



L'avvocato generale Bot suggerisce alla Corte di annullare la sentenza dal Tribunale «Kadi II»

*A suo avviso, la natura del controllo esercitato dal Tribunale è inadeguata al settore della lotta
contro il terrorismo*

Nel 2005, il Tribunale emetteva le sue prime sentenze¹ sugli atti adottati nel contesto della lotta contro il terrorismo, affermando che i regolamenti europei di attuazione dei provvedimenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU **sfuggono, in larga misura, al controllo giurisdizionale**.

Nel 2008, la Corte², considerando invece che **i giudici comunitari devono garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità degli atti comunitari** – ivi compresi quelli di attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite – ha statuito che gli obblighi derivanti da un accordo internazionale non possono ledere il principio del rispetto dei diritti fondamentali. Essa ha pertanto annullato il regolamento³ istitutivo di una serie di misure restrittive nei confronti di determinate persone associate a Osama bin Laden, nella parte in cui detto regolamento violava vari diritti fondamentali che il sig. Yassin Abdullah Kad traeva dal diritto comunitario. La Corte ha affermato che i principi che disciplinano l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite non implicano l'immunità giurisdizionale di un atto dell'Unione.

Interpretando la sentenza Kadi della Corte, il Tribunale ha annullato⁴ il nuovo regolamento della Commissione che manteneva il congelamento dei capitali del sig. Kadi⁵, affermando di essere tenuto a procedere a un **controllo giurisdizionale completo e rigoroso** della legittimità di tale atto.

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

Nelle conclusioni odierne, l'avvocato generale, sig. Yves Bot, ricorda che la Corte ha già avuto modo di precisare che, senza rimettere in discussione il primato di una risoluzione del Consiglio di sicurezza sul piano del diritto internazionale, il rispetto che si impone alle istituzioni comunitarie nei confronti delle istituzioni delle Nazioni Unite non poteva impedire qualsivoglia controllo della legittimità dell'atto comunitario con riferimento ai diritti fondamentali, anche se le istituzioni dell'Unione dispongono solo di un limitato margine di manovra ai fini dell'attuazione del diritto

¹ Sentenze del Tribunale del 21 settembre 2005 ([T-306/01](#) e a.), tra cui la sentenza nota come "Kadi I" ([T-315/01](#)); v. anche comunicato stampa n. [79/05](#).

² Sentenza Kadi della Corte del 3 settembre 2008 ([C-402/05 P](#) e [C-415/05 P](#)); v. anche comunicato stampa n. [60/08](#).

³ Regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio, del 27 maggio 2002, 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).

⁴ Sentenza del Tribunale del 30 settembre 2010 «Kadi II», ([T-85/09](#)); v. anche comunicato stampa n. [95/10](#).

⁵ Regolamento (CE) n. 1190/2008 della Commissione, del 28 novembre 2008, recante centunesima modifica del regolamento (CE) 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 Talibani (GU L 322, pag. 25).

internazionale. A suo avviso, non è auspicabile che la Corte ritorni sul proprio rifiuto di riconoscere l'immunità giurisdizionale a un atto dell'Unione quale il regolamento impugnato.

L'avvocato generale considera che nella sua sentenza Kadi la Corte ha posto il principio di un controllo giurisdizionale i cui contorni devono ormai essere precisati. Analizzando il ragionamento del Tribunale, rileva diversi errori in cui questo è incorso. L'avvocato generale ritiene, infatti, che la Corte, quando ha posto, nella sua sentenza Kadi, il principio del controllo giurisdizionale, non ne aveva definito in alcun modo la natura.

A suo avviso, una serie di motivi osta a che un controllo giurisdizionale come quello richiesto dal Tribunale nella sentenza impugnata sia considerato la regola. Tali motivi attengono alla natura preventiva delle misure in questione, al contesto internazionale in cui si colloca l'atto impugnato, alla necessità di conciliare le esigenze della lotta contro il terrorismo con quelle della tutela dei diritti fondamentali, alla natura politica delle valutazioni operate dal comitato per le sanzioni per decidere se iscrivere una persona o un'entità nell'elenco, nonché ai miglioramenti apportati alla procedura dinanzi a tale organismo negli ultimi anni e, in particolare, successivamente alla sentenza Kadi della Corte.

L'avvocato generale osserva, in particolare, che le misure di congelamento dei capitali costituiscono misure cautelari, sicché i capitali sono congelati ma non confiscati. Inoltre, tali misure non costituiscono sanzioni penali, ma sono state adottate per mantenere la pace e la sicurezza a livello mondiale. Peraltro, varie disposizioni dei Trattati depongono a favore di una limitazione del controllo giurisdizionale e di una politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea rispettosa dell'azione condotta dalle Nazioni Unite.

L'avvocato generale rileva inoltre che il procedimento dinanzi al comitato per le sanzioni è stato oggetto di miglioramenti in termini di rispetto dei diritti della difesa. Tale evoluzione testimonia la presa di coscienza nell'ambito delle Nazioni Unite del fatto che, nonostante le esigenze di riservatezza, le procedure di iscrizione e di cancellazione devono ormai essere basate su un livello sufficiente di informazione, che occorre incoraggiare la comunicazione di tali informazioni alla persona interessata e che l'esposizione della motivazione deve essere sufficientemente suffragata da prove.

Alla luce di tali elementi, l'avvocato generale ritiene che le procedure di iscrizione e di cancellazione presso il comitato per le sanzioni presentino garanzie sufficienti affinché le istituzioni dell'Unione possano presumere fondate le decisioni adottate da tale organismo. Pertanto, il giudice dell'Unione non dovrebbe effettuare un controllo approfondito della fondatezza dell'iscrizione alla luce degli elementi probatori sui quali si basano le valutazioni operate dal comitato per le sanzioni, ma solo vigilare a che un'iscrizione nell'ambito dell'Unione non si fondi su una motivazione manifestamente insufficiente o erronea.

L'avvocato generale formula quindi alcune proposte relative al controllo giurisdizionale che dovrebbe essere esercitato sugli atti dell'Unione che attuano decisioni del comitato per le sanzioni.

A suo avviso, **gli aspetti formali e procedurali dell'atto impugnato devono essere oggetto di un controllo normale** (controllo della *legittimità esterna*). Il giudice dell'Unione deve controllare rigorosamente se tale atto sia stato adottato nel contesto di una procedura rispettosa dei diritti della difesa e deve, in particolare, verificare se all'interessato sia stata comunicata la motivazione alla base dell'iscrizione, se tale motivazione sia sufficiente per consentirgli di difendersi utilmente, se egli abbia potuto presentare le sue osservazioni alla Commissione e se quest'ultima le abbia sufficientemente prese in considerazione. Tale elevato livello di requisiti in materia procedurale garantisce un adeguato temperamento tra la tutela dei diritti fondamentali e la lotta contro il terrorismo.

Per contro, **il giudice dell'Unione dovrebbe esercitare un controllo ristretto sulla fondatezza della motivazione** (controllo della *legittimità interna*), limitandosi a verificare l'esistenza di un errore manifesto. Infatti, la valutazione dell'opportunità di un'iscrizione compete al comitato per le sanzioni. Un esame da parte della Commissione e del giudice dell'Unione delle prove e delle

informazioni sulle quali detto comitato si è basato per redigere la motivazione non può pertanto essere imposto in nome della protezione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, l'avvocato generale suggerisce alla Corte di accogliere l'impugnazione e di annullare la sentenza del Tribunale del 30 settembre 2010.

IMPORTANTE: Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

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](#) delle conclusioni è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia

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

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