

Causa T-228/02

Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contro Consiglio dell'Unione europea

«Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive adottate nei confronti di talune persone ed entità nell'ambito della lotta contro il terrorismo — Congelamento dei fondi — Ricorso di annullamento — Diritti della difesa — Motivazione — Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva — Ricorso per risarcimento danni»

Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione) 12 dicembre 2006 II - 4674

Massime della sentenza

- 1. Procedura — Decisione che sostituisce in pendenza del giudizio la decisione impugnata*
- 2. Ricorso di annullamento — Competenza del giudice comunitario — Ricorso diretto contro una posizione comune adottata in forza dei titoli V e VI del Trattato sull'Unione europea (Art. 230 CE; artt. 15 UE, 34 UE, 35 UE e 46 UE)*

3. *Diritto comunitario — Principi — Diritti della difesa — Decisione di congelamento dei fondi adottata nei confronti di talune persone ed entità sospettate di attività terroristiche* (Art. 249 CE; regolamento del Consiglio n. 2580/2001, art. 2, n. 3; decisione del Consiglio 2005/930)
4. *Diritto comunitario — Principi — Diritti della difesa — Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che impone l'adozione di misure restrittive nei confronti di persone ed entità non determinate sospettate di attività terroristiche — Attuazione da parte della Comunità nell'esercizio di un potere proprio* (Artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE; regolamento del Consiglio n. 2580/2001)
5. *Diritto comunitario — Principi — Diritti della difesa — Decisione di congelamento dei fondi adottata nei confronti di talune persone ed entità sospettate di attività terroristiche* (Posizione comune 2001/931, art. 1, n. 4; regolamento del Consiglio n. 2580/2001, art. 2, n. 3)
6. *Unione europea — Politica estera e di sicurezza comune — Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale — Obbligo di leale cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie* (Art. 10 CE; posizione comune 2001/931, art. 1, n. 4; regolamento del Consiglio n. 2580/2001, art. 2, n. 3)
7. *Diritto comunitario — Principi — Diritti della difesa — Decisione di congelamento dei fondi adottata nei confronti di talune persone ed entità sospettate di attività terroristiche* (Posizione comune 2001/931, art. 1, nn. 4 e 6)
8. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata* (Art. 253 CE; regolamento del Consiglio n. 2580/2001)
9. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata* (Art. 253 CE; posizione comune 2001/931, art. 1, nn. 4 e 6; regolamento del Consiglio n. 2580/2001)
10. *Comunità europee — Sindacato giurisdizionale sulla legittimità degli atti delle istituzioni* (Art. 230, secondo comma, CE; posizione comune 2001/931, art. 1, nn. 4 e 6; regolamento del Consiglio n. 2580/2001, art. 2, n. 3)

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Quando una decisione è sostituita, nel corso del giudizio, da una decisione avente lo stesso oggetto, questa va considerata un elemento nuovo che consente al ricorrente di adeguare le sue conclusioni e i suoi motivi. Sarebbe, | <p>infatti, in contrasto col principio di sana amministrazione della giustizia e con quello dell'economia processuale costringere il ricorrente a proporre un nuovo ricorso. Sarebbe inoltre ingiusto che l'istituzione in questione, per far</p> |
|--|---|

fronte alle critiche contenute in un ricorso presentato al giudice comunitario contro una decisione, potesse adeguare la decisione impugnata o sostituirla con un'altra e valersi, in corso di causa, di tale modifica o di tale sostituzione per privare la controparte della possibilità di estendere le sue conclusioni e le sue difese iniziali all'ulteriore decisione o di presentare ulteriori conclusioni o difese contro di essa. Ciò vale anche nell'ipotesi in cui un regolamento che riguarda direttamente e individualmente un privato è sostituito, in corso di giudizio, da un regolamento che ha il medesimo oggetto.

(v. punti 28-29)

2. Il Tribunale è competente a pronunciarsi su un ricorso di annullamento diretto contro una posizione comune adottata ai sensi degli artt. 15 UE, che rientra nel titolo V del Trattato UE, relativo alla politica estera e di sicurezza comune (PESC), e 34 UE, che rientra nel titolo VI del Trattato UE, relativo alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (GAI), esclusivamente qualora sia fatta valere, a sostegno di un siffatto ricorso, una violazione delle competenze della Comunità.

Infatti, né il titolo V del Trattato UE, relativo alla PESC, né il titolo VI del

Trattato UE, relativo alla GAI, prevedono un ricorso di annullamento di una posizione comune dinanzi al giudice comunitario.

Nell'ambito del Trattato UE, nella versione risultante dal Trattato di Amsterdam, le competenze della Corte di giustizia sono elencate tassativamente dall'art. 46 UE. Orbene, tale articolo non prevede alcuna competenza della Corte nell'ambito delle disposizioni del titolo V del Trattato UE, e dagli artt. 35 UE e 46 UE risulta che, nell'ambito del titolo VI del Trattato UE, gli unici rimedi giurisdizionali per valutare la validità o per annullare sono ammessi nei confronti delle decisioni-quadro, delle decisioni e delle misure di applicazione delle convenzioni previste, rispettivamente, dall'art. 34, n. 2, lett. b), c) e d), UE, ad esclusione delle posizioni comuni previste dall'art. 34, n. 2, lett. a), UE.

(v. punti 46-49, 52, 56)

3. La garanzia relativa al rispetto dei diritti della difesa in senso stretto, nell'ambito dell'adozione di una decisione di congelamento dei fondi ai sensi del regolamento n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone ed entità, destinate a combattere

il terrorismo, non può essere negata agli interessati in base all'unica motivazione che né la Convenzione europea dei diritti dell'uomo né i principi generali del diritto comunitario attribuiscono ai privati un diritto di essere ascoltati prima dell'adozione di un atto di natura normativa.

Nazioni Unite — e, nella fattispecie, alla Comunità, attraverso cui gli Stati membri hanno deciso di agire — identificare concretamente quali siano le persone, i gruppi e le entità i cui fondi devono essere congelati in applicazione di tale risoluzione, conformandosi alle norme del loro ordinamento giuridico.

È vero, infatti, che la decisione 2005/930, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, ha la stessa portata generale del detto regolamento ed è, come quest'ultimo, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri e che essa possiede quindi, malgrado il suo titolo, la natura regolamentare di tale atto ai sensi dell'art. 249 CE; tuttavia, tale decisione non ha una natura esclusivamente normativa. Pur spiegando i suoi effetti erga omnes, essa riguarda direttamente e individualmente le persone, da essa peraltro nominativamente designate in quanto comprese nell'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità i cui fondi devono essere congelati in applicazione del regolamento n. 2580/2001.

Infatti, da un lato, la detta risoluzione non ha determinato individualmente quali persone, gruppi o entità debbano formare oggetto di tali misure e non ha neanche emanato norme giuridiche precise riguardanti il procedimento di congelamento dei fondi, né le garanzie o i ricorsi giurisdizionali che assicurino alle persone ed alle entità interessate da un procedimento siffatto un'effettiva possibilità di contestare le misure adottate dagli Stati nei loro confronti.

D'altro lato, la Comunità non agisce in forza di una competenza vincolata dalla volontà dell'Unione o da quella dei suoi Stati membri quando il Consiglio adotta misure o sanzioni economiche sulla base degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE.

(v. punti 95, 97-98)

4. Nell'ambito della risoluzione del Consiglio di sicurezza 1373 (2001), spetta agli Stati membri dell'Organizzazione delle

Dato che l'identificazione delle persone, dei gruppi e delle entità menzionati dalla

risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza e l'adozione delle misure di congelamento dei fondi che ne consegue rientrano nell'esercizio di un potere proprio, che comporta una valutazione discrezionale della Comunità, il rispetto dei diritti della difesa degli interessati si impone in linea di principio alle istituzioni comunitarie interessate, nel caso di specie al Consiglio, qualora esse agiscano per conformarsi alla detta risoluzione. Ne consegue che la garanzia dei diritti della difesa è, in linea di principio, pienamente applicabile nell'ambito dell'adozione di una decisione di congelamento dei fondi ai sensi del regolamento n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone ed entità, destinate a combattere il terrorismo.

(v. punti 101-102, 106-108)

5. Nel contesto dell'adozione di una decisione di congelamento dei fondi, ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone ed entità, destinate a combattere il terrorismo, i diritti della difesa possono essere esercitati solo rispetto ad elementi di fatto e di diritto che possono condizionare l'applicazione all'interessato della misura di cui trattasi, conformemente a tale normativa.

Il problema del rispetto di tali diritti in quest'ambito può tuttavia porsi su due livelli:

Anzitutto, i diritti della difesa dell'interessato devono essere effettivamente garantiti nell'ambito del procedimento nazionale che ha condotto all'adozione, da parte dell'autorità nazionale competente, della decisione di cui all'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo. È essenzialmente in tale ambito nazionale che l'interessato deve essere posto in grado di far conoscere utilmente il suo punto di vista in merito agli elementi fatti valere a suo carico per fondare la decisione di cui trattasi, salvo eventuali limitazioni ai diritti della difesa legalmente giustificate dal diritto nazionale, in particolare per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di cura delle relazioni internazionali.

Inoltre, i diritti della difesa dell'interessato devono essere pienamente garantiti nell'ambito del procedimento comunitario che deve condurre all'adozione, da parte del Consiglio, della decisione di includerlo o di confermarlo nell'elenco controverso, conformemente all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001. In linea di principio, in tale ambito, l'interessato deve solo essere posto in grado di far valere utilmente il suo punto di vista sulle condizioni legali di applicazione della misura comunitaria di cui trattasi,

cioè, se si tratta di una decisione iniziale di congelamento dei fondi, l'esistenza di informazioni precise o di elementi del fascicolo che mostrano l'adozione nei suoi confronti, da parte di un'autorità nazionale competente, di una decisione che soddisfi la definizione di cui all'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931 e, se si tratta di una decisione successiva di congelamento dei fondi, le giustificazioni della conferma dell'interessato sull'elenco controverso.

(v. punti 114-115, 118-120)

6. Ai sensi dell'art. 10 CE, i rapporti tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie sono regolati da doveri reciproci di leale cooperazione. Tale principio è di applicazione generale e si impone, in particolare, nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, disciplinata dal titolo VI del Trattato UE, la quale è d'altra parte interamente fondata sulla cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni.

In un caso di applicazione dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate per-

sone ed entità, destinate a combattere il terrorismo, disposizioni che instaurano una forma di cooperazione specifica tra il Consiglio e gli Stati membri nell'ambito della lotta comune contro il terrorismo, tale principio comporta, per il Consiglio, l'obbligo di rimettersi, per quanto possibile, alla valutazione dell'autorità nazionale competente, almeno se si tratta di un'autorità giudiziaria, tanto per quanto attiene all'esistenza delle «prove o indizi seri e credibili» sui quali si fonda la decisione di quest'ultima quanto per ciò che riguarda il riconoscimento delle eventuali limitazioni di accesso a tali prove o indizi, legalmente giustificate dal diritto nazionale per ragioni imperative di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di cura delle relazioni internazionali.

Tuttavia, tali considerazioni valgono solo nella misura in cui le prove o gli indizi di cui trattasi siano stati sottoposti alla valutazione dell'autorità nazionale competente. Qualora, al contrario, nel corso del procedimento dinanzi ad esso, il Consiglio basi la sua decisione iniziale o una decisione successiva di congelamento dei fondi su elementi di informazione o di prova comunicatigli dai rappresentanti degli Stati membri senza essere stati sottoposti alla valutazione della detta autorità nazionale competente, tali elementi devono essere consi-

derati alla stregua di nuovi elementi a carico che devono, in linea di principio, formare oggetto di una comunicazione e di un'audizione a livello comunitario, dato che ciò non è avvenuto a livello nazionale.

(v. punti 123-125)

7. Il principio generale di rispetto dei diritti della difesa esige, a meno che non vi ostino ragioni imperative riguardanti la sicurezza della Comunità o dei suoi Stati membri o la condotta delle loro relazioni internazionali, che gli elementi a carico vengano comunicati all'interessato, per quanto possibile, o contemporaneamente all'adozione o al più presto dopo l'adozione di una decisione iniziale di congelamento dei fondi. Alle stesse condizioni, qualsiasi decisione successiva di congelamento dei fondi deve essere in linea di principio preceduta da una comunicazione dei nuovi elementi a carico e da un'audizione. Invece, il rispetto dei diritti della difesa non esige né che gli elementi a carico siano comunicati all'interessato prima dell'adozione di una misura iniziale di congelamento dei fondi, né che quest'ultimo sia sentito successivamente d'ufficio in un contesto siffatto.

Nel caso di una decisione iniziale di congelamento dei fondi, la comunicazione degli elementi a carico esige, in

linea di principio, da un lato, che all'interessato siano comunicati, da parte del Consiglio, le informazioni precise o gli elementi del fascicolo che mostrano l'adozione nei suoi confronti, da parte di un'autorità competente di uno Stato membro, di una decisione che soddisfa la definizione di cui all'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, nonché, eventualmente, gli elementi nuovi risultanti da elementi di informazione o di prova comunicati al Consiglio dai rappresentanti degli Stati membri senza essere stati sottoposti alla valutazione della detta autorità nazionale competente e, dall'altro, che egli sia posto in grado di far valere utilmente il suo punto di vista in merito a tali informazioni o elementi del fascicolo.

Nel caso di una decisione successiva di congelamento dei fondi, il rispetto dei diritti della difesa esige analogamente, da un lato, che all'interessato siano comunicati le informazioni o gli elementi del fascicolo che, secondo il Consiglio, giustificano la sua conferma negli elenchi controversi nonché, eventualmente, gli elementi nuovi menzionati supra e, dall'altro, che egli sia posto in grado di far valere utilmente il suo punto di vista a tal proposito.

(v. punti 125-126, 137)

8. La garanzia relativa all'obbligo di motivazione previsto dall'art. 253 CE è pienamente applicabile nell'ambito dell'adozione di una decisione di congelamento dei fondi ai sensi del regolamento n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone ed entità, destinate a combattere il terrorismo.

carico siano loro comunicati durante il procedimento amministrativo.

(v. punti 109, 146, 148)

In linea di principio, la motivazione di una misura di congelamento dei fondi ai sensi del regolamento n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone ed entità, destinate a combattere il terrorismo, deve trattare non solo le condizioni legali di applicazione di tale regolamento, ma anche i motivi per cui il Consiglio considera, nell'esercizio del suo potere discrezionale di valutazione, che l'interessato debba formare oggetto di una misura del genere.

Nondimeno, ragioni imperative riguardanti la sicurezza della Comunità e dei suoi Stati membri, o la condotta delle loro relazioni internazionali, possono ostare a che siano rivelati agli interessati i motivi precisi e completi della decisione iniziale o successiva di congelamento dei fondi e a che gli elementi a

9. In assenza di ragioni imperative riguardanti la sicurezza della Comunità o dei suoi Stati membri o la condotta delle loro relazioni internazionali che vi ostino e salva altresì la possibilità che solo il dispositivo ed una motivazione generica compaiano nella versione pubblicata nella Gazzetta ufficiale, la motivazione di una decisione iniziale di congelamento dei fondi di cui all'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, deve trattare, in modo specifico e concreto, almeno le informazioni precise o gli elementi del fascicolo che mostrano che la detta decisione è stata adottata nei confronti dell'interessato da parte di un'autorità competente di uno Stato membro. La motivazione di una decisione del genere deve inoltre indicare i motivi per cui il Consiglio considera, nell'esercizio del suo potere discrezionale di valutazione, che l'interessato deve formare oggetto di una misura siffatta. Peraltro, la motivazione di una decisione successiva di congelamento dei fondi di cui all'art. 1, n. 6, della stessa posizione comune deve indicare, alle stesse condizioni, le ragioni specifiche e concrete per cui il Consiglio considera, in seguito al riesame, che il

congelamento dei fondi dell'interessato resta giustificato, eventualmente in base a nuovi elementi di informazione o di prova.

(v. punti 116, 125-126, 147, 151)

10. Il controllo giurisdizionale della legittimità di una decisione di congelamento dei fondi adottata ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone ed entità, destinate a combattere il terrorismo, è quello previsto all'art. 230, secondo comma, CE, ai sensi del quale il giudice comunitario è competente a pronunciarsi sui ricorsi di annullamento per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del Trattato CE o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere.

Ai sensi di tale controllo, e alla luce dei motivi di annullamento dedotti dall'interessato o rilevati d'ufficio, spetta al Tribunale verificare, in particolare, se siano soddisfatte le condizioni legali di applicazione del regolamento n. 2580/2001 ad un caso di specie, come enunciate all'art. 2, n. 3, di tale regolamento e, per rinvio, o all'art. 1, n. 4, o all'art. 1, n. 6, della posizione comune 2001/931, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrori-

smo, a seconda che si tratti di una decisione iniziale o di una decisione successiva di congelamento dei fondi. Ciò comporta che il controllo giurisdizionale della legittimità della decisione di cui trattasi si estende alla valutazione dei fatti e delle circostanze addotti per giustificarla, nonché alla verifica degli elementi di prova e di informazione su cui è fondata tale valutazione. Il Tribunale deve anche accertarsi del rispetto dei diritti della difesa e del requisito della motivazione al riguardo, nonché, eventualmente, della fondatezza delle ragioni imperative eccezionalmente fatte valere dal Consiglio per sottrarsi.

Tale controllo appare tanto più indispensabile quando rappresenta la sola garanzia procedurale che consenta di assicurare il giusto equilibrio fra le esigenze della lotta contro il terrorismo internazionale e la tutela dei diritti fondamentali. Poiché le limitazioni apportate dal Consiglio ai diritti della difesa degli interessati devono essere bilanciate da un severo controllo giurisdizionale indipendente e imparziale, il giudice comunitario deve poter controllare la legittimità e la fondatezza delle misure di congelamento dei fondi, senza che possano essergli opposti il segreto o la riservatezza degli elementi di prova e di informazione utilizzati dal Consiglio.

(v. punti 153-155)