infatti, lo scopo della libera circolazione dei capitali sarebbe escluso, dal momento che l'applicazione della misura di congelamento di capitali prevista da detto regolamento non potrebbe produrre alcun rischio plausibile e serio di divergenze tra gli Stati membri. Neppure lo scopo della politica commerciale comune sarebbe pertinente, in quanto il congelamento dei beni di un individuo che non ha collegamenti con il governo di un paese terzo non riguarderebbe gli scambi con tale paese e non perseguirebbe un obiettivo di politica commerciale.

147 Nell'ipotesi in cui sia accolta la tesi da essa sostenuta in via principale, la Commissione chiede alla Corte, per ragioni di certezza del diritto e per la corretta attuazione degli obblighi assunti nell'ambito delle Nazioni Unite, di considerare come definitivi gli effetti del regolamento controverso nella sua totalità, in forza dell'art. 231 CE.

148 Nella stessa ipotesi, anche il Regno di Spagna e la Repubblica francese formulano una domanda in tal senso.

149 Il sig. Kadi invece si oppone a tali domande, affermando che il regolamento controverso costituisce una grave violazione di diritti fondamentali. In ogni caso, dovrebbe prevedersi un'eccezione per persone che, come il ricorrente, hanno già proposto un ricorso avverso tale regolamento.

150 Con il suo primo motivo la Al Barakaat contesta al Tribunale, in primo luogo, il fatto di aver considerato, ai punti 158-170 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che il regolamento controverso poteva essere adottato sul fondamento del combinato disposto degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE.

151 Il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto dichiarando, ai punti 160 e 164 di detta sentenza, che gli artt. 60 CE e 301 CE non hanno esclusivamente ad oggetto la realizzazione di un'azione della Comunità, ma possono altresì riguardare uno degli obiettivi specificamente assegnati all'Unione dall'art. 2 UE, ossia l'attuazione della PESC.

152 In secondo luogo, la Al Barakaat critica il Tribunale per aver stabilito, ai punti 112, 113, 115 e 116 della medesima, che sanzioni inflitte a individui con l'obiettivo di influenzare le relazioni economiche con uno o più paesi terzi rientrano nel disposto

degli artt. 60 CE e 301 CE e che tale interpretazione è giustificata sia da considerazioni di efficacia sia da preoccupazioni di ordine umanitario.

- 153 Il Consiglio replica che il Tribunale ha correttamente stabilito, al punto 161 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che, considerato il collegamento di cui agli artt. 60 CE e 301 CE, le sanzioni imposte in base a tali disposizioni a seguito dell'adozione di una posizione comune o di un'azione comune ai sensi della PESC, che preveda l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche della Comunità con uno o più paesi terzi, mirano a realizzare l'obiettivo della PESC perseguito da tali atti dell'Unione.
- 154 Il Consiglio afferma inoltre che il Tribunale ha giustamente ritenuto giustificato il ricorso all'art. 308 CE quale fondamento normativo complementare del regolamento controverso, posto che tale articolo serve esclusivamente a consentire l'estensione di sanzioni economiche e finanziarie già previste dagli artt. 60 CE e 301 CE nei confronti di individui o entità che non hanno legami sufficienti con un paese terzo determinato.
- 155 Infine, il Consiglio ritiene che la critica della ricorrente riguardo all'effettività e alla proporzionalità delle sanzioni previste da tale regolamento sia irrilevante per quanto concerne l'adeguatezza del fondamento normativo del regolamento stesso.
- 156 Relativamente a questa seconda censura, il Regno Unito ritiene, del pari, che essa sia priva di rilevanza nell'ambito dell'impugnazione proposta dalla Al Barakaat, dal momento che, conformemente al punto 1 del dispositivo della sentenza impugnata, il Tribunale ha stabilito che non era più necessario decidere in ordine alla legittimità del regolamento n. 467/2001.

157 Quanto al resto, gli argomenti formulati dal Regno di Spagna, dalla Repubblica francese, dal Regno Unito nonché dalla Commissione corrispondono, in sostanza, a quelli formulati da dette parti nell'ambito dell'impugnazione del sig. Kadi.

#### Giudizio della Corte

158 Per quanto concerne, in primo luogo, le censure sollevate dalla Al Barakaat contro i punti 112, 113, 115 e 116 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, occorre rilevare che detti punti hanno ad oggetto il fondamento normativo del regolamento n. 467/2001.

159 Orbene, tale regolamento è stato abrogato dal regolamento controverso e sostituito da quest'ultimo. Inoltre, come precisato dal Tribunale al punto 77 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat senza essere contraddetto dalla Al Barakaat in sede di impugnazione, il ricorso da questa proposto dinanzi al Tribunale, dopo che essa aveva adattato le proprie conclusioni e i propri motivi al regolamento controverso, aveva esclusivamente ad oggetto la domanda di annullamento del regolamento stesso, nella parte in cui esso la riguarda.

160 Di conseguenza, le censure di cui trattasi non possono in alcun caso comportare l'annullamento della sentenza citata e devono quindi essere considerate inoperanti.

161 In ogni caso, le considerazioni della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat cui tali censure fanno riferimento, qualificate dal Tribunale come premesse del proprio ragionamento relativo al fondamento normativo del regolamento controverso, sono riprese in punti successivi della sentenza citata, nonché nella sentenza impugnata Kadi, e saranno esaminate nell'ambito della valutazione dei motivi sollevati avverso tali punti.

- 162 Pertanto, non è necessario esaminare tali censure nella parte in cui esse hanno ad oggetto il fondamento normativo del regolamento n. 467/2001.
- 163 Occorre in secondo luogo pronunciarsi sulla fondatezza della tesi sostenuta in via principale dalla Commissione, secondo cui gli artt. 60 CE e 301 CE, considerato il loro tenore letterale e il loro contesto, costituiscono da soli un fondamento normativo appropriato e sufficiente per il regolamento controverso.
- 164 Questa tesi è diretta contro i punti 92-97 della sentenza impugnata Kadi nonché 128-133 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, in cui il Tribunale si è pronunciato in senso contrario.
- 165 Detta tesi dev'essere respinta.
- 166 Il Tribunale ha infatti giustamente stabilito che, considerato il tenore letterale degli artt. 60 CE e 301 CE, in particolare delle espressioni «nei confronti dei paesi terzi interessati» e «con uno o più paesi terzi» ivi contenuti, tali disposizioni hanno ad oggetto l'adozione di misure nei confronti di paesi terzi, laddove quest'ultima nozione può includere i dirigenti di un tale paese e le persone ed entità associate a tali dirigenti o da essi direttamente o indirettamente controllate.
- 167 Orbene, le misure restrittive previste dalla risoluzione 1390 (2002), che il regolamento controverso intende attuare, rappresentano misure caratterizzate dall'assenza di qualsiasi legame con il regime dirigente di un paese terzo. Infatti, a seguito del crollo del regime dei Talibani, tali misure sono rivolte direttamente contro Osama bin Laden, la rete Al-Qaida nonché le persone ed entità ad essi associate, quali figurano nell'elenco riassuntivo. Pertanto, esse non rientrano, in quanto tali, nell'ambito d'applicazione degli artt. 60 CE e 301 CE.

- 168 Accogliere l'interpretazione degli artt. 60 CE e 301 CE prospettata dalla Commissione, secondo cui sarebbe sufficiente che le misure restrittive di cui trattasi riguardino persone o entità che si trovano in un paese terzo o che vi sono associate ad altro titolo, attribuirebbe a tali disposizioni una portata eccessivamente ampia e non terrebbe assolutamente conto del requisito, derivante dai termini stessi di queste ultime, secondo cui le misure decise sulla base delle citate disposizioni devono essere assunte nei confronti di paesi terzi.
- 169 Inoltre, lo scopo essenziale e il contenuto del regolamento controverso è quello di combattere il terrorismo internazionale, in particolare di privarlo delle sue risorse finanziarie congelando i capitali e le risorse economiche delle persone o entità che si sospetta siano implicate in attività a questo connesse, e non quello di incidere sulle relazioni economiche tra la Comunità e ciascuno dei paesi terzi in cui si trovano dette persone o entità, supponendo, peraltro, che il loro luogo di residenza sia noto.
- 170 Le misure restrittive previste dalla risoluzione 1390 (2002) e poste in essere dal regolamento controverso non possono infatti essere considerate come misure intese a ridurre le relazioni economiche con ciascuno di detti paesi terzi, né peraltro con taluni Stati membri della Comunità, in cui si trovano persone o entità il cui nome sia incluso nell'elenco riassuntivo riportato nell'allegato I di tale regolamento.
- 171 La tesi sostenuta dalla Commissione non può neppure essere giustificata dall'espressione «parzialmente», di cui all'art. 301 CE.
- 172 Tale espressione si riferisce, infatti, all'eventuale limitazione della portata materiale o soggettiva delle misure che possono eventualmente essere assunte nell'ambito di tale disposizione. Essa non ha tuttavia alcuna incidenza sulla richiesta qualità dei potenziali destinatari di tali misure e non può quindi giustificare un'estensione dell'applicazione di queste ultime a destinatari non aventi alcun legame con il regime dirigente di un paese terzo e che, pertanto, non rientrano nell'ambito d'applicazione della disposizione stessa.



- 173 Né può essere accolto l'argomento della Commissione relativo alla coincidenza terminologica tra l'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite e l'art. 301 CE, da cui essa deduce che quest'ultima disposizione rappresenta una piattaforma per l'attuazione, da parte della Comunità, di qualsiasi misura assunta dal Consiglio di sicurezza che richieda un'azione comunitaria.
- 174 Infatti, l'art. 301 CE ha specificamente ad oggetto l'interruzione delle relazioni economiche «con uno o più paesi terzi», mentre una simile espressione non ricorre nell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite.
- 175 Oltretutto, sotto altro profilo, neppure l'ambito d'applicazione dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite coincide con quello dell'art. 301 CE, dal momento che la prima disposizione consente l'adozione di una serie di misure diverse da quelle oggetto della seconda, ivi comprese misure di natura sostanzialmente diversa da quelle volte ad interrompere o ridurre relazioni economiche con paesi terzi, quale la rottura delle relazioni diplomatiche.
- 176 Dev'essere respinto anche l'argomento della Commissione secondo cui l'art. 301 CE realizzerebbe un collegamento procedurale tra la Comunità e l'Unione europea, sicché tale disposizione dovrebbe essere interpretata con la medesima ampiezza delle competenze comunitarie rilevanti, tra cui quelle relative alla politica commerciale comune e alla libera circolazione dei capitali.
- 177 Detta interpretazione dell'art. 301 CE è infatti idonea a ridurre l'ambito d'applicazione e pertanto l'effetto utile di tale disposizione, dato che, alla luce del suo stesso tenore letterale, essa ha ad oggetto l'adozione di misure riguardanti le relazioni economiche con paesi terzi potenzialmente molto diverse, che quindi, a priori, non devono essere limitate ai settori riconducibili ad altre competenze materiali comunitarie come quelle in materia di politica commerciale comune o di libera circolazione dei capitali.

- 178 L'interpretazione di cui trattasi non trova, del resto, alcun supporto nel tenore letterale dell'art. 301 CE, dato che questo attribuisce alla Comunità una competenza materiale la cui portata è, in linea di principio, autonoma rispetto a quella di altre competenze comunitarie.
- 179 Occorre in terzo luogo esaminare la tesi esposta in subordine dalla Commissione, secondo cui, se il regolamento controverso non poteva essere adottato sulla base del solo fondamento normativo degli artt. 60 CE e 301 CE, non sarebbe giustificato un ricorso all'art. 308 CE poiché quest'ultima disposizione è applicabile, segnatamente, solo qualora nessun'altra disposizione del Trattato CE conferisca la competenza necessaria ai fini dell'adozione dell'atto di cui trattasi. Orbene, le misure restrittive imposte dal regolamento stesso sarebbero riconducibili ai poteri d'azione della Comunità, in particolare alle competenze di quest'ultima in materia di politica commerciale comune e di movimenti di capitali e di pagamenti.
- 180 A tal proposito, ai punti 100 della sentenza impugnata Kadi e 136 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat il Tribunale ha stabilito che nessuna disposizione del Trattato CE prevede l'adozione di misure comparabili a quelle disposte dal regolamento controverso che riguardino la lotta al terrorismo internazionale e, in particolare, l'imposizione di sanzioni economiche e finanziarie, quali il congelamento di capitali, nei confronti di persone ed entità sospettate di contribuire al finanziamento del terrorismo internazionale, prive di qualsiasi legame con il regime dirigente di un paese terzo, sicché il primo presupposto per l'applicabilità dell'art. 308 CE risulta soddisfatto nella fattispecie.
- 181 Tale conclusione dev'essere approvata.
- 182 Infatti, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la scelta del fondamento normativo di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v., in particolare, sentenza 23 ottobre 2007, causa C-440/05, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-9097, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

- 183 Orbene, un atto comunitario rientra nella competenza in materia di politica commerciale comune prevista dall'art. 133 CE solo se verte specificamente sugli scambi internazionali in quanto sia sostanzialmente destinato a promuovere, facilitare o disciplinare gli scambi commerciali ed abbia effetti diretti ed immediati sul commercio o gli scambi dei prodotti interessati (v., in particolare, sentenza 12 maggio 2005, causa C-347/03, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA, Racc. pag. I-3785, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).
- 184 Quanto allo scopo essenziale e al contenuto del regolamento controverso, come esposto al punto 169 di questa sentenza, esso mira a combattere il terrorismo internazionale e prevede a tal fine l'applicazione di una serie di misure restrittive di natura economica e finanziaria quale il congelamento dei capitali e delle risorse economiche nei confronti di individui ed entità che si sospetta contribuiscano al finanziamento del terrorismo internazionale.
- 185 Alla luce di tale scopo e di tale contenuto, non è possibile ritenere che detto regolamento verta specificamente sugli scambi internazionali, in quanto sarebbe sostanzialmente destinato a promuovere, facilitare o disciplinare gli scambi commerciali.
- 186 Inoltre, se il regolamento in esame può certamente produrre effetti sul commercio o sugli scambi internazionali, il suo scopo non è chiaramente quello di produrre effetti diretti ed immediati di questo genere.
- 187 Il regolamento controverso non poteva quindi essere fondato sulla competenza comunitaria in materia di politica commerciale comune.
- 188 Secondo la Commissione, il regolamento controverso, vietando il trasferimento di risorse economiche ad individui in paesi terzi, rientra nell'ambito d'applicazione

delle disposizioni del Trattato CE relative alla libera circolazione dei capitali e dei pagamenti.

189 Anche quest'affermazione deve essere respinta.

190 Per quanto concerne, anzitutto, l'art. 57, n. 2, CE, occorre rilevare che le misure restrittive imposte dal regolamento controverso non rientrano in alcuna delle categorie elencate da tale disposizione.

191 Quanto poi all'art. 60, n. 1, CE, neppure tale disposizione può fondare il regolamento controverso, dal momento che il suo ambito d'applicazione è determinato da quello dell'art. 301 CE.

192 Orbene, come già stabilito al punto 167 di questa sentenza, quest'ultima disposizione non ha ad oggetto l'adozione di misure restrittive quali quelle in questione, caratterizzate dall'assenza di qualsiasi legame con il regime dirigente di un paese terzo.

193 Per quanto concerne, infine, l'art. 60, n. 2, CE, si deve rilevare che quest'ultimo non prevede alcuna competenza comunitaria in tal senso, dato che si limita a consentire agli Stati membri di adottare, per taluni motivi eccezionali, misure unilaterali nei confronti di un paese terzo per quanto concerne i movimenti di capitali e i pagamenti, fatto salvo il potere del Consiglio di imporre allo Stato membro di modificare o revocare tali misure.

- 194 Occorre, in quarto luogo, esaminare le censure sollevate dal sig. Kadi, nell'ambito della seconda e della terza parte del suo primo motivo, avverso i punti 122-135 della sentenza impugnata Kadi, dalla Al Barakaat avverso i punti 158-170 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, nonché la critica formulata dalla Commissione avverso questi stessi punti delle sentenze impuginate.
- 195 In detti punti, il Tribunale ha stabilito che il regolamento controverso aveva potuto essere adottato in base al combinato disposto degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE, dal momento che, considerato il collegamento specificamente creato tra le azioni della Comunità che comportano sanzioni economiche ai sensi degli artt. 60 CE e 301 CE, da un lato, e gli obiettivi del Trattato UE in materia di relazioni esterne, dall'altro, il ricorso all'art. 308 CE, nel contesto specifico considerato dai due primi articoli, è giustificato per raggiungere simili obiettivi, nella fattispecie l'obiettivo della PESC considerato dal regolamento controverso, vale a dire la lotta al terrorismo internazionale e il finanziamento dello stesso.
- 196 A tal proposito, occorre rilevare che le sentenze impuginate sono effettivamente viziate da un errore di diritto.
- 197 Infatti, se è corretto ritenere, come ha fatto il Tribunale, che sia stato creato un collegamento tra le azioni della Comunità che comportano sanzioni economiche ai sensi degli artt. 60 CE e 301 CE e gli obiettivi del Trattato UE in materia di relazioni esterne, tra cui la PESC, né il tenore letterale delle disposizioni del Trattato CE né la struttura di quest'ultimo forniscono alcun fondamento ad una concezione secondo cui tale collegamento si estenderebbe ad altre disposizioni del Trattato CE, in particolare all'art. 308 CE.
- 198 Per quanto concerne specificamente l'art. 308 CE, se si dovesse accogliere la posizione del Tribunale, tale disposizione consentirebbe, nel contesto specifico degli artt. 60 CE e 301 CE, l'adozione di atti comunitari aventi ad oggetto non uno degli

scopi della Comunità, bensì uno degli obiettivi propri del Trattato UE in materia di relazioni esterne, tra cui vi è la PESC.

199 Tuttavia, si deve necessariamente rilevare che una siffatta concezione contrasta con il tenore letterale stesso dell'art. 308 CE.

200 Infatti, per far ricorso a tale disposizione è necessario che l'azione prevista, per un verso, si riferisca al «funzionamento del mercato comune» e, per altro verso, miri a realizzare «uno degli scopi della Comunità».

201 Orbene, quest'ultima nozione, alla luce della sua formulazione chiara e precisa, non può in alcun caso essere intesa nel senso che include gli obiettivi della PESC.

202 La coesistenza dell'Unione e della Comunità come ordinamenti giuridici integrati ma distinti, nonché l'architettura costituzionale dei pilastri, volute dagli autori dei trattati attualmente in vigore, giustamente rilevate dal Tribunale ai punti 120 della sentenza impugnata Kadi e 156 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, rappresentano inoltre considerazioni di natura istituzionale che depongono in senso sfavorevole ad un'estensione del citato collegamento ad articoli del Trattato CE diversi da quelli con cui esso introduce espressamente un collegamento.

203 Peraltro, l'art. 308 CE, essendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio delle competenze di attribuzione, non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del detto Trattato, in particolare di quelle che definiscono i compiti e le azioni della Comunità (parere 2/94, cit., punto 30).

204 Del pari l'art. 3 UE, cui il Tribunale fa riferimento ai punti 126-128 della sentenza impugnata Kadi nonché 162-164 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, in particolare il secondo comma del suddetto articolo, non può fungere da base per un ampliamento delle competenze della Comunità al di là degli scopi comunitari.

205 L'incidenza di tale errore di diritto sulla validità delle sentenze impuginate sarà esaminata successivamente, al termine della valutazione delle altre censure sollevate avverso gli sviluppi di tali sentenze relativi alla possibilità di includere l'art. 308 CE nel fondamento normativo del regolamento controverso, in combinato disposto con gli artt. 60 CE e 301 CE.

206 Tali altre censure possono essere suddivise in due categorie.

207 La prima categoria comprende, segnatamente, la prima parte del primo motivo del sig. Kadi, in cui si contesta al Tribunale di essere incorso in un errore di diritto ammettendo che l'art. 308 CE aveva potuto completare il fondamento normativo del regolamento controverso, costituito dagli artt. 60 CE e 301 CE. Orbene, questi ultimi due articoli non potrebbero rappresentare il fondamento normativo, ancorché parziale, del regolamento controverso, in quanto, secondo l'interpretazione fornita dal Tribunale stesso, non ricadono nell'ambito d'applicazione degli articoli in esame quelle misure che riguardano persone o entità prive di qualsiasi legame con il regime dirigente di un paese terzo, uniche destinatarie del regolamento controverso.

208 Tale critica può essere assimilata a quella mossa dalla Commissione, secondo cui, se si doveva dichiarare ammissibile il ricorso all'art. 308 CE, questo doveva essere considerato come fondamento normativo unico, e non in combinato disposto con gli artt. 60 CE e 301 CE.

- 209 La seconda categoria comprende le critiche della Commissione nei confronti della decisione del Tribunale contenute ai punti 116 e 121 della sentenza impugnata Kadi nonché ai punti 152 e 157 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, secondo cui, ai fini dell'applicazione dell'art. 308 CE, l'obiettivo del regolamento controverso, vale a dire, a parere del Tribunale, la lotta al terrorismo internazionale e, in particolare, l'imposizione di sanzioni economiche e finanziarie, quali misure di congelamento di capitali, nei confronti di individui ed entità sospettati di contribuire al suo finanziamento, non può ricollegarsi a uno degli scopi assegnati dal Trattato alla Comunità.
- 210 La Commissione sostiene in proposito che le misure d'attuazione imposte dal regolamento controverso in materia di sanzioni economiche e finanziarie rientrano, per loro natura, tra gli scopi della Comunità, vale a dire la politica commerciale comune e la libera circolazione dei capitali.
- 211 Quanto alla prima categoria delle dette censure, è necessario rammentare che l'art. 308 CE ha lo scopo di supplire all'assenza di poteri di azione attribuiti espressamente o implicitamente alle istituzioni comunitarie da specifiche disposizioni del Trattato CE, quando poteri di tale genere dovessero apparire non di meno necessari affinché la Comunità possa svolgere i propri compiti ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato (parere 2/94 cit., punto 29).
- 212 Orbene, a giusto titolo il Tribunale ha stabilito che l'art. 308 CE poteva essere incluso, unitamente agli artt. 60 CE e 301 CE, nel fondamento normativo del regolamento controverso.
- 213 Infatti, quest'ultimo, imponendo misure restrittive di natura economica e finanziaria, rientra evidentemente nell'ambito d'applicazione *ratione materiae* degli artt. 60 CE e 301 CE.



- 214 In tal senso, l'inclusione degli articoli citati nel fondamento normativo del regolamento controverso era quindi giustificata.
- 215 Peraltro, dette disposizioni sono ascrivibili alla prosecuzione di una prassi basata, prima dell'introduzione degli artt. 60 CE e 301 CE ad opera del Trattato di Maastricht, sull'art. 113 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 133 CE) (v., in tal senso, sentenze 17 ottobre 1995, causa C-70/94, Werner, Racc. pag. I-3189, punti 8-10, e 14 gennaio 1997, causa C-124/95, Centro-Com, Racc. pag. I-81, punti 28 e 29), consistente nell'attribuire alla Comunità l'attuazione di azioni decise nell'ambito della cooperazione politica europea e che implicavano l'imposizione di misure restrittive di natura economica nei confronti di paesi terzi.
- 216 Tuttavia, poiché gli artt. 60 CE e 301 CE non prevedono poteri d'azione espressi o impliciti per imporre siffatte misure a destinatari non aventi alcun legame con il regime dirigente di un paese terzo come quelle di cui al regolamento controverso, si poteva supplire a tale assenza di potere, dovuta alle limitazioni nell'applicazione *ratione personae* delle disposizioni in questione, facendo ricorso all'art. 308 CE quale fondamento normativo del regolamento di cui trattasi, oltre ai due primi articoli, che fondano tale atto dal punto di vista della sua portata materiale, purché, tuttavia, risultassero soddisfatte tutte le altre condizioni richieste per l'applicabilità dell'art. 308 CE.
- 217 Devono pertanto essere respinte, in quanto infondate, le censure di cui alla prima categoria sopra citata.
- 218 Per quanto riguarda le altre condizioni di applicabilità dell'art. 308 CE, occorre poi esaminare la seconda categoria di censure, sopra citata.

- 219 La Commissione sostiene che se la posizione comune 2002/402, che il regolamento controverso mira ad attuare, persegue l'obiettivo della lotta al terrorismo internazionale, obiettivo rientrante nella PESC, tale regolamento deve, da parte sua, essere considerato implicare una misura esecutiva volta ad imporre sanzioni economiche e finanziarie.
- 220 Orbene, tale obiettivo rientrerebbe tra gli scopi della Comunità ai sensi dell'art. 308 CE, in particolare quelli relativi alla politica commerciale comune e alla libera circolazione dei capitali.
- 221 Il Regno Unito afferma che l'obiettivo specifico del regolamento controverso, puramente strumentale, vale a dire l'introduzione di misure economiche coercitive, deve essere distinto dall'obiettivo sotteso al medesimo, riconducibile alla PESC, relativo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Orbene, tale obiettivo contribuirebbe a realizzare lo scopo comunitario implicito sotteso agli artt. 60 CE e 301 CE che è quello di fornire, ricorrendo esclusivamente a misure economiche coercitive, efficaci strumenti di attuazione, di atti adottati nell'ambito della PESC.
- 222 Occorre in proposito rilevare che l'obiettivo perseguito dal regolamento controverso è di impedire immediatamente ai soggetti associati ad Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani di disporre di qualsiasi risorsa finanziaria ed economica, al fine di impedire il finanziamento di attività terroristiche (sentenza 11 ottobre 2007, causa C-117/06, Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, Racc. pag. I-8361, punto 63).
- 223 Contrariamente a quanto stabilito dal Tribunale ai punti 116 della sentenza impugnata Kadi nonché 152 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, tale obiettivo può essere ricollegato ad uno degli scopi assegnati alla Comunità dal Trattato CE. Pertanto, le sentenze impugate sono altresì viziate da un errore di diritto su tale punto.

- 224 Occorre in proposito rammentare che, come chiarito al punto 203 della presente sentenza, l'art. 308 CE, essendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio dei poteri attribuiti, non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dall'insieme delle disposizioni del Trattato CE.
- 225 Orbene, l'obiettivo perseguito dal regolamento controverso può essere ricollegato a uno degli scopi della Comunità ai sensi dell'art. 308 CE, per cui l'adozione di tale regolamento non ha rappresentato una violazione dell'ambito delle competenze comunitarie, come risulta dal quadro generale costituito dall'insieme delle disposizioni del Trattato CE.
- 226 Infatti, gli artt. 60 CE e 301 CE, prevedendo una competenza comunitaria ad imporre misure restrittive di natura economica allo scopo di porre in essere azioni decise nell'ambito della PESC, sono l'espressione di un obiettivo implicito e soggiacente, vale a dire quello di rendere possibile l'adozione di misure di tal genere mediante l'efficace utilizzo di uno strumento comunitario.
- 227 Tale obiettivo può essere considerato costitutivo di uno scopo della Comunità ai sensi dell'art. 308 CE.
- 228 Detta interpretazione è avvalorata dall'art. 60, n. 2, CE. Infatti, se il primo comma di tale numero prevede una competenza rigidamente circoscritta degli Stati membri ad assumere misure unilaterali contro un paese terzo riguardanti i movimenti di capitali e i pagamenti, tale competenza, ai termini di questo stesso comma, può essere esercitata esclusivamente fintantoché non siano state adottate misure comunitarie secondo quanto disposto dal n. 1 dell'articolo in questione.

229 L'attuazione di misure restrittive di natura economica decise nell'ambito della PESC mediante uno strumento comunitario non travalica il quadro generale risultante dall'insieme delle disposizioni del Trattato CE, dal momento che misure siffatte, per loro natura, presentano altresì un legame con il funzionamento del mercato comune, legame che, come esposto al punto 200 della presente sentenza, rappresenta un ulteriore requisito d'applicazione dell'art. 308 CE.

230 Infatti, se misure economiche e finanziarie quali quelle imposte dal regolamento controverso, consistenti nel congelamento, in linea di principio generalizzato, di tutti i capitali e le altre risorse economiche delle persone e delle entità considerate, venissero applicate unilateralmente da ciascuno Stato membro, una proliferazione di misure nazionali siffatte sarebbe idonea a compromettere il funzionamento del mercato comune. Misure di tal genere potrebbero in particolare avere un'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri, segnatamente per quanto riguarda il movimento dei capitali e dei pagamenti, nonché sull'esercizio da parte degli operatori economici del loro diritto di stabilimento. Potrebbero inoltre derivarne distorsioni concorrenziali, posto che eventuali divergenze tra le misure assunte unilateralmente dagli Stati membri potrebbero favorire la posizione concorrenziale di taluni operatori economici o pregiudicarla, senza che tali vantaggi o svantaggi siano basati su ragioni economiche.

231 L'affermazione del Consiglio, al quarto 'considerando' del regolamento controverso, secondo cui è necessario adottare una normativa comunitaria «in particolare per evitare distorsioni della concorrenza» si rivela quindi, a tale proposito, pertinente.

232 È necessario, a questo punto, pronunciarsi sull'incidenza che gli errori di diritto rilevati ai punti 196 e 223 della presente sentenza hanno sulla validità delle sentenze impugnate.

233 Occorre ricordare che, ai sensi della giurisprudenza, anche se dalla motivazione di una sentenza del Tribunale risulta una violazione del diritto comunitario, mentre il dispositivo della medesima sentenza appare tuttavia fondato per altri

motivi di diritto, il ricorso avverso tale sentenza dev'essere respinto (v., in particolare, sentenza 21 settembre 2006, causa C-167/04 P, JCB Service/Commissione, Racc. pag. I-8935, punto 186 e giurisprudenza ivi citata).

- <sup>234</sup> Orbene, si deve necessariamente constatare che la conclusione cui è giunto il Tribunale ai punti 135 della sentenza impugnata Kadi nonché 158 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, quanto al fondamento normativo del regolamento controverso, vale a dire che il Consiglio era competente ad adottare tale regolamento sul fondamento costituito dal combinato disposto degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE, risulta fondata per altri motivi di diritto.
- <sup>235</sup> Infatti, anche se, come stabilito ai punti 196-204 della presente sentenza, l'inclusione dell'art. 308 CE nel fondamento normativo del regolamento controverso non può giustificarsi per il fatto che tale atto perseguirebbe un obiettivo riconducibile alla PESC, detta disposizione poteva ciononostante essere considerata fondamento di detto regolamento dal momento che, come emerge dai punti 225-231 della presente sentenza, è legittimo considerare che tale regolamento mira a realizzare uno scopo della Comunità ed è inoltre collegato al funzionamento del mercato comune ai sensi dell'art. 308 CE. Peraltro, l'aggiunta di tale articolo al fondamento normativo del regolamento controverso ha consentito al Parlamento europeo di partecipare al processo decisionale relativo alle misure in parola, che riguardano specificamente individui, mentre nell'ambito degli artt. 60 CE e 301 CE non è previsto alcun ruolo per la suddetta istituzione.
- <sup>236</sup> Pertanto, i motivi sollevati avverso le sentenze impuginate, nella parte in cui, con queste ultime, il Tribunale ha deciso che gli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE rappresentano il legittimo fondamento normativo del regolamento controverso, devono essere respinti, nel loro complesso, in quanto infondati.

*Sul motivo relativo alla violazione dell'art. 249 CE*

## Argomenti delle parti

- <sup>237</sup> Con il suo secondo motivo, la Al Barakaat critica il Tribunale per aver stabilito, al punto 188 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che il regolamento controverso soddisfa il requisito di portata generale di cui all'art. 249 CE, poiché si rivolge in maniera generale ed astratta all'insieme delle persone che possono materialmente detenere capitali appartenenti a una o più persone menzionate nell'allegato di tale regolamento.
- <sup>238</sup> La Al Barakaat sostiene «che è erroneo non considerare la persona i cui capitali sono congelati come destinataria dell'atto in questione, poiché l'esecuzione della decisione deve basarsi, in maniera ragionevole, su una misura legittima diretta contro colui che dispone delle risorse».
- <sup>239</sup> Peraltro, sarebbe contraddittorio affermare, per un verso, al punto 112 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che si tratta di misure restrittive che colpiscono direttamente individui od organizzazioni e, per altro verso, al punto 188 della stessa sentenza, che tali misure non hanno ad oggetto tali individui o organizzazioni, ma costituiscono una forma di disposizioni d'esecuzione indirizzate ad altre persone.
- <sup>240</sup> Il Regno di Spagna e il Regno Unito, nonché il Consiglio e la Commissione concordano, sostanzialmente, con l'analisi operata dal Tribunale.

## Giudizio della Corte

- 241 Il Tribunale ha correttamente stabilito, ai punti 184-188 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che il fatto che le persone e le entità oggetto delle misure restrittive imposte dal regolamento controverso siano specificamente indicate nell'allegato I di tale regolamento, cosicché sembra che quest'ultimo le riguardi direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, non implica che l'atto in parola non abbia una portata generale ai sensi dell'art. 249, secondo comma, CE, e che esso non debba essere qualificato come regolamento.
- 242 Se è vero, infatti, che il regolamento controverso impone misure restrittive alle persone e alle entità i cui nomi figurano nell'elenco esaustivo costituito dal suo allegato I, elenco peraltro regolarmente modificato mediante la soppressione o l'aggiunta di nomi, in modo tale da mantenerne la conformità all'elenco riassuntivo, è necessario rilevare che i destinatari di tale regolamento sono determinati in maniera generale ed astratta.
- 243 Il regolamento controverso, al pari della risoluzione 1390 (2002) che esso mira ad attuare, contiene un divieto, espresso in termini di particolare ampiezza, di mettere a disposizione di tali persone o entità capitali e risorse economiche (v., in tal senso, sentenza Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, cit., punti 50-55).
- 244 Orbene, come giustamente stabilito dal Tribunale ai punti 186 e 188 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, tale divieto è rivolto a chiunque possa materialmente detenere i capitali o le risorse economiche in questione.
- 245 Quindi, il divieto di cui trattasi è applicabile in circostanze come quelle della causa da cui è scaturita la citata sentenza Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, in cui si poneva la questione se il regolamento controverso vieti la trascrizione definitiva del

trasferimento di proprietà di un bene immobile in un registro fondiario, a seguito della stipula di un contratto di vendita, nel caso in cui uno degli acquirenti sia una persona fisica iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del detto regolamento.

246 Infatti, al punto 60 della citata sentenza, la Corte ha stabilito che un'operazione come la trascrizione in questione è vietata, in forza dell'art. 2, n. 3, del regolamento controverso, in quanto comporterebbe la messa a disposizione di una risorsa economica a favore di una persona iscritta nell'elenco in parola, il che le consentirebbe di ottenere capitali, beni o servizi.

247 Alla luce di quanto precede, anche il motivo sollevato dalla Al Barakaat con riferimento alla violazione dell'art. 249 CE deve essere respinto in quanto infondato.

*Sui motivi relativi alla violazione di taluni diritti fondamentali*

Sulle censure riguardanti la parte delle sentenze impugnate, relativa ai limiti del controllo del giudice comunitario della legittimità interna del regolamento controverso sotto il profilo dei diritti fondamentali

248 Con la prima parte del suo secondo motivo il sig. Kadi sostiene che la sentenza impugnata Kadi, laddove si pronuncia, per un verso, sui rapporti tra l'ONU e i membri di tale organizzazione e, per altro verso, sulle modalità di applicazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, è viziata da errori di diritto quanto all'interpretazione dei principi di diritto internazionale in questione, il che avrebbe generato altri errori



di diritto nel valutare i motivi relativi alla violazione di taluni diritti fondamentali specifici del ricorrente.

249 Tale parte contiene cinque censure.

250 Con la prima censura il sig. Kadi afferma che, ai punti 183 e 184 della medesima sentenza, il Tribunale è incorso in un errore di diritto confondendo la questione della prevalenza degli obblighi degli Stati derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, sancita dall'art. 103 di quest'ultima, con quella, analoga ma distinta, dell'effetto vincolante delle decisioni del Consiglio di sicurezza di cui all'art. 25 della medesima Carta.

251 Con la seconda censura il sig. Kadi rimprovera al Tribunale di essere incorso in un errore di diritto muovendo dalla premessa, ai punti 217-225 della sentenza impugnata Kadi, secondo cui, al pari degli obblighi di origine convenzionale, le risoluzioni adottate in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite debbano essere automaticamente inserite nella sfera di diritto e di competenza dei membri dell'ONU.

252 Con la terza censura il sig. Kadi sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nello stabilire, ai punti 212-225 nonché 283 e 284 della sentenza impugnata Kadi, di non avere alcun potere che gli consenta di controllare la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

253 Con la quarta censura il sig. Kadi sostiene che il ragionamento svolto dal Tribunale ai punti 225-232 di tale sentenza in merito allo *ius cogens* presenta una sostanziale incoerenza, in quanto, se dovesse essere accolto, il principio secondo cui le risoluzioni del Consiglio di sicurezza non possono essere oggetto di alcun controllo

giurisdizionale e beneficiano in tal senso di un'immunità giurisdizionale dovrebbe applicarsi in maniera generale, senza che le questioni riconducibili allo *ius cogens* costituiscano un'eccezione a tale principio.

254 Con la quinta censura il sig. Kadi osserva che la circostanza che il Consiglio di sicurezza non abbia individuato un giudice internazionale indipendente con il compito di decidere, in diritto e in fatto, dei ricorsi diretti contro le decisioni individuali adottate dal comitato per le sanzioni non implica né che gli Stati membri non abbiano alcun legittimo potere, adottando misure ragionevoli, di migliorare la constatazione dei fatti soggiacente all'imposizione delle sanzioni e l'identificazione delle persone cui esse sono dirette, né che sia loro vietato istituire un ricorso appropriato, in forza del margine di tolleranza di cui dispongono nell'esecuzione dei loro obblighi.

255 Nella replica il sig. Kadi, facendo riferimento alla citata sentenza *Bosphorus*, sostiene inoltre che il diritto comunitario esige che tutte le misure legislative comunitarie siano assoggettate al controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte, il quale ha altresì ad oggetto il rispetto dei diritti fondamentali, anche se all'origine della misura di cui trattasi vi sia un atto di diritto internazionale quale una risoluzione del Consiglio di sicurezza.

256 Fintantoché il diritto delle Nazioni Unite non offra un'adeguata tutela a coloro che dichiarano di essere stati lesi nei loro diritti fondamentali, dovrebbe esservi un controllo degli atti adottati dalla Comunità allo scopo di attuare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Orbene, secondo il sig. Kadi, la procedura di riesame dinanzi al comitato per le sanzioni, basata sulla tutela diplomatica, non offre una protezione dei diritti dell'uomo equivalente a quella garantita dalla Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), come richiesta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) c. Irlanda* del 30 giugno 2005 (*Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI,& 155).

- 257 Il sig. Kadi afferma che tale argomentazione, subordinata rispetto agli argomenti basati sul diritto internazionale, viene sollevata per il caso in cui la Corte dovesse stabilire che sussiste un conflitto tra gli obiettivi della fedele attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e i principi dell'equo processo ovvero della tutela giurisdizionale.
- 258 Del resto, tale censura rappresenterebbe non un motivo nuovo, bensì uno sviluppo dell'affermazione fondamentale, formulata nel ricorso d'impugnazione, secondo cui la Comunità, decidendo di agire per via legislativa al fine di attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza, è tenuta a far sì che la legislazione che intende in tal modo adottare rispetti i criteri minimi in materia di diritti dell'uomo, e ciò quale condizione della legittimità della stessa.
- 259 Con la prima parte del suo terzo motivo, la Al Barakaat critica le osservazioni preliminari svolte dal Tribunale nella sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat relative al legame tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico nazionale ovvero l'ordinamento giuridico comunitario, nonché quelle relative alla portata del controllo di legittimità che il Tribunale era tenuto a esercitare.
- 260 Una risoluzione del Consiglio di sicurezza, di per sé stessa vincolante nell'ambito del diritto internazionale pubblico, potrebbe produrre un effetto giuridico nei confronti di singoli all'interno di uno Stato solo se attuata in conformità della legge vigente.
- 261 Orbene, non sussisterebbe alcun fondamento giuridico che consenta di sostenere l'esistenza di un trattamento particolare o di un'eccezione per l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, secondo cui un regolamento comunitario volto a una siffatta attuazione non dovrebbe essere conforme alle norme comunitarie relative all'adozione di regolamenti.

- 262 Al contrario, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno Unito e il Consiglio concordano, in sostanza, con l'analisi svolta in proposito dal Tribunale nelle sentenze impugnate e ne condividono la conclusione secondo cui, per quanto concerne la legittimità interna del regolamento controverso, questo, attuando risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, si sottrae in linea di principio a qualsiasi controllo del giudice comunitario, anche sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali, e beneficia in tal senso di un'immunità giurisdizionale.
- 263 Tuttavia, contrariamente al Tribunale, le parti citate ritengono che il giudice comunitario non possa esercitare alcun controllo della legittimità interna delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Esse criticano quindi il Tribunale per aver deciso che un siffatto controllo è possibile con riferimento allo *ius cogens*.
- 264 Le sentenze impugnate, nella parte in cui ammettono un'eccezione in tal senso, senza tuttavia individuarne il fondamento normativo, segnatamente sulla base delle disposizioni del Trattato, sarebbero incoerenti, dal momento che gli argomenti che escludono, in maniera generale, l'esercizio di un controllo giurisdizionale da parte del giudice comunitario delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza deporrebbero altresì contro il riconoscimento di una competenza in tal senso con riferimento al solo *ius cogens*.
- 265 Inoltre, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno Unito nonché la Commissione ritengono che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto stabilendo che i diritti fondamentali di cui trattasi nelle presenti cause siano riconducibili allo *ius cogens*.
- 266 Una norma dovrebbe essere qualificata come *ius cogens* solo qualora non ammetta alcuna deroga. Orbene, i diritti fatti valere nella fattispecie — il diritto a un equo processo e il diritto al rispetto della proprietà — sarebbero oggetto di limiti e di eccezioni.

- 267 Il Regno Unito propone a tale proposito un'impugnazione incidentale, chiedendo l'annullamento della parte delle sentenze impugnate riguardante lo *ius cogens*, vale a dire i punti 226-231 della sentenza impugnata Kadi nonché 277-281 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat.
- 268 La Repubblica francese e il Regno dei Paesi Bassi, da parte loro, suggeriscono alla Corte di operare una sostituzione di motivi, concludendo per il rigetto dei motivi del sig. Kadi e della Al Barakaat relativi allo *ius cogens* data la totale incompetenza dei giudici comunitari ad esercitare un controllo sulle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, anche per quanto riguarda lo *ius cogens*.
- 269 Da parte sua, la Commissione sostiene che due ragioni possono giustificare il fatto che non sia dato seguito ad un obbligo d'attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza quali quelle di cui trattasi, i cui termini restrittivi non lasciano spazio ad alcun potere interpretativo in capo alle autorità comunitarie nell'attuazione delle stesse, vale a dire, da un lato, il caso in cui la risoluzione in questione sia contraria allo *ius cogens* e, dall'altro, il caso in cui tale risoluzione esorbits dall'ambito d'applicazione o violi gli scopi e i principi delle Nazioni Unite e sia stata quindi adottata *ultra vires*.
- 270 Infatti, dal momento che, ai sensi dell'art. 24, n. 2, della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza è vincolato dagli scopi e dai principi delle Nazioni Unite, tra cui vi è, ai sensi dell'art. 1, n. 3, di detta Carta, lo sviluppo e la promozione dei diritti dell'uomo, un atto adottato da tale organo in violazione di questi ultimi, ivi inclusi i diritti fondamentali dei soggetti coinvolti, potrebbe essere considerato come adottato *ultra vires* e, pertanto, come non vincolante per la Comunità.
- 271 La Commissione ritiene tuttavia che il Tribunale abbia giustamente stabilito che il giudice comunitario non può, in linea di principio, controllare la validità di una risoluzione del Consiglio di sicurezza alla luce degli scopi e dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

- 272 Nell'ipotesi in cui dovesse comunque ammettersi l'esercizio di un controllo siffatto, la Commissione osserva che la Corte, quale giudice di un'organizzazione internazionale diversa dall'ONU, può pronunciarsi essa stessa su tale questione solo nel caso in cui la violazione di diritti dell'uomo risulti particolarmente flagrante ed evidente, riferendosi, in tal senso, alla citata sentenza *Racke*.
- 273 Orbene, ciò non avverrebbe nella fattispecie, data l'esistenza della procedura di riesame dinanzi al comitato per le sanzioni e posto che deve presumersi che il Consiglio di sicurezza abbia ponderato le esigenze imperative della sicurezza internazionale in questione e i diritti fondamentali di cui trattasi.
- 274 Per quanto concerne i principi affermati nella citata sentenza *Bosphorus*, la Commissione sostiene che, contrariamente alla causa che ha dato origine a tale sentenza, la questione relativa alla legittimità e all'eventuale nullità della risoluzione di cui trattasi potrebbe sorgere con riferimento al regolamento controverso qualora la Corte dovesse stabilire che la Comunità non può attuare una risoluzione vincolante del Consiglio di sicurezza dal momento che gli standard in materia di diritti dell'uomo applicati da tale organo, segnatamente per quanto riguarda il diritto al contraddittorio, sono insufficienti.
- 275 Peraltro, il Regno Unito ritiene che l'argomento del sig. Kadi secondo cui la legittimità di qualsiasi normativa adottata dalle istituzioni comunitarie allo scopo di attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza rimane assoggettata, in forza del diritto comunitario, all'integrale controllo della Corte indipendentemente dalla sua origine, essendo stato formulato per la prima volta nella replica del ricorrente, costituisca un motivo nuovo. Pertanto, in conformità agli artt. 42, n. 2, e 118 del regolamento di procedura della Corte, tale argomento dovrebbe essere respinto.
- 276 In subordine, il suddetto Stato membro sostiene che lo speciale statuto delle risoluzioni adottate ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, risultante dal combinato disposto degli artt. 25, 48 e 103 di tale Carta e riconosciuto dall'art. 297 CE,

implica che l'azione condotta da uno Stato membro per eseguire i propri obblighi ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali sia esente da qualsiasi ricorso basato sul diritto comunitario. La prevalenza di obblighi siffatti si estenderebbe, evidentemente, ai principi del diritto comunitario di natura costituzionale.

<sup>277</sup> Questo stesso Stato membro sostiene che, nella citata sentenza *Bosphorus*, la Corte non si è dichiarata competente a giudicare la validità di un regolamento inteso ad attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ma si è limitata ad interpretare il regolamento in questione allo scopo di stabilire se una misura prevista dallo stesso dovesse essere applicata dalle autorità di uno Stato membro in un caso concreto. La Repubblica francese condivide in sostanza tale interpretazione della sentenza in questione.

#### Giudizio della Corte

<sup>278</sup> Occorre preliminarmente respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Regno Unito in merito all'argomento addotto dal sig. Kadi nella sua replica, secondo cui la legittimità di qualsiasi normativa adottata dalle istituzioni comunitarie, compresa quella mirante ad attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza, rimane assoggettata, in forza del diritto comunitario, all'integrale controllo della Corte, indipendentemente dalla sua origine.

<sup>279</sup> Infatti, come sostenuto dal sig. Kadi, si tratta di un argomento aggiuntivo che rappresenta l'ampliamento del motivo enunciato, quantomeno implicitamente, in precedenza nell'ambito del ricorso d'impugnazione e che presenta uno stretto legame con tale motivo, secondo cui la Comunità era tenuta, nell'attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza, a far sì, quale condizione della legittimità della legislazione che essa intendeva in tal modo instaurare, che quest'ultima rispettasse i criteri minimi in materia di diritti dell'uomo (v. in tal senso, in particolare, ordinanza 13 novembre 2001 causa C-430/00 P, *Dürbeck/Commissione*, Racc. pag. I-8547, punto 17).

280 Si devono esaminare le censure con le quali i ricorrenti contestano al Tribunale di avere stabilito, in sostanza, che dai principi che disciplinano il concatenarsi dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario discende che il regolamento controverso, poiché mira ad attuare una risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite che non lascia alcun margine a tal fine, non può essere oggetto di un controllo giurisdizionale quanto alla sua legittimità interna, salvo per quanto concerne la sua compatibilità con le norme riconducibili allo *ius cogens*, e beneficia dunque in tal senso di un'immunità giurisdizionale.

281 Occorre rammentare in proposito che la Comunità è una comunità di diritto nel senso che né i suoi Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato CE e che quest'ultimo ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni (sentenze 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts/Parlamento*, Racc. pag. 1339, punto 23).

282 Si deve del pari ricordare che un accordo internazionale non può pregiudicare il sistema delle competenze definito dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario di cui la Corte di giustizia assicura il rispetto in forza della competenza esclusiva di cui essa è investita a norma dell'art. 220 CE, competenza che la Corte ha peraltro già considerato come facente parte dei fondamenti stessi della Comunità (v., in tal senso, parere 14 dicembre 1991, 1/91, Racc. pag. I-6079, punti 35 e 71, nonché sentenza 30 maggio 2006, causa C-459/03, *Commissione/Irlanda*, Racc. pag. I-4635, punto 123 e giurisprudenza *ivi citata*).

283 Inoltre, secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine, la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La CEDU riveste, a questo proposito, un particolare significato (v., in particolare, sentenza 26 giugno 2007, causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones e a.*, Racc. pag. I-5305, punto 29 e giurisprudenza *ivi citata*).



- 284 Emerge altresì dalla giurisprudenza della Corte che il rispetto dei diritti dell'uomo rappresenta una condizione di legittimità degli atti comunitari (parere 2/94, cit., punto 34) e che nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto di questi ultimi (sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).
- 285 Da tutti gli elementi citati emerge che gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio secondo cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della loro legittimità, che spetta alla Corte controllare nell'ambito del sistema completo di mezzi di ricorso istituito dal Trattato stesso.
- 286 In proposito è necessario sottolineare come, in un contesto quale quello della fattispecie, il controllo di legittimità che deve essere in tal modo garantito dal giudice comunitario abbia ad oggetto l'atto comunitario volto ad attuare l'accordo internazionale in questione, e non quest'ultimo in quanto tale.
- 287 Per quanto riguarda, in particolare, un atto comunitario che, come il regolamento controverso, mira ad attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, non spetta quindi al giudice comunitario, nell'ambito della competenza esclusiva prevista dall'art. 220 CE, controllare la legittimità di una tale risoluzione adottata dal citato organo internazionale, quand'anche tale controllo si limitasse all'esame della compatibilità di tale risoluzione con lo *ius cogens*.
- 288 Peraltro, l'eventuale sentenza di un giudice comunitario con cui si stabilisse che un atto comunitario volto ad attuare una risoluzione siffatta è contrario a una norma superiore facente parte dell'ordinamento giuridico comunitario non rimetterebbe in discussione la prevalenza di tale risoluzione sul piano del diritto internazionale.

289 Infatti, la Corte ha già annullato una decisione del Consiglio che approvava un accordo internazionale dopo avere esaminato la legittimità interna della stessa con riferimento all'accordo in questione e dopo aver rilevato la violazione di un principio generale del diritto comunitario, nella fattispecie, il principio generale di non discriminazione (sentenza 10 marzo 1998, causa C-122/95, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-973).

290 Si deve pertanto verificare se, come stabilito dal Tribunale, i principi che disciplinano il concatenarsi dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario implicano che un controllo giurisdizionale della legittimità interna del regolamento controverso sotto il profilo dei diritti fondamentali sia in linea di principio escluso, nonostante il fatto che, come emerge dalla giurisprudenza richiamata ai punti 281-284 della presente sentenza, un tale controllo costituisca una garanzia costituzionale che fa parte dei fondamenti stessi della Comunità.

291 A tale proposito, occorre anzitutto rammentare che le competenze della Comunità devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale (cite sentenze Poulsen e Diva Navigation, punto 9, nonché Racke, punto 45), e che la Corte ha inoltre precisato, allo stesso punto della prima di tali sentenze, che un atto adottato in forza di tali competenze va interpretato, e la sua sfera d'applicazione circoscritta, alla luce delle norme pertinenti del diritto internazionale.

292 Oltretutto, la Corte ha stabilito che le competenze della Comunità previste dagli artt. 177 CE - 181 CE in materia di cooperazione e di sviluppo devono essere esercitate nel rispetto degli impegni assunti nell'ambito delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali (sentenza 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio, causa C-91/05, (Racc. pag. I-3651, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

293 Il rispetto degli impegni assunti nell'ambito delle Nazioni Unite si impone anche nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, in sede di attuazione ad opera della Comunità, mediante l'adozione di atti comunitari ai sensi

degli artt. 60 CE e 301 CE, di risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

294 Nell'esercizio di quest'ultima competenza, la Comunità è infatti tenuta ad attribuire particolare importanza al fatto che, a norma dell'art. 24 della Carta delle Nazioni Unite, l'adozione da parte del Consiglio di sicurezza di risoluzioni in base al capitolo VII di detta carta costituisce l'esercizio della responsabilità principale di cui è investito tale organo internazionale per mantenere, su scala mondiale, la pace e la sicurezza, responsabilità che, nell'ambito del citato capitolo VII, include il potere di determinare ciò che costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, nonché di assumere le misure necessarie per il mantenimento o il ristabilimento di queste ultime.

295 È necessario poi rilevare che le competenze previste dagli artt. 60 CE e 301 CE possono essere esercitate esclusivamente a seguito dell'adozione di una posizione comune o di un'azione comune in forza delle disposizioni del Trattato UE relative alla PESC che preveda un'azione della Comunità.

296 Orbene, qualora, in conseguenza dell'adozione di un atto del genere, la Comunità sia tenuta ad assumere, nell'ambito del Trattato CE, le misure imposte dall'atto stesso, tale obbligo implica, quando si tratti dell'attuazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, che, in occasione dell'elaborazione di tali misure, la Comunità tenga in debita considerazione i termini e gli obiettivi della risoluzione di cui trattasi nonché gli obblighi pertinenti che derivano dalla Carta delle Nazioni Unite relativamente ad una siffatta attuazione.

297 La Corte ha del resto già stabilito che, ai fini dell'interpretazione del regolamento controverso, si deve egualmente considerare il testo e l'oggetto della risoluzione 1390 (2002) cui il suddetto regolamento, ai termini del suo quarto 'considerando', intende dare esecuzione (sentenza Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, cit., punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

298 Occorre tuttavia rilevare che la Carta delle Nazioni Unite non impone la scelta di un modello prestabilito per attuare le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII di tale Carta, posto che tale attuazione deve intervenire nel rispetto delle modalità applicabili a tal fine nell'ordinamento giuridico interno di ciascun membro dell'ONU. Infatti, la Carta delle Nazioni Unite lascia in linea di principio ai membri dell'ONU la libera scelta tra vari modelli possibili di recepimento di dette risoluzioni nel loro ordinamento giuridico interno.

299 Da tutte le considerazioni svolte emerge che i principi che disciplinano l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite non implicano che un controllo giurisdizionale della legittimità interna del regolamento controverso sotto il profilo dei diritti fondamentali sia escluso per il fatto che l'atto in questione mira ad attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

300 Una simile immunità giurisdizionale di un atto comunitario, quale il regolamento controverso, come corollario del principio di prevalenza sul piano del diritto internazionale degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, in particolare di quelli relativi all'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate in base al capitolo VII di tale Carta, non trova del resto alcun fondamento nell'ambito del Trattato CE.

301 È certamente vero che la Corte ha già ammesso che l'art. 234 del Trattato CE (diventato, a seguito di modifica, art. 307 CE), qualora ne ricorressero i presupposti d'applicazione, poteva consentire deroghe addirittura al diritto primario, ad esempio all'art. 113 del Trattato CE, relativo alla politica commerciale comune (v., in tal senso, sentenza Centro-Com, cit., punti 56-61).

302 È altresì vero che l'art. 297 CE consente implicitamente che si pongano ostacoli al funzionamento del mercato comune conseguenti a misure adottate da uno Stato membro allo scopo di attuare impegni internazionali da esso assunti per mantenere la pace e la sicurezza internazionali.

303 Tuttavia, tali disposizioni non possono essere intese nel senso che autorizzano una deroga ai principi di libertà, di democrazia nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sanciti dall'art. 6, n. 1, UE quale fondamento dell'Unione.

304 L'art. 307 CE non potrebbe infatti in alcun caso consentire di mettere in discussione i principi che fanno parte dei fondamenti stessi dell'ordinamento giuridico comunitario, tra i quali quello della tutela dei diritti fondamentali, che include il controllo, ad opera del giudice comunitario, della legittimità degli atti comunitari quanto alla loro conformità a tali diritti fondamentali.

305 Un'immunità giurisdizionale del regolamento controverso relativamente al controllo della sua compatibilità con i diritti fondamentali, che trovi origine in un'asserita prevalenza assoluta delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che tale atto intende attuare, non potrebbe neppure basarsi sulla posizione assunta dagli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite nella gerarchia delle norme dell'ordinamento giuridico comunitario, qualora tali obblighi fossero classificati in tale gerarchia.

306 Infatti, l'art. 300, n. 7, CE dispone che gli accordi conclusi alle condizioni indicate in detto articolo siano vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri.

307 Quindi, in base a tale disposizione, se essa fosse applicabile alla Carta delle Nazioni Unite, quest'ultima prevarrebbe sugli atti di diritto comunitario derivato (v., in tal senso, sentenza 3 giugno 2008, causa C-308/06, Intertanko e a., Racc. pag. I-4057, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

308 Tuttavia, tale prevalenza sul piano del diritto comunitario non si estenderebbe al diritto primario e, in particolare, ai principi generali nel cui novero vi sono i diritti fondamentali.

309 Questa interpretazione è confortata dal n. 6 dello stesso art. 300 CE, secondo cui un accordo internazionale non può entrare in vigore se la Corte ha espresso parere negativo circa la sua compatibilità con il Trattato, a meno che esso non sia stato previamente modificato.

310 Si è tuttavia sostenuto dinanzi alla Corte, segnatamente in sede di udienza, che, al pari della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale in numerose decisioni recenti si è dichiarata incompetente a controllare la conformità di taluni atti intervenuti nell'ambito dell'attuazione di risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, i giudici comunitari dovrebbero astenersi dal controllare la legittimità del regolamento controverso con riferimento ai diritti fondamentali, dal momento che tale atto mira, del pari, ad attuare risoluzioni di tal genere.

311 A tale proposito, occorre dichiarare che, come peraltro rilevato dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, vi è una differenza fondamentale tra la natura degli atti interessati dalle decisioni citate, nei confronti dei quali tale giudice si è dichiarato incompetente ad esercitare un controllo di conformità rispetto alla CEDU, e quella di altri atti per i quali la sua competenza appare incontestabile (v. Corte eur. D.U., decisione Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia del 2 maggio 2007, non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, § 151).

312 Infatti, se la Corte europea dei diritti dell'uomo, in talune cause di cui è stata investita, si è dichiarata incompetente *ratione personae*, esse riguardavano azioni direttamente imputabili all'ONU quale organizzazione a vocazione universale che persegue un obiettivo imperativo di sicurezza collettiva, in particolare azioni di un organo

ausiliario dell'ONU istituito nell'ambito del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ovvero azioni che si inserivano nell'ambito dell'esercizio di poteri validamente delegati dal Consiglio di sicurezza in applicazione di questo stesso capitolo, e non azioni imputabili agli Stati convenuti dinanzi a tale Corte, trattandosi peraltro di azioni che non avevano avuto luogo nel territorio di tali Stati e che non avevano avuto origine da una decisione delle autorità di questi ultimi.

313 Al contrario, al paragrafo 151 della citata decisione Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha precisato che, nella causa che ha dato origine alla sua sentenza *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, cit., riguardante una misura di pignoramento posta in essere dalle autorità dello Stato convenuto nel suo territorio nazionale a seguito di una decisione di un ministro di tale Stato, essa si è riconosciuta competente, segnatamente *ratione personae*, nei confronti dello Stato convenuto, benché la misura in questione fosse stata decisa sulla base di un regolamento comunitario adottato, esso stesso, in applicazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza.

314 Nella fattispecie, occorre rilevare che il regolamento controverso non può essere considerato come un atto direttamente imputabile all'ONU, quale azione riconducibile ad uno dei suoi organi ausiliari istituito nell'ambito del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ovvero che si inserisce nell'ambito dell'esercizio di poteri validamente delegati dal Consiglio di sicurezza in applicazione di questo stesso capitolo.

315 Oltre a ciò, in ogni caso, la questione della competenza della Corte a pronunciarsi sulla validità del regolamento controverso si pone in un contesto radicalmente diverso.

316 Infatti, come già rammentato ai punti 281-284 della presente sentenza, il controllo da parte della Corte della validità di qualsiasi atto comunitario sotto il profilo dei diritti fondamentali deve essere considerato come l'espressione, in una comunità di

diritto, di una garanzia costituzionale derivante dal Trattato CE, quale sistema giuridico autonomo, che non può essere compromessa da un accordo internazionale.

317 La questione della competenza della Corte si pone infatti nel contesto dell'ordinamento giuridico interno ed autonomo della Comunità, di cui fa parte il regolamento controverso e nel cui ambito la Corte è competente a controllare la validità degli atti comunitari sotto il profilo dei diritti fondamentali.

318 È stato inoltre sostenuto che, considerata la deferenza cui sono tenute le istituzioni comunitarie nei confronti delle istituzioni delle Nazioni Unite, la Corte dovrebbe rinunciare all'esercizio di un controllo della legittimità del regolamento controverso con riferimento ai diritti fondamentali, anche se un tale controllo risultasse possibile, poiché, nell'ambito del regime di sanzioni instaurato dalle Nazioni Unite, tenuto conto in particolare della procedura di riesame di recente significativamente migliorata mediante varie risoluzioni del Consiglio di sicurezza, i diritti fondamentali sono sufficientemente tutelati.

319 Secondo la Commissione, visto che nel citato regime di sanzioni gli individui o le entità interessati hanno una possibilità accettabile di instaurare un contraddittorio grazie ad un meccanismo di controllo amministrativo integrato nel sistema giuridico delle Nazioni Unite, la Corte non dovrebbe in alcun modo intervenire.

320 A tale proposito occorre anzitutto rilevare che, se, effettivamente, a seguito dell'adozione da parte del Consiglio di sicurezza di varie risoluzioni, sono state apportate modifiche al regime delle misure restrittive instaurato dalle Nazioni Unite per quanto riguarda sia l'iscrizione nell'elenco riassuntivo, sia la radiazione da quest'ultimo [v. in particolare le risoluzioni 19 dicembre 2006, 1730 (2006), e 22 dicembre 2006, 1735 (2006)], tali modifiche sono intervenute successivamente all'adozione del regolamento controverso, di modo che, in linea di principio, esse non possono essere prese in considerazione nell'ambito delle presenti impugnazioni.



- 321 In ogni caso, l'esistenza nell'ambito di tale regime delle Nazioni Unite della procedura di riesame dinanzi al comitato per le sanzioni, anche tenendo conto delle recenti modifiche che vi sono state apportate, non può comportare un'immunità giurisdizionale generalizzata nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno della Comunità.
- 322 Infatti, una tale immunità, che rappresenterebbe una deroga rilevante al regime di tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali previsto dal Trattato CE, non appare giustificata, poiché detta procedura di riesame non offre manifestamente le garanzie di una tutela giurisdizionale.
- 323 A tale proposito, se è ormai possibile per ogni persona o entità rivolgersi direttamente al comitato per le sanzioni presentando la propria domanda di radiazione dall'elenco riassuntivo al punto detto «focale», è giocoforza rilevare che la procedura dinanzi a detto comitato rimane essenzialmente di natura diplomatica e interstatale, posto che le persone o entità interessate non hanno alcuna possibilità effettiva di difendere i loro diritti e il comitato stesso assume le proprie decisioni per approvazione, laddove ciascuno dei suoi membri dispone di un diritto di veto.
- 324 Emerge a tale proposito dalle direttive del comitato per le sanzioni, come modificate da ultimo il 12 febbraio 2007, che il ricorrente che ha presentato istanza di radiazione non può in alcun modo far valere esso stesso i propri diritti nel corso della procedura dinanzi al comitato per le sanzioni, né può farsi rappresentare a tal fine, dal momento che solo il governo dello Stato in cui egli ha la residenza o di cui ha la cittadinanza ha la facoltà di trasmettere, eventualmente, osservazioni sull'istanza stessa.
- 325 Inoltre, tali direttive non obbligano il comitato per le sanzioni a comunicare al detto ricorrente le ragioni e gli elementi di prova che giustificano la sua iscrizione nell'elenco riassuntivo, né a fornirgli un accesso, ancorché limitato, a tali dati. Infine, in caso di rigetto dell'istanza di radiazione da parte del comitato in questione, non sussiste in capo a quest'ultimo alcun obbligo di motivazione.

326 Deriva da quanto precede che i giudici comunitari devono, in conformità alle competenze di cui sono investiti in forza del Trattato CE, garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti comunitari con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, ivi inclusi gli atti comunitari che, come il regolamento controverso, mirano ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

327 Pertanto, il Tribunale è incorso in un errore di diritto stabilendo, ai punti 212-231 della sentenza impugnata Kadi nonché 263-282 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che dai principi che disciplinano il concatenarsi dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario discende che il regolamento controverso, in quanto mira ad attuare una risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite che non lascia alcun margine a tal fine, deve beneficiare di un'immunità giurisdizionale quanto alla sua legittimità interna, salvo per quanto concerne la sua compatibilità con le norme riconducibili allo *ius cogens*.

328 I motivi dei ricorrenti risultano quindi fondati su tale punto, di modo che le sentenze impuginate devono essere, in proposito, annullate.

329 Ne discende che non è più necessario esaminare le censure dirette contro la parte delle sentenze impuginate relativa al controllo del regolamento controverso con riferimento alle norme di diritto internazionale facenti parte dello *ius cogens* e, pertanto, non è neppure necessario esaminare l'impugnazione incidentale del Regno Unito sul tale punto.

330 Inoltre, poiché nella parte successiva delle sentenze impuginate relativa ai diritti fondamentali specifici invocati dai ricorrenti, il Tribunale si è limitato ad esaminare la legittimità del regolamento controverso con esclusivo riferimento a tali norme, mentre era tenuto ad effettuare un esame, in linea di principio completo, con

riferimento ai diritti fondamentali che fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, occorre del pari annullare tale parte successiva delle sentenze stesse.

### **Sui ricorsi dinanzi al Tribunale**

- 331 A norma dell'art. 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.
- 332 Nella fattispecie, poiché lo stato degli atti dei ricorsi d'annullamento del regolamento controverso proposti dai ricorrenti lo consente, la Corte ritiene necessario statuire definitivamente sugli stessi.
- 333 Occorre anzitutto esaminare le censure che il sig. Kadi e la Al Barakaat hanno sollevato con riferimento alla violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto al contraddittorio e del diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo, che deriverebbe dalle misure di congelamento di capitali loro imposte dal regolamento controverso.
- 334 A tale proposito, alla luce delle circostanze concrete in cui è intervenuta l'inclusione dei nomi dei ricorrenti nell'elenco delle persone e delle entità interessate dalle misure restrittive contenuto nell'allegato I del regolamento controverso, deve stabilirsi che i diritti della difesa, in particolare il diritto al contraddittorio e il diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo di questi ultimi non sono stati manifestamente rispettati.

335 Infatti, in base ad una giurisprudenza costante, il principio di tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale di diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, sancito dagli artt. 6 e 13 della CEDU, principio che è stato peraltro ribadito anche dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1) (v. sentenza 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet, Racc. pag. I-2271, punto 37).

336 Inoltre, alla luce della giurisprudenza della Corte in altri settori (v., in particolare, sentenze 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a., Racc. pag. 4097, punto 15, nonché 28 giugno 2005, cause riunite C-189/02 P, causa C-202/02 P, causa C-205/02 P-C-208/02 P e C-213/02 P, Dansk Rørindustri e a./Commissione, Racc. pag. I-5425, punti 462 e 463), si deve concludere, nella fattispecie, che l'efficacia del controllo giurisdizionale, che deve poter avere ad oggetto, segnatamente, la legittimità dei motivi sui quali si basa se del caso l'inclusione del nome di una persona o di un'entità nell'elenco che costituisce l'allegato I del regolamento controverso e che comporta l'applicazione a tali destinatari di un insieme di misure restrittive, implica che l'autorità comunitaria in questione sia tenuta a comunicare detti motivi alla persona o entità interessata, per quanto possibile, al momento in cui tale inclusione è stata decisa, o, quantomeno, il più rapidamente possibile dopo tale decisione, in modo da consentire ai destinatari di esercitare, entro i termini, il loro diritto di ricorso.

337 L'osservanza di tale obbligo di comunicare detti motivi è infatti necessaria sia per consentire ai destinatari delle 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 comunitario (v., in tal senso, sentenza Heylens e a., cit., punto 15), sia per consentire pienamente a quest'ultimo di esercitare il controllo della legittimità dell'atto comunitario di cui trattasi, cui è tenuto ai sensi del Trattato CE.

338 Per quanto riguarda i diritti della difesa, in particolare il diritto al contraddittorio, con riferimento a misure restrittive quali quelle imposte dal regolamento controverso, non può richiedersi alle autorità comunitarie di comunicare detti motivi prima dell'inserimento iniziale di una persona o di un'entità nell'elenco stesso.

- 339 Infatti, come rilevato dal Tribunale al punto 308 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, una simile comunicazione preventiva sarebbe tale da compromettere l'efficacia delle misure di congelamento di capitali e di risorse economiche imposte da tale regolamento.
- 340 Per raggiungere l'obiettivo perseguito dal detto regolamento, misure siffatte devono, per loro stessa natura, poter beneficiare di un effetto sorpresa e, come già rilevato dalla Corte, applicarsi con effetto immediato (v., in tal senso, sentenza Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, cit., punto 63).
- 341 Per ragioni anch'esse relative all'obiettivo perseguito dal regolamento controverso e all'efficacia delle misure da esso previste, le autorità comunitarie non erano neppure tenute a procedere a un'audizione dei ricorrenti prima dell'inserimento iniziale dei loro nomi nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento.
- 342 Inoltre, trattandosi di un atto comunitario inteso a dare attuazione ad una risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza nell'ambito della lotta al terrorismo, talune considerazioni imperative riguardanti la sicurezza o la conduzione delle relazioni internazionali della Comunità e dei suoi Stati membri possono ostare alla comunicazione agli interessati di taluni elementi e, pertanto, all'audizione degli stessi in merito a tali elementi.
- 343 Ciò non significa tuttavia, quanto all'osservanza del principio di tutela giurisdizionale effettiva, che misure restrittive quali quelle imposte dal regolamento controverso si sottraggano a qualsivoglia controllo del giudice comunitario in quanto si affermi che l'atto che le prevede riguarda la sicurezza nazionale e il terrorismo.

344 Tuttavia, in casi simili, spetta al giudice comunitario attuare, nell'ambito del controllo giurisdizionale da esso esercitato, tecniche che consentano di conciliare, per un verso, le legittime preoccupazioni di sicurezza quanto alla natura e alle fonti di informazioni prese in considerazione nell'adottare l'atto di cui trattasi e, per altro verso, la necessità di concedere in maniera adeguata al singolo di beneficiare delle regole procedurali (v., in tal senso, Corte eur. D.U., sentenza *Chahal c. Regno Unito* del 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 131).

345 Nella fattispecie, è giocoforza rilevare anzitutto che né il regolamento controverso né la posizione comune 2002/402, cui quest'ultimo rinvia, prevedono alcuna procedura di comunicazione degli elementi che giustifichino l'inclusione dei nomi degli interessati nell'allegato I del citato regolamento e di audizione di questi ultimi, né contemporaneamente né successivamente a tale inclusione.

346 Deve inoltre rilevarsi che il Consiglio non ha mai comunicato ai ricorrenti gli elementi assunti a loro carico che avrebbero giustificato l'iniziale inclusione dei loro nomi nell'allegato I del regolamento controverso e, pertanto, l'applicazione delle misure restrittive da questo previste.

347 È infatti pacifico che ai ricorrenti non è stata fornita alcuna informazione in proposito, né nell'ambito del regolamento n. 467/2001, come modificato, rispettivamente, dai regolamenti nn. 2062/2001 e 2199/2001, che ha citato per la prima volta i loro nomi in un elenco di persone, entità o organismi interessati da una misura di congelamento di capitali, né nell'ambito del regolamento controverso, né in una qualsiasi fase successiva.

348 Dal momento che il Consiglio non ha comunicato ai ricorrenti gli elementi assunti a loro carico per fondare le misure restrittive loro imposte, né ha concesso a questi ultimi il diritto di prenderne conoscenza entro un termine ragionevole dopo l'adozione di tali misure, i ricorrenti non erano in grado di far conoscere utilmente il loro

punto di vista in proposito. Pertanto, i diritti della difesa dei ricorrenti, in particolare quello al contraddittorio, non sono stati rispettati.

349 Inoltre, non essendo stati informati degli elementi assunti a loro carico e tenuto conto dei rapporti, già rilevati ai punti 336 e 337 della presente sentenza, esistenti tra i diritti della difesa e il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, i ricorrenti non hanno neppure potuto difendere i loro diritti con riferimento a tali elementi in condizioni soddisfacenti dinanzi al giudice comunitario, cosicché deve del pari rilevarsi una violazione del citato diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

350 Si deve infine rilevare che nell'ambito dei presenti ricorsi non è stato posto rimedio a tale violazione. Infatti, dal momento che nessun elemento di tale natura può essere oggetto di verifica da parte del giudice comunitario, secondo la posizione di principio adottata dal Consiglio, quest'ultimo non ha fatto valere alcun elemento a tal fine.

351 La Corte può quindi solo constatare di non essere in grado di procedere al controllo della legittimità del regolamento controverso nella parte in cui esso riguarda i ricorrenti, cosicché deve concludersi che, anche per tale motivo, il diritto fondamentale ad un ricorso giurisdizionale effettivo di cui essi beneficiano non è stato, nella fattispecie, rispettato.

352 Deve pertanto concludersi che il regolamento controverso, nella parte in cui riguarda i ricorrenti, è stato adottato senza fornire alcuna garanzia quanto alla comunicazione degli elementi assunti a loro carico o quanto alla loro audizione in proposito, cosicché si deve constatare che tale regolamento è stato adottato nell'ambito di un procedimento in cui non sono stati rispettati i diritti della difesa, il che ha avuto altresì come conseguenza la violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva.

353 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che i motivi sollevati dal sig. Kadi e dalla Al Barakaat a sostegno dei loro ricorsi d'annullamento avverso il regolamento controverso e basati su una violazione dei loro diritti di difesa, in particolare il diritto al contraddittorio, nonché del principio di tutela giurisdizionale effettiva, sono fondati.

354 Occorre in secondo luogo esaminare il motivo sollevato dal sig. Kadi in ordine alla violazione del diritto al rispetto della proprietà derivante dalle misure di congelamento impostegli in base al regolamento controverso.

355 Secondo una giurisprudenza costante, il diritto di proprietà fa parte dei principi generali del diritto comunitario. Tale principio, tuttavia, non si configura come una prerogativa assoluta, ma deve essere preso in considerazione in relazione alla sua funzione nella società. Conseguentemente, possono essere apportate restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà, a condizione che rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti garantiti (v., in particolare, sentenza Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA, cit., punto 119 e giurisprudenza ivi citata; v. altresì, in tal senso, nell'ambito di un regime di misure restrittive, sentenza Bosphorus, cit., punto 21).

356 Per stabilire la portata del diritto fondamentale al rispetto della proprietà, principio generale del diritto comunitario, occorre tener conto, segnatamente, dell'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, che sancisce tale diritto.

357 Si deve quindi valutare se la misura di congelamento prevista dal regolamento controverso rappresenti un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto fondamentale al rispetto della proprietà di persone che, come il sig. Kadi, sono menzionate nell'elenco riportato all'allegato I del citato regolamento.



358 Detta misura di congelamento rappresenta una misura cautelare, non intesa a privare tali persone della loro proprietà. Tuttavia, essa implica incontestabilmente una restrizione all'esercizio del diritto di proprietà del sig. Kadi, restrizione che dev'essere oltretutto ritenuta considerevole, data la portata generale della misura di congelamento e tenuto conto del fatto che essa è applicabile al sig. Kadi dal 20 ottobre 2001.

359 Si pone quindi la questione se tale restrizione all'esercizio del diritto di proprietà del sig. Kadi sia giustificabile.

360 In proposito, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Deve quindi verificarsi se sia stato mantenuto l'equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e l'interesse del o degli individui coinvolti. Così facendo si deve riconoscere al legislatore un ampio margine discrezionale sia nello scegliere le modalità d'attuazione, sia nel decidere se le loro conseguenze siano legittimate, nell'interesse generale, dalla volontà di perseguire l'obiettivo della legislazione di cui trattasi [v. in tal senso, segnatamente, Corte eur. D.U., sentenza J.A. PYE (Oxford) Ltd e J.A. PYE (Oxford) Land Ltd c. Regno Unito del 30 agosto 2007, non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 55 e 75].

361 Come la Corte ha già stabilito nell'ambito di un altro regime comunitario di misure restrittive di natura economica, ugualmente attuativo di risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, l'importanza degli obiettivi perseguiti da un atto comunitario quale il regolamento controverso è tale da giustificare eventuali conseguenze negative, anche di un certo peso, per taluni operatori, ivi compresi quelli che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle misure in questione, ma che si vedono pregiudicati, segnatamente, nei loro diritti di proprietà (v., in tal senso, sentenza *Bosphorus*, cit., punti 22 e 23).

- 362 Nella fattispecie, le misure restrittive previste dal regolamento controverso contribuiscono all'attuazione, a livello comunitario, delle misure restrittive stabilite dal Consiglio di sicurezza nei confronti di Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda, i Talibani e altre persone, gruppi, imprese ed entità associate.
- 363 Di fronte a un obiettivo di interesse generale così fondamentale per la comunità internazionale quale la lotta con ogni mezzo, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali derivanti dagli atti terroristici, il congelamento di capitali, proventi finanziari e altre risorse economiche delle persone individuate dal Consiglio di sicurezza o dal comitato per le sanzioni come associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda, ai Talibani non può, di per se stesso, essere considerato inadeguato o sproporzionato (v., in tal senso, sentenza *Bosphorus*, cit., punto 26, nonché Corte eur. D.U., sentenza *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, cit., § 167).
- 364 A questo proposito occorre altresì considerare il fatto che il regolamento controverso, nella versione modificata dal regolamento n. 561/2003, adottato in seguito alla risoluzione 1452 (2002), prevede, tra le altre deroghe ed esenzioni, che, su richiesta degli interessati, e salvo espressa opposizione del comitato per le sanzioni, le autorità nazionali competenti dichiarino che il congelamento dei capitali non si applica ai capitali necessari per coprire le spese di base, compresi gli acquisti di generi alimentari, nonché i pagamenti di affitti, medicinali e cure mediche, imposte o servizi pubblici. Inoltre, i capitali necessari per coprire qualsiasi altra «spesa straordinaria» possono essere scongelati mediante espressa autorizzazione del comitato per le sanzioni.
- 365 Occorre inoltre rilevare che le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che il regolamento controverso mira ad attuare prevedono un meccanismo periodico di riesame del regime generale delle misure adottate, nonché una procedura che consente agli interessati di sottoporre in qualsiasi momento il loro caso al comitato per le sanzioni ai fini di un riesame mediante un'istanza che può ormai essere rivolta direttamente al comitato stesso con l'intermediazione del cosiddetto punto «focale».

- 366 Deve concludersi che le misure restrittive imposte dal regolamento controverso rappresentano restrizioni al diritto di proprietà che sono, in linea di principio, giustificabili.
- 367 Si deve inoltre esaminare se, nell'applicare tale regolamento al sig. Kadi, il suo diritto di proprietà sia stato, nella fattispecie, rispettato.
- 368 A tale proposito, occorre ricordare che le procedure applicabili devono altresì fornire alla persona interessata un'occasione adeguata di esporre le proprie ragioni alle autorità competenti. Per garantire il rispetto di tale condizione, che rappresenta un requisito intrinseco dell'art. 1 del protocollo n. 1 della CEDU, è necessario considerare le procedure applicabili da un punto di vista generale (v. in tal senso, segnatamente, Corte eur. D.U., sentenza Jokela c. Finlandia del 21 maggio 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-IV, § 45, e giurisprudenza ivi citata, nonché § 55).
- 369 Orbene, il regolamento controverso, nella parte riguardante il sig. Kadi, è stato adottato senza fornire a quest'ultimo alcuna garanzia che gli consentisse di esporre le proprie ragioni alle autorità competenti, e ciò in un contesto in cui la restrizione dei suoi diritti di proprietà dev'essere ritenuta considerevole, data la portata generale e la durata effettiva delle misure restrittive a suo carico.
- 370 Si deve quindi concludere che, nelle circostanze della fattispecie, l'applicazione al sig. Kadi delle misure restrittive derivanti dal regolamento controverso, a causa della sua inclusione nell'elenco contenuto nell'allegato I del regolamento controverso, costituisce una restrizione ingiustificata del suo diritto di proprietà.
- 371 Pertanto, il motivo del sig. Kadi basato sulla violazione del diritto fondamentale al rispetto della proprietà è fondato.

372 Risulta quindi da quanto precede che il regolamento controverso dev'essere annullato nella parte in cui riguarda i ricorrenti.

373 Tuttavia, l'annullamento, in tale misura, del regolamento controverso con effetto immediato potrebbe arrecare un pregiudizio grave ed irreversibile all'efficacia delle misure restrittive imposte da tale regolamento e che la Comunità è tenuta ad attuare, dal momento che, nel lasso di tempo che precede la sua eventuale sostituzione con un nuovo regolamento, il sig. Kadi e la Al Barakaat potrebbero assumere provvedimenti per evitare che possano esser loro nuovamente applicate misure di congelamento di capitali.

374 Peraltro, dato che emerge dalla presente sentenza che il regolamento controverso dev'essere annullato, nella parte in cui riguarda i ricorrenti, per una violazione di principi applicabili nell'ambito della procedura seguita nell'adottare le misure restrittive introdotte dal regolamento stesso, non è da escludere che, nel merito, possa comunque rivelarsi giustificata l'applicazione di tali misure ai ricorrenti.

375 Alla luce di tali elementi, ai sensi dell'art. 231 CE devono essere mantenuti gli effetti del regolamento controverso, nella parte in cui esso include i nomi dei ricorrenti nell'elenco costitutivo del suo allegato I, per un breve periodo, che dev'essere stabilito in modo tale da consentire al Consiglio di porre rimedio alle violazioni constatate, ma che tenga altresì debito conto della rilevante incidenza delle misure restrittive di cui trattasi sui diritti e sulle libertà dei ricorrenti.

376 Di conseguenza, si applicherà correttamente l'art. 231 CE mantenendo gli effetti del regolamento controverso, nella parte in cui esso riguarda i ricorrenti, per un periodo non eccedente i tre mesi a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza.

## Sulle spese

- 377 Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è fondata e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese. L'art. 69 del medesimo regolamento, che si applica al procedimento di impugnazione ai sensi dell'art. 118 di quest'ultimo, dispone, al suo n. 2, che la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il n. 4, primo comma, del medesimo art. 69 prevede che gli Stati membri intervenuti nella causa sopportino le proprie spese.
- 378 Poiché le impugnazioni del sig. Kadi e della Al Barakaat devono essere accolte e poiché il regolamento controverso dev'essere annullato nella parte che li riguarda, il Consiglio e la Commissione devono essere condannati a sopportare, oltre alle proprie spese, ciascuno la metà delle spese sostenute dal sig. Kadi e dalla Al Barakaat sia in primo grado sia nel corso delle presenti impugnazioni, in conformità alle conclusioni dei ricorrenti.
- 379 Il Regno Unito sopporta le proprie spese afferenti sia al procedimento di primo grado sia alle impugnazioni.
- 380 Il Regno di Spagna, la Repubblica francese nonché il Regno dei Paesi Bassi sopportano le proprie spese afferenti alle impugnazioni.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **Le sentenze del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 21 settembre 2005, causa T-315/01, Kadi/Consiglio e Commissione, nonché causa T-306/01, Yusuf e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, sono annullate.**

- 2) **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 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan, è annullato nella parte in cui riguarda il sig. Kadi e la Al Barakaat International Foundation.**
  
- 3) **Gli effetti del regolamento n. 881/2002, nella parte in cui riguarda il sig. Kadi e la Al Barakaat International Foundation, sono mantenuti per un periodo non eccedente i tre mesi a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza.**
  
- 4) **Il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee sono condannati a sopportare, oltre alle proprie spese, ciascuno la metà delle spese sostenute dal sig. Kadi e dalla Al Barakaat International Foundation sia in primo grado sia nel corso delle presenti impugnazioni.**
  
- 5) **Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord supporterà le proprie spese sostenute sia in primo grado sia nel corso delle presenti impugnazioni.**
  
- 6) **Il Regno di Spagna, la Repubblica francese nonché il Regno dei Paesi Bassi supporteranno le proprie spese.**

Firme