

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

23 novembre 2011 *

Nella causa T-341/07,

Jose Maria Sison, residente in Utrecht (Paesi Bassi), rappresentato dagli avv.ti J. Fermon, A. Comte, H. Schultz, D. Gürses e W. Kaleck,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal sig. M. Bishop, dalla sig.ra E. Finnegan e dal sig. R. Szostak, in qualità di agenti,

convenuto,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuto da

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalle sig.re C. Wissels, M. de Mol, dal sig. Y. de Vries, dalla sig.ra M. Noort, dal sig. J. Langer e dalla sig.ra M. Bulterman, in qualità di agenti,

da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalle sig.re S. Behzadi Spencer e I. Rao, in qualità di agenti,

e da

Commissione europea, rappresentata inizialmente dal sig. P. Aalto e dalla sig.ra S. Boelaert, successivamente dalla sig.ra Boelaert e dal sig. P. Van Nuffel, in qualità di agenti,

intervenant,

avente attualmente ad oggetto, a seguito della sentenza del Tribunale 30 settembre 2009, causa T-341/07, Sison/Consiglio (Racc. pag. II-3625), una domanda vertente, in sostanza, sul risarcimento del presunto danno subito dal ricorrente in ragione di misure restrittive adottate nei suoi confronti nell'ambito della lotta contro il terrorismo,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata),

composto dai sigg. N.J. Forwood (relatore), presidente, F. Dehousse, M. Prek, J. Schwarcz e A. Popescu, giudici,

cancelliere: sig. N. Rosner, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 marzo 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- ¹ Per un'esposizione degli antecedenti della controversia in esame si rinvia, per un verso, alla sentenza del Tribunale 11 luglio 2007, causa T-47/03, Sison/Consiglio, Racc. pag. II-73, in prosieguo: la «sentenza Sison I»), e, per altro verso, alla sentenza interlocutoria del Tribunale 30 settembre 2009, causa T-341/07, Sison/Consiglio (Racc. pag. II-3625, in prosieguo: la «sentenza Sison II»).

Procedimento

- 2 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 10 settembre 2007, il ricorrente, sig. Jose Maria Sison, ha proposto il presente ricorso, avente inizialmente ad oggetto, per un verso, una domanda d'annullamento parziale della decisione 28 giugno 2007, 2007/445/CE, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e che abroga le decisioni 2006/379/CE e 2006/1008/CE (GU L 169, pag. 58), ai sensi dell'art. 230 CE, e, per altro verso, una domanda di risarcimento danni ai sensi degli artt. 235 CE e 288 CE.

- 3 Il 13 novembre 2007 il Tribunale (Settima Sezione) ha deciso di statuire mediante procedura accelerata sul ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 230 CE. Su istanza delle parti, il presidente della Settima Sezione del Tribunale, con ordinanza di pari data, ha sospeso il procedimento per quanto riguardava il ricorso per risarcimento danni ai sensi degli artt. 235 CE e 288 CE, fino alla pronuncia dell'emananda sentenza sul ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 230 CE.

- 4 Con la sentenza Sison II, punto 1 supra, il Tribunale ha annullato tutte le misure restrittive specifiche (congelamento dei capitali) adottate nei confronti del ricorrente a partire dalla proposizione del ricorso, vale a dire la decisione 2007/445, la decisione del Consiglio 20 dicembre 2007, 2007/868/CE, che attua l'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2007/445 (GU L 340, pag. 100), la decisione del Consiglio 29 aprile 2008, 2008/343/CE, che modifica la decisione 2007/868 (GU L 116, pag. 25), la decisione del Consiglio 15 luglio 2008, 2008/583/CE, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2007/868 (GU L 188, pag. 21), la decisione del Consiglio 26 gennaio 2009, 2009/62/CE, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2008/583 (GU L 23, pag. 25) e il regolamento (CE) del Consiglio 15 giugno 2009,

n. 501, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2009/62 (GU L 151, pag. 14), nei limiti in cui tali atti riguardavano il ricorrente. Poiché detta sentenza non ha posto fine alla causa, le spese sono state riservate.

- 5 Dopo la pronuncia della sentenza *Sison II*, punto 1 *supra*, il procedimento ha ripreso il proprio iter con riferimento al ricorso per risarcimento danni ai sensi degli artt. 235 CE e 288 CE.
- 6 Dal momento che il Consiglio dell'Unione europea non ha depositato il proprio controricorso entro il termine impartito, il Tribunale (Settima Sezione) ha invitato il ricorrente a pronunciarsi sul prosieguo del procedimento con riferimento all'art. 122, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale.
- 7 Con lettera pervenuta presso la cancelleria l'8 febbraio 2010 il ricorrente ha chiesto al Tribunale di accettare il controricorso del Consiglio, nonostante il suo deposito tardivo, di modo che il procedimento ritrovasse il suo normale iter in contraddittorio. Tale domanda è stata accolta con decisione del Tribunale (Settima Sezione) di pari data e il procedimento si è poi svolto regolarmente.
- 8 Poiché la composizione delle sezioni del Tribunale è stata modificata, il giudice relatore è stato assegnato alla Seconda Sezione, cui è stata pertanto attribuita la presente causa.
- 9 Ai sensi dell'art. 14, n. 1, e dell'art. 51, n. 1, del regolamento di procedura e su proposta della Seconda Sezione, il Tribunale in seduta plenaria ha deciso di rimettere la causa alla Seconda Sezione ampliata.
- 10 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione ampliata) ha deciso di aprire la fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento

previste dall'art. 64 del regolamento di procedura, ha posto un quesito alle parti, invitandole a rispondervi per iscritto. Fatta eccezione per il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, le parti hanno ottemperato a tale invito nei termini impartiti.

- 11 Fatta eccezione per il Regno Unito, non rappresentato, le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale nel corso dell'udienza del 30 marzo 2011.

Conclusioni delle parti

- 12 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

- condannare la Comunità europea, in base agli artt. 235 CE e 288 CE, a corrispondergli un risarcimento danni per un importo di EUR 291 427,97, aumentati di EUR 200,87 mensili fino alla pronuncia dell'emananda sentenza, con interessi partire dal mese di ottobre 2002 fino all'integrale pagamento;
- condannare il Consiglio alle spese.

- 13 Il Consiglio, sostenuto dagli intervenenti, conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso per risarcimento danni in quanto infondato;
- condannare il ricorrente alle spese.

In diritto*Sulla ricevibilità*

- 14 Il ricorrente ha sostenuto, nei propri atti processuali, di avere il diritto di chiedere il risarcimento del presunto danno cagionato dal complesso delle misure di congelamento dei suoi beni adottate dal Consiglio dall'ottobre 2002, senza operare alcuna distinzione a seconda che tale danno derivasse dagli atti in questione nella causa che ha dato origine alla sentenza Sison I, punto 1 supra, ovvero agli atti in questione nella presente causa.
- 15 Per quanto riguarda, più specificamente, gli atti impugnati nella causa che ha dato origine alla sentenza Sison I, punto 1 supra, il ricorrente ha affermato nelle sue difese scritte che, poiché detta sentenza ha avuto un effetto retroattivo, egli avrebbe dovuto essere reintegrato nella situazione giuridica in cui si trovava anteriormente alla loro adozione. Peraltro, sarebbe chiaramente dimostrato che l'illegittimità sostanziale che inficiava gli atti annullati dalla sentenza Sison II, punto 1 supra, inficiava già e nello stesso modo gli atti impugnati nella causa che ha dato origine alla sentenza Sison I, punto 1 supra, benché, in tale causa, il Tribunale abbia potuto svolgere il proprio controllo giurisdizionale solo sull'osservanza delle garanzie procedurali e non abbia quindi avuto la possibilità di sanzionare tale illegittimità sostanziale (v. sentenza Sison I, punto 1 supra, punto 225).
- 16 Il Consiglio non ha contestato, nei suoi atti difensivi, tale interpretazione della portata del presente ricorso per risarcimento danni.

- 17 Tuttavia, per quanto riguarda la domanda di risarcimento del presunto danno cagionato dagli atti impugnati nella causa che ha dato origine alla sentenza Sison I, punto 1 supra, il Tribunale ha rilevato d'ufficio la questione della sua ricevibilità. Con misura di organizzazione del procedimento del 21 febbraio 2011 il Tribunale ha quindi invitato le parti a pronunciarsi per iscritto sulla questione se l'autorità di cosa giudicata della sentenza Sison I, punto 1 supra, non ostasse alla possibilità per il ricorrente di chiedere nuovamente, in base agli artt. 235 CE e 288 CE, il risarcimento di un danno corrispondente a quello per il quale la domanda di risarcimento, sulla stessa base, era già stata respinta da tale sentenza (punto 243).
- 18 Nelle sue osservazioni scritte, depositate presso la cancelleria del Tribunale l'8 marzo 2011, il ricorrente ha sostenuto che l'autorità di cosa giudicata della sentenza Sison I, punto 1 supra, non gli impediva di proporre un ricorso per risarcimento danni quale quello formulato nei suoi atti processuali. Egli ha sostenuto in sostanza che i punti di fatto e di diritto sui quali verteva tale ricorso non erano stati «effettivamente o necessariamente decisi» dalla sentenza Sison I, punto 1 supra. Più specificamente, il Tribunale non avrebbe esaminato in tale sentenza i danni derivanti dal comportamento del Consiglio successivo al 29 maggio 2006, e neanche i danni derivanti dall'«illegittimità sostanziale» dell'azione del Consiglio. Peraltro, un rigetto del presente ricorso per risarcimento danni, basato sull'eccezione di cosa giudicata, arrecherebbe a suo avviso pregiudizio al suo diritto ad un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale, conformemente all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza (GU C 364, pag. 1).
- 19 Nelle loro osservazioni scritte, depositate presso la cancelleria del Tribunale rispettivamente l'8 e il 7 marzo 2011, il Consiglio e il Regno dei Paesi Bassi, da un lato, e la Commissione europea, dall'altro, hanno risposto affermativamente al quesito posto dal Tribunale.
- 20 Si deve ricordare in proposito che il motivo di irricevibilità basato sull'autorità di cosa giudicata, secondo cui è irricevibile un ricorso che vede opposte le stesse parti,

verte sullo stesso oggetto ed è fondato sulla stessa causa di un ricorso già deciso, è di ordine pubblico (v. sentenza del Tribunale 26 febbraio 2003 causa T-164/01, Lucaccioni/Commissione, Racc. PI pagg. I-A-67 e II-367, punto 28, e giurisprudenza ivi citata) e quindi può ed anzi deve essere esaminato d'ufficio dal giudice. Da una giurisprudenza ben consolidata risulta che l'autorità di cosa giudicata riguarda unicamente i punti di fatto e di diritto che sono stati effettivamente o necessariamente decisi dalla pronuncia giudiziale di cui trattasi (v. sentenze della Corte 15 ottobre 2002, cause riunite C-238/99 P, causa C-244/99 P, causa C-245/99 P, causa C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione, Racc. pag. I-8375, punto 44, e 12 giugno 2008, causa C-462/05, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-4183, punto 23, e giurisprudenza ivi citata).

- 21 Nella fattispecie, da un raffronto tra i diversi danni di cui si chiedeva il risarcimento, in base alla responsabilità extracontrattuale della Comunità, nell'ambito della causa che ha dato origine alla sentenza Sison I, punto 1 supra (v. punto 228 di tale sentenza), e taluni dei danni di cui si chiede il risarcimento, sulla base di quella stessa responsabilità, nell'ambito della presente causa (v. relazione d'udienza, punti 38, 41 e 49), risulta che questi coincidono parzialmente, *ratione temporis*, laddove si riferiscono al periodo compreso tra l'ottobre 2002 e la data della pronuncia della sentenza Sison I, punto 1 supra. Peraltro, lo stesso ricorrente ha sostenuto, nei suoi atti processuali, che tutti i danni in questione erano stati cagionati dalla medesima illegittimità sostanziale che aveva inficiato il comportamento del Consiglio (v. punto 15 supra).
- 22 Orbene, si deve rammentare che nella sentenza Sison I, punto 1 supra, il Tribunale, pur non ritenendosi in grado di valutare se ricorresse la condizione relativa all'illiceità del comportamento ascritto al Consiglio, e segnatamente se il Consiglio fosse incorso in un errore manifesto di valutazione decidendo di congelare i capitali del ricorrente sulla base degli elementi di cui disponeva ovvero se avesse violato in modo grave e manifesto i limiti del suo potere discrezionale (sentenza Sison I, punto 1 supra, punto 242), ha ritenuto che la domanda di risarcimento danni dovesse essere comunque respinta, posto che né l'effettività e la portata dei danni lamentati, come elencati al

punto 228 della citata sentenza, né l'esistenza di un nesso di causalità tra tali danni e gli illeciti sostanziali invocati a sostegno di tale domanda risultavano essere adeguatamente dimostrate (sentenza Sison I, punto 1 supra, punti 243 e 251).

- 23 Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, tali considerazioni relative all'assenza di prova dell'effettività e della portata dei danni lamentati nonché dell'esistenza di un nesso di causalità tra tali danni e le illegittimità sostanziali fatte valere non possono essere qualificate come «incidentali» o «non necessarie» nell'ambito della valutazione del Tribunale. Peraltro, il ricorrente ha torto nel sostenere che non avrebbe avuto il diritto di proporre impugnazione avverso il rigetto del suo ricorso per risarcimento danni motivata da queste stesse considerazioni. Infine, il principio dell'autorità di cosa giudicata rappresenta un principio generale comune agli ordinamenti degli Stati membri, la cui applicazione nella fattispecie non può in alcun caso essere qualificata come contraria alle disposizioni dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- 24 Ne consegue che, per il periodo che va dall'ottobre 2002 al giorno della pronuncia della sentenza Sison I, punto 1 supra, l'11 luglio 2007, l'autorità di cosa giudicata propria a tale sentenza osta alla possibilità per il ricorrente di chiedere nuovamente, sulla base degli artt. 235 CE e 288 CE, il risarcimento di un danno corrispondente a quello la cui domanda di risarcimento, sulla stessa base, è già stata respinta da tale sentenza (v., in tal senso, ordinanze della Corte 28 novembre 1996, causa C-277/95 P, Lenz/Commissione, Racc. pag. I-6109, punti 52-54, e 9 giugno 2010, causa C-440/07 P, Commissione/Schneider Electric, Racc. pag. I-73, punti 52 e 53; sentenze del Tribunale 8 dicembre 2005, causa T-237/00, Reynolds/Parlamento, Racc. PI pagg. I-A-385 e II-1731, punto 193, e 15 ottobre 2008, cause riunite T-457/04 e T-223/05, Camar/Commissione, Racc. pag. II-215, punto 79).
- 25 Il presente ricorso per risarcimento danni dev'essere pertanto dichiarato irricevibile laddove mira al risarcimento del presunto danno cagionato dagli atti impugnati nella causa che ha dato origine alla sentenza Sison I, punto 1 supra.

Nel merito

Osservazioni preliminari sulle condizioni per la sussistenza della responsabilità extracontrattuale della Comunità e sulla portata della sentenza Sison II

- ²⁶ Il ricorrente ritiene che nella fattispecie ricorrano le tre condizioni per la sussistenza della responsabilità extracontrattuale della Comunità, previste agli artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE. A suo avviso, infatti, l'illegittimità che ha inficiato gli atti impugnati nella fattispecie rappresenta una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli ed essa gli ha cagionato in maniera sufficientemente diretta un danno grave, che egli distingue in quattro categorie di danni, oltre agli interessi.
- ²⁷ Il Consiglio osserva che nella fattispecie non ricorre alcuna delle tre condizioni per il sorgere della responsabilità della Comunità.
- ²⁸ A tal proposito si deve ricordare che, per giurisprudenza costante, in forza dell'art. 288, secondo comma, CE, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità per comportamento illecito dei suoi organi presuppone che siano soddisfatte varie condizioni, vale a dire l'illiceità del comportamento ascritto alle istituzioni, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento fatto valere e il danno lamentato (v. sentenza della Corte 9 settembre 2008, cause riunite C-120/06 P e C-121/06 P, FIAMM e FIAMM Technologies/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-6513, punto 106, e giurisprudenza citata; sentenze del Tribunale 11 luglio 2007, causa T-351/03, Schneider Electric/Commissione, Racc. pag. II-2237, punto 113, e Sison I, punto 1 supra, punto 232).

- 29 Il carattere cumulativo di dette tre condizioni per il sorgere della responsabilità implica che, nel caso in cui una di esse non sia soddisfatta, il ricorso per risarcimento danni deve essere respinto nel suo insieme senza che si renda necessario esaminare le altre condizioni (sentenza della Corte 8 maggio 2003, causa C-122/01 P, T. Port/Commissione, Racc. pag. I-4261, punto 30; sentenze Schneider Electric/Commissione, punto 28 supra, punto 120, e Sison I, punto 1 supra, punto 233).
- 30 Nella fattispecie il Tribunale ritiene opportuno esaminare anzitutto se sia soddisfatta la condizione relativa all'illiceità del comportamento del Consiglio.
- 31 In proposito occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, l'accertamento dell'illegittimità di un atto giuridico – quale l'illegittimità degli atti impugnati nel caso di specie con riferimento all'art. 2, n. 3, del regolamento del Consiglio 27 dicembre 2001, n. 2580 (GU L 344, pag. 70, rettifica in GU 2007, L 164, pag. 36), e all'art. 1, n. 4, della posizione comune del Consiglio 27 dicembre 2001, 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (GU L 344, pag. 93) – non è sufficiente, per quanto tale illegittimità sia censurabile, a ritenere che sia soddisfatta la condizione per far sorgere una responsabilità della Comunità per illiceità del comportamento censurato alle istituzioni [v., in tal senso, sentenza della Corte 19 aprile 2007, causa C-282/05 P, Holcim (Deutschland)/Commissione, Racc. pag. I-2941, punto 47, e sentenze del Tribunale 6 marzo 2003, causa T-56/00, Dole Fresh Fruit International/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-577, punti 72-75, e 9 settembre 2008, causa T-212/03, MyTravel/Commissione, Racc. pag. II-1967, punti 43 e 85].
- 32 Infatti, secondo la giurisprudenza, il ricorso per risarcimento è stato istituito come un rimedio autonomo, dotato di una particolare funzione nell'ambito del sistema dei mezzi di tutela giurisdizionale e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto (sentenza della Corte 17 dicembre 1981, cause riunite 197/80-200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3211, punto 4; v., inoltre, in tal senso, sentenza della Corte 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn Import-Export/Commissione, Racc. pag. 753, punto 32). Mentre i ricorsi di annullamento e quelli per carenza sono diretti a sanzionare l'illegittimità di un atto giuridicamente vincolante ovvero la sua

mancata adozione, l'azione risarcitoria ha per oggetto la richiesta di risarcimento di un danno derivato da un atto oppure da un comportamento illecito imputabile ad un'istituzione (sentenza del Tribunale 27 novembre 2007, cause riunite T-3/00 e T-337/04, Pitsiorlas/Consiglio e BCE, Racc. pag. II-4779, punto 283). Pertanto, il ricorso per risarcimento non è diretto a garantire il risarcimento del danno causato da qualsiasi comportamento illecito (sentenza del Tribunale 3 marzo 2010, causa T-429/05, Artegodan/Commissione, Racc. pag. II-491, punto 51).

³³ Perché sia riconosciuto che ricorre la responsabilità extracontrattuale della Comunità, la giurisprudenza richiede che venga accertata una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica «preordinata a conferire diritti ai singoli» [sentenze della Corte 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 42, e Holcim (Deutschland)/Commissione, punto 31 supra, punto 47; sentenza Sison I, punto 1 supra, punto 234] ovvero, secondo una formulazione più risalente, di una norma giuridica «che tutela i singoli» (sentenze della Corte 13 marzo 1992, causa C-282/90, Vreugdenhil/Commissione, Racc. pag. I-1937, punto 19, e 11 febbraio 1999, causa C-390/95 P, Antillean Rice Mills e a./Commissione, Racc. pag. I-769, punti 58 e 59), oppure di una norma giuridica «preordinata a tutelare i singoli» (sentenze del Tribunale 14 novembre 2002, cause riunite T-332/00 e T-350/00, Rica Foods/Commissione, Racc. pag. II-4755, punto 222, e 25 febbraio 2003 causa T-4/01, Renco/Consiglio, Racc. pag. II-171, punto 60). Il Tribunale considera tali tre espressioni come semplici varianti di un medesimo concetto giuridico, che sarà espresso nel prosieguo di questa sentenza con la formula «preordinata a conferire diritti ai singoli».

³⁴ Tale presupposto di una violazione sufficientemente qualificata del diritto comunitario ai sensi della sentenza Bergaderm e Goupil/Commissione, punto 33 supra, è diretto, indipendentemente dalla natura dell'atto illecito in questione, ad evitare che il rischio di dover risarcire i danni addotti dalle persone interessate ostacoli la capacità dell'istituzione interessata di esercitare pienamente le sue funzioni nell'interesse generale, tanto nell'ambito della sua attività normativa o implicante scelte di politica economica che nell'ambito della propria competenza amministrativa, senza per questo lasciare a carico dei singoli l'onere delle conseguenze di violazioni flagranti

e inescusabili (v., in tal senso, sentenze *Schneider Electric/Commissione*, punto 28 supra, punto 125; *MyTravel/Commissione*, punto 31 supra, punto 42 e *Artegodan/Commissione*, punto 32 supra, punto 55).

- 35 Il criterio decisivo per considerare tale condizione soddisfatta è quello della violazione manifesta e grave, commessa dall'istituzione in questione, dei limiti posti al suo potere discrezionale [sentenze *Bergaderm e Goupil/Commissione*, punto 33 supra, punto 43, e *Holcim (Deutschland)/Commissione*, punto 31 supra, punto 47; sentenza *Sison I*, punto 1 supra, punto 235]. Pertanto, il criterio determinante per stabilire se si sia in presenza di una violazione di tal genere è il margine di discrezionalità di cui disponeva l'istituzione in questione (v. sentenza della Corte 12 luglio 2005, causa C-198/03 P, *Commissione/CEVA e Pfizer*, Racc. pag. I-6357, punto 66 e giurisprudenza ivi citata). Dai criteri elaborati dalla giurisprudenza deriva quindi che, qualora l'istituzione interessata non disponga che di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata (sentenze della Corte *Bergaderm e Goupil/Commissione*, punto 33 supra, punto 44; 10 dicembre 2002, causa C-312/00 P, *Commissione/Camar e Tico*, Racc. pag. I-11355, punto 54, e 16 luglio 2009, causa C-440/07 P, *Commissione/Schneider Electric*, Racc. pag. I-6413, punto 160; sentenza del Tribunale 12 luglio 2001, cause riunite T-198/95, causa T-171/96, causa T-230/97, causa T-174/98 e T-225/99, *Comafrika e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione*, Racc. pag. II-1975, punto 134).
- 36 Tuttavia, tale giurisprudenza non stabilisce alcun nesso automatico tra la mancanza di potere discrezionale dell'istituzione interessata, per un verso, e la qualificazione dell'infrazione come violazione sufficientemente qualificata del diritto comunitario, per altro verso (sentenza *Artegodan/Commissione*, punto 32 supra, punto 59).
- 37 Infatti, la portata del potere discrezionale dell'istituzione interessata – quantunque presenti un carattere determinante – non costituisce un criterio esclusivo. A tale proposito, la Corte ha costantemente ricordato che il regime che essa ha sviluppato ai

sensi dell'art. 288, secondo comma, CE tiene anche conto, segnatamente, della complessità delle situazioni da disciplinare e delle difficoltà di applicazione o di interpretazione dei testi [sentenze della Corte Bergaderm e Goupil/Commissione, punto 33 supra, punto 40; Commissione/Camar e Tico, punto 35 supra, punto 52; Commissione/CEVA e Pfizer, punto 35 supra, punto 62; Holcim (Deutschland)/Commissione, punto 31 supra, punto 50; e Commissione/Schneider Electric, punto 35 supra, punto 161; sentenza del Tribunale MyTravel Group/Commissione, punto 31 supra, punto 38].

- 38 In particolare, in presenza di un potere discrezionale della Commissione ridotto [sentenza del Tribunale 21 aprile 2005, causa T-28/03, Holcim (Deutschland)/Commissione, Racc. pag. II-1357, punto 100], ovvero considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente (sentenza Commissione/Schneider Electric, punto 35 supra, punto 166), la Corte ha confermato la fondatezza dell'esame, effettuato dal Tribunale, della complessità delle situazioni da disciplinare allo scopo di valutare se l'adotta violazione del diritto comunitario fosse sufficientemente qualificata [sentenza 19 aprile 2007, Holcim (Deutschland)/Commissione, punto 31 supra, punto 51, e sentenza Commissione/Schneider Electric, punto 35 supra, punto 160].
- 39 Ne deriva che soltanto la constatazione di un'irregolarità che, in circostanze analoghe, non sarebbe stata commessa da un'amministrazione normalmente prudente e diligente consente il sorgere della responsabilità della Comunità (sentenza Artegoda/Commissione, punto 32 supra, punto 62).
- 40 Spetta pertanto al giudice dell'Unione, dopo aver stabilito, dapprima, se l'istituzione interessata disponesse di un margine discrezionale, prendere in considerazione, in un secondo tempo, la complessità della situazione da disciplinare, le difficoltà di applicazione o di interpretazione dei testi, il grado di chiarezza e di precisione della norma violata e l'intenzionalità o l'inescusabilità dell'errore commesso (v., in tal senso, sentenze del Tribunale Comafrika e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione, punto 35 supra, punti 138 e 149, nonché 26 gennaio 2006, causa T-364/03, Medici Grimm/

Consiglio, Racc. pag. II-79, punti 79 e 87; v. parimenti, per analogia, per quanto riguarda la responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro per violazione del diritto comunitario, sentenza della Corte 4 luglio 2000, causa C-424/97, Haim, Racc. pag. I-5123, punti 41-43). In ogni caso, una violazione del diritto comunitario è manifestamente qualificata quando si è protratta nonostante la pronuncia di una sentenza che ha accertato l'inadempimento contestato, di una sentenza pregiudiziale o di una giurisprudenza consolidata, dalle quali risulti l'illegittimità del comportamento in questione (v., per analogia, sentenza della Corte 13 marzo 2007, causa C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, Racc. pag. I-2107, punto 120, e giurisprudenza ivi citata).

- 41 Nella fattispecie il ricorrente invoca, per un verso, una violazione dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, letto in combinato disposto con l'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, e, per altro verso, una violazione dei suoi diritti fondamentali, segnatamente il diritto al rispetto della sua vita privata e il diritto al rispetto dei suoi beni.
- 42 Il Consiglio afferma, per un verso, che l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 e l'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931 non rappresentano norme giuridiche che conferiscono diritti ai singoli e che, in ogni caso, la loro violazione non è sufficientemente qualificata nelle circostanze del caso di specie. Esso sostiene per altro verso che la violazione dei diritti fondamentali del ricorrente non risulta sufficientemente dimostrata.
- 43 Si deve osservare al riguardo che il motivo basato su una violazione dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 e dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931 è stato accolto dal Tribunale nella sentenza Sison II, punto 1 supra (punti 122 e 138). Siffatta violazione deve pertanto essere data per acquisita, come ammesso dalle parti. Per contro, il Tribunale ha respinto i motivi basati su una violazione dell'obbligo di motivazione (sentenza Sison II, punto 1 supra, punto 71) e su un errore manifesto di valutazione dei fatti (sentenza Sison II, punto 1 supra, punti 89 e 122). Peraltro, il Tribunale non si è pronunciato, nell'ambito della sentenza Sison II, punto 1 supra, sui

motivi basati su una violazione del principio di proporzionalità e su una violazione dei principi generali del diritto comunitario e dei diritti fondamentali (sentenza *Sison II*, punto 1 supra, punti 123 e 138).

- ⁴⁴ Si deve pertanto verificare anzitutto se, alla luce dei criteri giurisprudenziali sopra esposti, il Consiglio, non osservando l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 e l'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, abbia violato in modo sufficientemente qualificato norme giuridiche preordinate a conferire diritti ai singoli. Si deve quindi verificare se la lamentata violazione dei diritti fondamentali del ricorrente risulti dimostrata e, in tal caso, se tale violazione sia sufficientemente qualificata.

Sul sorgere della responsabilità della Comunità in ragione di una violazione dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 e dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931

- ⁴⁵ Alla luce dell'argomento del Consiglio, occorre verificare, anzitutto, se tali disposizioni siano effettivamente preordinate a conferire diritti ai singoli, conformemente alla giurisprudenza costante citata al precedente punto 33, come sostenuto dal ricorrente.

- ⁴⁶ In proposito, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la sentenza della Corte 18 gennaio 2007, causa C-229/05 P, *PKK e KNK/Consiglio* (Racc. pag. I-439, punti 110 e 111), non fornisce alcuna indicazione rilevante per il caso di specie. Tale sentenza riguardava un ricorso di annullamento e la Corte non si è in alcun modo espressa in ordine alla questione se le disposizioni di cui trattavasi nella fattispecie fossero preordinate a conferire diritti e ai singoli.

- 47 Ciò posto, dalla giurisprudenza emerge che tale condizione è soddisfatta quando la norma giuridica violata, pur riferendosi per sua natura ad interessi generali, garantisce anche la tutela degli interessi individuali delle persone interessate (v., in tal senso, sentenza della Corte 14 luglio 1967, cause riunite 5/66, 7/66 e 13/66-24/66, Kampffmeyer e a./Commissione, Racc. pag. 288, in particolare pag. 308; sentenze del Tribunale 10 aprile 2002, causa T-209/00, Lamberts/Mediatore, Racc. pag. II-2203, punto 87, e Artegodan/Commissione, punto 32 supra, punto 72).
- 48 Contrariamente a quanto sostiene il Consiglio, che si riferisce segnatamente alla sentenza del Tribunale 23 ottobre 2008, causa T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, detta « PMOI I » (Racc. pag. II-3019), le disposizioni qui in esame non mirano a delimitare i rispettivi ambiti di competenza della Comunità e degli Stati membri, nell'ambito del meccanismo di cooperazione a due livelli previsto dalla procedura di congelamento dei capitali introdotta dalla posizione comune 2001/931, stabilendo quali decisioni nazionali possano dar luogo all'adozione di una misura comunitaria (v., in proposito, sentenza PMOI I, cit., punto 133).
- 49 Infatti, nel sistema introdotto dal regolamento n. 2580/2001, che mira ad attuare, a livello comunitario, le misure restrittive specifiche nei confronti di talune persone e di entità nell'ambito della lotta contro il terrorismo descritte nella posizione comune 2001/931, l'art. 2, n. 3, del citato regolamento, letto in combinato disposto con l'art. 1, n. 4, della medesima posizione comune, enuncia piuttosto le condizioni giuridiche in cui siffatte misure possono essere assunte dalla Comunità, la cui competenza in proposito è considerata acquisita (sentenza Sison II, punto 1 supra, punti 91 e segg.). Non si tratta pertanto di semplici norme attributive di competenza o relative al fondamento giuridico, quali quelle su cui vertevano le cause invocate dal Consiglio o la causa che ha dato origine alla sentenza Artegodan/Commissione, punto 32 supra. La giurisprudenza scaturita da tali cause non è pertanto rilevante nella fattispecie.

50 Deve peraltro rilevarsi, come fa il ricorrente, che tali misure restrittive, consistenti nel congelamento di tutti i beni degli interessati, rappresentano con ogni evidenza un'ingerenza delle pubbliche autorità nell'esercizio dei diritti fondamentali delle persone che vi sono assoggettate. Benché la questione della legittimità, nella fattispecie, di tale ingerenza sia una questione distinta, che dovrà eventualmente essere analizzata nell'ambito dell'esame della presunta violazione di tali diritti, il fatto stesso che un'ingerenza siffatta sia ammissibile solo a talune condizioni, determinate dagli atti relativi alla tutela dei diritti fondamentali [si veda, ad esempio, l'art. 8, n. 2, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), per quanto riguarda il diritto al rispetto della vita privata], comporta talune conseguenze per lo status delle norme che attuano tali condizioni.

51 In tal senso, benché il regolamento n. 2580/2001, considerato congiuntamente alla posizione comune 2001/931, miri essenzialmente a consentire al Consiglio di imporre talune restrizioni ai diritti dei singoli, nell'ambito e in nome della lotta contro il terrorismo internazionale, le disposizioni di tale regolamento e di tale posizione comune che enunciano, in termini tassativi, le condizioni nelle quali sono consentite siffatte restrizioni, quali quelle di cui all'art. 2, n. 3, del citato regolamento, letto in combinato disposto con l'art. 1, n. 4, della medesima posizione comune, mirano essenzialmente, a contrario, a tutelare gli interessi individuali dei singoli interessati, limitando le ipotesi di applicazione, la portata o l'intensità delle misure restrittive cui questi ultimi possono essere sottoposti.

52 Simili disposizioni garantiscono in tal modo la tutela degli interessi individuali delle persone eventualmente coinvolte e sono pertanto da considerarsi come norme giuridiche preordinate a conferire diritti ai singoli, ai sensi della giurisprudenza costante citata al precedente punto 33. Qualora non ricorrano le condizioni sostanziali enunciate dall'art. 2, n. 3, di tale regolamento, lette in combinato disposto con l'art. 1, n. 4, di tale posizione comune, il singolo interessato ha infatti il diritto di non vedersi applicare le misure in questione. Un tale diritto implica necessariamente che il singolo

cui siano applicate misure restrittive in condizioni non previste dalle disposizioni in questione possa chiedere il risarcimento delle conseguenze pregiudizievoli delle misure stesse, quando la loro applicazione si riveli fondata su una violazione sufficientemente qualificata delle norme sostanziali applicate dal Consiglio (v., per analogia, la sentenza *MyTravel/Commissione*, punto 31 supra, punto 48).

- 53 In secondo luogo, per quanto attiene alla condizione relativa alla violazione sufficientemente qualificata di tali norme, occorre anzitutto stabilire la portata del potere discrezionale di cui disponeva il Consiglio nella specie.
- 54 Occorre rilevare in proposito che il Consiglio, pur disponendo di un ampio potere discrezionale in merito agli elementi da prendere in considerazione per adottare sanzioni economiche e finanziarie sulla base degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE, conformemente ad una posizione comune adottata in base alla politica estera e di sicurezza comune, in particolare per quanto concerne le considerazioni di opportunità sulle quali si fondano siffatte decisioni (v. sentenza *Sison II*, punto 1 supra, punto 97, e giurisprudenza ivi citata), è però vincolato dalle condizioni giuridiche di applicazione di una misura di congelamento dei capitali ad una persona, ad un gruppo o ad un'entità, come determinate dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, letto in combinato disposto con l'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931 (v. sentenza *Sison II*, punto 1 supra, punto 92, e giurisprudenza ivi citata).
- 55 Ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, il Consiglio, all'unanimità, redige, rivede e modifica l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità ai quali si applica detto regolamento, conformemente alle disposizioni dell'art. 1, nn. 4-6, della posizione comune 2001/931. L'elenco di cui trattasi deve quindi essere redatto, conformemente alle disposizioni dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo da cui risulti che un'autorità competente ha preso una decisione nei confronti delle persone, dei gruppi e delle

entità menzionati, sia che si tratti dell'avvio di indagini o di azioni penali per un atto di terrorismo, il tentativo di commetterlo, la partecipazione o l'agevolazione di un tale atto, basate su prove o indizi seri e credibili, sia che si tratti di una condanna per tali fatti. Si intende per «autorità competente» un'autorità giudiziaria ovvero, se le autorità giudiziarie non hanno alcuna competenza in materia, un'autorità competente equivalente in tale settore. Inoltre, i nomi delle persone e delle entità riportate nell'elenco devono formare oggetto di un riesame a intervalli regolari, almeno una volta ogni sei mesi, per garantire che il loro mantenimento nell'elenco rimanga giustificato, conformemente alle disposizioni dell'art. 1, n. 6, della posizione comune 2001/931.

⁵⁶ Al punto 93 della sentenza *Sison II*, punto 1 supra, il Tribunale ha rammentato di aver dedotto da tali disposizioni, in precedenti sentenze, che la verifica dell'esistenza di una decisione di un'autorità nazionale rispondente alla definizione di cui all'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931 risulta essere una condizione preliminare essenziale ai fini dell'adozione, da parte del Consiglio, della decisione iniziale di congelamento dei capitali, mentre la verifica delle conseguenze riservate a tale decisione a livello nazionale appare indispensabile nell'ambito dell'adozione di una successiva decisione di congelamento dei capitali.

⁵⁷ Da tale giurisprudenza ben consolidata del Tribunale risulta che il Consiglio non dispone di alcun margine discrezionale nel valutare se ricorrano, in un caso specifico, gli elementi di fatto e di diritto idonei a condizionare l'applicazione di una misura di congelamento dei capitali ad una persona, ad un gruppo o ad un'entità, quali definiti dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, letto in combinato disposto con l'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931. Ciò vale in modo particolare per quanto riguarda la verifica dell'esistenza di informazioni precise o di elementi del fascicolo che dimostrino l'adozione nei confronti dell'interessato di una decisione da parte di un'autorità nazionale che soddisfi la definizione di cui all'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931 e, successivamente, per quanto riguarda la verifica del seguito dato a tale decisione a livello nazionale (v., a tal proposito, sentenza *Sison II*, punto 1 supra, punto 96, e giurisprudenza ivi citata relativa alle cause vertenti sul congelamento

dei capitali dell'Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/People's Mojahedin Organization of Iran).

- 58 Tuttavia, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, tale circostanza non basta da sola a ritenere che la violazione di dette disposizioni sia sufficientemente qualificata, nella fattispecie, per far sorgere la responsabilità della Comunità. Infatti, come già ricordato (v. supra, punti 37-39), spetta al giudice prendere altresì in considerazione, in particolare, la complessità in diritto e in fatto della situazione da disciplinare, nonché le difficoltà di applicazione o di interpretazione dei testi.
- 59 Nella fattispecie deve inoltre rilevarsi che le misure restrittive previste dal regolamento n. 2580/2001 e dalla posizione comune 2001/931 mirano all'attuazione, a livello comunitario, della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 28 settembre 2001, 1373 (2001), che stabilisce strategie dirette alla lotta con tutti i mezzi contro il terrorismo e, in particolare, contro il suo finanziamento (sentenza Sison I, punto 1 supra, punti 4-12).
- 60 Come già stabilito dalla Corte nell'ambito di un altro regime comunitario di misure restrittive di natura economica, anch'esso attuativo delle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, la lotta con tutti i mezzi, conformemente a tale Carta, contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali derivanti dagli atti terroristici rappresenta un obiettivo di interesse generale fondamentale per la comunità internazionale, che giustifica in linea di principio l'adozione di misure restrittive quali quelle di cui trattasi nella fattispecie nei confronti di talune persone (sentenza della Corte 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-6351; in prosieguo: la «sentenza Kadi della Corte»,

punti 361-363). La fondamentale importanza di tale obiettivo di interesse generale e i vincoli specifici che il suo perseguimento «con tutti i mezzi» impone alle istituzioni dell'Unione interessate, su pressante richiesta del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, sono anch'essi fattori da prendere in considerazione, conformemente alla giurisprudenza citata al precedente punto 34.

⁶¹ Nella fattispecie, spetta quindi al Tribunale esaminare la complessità in diritto e in fatto della situazione da disciplinare, nel caso specifico del ricorrente, nonché le difficoltà di applicazione o di interpretazione delle disposizioni rilevanti del regolamento n. 2580/2001 e della posizione comune 2001/931, tenendo conto, in particolare, dell'importanza degli obiettivi di interesse generale perseguiti, al fine di accertare se l'errore di diritto commesso dal Consiglio costituisca un'irregolarità che un'amministrazione normalmente prudente e diligente non avrebbe commesso in una situazione analoga (v. supra, punto 39).

⁶² In tale contesto, benché la violazione dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, letto in combinato disposto con l'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, sia chiaramente dimostrata (sentenza *Sison II*, punto 1 supra, punto 113), vanno considerate le particolari difficoltà di interpretazione e applicazione, nel caso di specie, di tali disposizioni. A tal proposito il Tribunale ritiene che le difficoltà legate all'interpretazione letterale e sistematica delle condizioni di adozione di una misura di congelamento dei capitali, enunciate da tali disposizioni, alla luce del complesso del sistema comunitario di congelamento dei capitali e considerati gli obiettivi di interesse generale perseguiti, potessero ragionevolmente spiegare, in mancanza di precedenti giurisprudenziali consolidati in materia, l'errore di diritto commesso dal Consiglio nell'applicare tali disposizioni, basandosi erroneamente sulla sentenza del Raad van State (Consiglio di Stato dei Paesi Bassi) 21 febbraio 1995 (in prosieguo: la «sentenza del Raad van State») e sulla decisione dell'Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Tribunale del circondario dell'Aja; in prosieguo: la «Rechtbank»), Sector Bestuurrecht, Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken (settore diritto amministrativo, sezione per l'applicazione uniforme del diritto, cause relative agli stranieri) 11 settembre 1997 (in prosieguo: la «decisione della Rechtbank»).

- 63 Si deve necessariamente rilevare, anzitutto, che la lettera stessa di tali disposizioni appare particolarmente confusa. In tal senso, secondo il tenore letterale dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, si intende per «autorità competente» un'autorità giudiziaria ovvero, se le autorità giudiziarie non hanno competenza nel settore di cui al presente paragrafo, un'equivalente autorità competente nel settore. Non è fornita alcuna definizione di ciò che può considerarsi un'«equivalente autorità competente» ad un'autorità giudiziaria competente nel «settore di cui [a tale] paragrafo», vale a dire quello delle decisioni, segnatamente, d'apertura di indagini o di azioni penali per attività terroristica. È peraltro arduo immaginare che le autorità giudiziarie di un qualsivoglia Stato membro dell'Unione, costituito quale Stato di diritto e membro di un'Unione di diritto, non abbiano alcuna «competenza» in tale settore. Del pari, a titolo di corollario, né la nozione di «apertura di indagini o di azioni penali» per atti terroristici, come neppure quella di decisione di «condanna per tali fatti» risultano essere agevolmente comprensibili. Peraltro, non si specifica se l'interpretazione di tali disposizioni debba essere effettuata facendo riferimento e rinvio al diritto nazionale o se esse abbiano un contenuto autonomo nel diritto dell'Unione, che solo il giudice dell'Unione potrà allora individuare. In entrambi i casi, non è scontato che le varie versioni linguistiche di tali disposizioni descrivano la medesima realtà nazionale soggiacente. In tal senso, in talune versioni linguistiche i termini impiegati possono essere quelli propri del diritto penale in senso stretto, mentre in altre versioni linguistiche la loro interpretazione può oltrepassare il contesto strettamente penale.
- 64 Si deve rilevare, peraltro, che nella fattispecie non si invoca la responsabilità del Consiglio quale autorità legislativa, autrice delle disposizioni in questione, bensì quale autorità amministrativa, responsabile della loro attuazione.
- 65 Orbene, le succitate difficoltà di interpretazione delle disposizioni di cui trattasi hanno necessariamente comportato difficoltà rilevanti nella loro attuazione, il che è attestato dall'abbondante giurisprudenza del Tribunale relativa a tale specifico contenzioso [v., oltre alle sentenze Sison I e Sison II, punto 1 supra, sentenze del Tribunale 12 dicembre 2006, causa T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, detta «OMPI» (Racc. pag. II-4665); 11 luglio 2007, causa T-327/03, Al-Aqsa/Consiglio, detta «Al-Aqsa I» (Racc. pag. II-79); PMOI I, punto 48

supra; 4 dicembre 2008, causa T-284/08, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, detta «PMOI II» (Racc. pag. II-3487, attualmente impugnata nella causa C-27/09 P); 2 settembre 2009, cause riunite T-37/07 e T-323/07, El Morabit/Consiglio (Racc. pag. II-131); 9 settembre 2010, causa T-348/07, Al-Aqsa/Consiglio, detta «Al-Aqsa II» (Racc. pag. II-4575), e 7 dicembre 2010, causa T-49/07, Fahas/Consiglio (Racc. pag. II-5555)]. È quindi solamente attraverso l'esame di una decina di cause, ripartito in vari anni, che il Tribunale ha progressivamente elaborato un quadro razionale e coerente di interpretazione delle disposizioni in questione. Tale processo di elaborazione graduale della giurisprudenza è percettibile, in particolare, ai punti 91 e seguenti della sentenza Sison II, punto 1 supra, che effettuano la sintesi delle precedenti sentenze in materia.

⁶⁶ Più specificamente, deve rilevarsi anzitutto che nella sentenza Sison I, punto 1 supra, il Tribunale non ha fornito alcuna indicazione quanto alla questione se la sentenza del Raad van State e la decisione della Rechtbank potessero essere considerate come decisioni assunte da un'autorità nazionale competente, ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 e dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931 (v., in proposito, sentenza Sison I, punto 1 supra, punto 242). Tale sentenza non ha quindi potuto fungere da precedente al Consiglio, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 40, nel processo d'adozione degli atti impugnati nella fattispecie.

⁶⁷ Nella presente fattispecie, al contrario, il Tribunale si è lungamente dedicato all'esame del contenuto, della portata e del contesto delle decisioni delle autorità nazionali sulle quali si basavano gli atti impugnati, vale a dire la sentenza del Raad van State e la decisione della Rechtbank, ai punti 46-70 della sentenza Sison I, punto 1 supra, e ai punti 88, 90 e 100-106 della sentenza Sison II, punto 1 supra, cui viene qui fatto rinvio.

⁶⁸ Quanto alla qualificazione di tali decisioni nazionali con riferimento all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 e dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931,

effettuata ai punti 107 e seguenti della sentenza Sison II, punto 1 supra, deve rilevarsi che, al punto 111 della medesima sentenza Sison II, il Tribunale ha enunciato, per la prima volta, taluni criteri generali interpretativi e applicativi di tali disposizioni. Il Tribunale ha in tal senso «rit[enuto]» che, sia in considerazione del dettato, del contesto e delle finalità delle disposizioni di cui trattasi nella fattispecie, sia in considerazione del ruolo preminente svolto dalle autorità nazionali nel procedimento di congelamento dei capitali previsto dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, una decisione di «apertura di indagini o di azioni penali», per poter essere validamente invocata dal Consiglio, deve iscriversi nell'ambito di un procedimento nazionale avente ad oggetto direttamente e principalmente l'applicazione di una misura di tipo preventivo o repressivo all'interessato, a titolo della lotta al terrorismo e in ragione della sua implicazione nello stesso. Il Tribunale ha precisato che non soddisfa tale requisito la decisione di un'autorità giudiziaria nazionale che si pronunci solamente a titolo accessorio e incidentale sulla possibile implicazione dell'interessato in un'attività siffatta, nell'ambito di una contestazione avente ad oggetto, ad esempio, diritti e obblighi di carattere civile.

69 Nella fattispecie, al punto 113 della sentenza Sison II, punto 1 supra, il Tribunale ha dedotto dal criterio di interpretazione restrittiva da esso appena sviluppato che i procedimenti in questione a carico del ricorrente dinanzi al Raad van State e alla Rechtbank non avevano assolutamente avuto ad oggetto la repressione della sua eventuale partecipazione ad atti terroristici, ma riguardavano esclusivamente il controllo della legittimità della decisione del Segretario di Stato olandese per la Giustizia che aveva rifiutato di riconoscergli lo status di rifugiato e di concedergli un permesso di soggiorno nei Paesi Bassi.

70 Tuttavia, il Tribunale ha altresì ammesso, al punto 114 della sentenza Sison II, punto 1 supra, che il Raad van State e la Rechtbank avevano avuto conoscenza, in occasione di tali procedimenti, del fascicolo del servizio della sicurezza interna dei Paesi Bassi (BVD) relativo alla presunta implicazione del ricorrente in talune attività terroristiche nelle Filippine, benché non avessero tuttavia deciso di avviare alcuna indagine in ordine a tali fatti, né, tanto meno, avessero deciso di avviare azioni penali nei confronti del ricorrente.

- 71 Si deve peraltro sottolineare che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, il rifiuto del Segretario di Stato per la Giustizia di riconoscergli lo status di rifugiato e di concedergli un permesso di soggiorno nei Paesi Bassi, essenzialmente motivato dal fatto che egli aveva diretto o aveva tentato di dirigere, a partire dai Paesi Bassi, la New People's Army (NPA), ramo militare del Partito comunista filippino (CPP) responsabile di un gran numero di atti terroristici nelle Filippine, è stato sostanzialmente approvato dalla Rechtbank, a seguito della sentenza del Raad van State e dopo che tale giudice ha acquisito conoscenza del fascicolo del BVD (v. sentenza Sison I, punto 1 supra, punti 63, 66 e 68-70). Il Consiglio non ha pertanto commesso alcun errore di valutazione nel riferirsi a tali circostanze fattuali, né ha violato i limiti imposti al suo potere discrezionale.
- 72 Va infine rammentato che, nella sentenza Sison II, punto 1 supra (punti 88, 89 e 122), il Tribunale ha respinto il motivo del ricorrente basato su un errore manifesto di valutazione dei fatti. In particolare, esso ha rilevato che le allegazioni fattuali contenute nelle esposizioni dei motivi allegate agli atti impugnati risultavano debitamente confortate dagli elementi del fascicolo sottopostigli e, in particolare, dalle constatazioni fattuali sovranamente operate dal Raad van State e riprese dalla Rechtbank. Orbene, tali allegazioni fattuali riguardano l'implicazione del ricorrente in atti terroristici compiuti nelle Filippine, in ragione del suo ruolo direttivo nel CPP e nella NPA, nonché i contatti da lui avuti con dirigenti di altre associazioni terroristiche (v., a tal proposito, punti 46-70 della sentenza Sison I, punto 1 supra, riprodotti altresì al punto 106 della sentenza Sison II, punto 1 supra).
- 73 Deve pertanto rilevarsi che, con riferimento in primo luogo alla complessità delle valutazioni giuridiche e fattuali richieste per disciplinare il caso di specie, in secondo luogo alle difficoltà interpretative e applicative dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, letto in combinato disposto con l'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, nelle circostanze di specie e in assenza di consolidati precedenti giurisprudenziali prima della pronuncia della sentenza Sison II, punto 1 supra, e, in terzo luogo, alla fondamentale importanza degli obiettivi di interesse generale connessi alla lotta contro il terrorismo internazionale perseguiti da tale regolamento, la violazione

da parte del Consiglio delle citate disposizioni, benché chiaramente dimostrata, si spiega con i vincoli e le responsabilità particolari che gravavano su tale istituzione e costituisce un'irregolarità che un'amministrazione normalmente prudente e diligente avrebbe potuto commettere in una situazione analoga.

- 74 Il Tribunale reputa, di conseguenza, che nella fattispecie la violazione dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 e dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, benché chiaramente dimostrata, non possa essere ritenuta una violazione sufficientemente qualificata del diritto comunitario tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità nei confronti del ricorrente.

Sul sorgere della responsabilità della Comunità in ragione della presunta violazione dei diritti fondamentali del ricorrente

- 75 Risulta pacifico, nella specie, che i diritti fondamentali di cui il ricorrente lamenta la violazione rappresentano norme giuridiche preordinate a conferire diritti ai singoli. La loro violazione, se dimostrata, sarebbe pertanto idonea a far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità qualora fosse sufficientemente qualificata.
- 76 A tal proposito il ricorrente non eccepisce l'illegittimità in quanto tale, con riferimento ai diritti fondamentali, del regime generale di congelamento dei capitali attuato dal regolamento n. 2580/2001, bensì solo l'erronea applicazione di tale regolamento nelle specifiche circostanze del caso di specie, che avrebbe condotto a tale violazione.

- 77 Del resto, la conformità in linea di principio di un regime siffatto o di regimi analoghi derivanti dall'attuazione di altre risoluzioni del consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con i diritti fondamentali degli interessati è chiaramente stabilita dalla giurisprudenza della Corte e del Tribunale (v., per quanto riguarda il diritto di proprietà, sentenza Kadi della Corte, punto 60 supra, punti 361-366, e sentenza del Tribunale 9 luglio 2009, cause riunite T-246/08 e T-332/08, Melli Bank/Consiglio, Racc. pag. II-2629, punti 111 e 112; per quanto riguarda il diritto al rispetto della vita privata e familiare, sentenza del Tribunale 12 luglio 2006 causa T-253/02, Ayadi/Consiglio, Racc. pag. II-2139, punto 126, non cassata dalla Corte su impugnazione; per quanto riguarda l'osservanza della presunzione d'innocenza, sentenze El Morabit/Consiglio, punto 65 supra, punto 40, e Fahas/Consiglio, punto 65 supra, punti 64-68).
- 78 Non è pertanto l'imposizione delle misure restrittive previste dal regolamento n. 2580/2001, in quanto tale, a costituire una violazione dei diritti fondamentali del ricorrente, bensì la mera circostanza che tali misure gli sono state applicate, mediante gli atti impugnati, in condizioni non conformi a quelle previste, proprio per limitare le possibilità di ingerenza delle autorità pubbliche nell'esercizio di tali diritti (v. punti 50 e 51 supra), dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, letto in combinato disposto con l'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931.
- 79 Orbene, è già stato stabilito sopra che tale non conformità degli atti impugnati rispetto alle condizioni previste dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, certamente costitutiva di un illecito, non può tuttavia essere ritenuta una violazione sufficientemente qualificata del diritto comunitario, tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità nei confronti del ricorrente.
- 80 Poiché la presunta violazione dei diritti fondamentali del ricorrente è inscindibile da tale illecito e si fonda esclusivamente su di esso, si deve quindi concludere che neppure essa è sufficientemente qualificata per essere idonea, nelle circostanze specifiche della fattispecie, a far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità (v., per analogia, sentenza Artegodan/Commissione, punto 32 supra, punti 131, 132 e 136).

⁸¹ In proposito deve aggiungersi che né la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, né la CEDU, che garantiscono il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, ostano al fatto che il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità sia subordinato, in circostanze come quelle della fattispecie, al riconoscimento di una violazione sufficientemente qualificata dei diritti fondamentali invocati dal ricorrente. Per quanto riguarda, più specificamente, i diritti garantiti dal protocollo n. 1 della CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha peraltro tenuto conto delle «varie limitazioni derivanti dagli elementi da dimostrarsi nell'ambito dell'azione» di responsabilità extracontrattuale della Comunità, che comprendono, secondo una costante giurisprudenza, la condizione relativa all'esistenza di una violazione siffatta, per giungere alla conclusione che il diritto comunitario offre una tutela dei diritti fondamentali equivalente a quella garantita dal sistema della CEDU (v. Corte eur. D.U., sentenza *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* del 30 giugno 2005, *Recueil des arrêts et décisions*, 2005-VI, §§ 88, 163 e 165).

⁸² Dal complesso delle considerazioni suesposte consegue che la condizione per la sussistenza della responsabilità extracontrattuale della Comunità connessa all'illiceità del comportamento ascritto al Consiglio non è soddisfatta nel caso di specie.

⁸³ Pertanto il ricorso deve essere respinto, senza che occorra procedere all'esame delle altre condizioni cui è subordinata la responsabilità extracontrattuale della Comunità.

Sulle spese

⁸⁴ Ai sensi dell'art. 87, n. 1, del regolamento di procedura, si provvede sulle spese con la sentenza o l'ordinanza che pone fine alla causa. Conformemente a tale disposizione, nella sentenza *Sison II*, punto 1 supra, le spese sono state riservate.

- ⁸⁵ A norma dell'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, o per motivi eccezionali. L'art. 87, n. 4, di tale regolamento dispone peraltro che gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.
- ⁸⁶ Nella fattispecie, il Consiglio è risultato soccombente sui capi delle conclusioni d'annullamento, ma il ricorrente è risultato soccombente sui capi delle conclusioni di risarcimento danni. Poiché le domande d'annullamento e di risarcimento danni sono state trattate separatamente nel corso dell'intero procedimento, si applicheranno correttamente le disposizioni succitate decidendo che il Consiglio sopporterà tutte le spese delle parti principali afferenti al ricorso d'annullamento, mentre il ricorrente sopporterà tutte le spese delle parti principali afferenti al ricorso per risarcimento danni. Va inoltre stabilito che il Regno dei Paesi Bassi, il Regno Unito e la Commissione sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso per risarcimento danni è respinto.**

- 2) Il Consiglio dell'Unione europea sopporterà, per quanto riguarda le spese afferenti al ricorso d'annullamento, le proprie spese nonché quelle del sig. Jose Maria Sison.**

- 3) **Il sig. Sison supporterà, per quanto riguarda le spese afferenti al ricorso per risarcimento danni, le proprie spese nonché quelle del Consiglio.**

- 4) **Il Regno dei Paesi Bassi, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Commissione europea supporteranno le proprie spese.**

Forwood

Dehousse

Prek

Schwarcz

Popescu

Così deciso e pronunciato in pubblica udienza a Lussemburgo il 23 novembre 2011.

Firme