



La Corte respinge le impugnazioni proposte contro la sentenza «Kadi II» del Tribunale

L'Unione europea non può adottare misure restrittive nei confronti del sig. Kadi in mancanza di prove idonee a dimostrare il suo coinvolgimento in attività terroristiche

Conformemente ad una serie di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, tutti gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite devono procedere al congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie controllati direttamente o indirettamente da persone o entità associate ad Osama bin Laden, alla rete Al-Qaida o ai talebani. Per dare attuazione a queste risoluzioni nell'Unione europea, il Consiglio ha adottato un regolamento¹ che dispone il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie delle persone e delle entità il cui nominativo figura in un elenco allegato a tale regolamento. Questo elenco viene regolarmente aggiornato per tener conto dei cambiamenti dell'elenco riassuntivo redatto dal comitato per le sanzioni, organo del Consiglio di Sicurezza.

Yassin Abdullah Kadi, residente saudita, è stato designato dal comitato per le sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite quale persona associata a Osama bin Laden e alla rete Al-Qaida. Pertanto, il 17 ottobre 2001, il suo nominativo è stato inserito nell'elenco riassuntivo, e successivamente nell'elenco di cui al regolamento dell'Unione.

Nel 2005 il Tribunale pronunciava le prime sentenze² sugli atti adottati nel contesto della lotta al terrorismo, statuendo che i regolamenti europei che applicavano le misure del Consiglio di Sicurezza dell'ONU godevano, in sostanza, di immunità giurisdizionale.

La Corte³ ha invece considerato, nel 2008, che i giudici dell'Unione devono garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità degli atti dell'Unione, compresi quelli che attuano risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Essa ha quindi statuito che gli obblighi derivanti da un accordo internazionale non possono ledere il principio del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli atti dell'Unione. Di conseguenza, essa ha annullato il regolamento con cui il nominativo del sig. Kadi era stato aggiunto all'elenco delle persone associate a Osama bin Laden, in quanto tale regolamento violava diversi diritti fondamentali che spettavano al sig. Kadi in forza del diritto dell'Unione (diritti della difesa, diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva). Il sig. Kadi, infatti, non aveva ottenuto la comunicazione di alcun elemento assunto a suo carico e neppure dei motivi per cui era stato inserito in tale elenco.

A seguito di tale sentenza, la Commissione europea ha comunicato al sig. Kadi l'esposizione dei motivi della sua iscrizione, fornita dal comitato per le sanzioni. Dopo aver ricevuto le osservazioni

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

² Sentenze del Tribunale del 21 settembre 2005 (*Yusuf e Al Barakaat International Foundation / Consiglio e Commissione*, T-306/01), e altre, tra cui la sentenza nota come «Kadi I» (*Kadi / Consiglio e Commissione*, [T-315/01](#)), v. anche comunicato stampa n. [79/05](#).

³ Sentenza della Corte del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation / Consiglio e Commissione* ([C-402/05 P e C-415/05 P](#)), v. anche comunicato stampa n. [60/08](#).

del sig. Kadi su tali motivi, essa ha deciso, con un nuovo regolamento⁴, di mantenere il suo nominativo nell'elenco dell'Unione relativo alle persone colpite da misure restrittive.

Interpretando la sentenza Kadi della Corte, il Tribunale ha annullato⁵ il nuovo regolamento della Commissione, ritenendo di essere tenuto a garantire un controllo giurisdizionale completo e rigoroso della legittimità di tale atto, che si estenda agli elementi di informazione e probatori attinenti ai motivi su cui esso si fonda. Poiché tali elementi non erano stati comunicati e le indicazioni contenute nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni apparivano, in generale, eccessivamente vaghe, il Tribunale ha tratto la conclusione che i diritti della difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva del sig. Kadi erano stati violati.

La Commissione, il Consiglio e il Regno Unito hanno impugnato quest'ultima sentenza con le presenti impugnazioni.

Nella sua odierna sentenza, la Corte rileva, anzitutto, che nell'ambito di una procedura volta ad inserire o mantenere il nominativo di una persona nell'elenco delle persone sospettate di essere collegate al terrorismo, l'autorità competente dell'Unione deve comunicare all'interessato gli elementi su cui è fondata la sua decisione. Pertanto, questi deve poter ottenere, per lo meno, **l'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni** per giustificare la decisione di tale comitato di applicare misure restrittive a carico dell'interessato. Inoltre, tale autorità **deve permettere all'interessato di esprimere in maniera proficua la sua opinione sui motivi posti a fondamento dei provvedimenti adottati nei suoi confronti ed esaminare, alla luce delle osservazioni formulate dall'interessato, la fondatezza di tali motivi.** In questo contesto, se necessario, spetta a detta autorità richiedere la collaborazione del comitato per le sanzioni e, tramite quest'ultimo, del membro dell'ONU che ha proposto l'inserimento della persona coinvolta nell'elenco riassuntivo, onde ottenere la comunicazione di informazioni o di elementi probatori, riservati o meno, che le consentano di svolgere un esame accurato ed imparziale dei motivi in questione.

Analogamente, nello svolgere il controllo giurisdizionale della legittimità di tali motivi, il giudice dell'Unione, che deve valutare se essi siano idonei a giustificare l'inserimento dell'interessato nell'elenco redatto dalla competente autorità dell'Unione, può domandare a tale autorità di presentargli queste informazioni o elementi probatori. Infatti, **in caso di contestazione, è a tale autorità che incombe l'onere di dimostrare la fondatezza dei motivi posti a fondamento dei provvedimenti adottati a carico della persona interessata, e non già a quest'ultima quello di produrre la prova negativa dell'infondatezza di tali motivi.** Se l'autorità si trova nell'impossibilità di esaudire la richiesta del giudice dell'Unione, **quest'ultimo deve allora fondarsi sui soli elementi comunicatigli**, ossia, nel caso di specie, le indicazioni contenute nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni, le osservazioni e gli elementi a scarico eventualmente prodotti dalla persona interessata, nonché la risposta dell'autorità a tali osservazioni. **Qualora detti elementi non consentano di accertare la fondatezza di un motivo, il giudice dell'Unione espunge tale motivo da quelli posti a fondamento della decisione di iscrizione o di mantenimento dell'iscrizione in oggetto.**

Se invece l'autorità competente dell'Unione fornisce informazioni o elementi probatori pertinenti, il giudice dell'Unione deve verificare l'esattezza materiale dei fatti dedotti in giudizio alla luce di tali informazioni o elementi e valutare l'efficacia probatoria di questi ultimi in funzione delle circostanze del caso di specie e alla luce delle eventuali osservazioni presentate in proposito, in particolare, dalla persona interessata.

A questo riguardo, la Corte riconosce che considerazioni imperative riguardanti la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri o la conduzione delle loro relazioni internazionali possono ostare alla comunicazione all'interessato di determinate informazioni o di determinati elementi

⁴ Regolamento (CE) n. 1190/2008 della Commissione, del 28 novembre 2008, recante centunesima modifica del regolamento n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Taliban (GU L 322, pag. 25).

⁵ Sentenza del Tribunale del 30 settembre 2010, *Yassin Abdullah Kadi / Commissione europea*, (T-85/09), v. anche comunicato stampa n. [95/10](#).

probatori. **Tuttavia**, in casi simili, **spetta al giudice dell'Unione**, cui non possono essere opposti il segreto o la riservatezza di tali informazioni, **verificare**, esaminando il complesso degli elementi di diritto e di fatto forniti dall'autorità competente dell'Unione, **la fondatezza delle ragioni fatte valere da tale autorità per opporsi a siffatta comunicazione**.

Qualora il giudice dell'Unione giunga alla conclusione che le suddette ragioni non ostano alla comunicazione, per lo meno parziale, delle informazioni o degli elementi probatori in oggetto, esso permette all'autorità competente dell'Unione di comunicarli alla persona interessata. **Se tale autorità si oppone alla comunicazione, in tutto o in parte, di queste informazioni o elementi, il giudice dell'Unione procederà all'esame della legittimità dell'atto impugnato in base ai soli elementi che sono stati comunicati a tale persona**.

Al contrario, qualora risulti che le ragioni addotte dall'autorità competente dell'Unione effettivamente ostano alla comunicazione all'interessato di informazioni o elementi probatori prodotti dinanzi al giudice dell'Unione, sarà necessario bilanciare adeguatamente le esigenze imposte dal diritto a una tutela giurisdizionale effettiva con quelle derivanti dalla sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri, o dalla conduzione delle loro relazioni internazionali. Per procedere ad un siffatto bilanciamento è ammissibile avvalersi di possibilità quali la comunicazione di una sintesi del contenuto delle informazioni o degli elementi probatori in questione. Tuttavia, a prescindere dal ricorso a tali possibilità, **il giudice dell'Unione è tenuto a valutare se e in quale misura la mancata divulgazione di informazioni o di elementi probatori riservati all'interessato, e di riflesso l'impossibilità per quest'ultimo di presentare le sue osservazioni in proposito, siano in grado di influire sull'efficacia probatoria degli elementi di prova riservati**.

La Corte precisa poi che, qualora, nel contesto del suo controllo sulla legittimità della decisione impugnata, il giudice dell'Unione concluda che almeno uno dei motivi menzionati nell'esposizione fornita dal comitato per le sanzioni è sufficientemente preciso e concreto, che è dimostrato e che di per sé costituisce un fondamento adeguato di tale decisione, la circostanza che altri di questi motivi non lo siano non basta per giustificare l'annullamento di detta decisione. In caso contrario, egli procederà all'annullamento della decisione impugnata.

Nel caso di specie, la Corte ritiene che, contrariamente alla conclusione cui è pervenuto il Tribunale, **i motivi** accolti nei confronti del sig. Kadi **siano, per la maggior parte, sufficientemente precisi e concreti** da consentire di esercitare proficuamente i diritti della difesa ed un controllo giurisdizionale sulla legittimità dell'atto impugnato. Tuttavia, essa dichiara che, **poiché non è stato prodotto alcun elemento di informazione o probatorio per suffragare le accuse, fermamente respinte dal sig. Kadi, relative ad un suo coinvolgimento nelle attività collegate al terrorismo internazionale, tali accuse non sono idonee a giustificare l'adozione, a livello dell'Unione, di misure restrittive a suo carico**.

Di conseguenza, la Corte dichiara che, nonostante gli errori di diritto in cui è incorso il Tribunale nell'interpretare i diritti della difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale, **il nuovo regolamento della Commissione deve essere annullato. Essa respinge quindi le impugnazioni proposte dalla Commissione, dal Consiglio e dal Regno Unito**.

IMPORTANTE: Avverso le sentenze o ordinanze del Tribunale può essere presentata impugnazione alla Corte di giustizia, limitatamente alle questioni di diritto. In linea di principio, l'impugnazione non ha effetti sospensivi. Se essa è ricevibile e fondata, la Corte annulla la decisione del Tribunale. Nel caso in cui la causa sia matura per essere decisa, la Corte stessa può pronunciarsi definitivamente sulla controversia; in caso contrario, rinvia la causa al Tribunale, vincolato dalla decisione emanata dalla Corte in sede di impugnazione.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il [testo integrale](#) della sentenza è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia

Contatto stampa: Estella Cigna ☎ (+352) 4303 2582

Immagini della pronuncia della sentenza sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☐ ☎ (+32) 2 2964106