SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione Ampliata)
21 settembre 2005 *

Nella causa T-306/01,

Ahmed Ali Yusuf, residente in Spånga (Svezia),

Al Barakaat International Foundation, con sede in Spånga,

rappresentati dagli avv.ti L. Silbersky e T. Olsson,

ricorrenti,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal sig. M. Vitsentzatos, dalle sig.re I. Rådestad ed E. Karlsson e dal sig. M. Bishop, in qualità di agenti,

e

* Lingua processuale: lo svedese.

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. A. Van Solinge, J. Enegren e C. Brown, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuti,

sostenuti da:

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato inizialmente dal sig. J. Collins, successivamente dalla sig.ra R. Caudwell, in qualità di agenti, quest'ultima assistita dalla sig.ra S. Moore, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

avente ad oggetto, inizialmente, una domanda di annullamento, da un lato, del regolamento (CE) del Consiglio 6 marzo 2001, n. 467, che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talibani dell'Afghanistan, e abroga il regolamento (CE) n. 337/2000 (GU L 67, pag. 1), e, dall'altro, del regolamento (CE) della Commissione 12 novembre 2001, n. 2199, che modifica per la quarta volta il regolamento n. 467/2001 (GU L 295, pag. 16), successivamente, una domanda di annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 27 maggio 2002, n. 881, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai talibani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 (GU L 139, pag. 9),

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Seconda Sezione Ampliata),

composto dai sigg. N.J. Forwood, presidente, J. Pirrung, P. Mengozzi, A.W.H. Meij e M. Vilaras, giudici,

cancelliere: sig. H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 14 ottobre 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 Ai termini dell'art. 24, n. 1, della Carta delle Nazioni Unite firmata a San Francisco (Stati Uniti) il 26 giugno 1945, i membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) «conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che il Consiglio di Sicurezza, nell'adempiere i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome».

2 Ai sensi dell'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite, «[i] Membri dell'[ONU] convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza in conformità alle disposizioni della presente Carta».

3 In forza dell'art. 48, n. 2, della Carta delle Nazioni Unite, le decisioni del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale «sono eseguite dai Membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano Membri».

4 Secondo l'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, «[i]n caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con la presente Carta e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dalla presente Carta».

5 Ai termini dell'art. 11, n. 1, UE:

«L'Unione stabilisce ed attua una politica estera e di sicurezza comune estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza i cui obiettivi sono i seguenti:

— difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite;

— rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme;

— mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite (...)».

6 Ai sensi dell'art. 301 CE:

«Quando una posizione comune o un'azione comune adottata in virtù delle disposizioni del Trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune prevedano un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, prende le misure urgenti necessarie».

7 L'art. 60, n. 1, CE dispone quanto segue:

«Qualora, nei casi previsti all'articolo 301, sia ritenuta necessaria un'azione della Comunità, il Consiglio, in conformità della procedura di cui all'articolo 301, può adottare nei confronti dei paesi terzi interessati le misure urgenti necessarie in materia di movimenti di capitali e di pagamenti».

8 Ai termini dell'art. 307, primo comma, CE:

«Le disposizioni del presente Trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra».

9 Infine, l'art. 308 CE dispone come segue:

«Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

Fatti

10 Il 15 ottobre 1999 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «Consiglio di Sicurezza») ha adottato la risoluzione 1267 (1999), con cui esso ha, tra l'altro, condannato il fatto che continuino a essere ospitati e addestrati terroristi e che siano preparati atti terroristici in territorio afgano, ha riaffermato la sua convinzione che la repressione del terrorismo internazionale è essenziale al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e deplorato che i talibani continuino a dare rifugio a Usama bin Laden (Osama bin Laden nella maggior parte delle versioni italiane dei documenti adottati dalle istituzioni comunitarie) e a consentire a lui e ai suoi associati di dirigere dal territorio da loro occupato una rete

di campi di addestramento di terroristi e di servirsi dell'Afghanistan come base per condurre operazioni terroristiche internazionali. Al paragrafo 2 di tale risoluzione, il Consiglio di Sicurezza ha imposto ai talibani di consegnare alle autorità competenti colui che è chiamato Osama bin Laden, senza ulteriore ritardo. Al fine di garantire il rispetto di tale obbligo, il paragrafo 4, lett. b), della risoluzione 1267 (1999) dispone che tutti gli Stati dovranno in particolare «[c]ongelare i capitali e le altre risorse finanziarie specificamente derivanti da beni appartenenti ai talibani o da loro direttamente o indirettamente controllati, ovvero appartenenti a o controllati da ogni impresa di proprietà dei talibani o controllata dai talibani, quali definiti dal comitato costituito ai sensi del seguente paragrafo 6, e provvedere affinché né i capitali e le altre risorse finanziarie in questione, né altri capitali o risorse finanziarie in tal modo definiti siano messi a disposizione o stanziati a vantaggio dei talibani, o di qualsiasi impresa loro appartenente o da essi direttamente o indirettamente controllata, da parte di loro connazionali o di ogni altro soggetto che si trovi sul loro territorio, a meno che il comitato non abbia concesso una diversa autorizzazione, caso per caso, per motivi umanitari».

11 Al paragrafo 6 della risoluzione 1267 (1999) il Consiglio di Sicurezza ha deciso di istituire, in conformità all'art. 28 del suo regolamento interno provvisorio, un comitato del Consiglio di Sicurezza, composto di tutti i suoi membri (in prosieguo: il «comitato per le sanzioni»), incaricato specificamente di vegliare sull'attuazione, da parte degli Stati, delle misure imposte dal paragrafo 4, di individuare i capitali o altre risorse finanziarie di cui al citato paragrafo 4 e di esaminare le domande di deroga alle misure imposte dallo stesso paragrafo 4.

12 Ritenendo necessaria un'azione della Comunità al fine di attuare tale risoluzione, il 15 novembre 1999 il Consiglio ha adottato la posizione comune 1999/727/PESC, relativa a misure restrittive contro i talibani (GU L 294, pag. 1). L'art. 2 di tale posizione comune prescrive il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie detenuti dai talibani all'estero, secondo quanto stabilito nella risoluzione 1267 (1999) del Consiglio di Sicurezza.

13 Il 14 febbraio 2000 il Consiglio ha adottato, sulla base degli artt. 60 CE e 301 CE, il regolamento (CE) n. 337/2000, relativo al divieto dei voli e al congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talibani dell'Afghanistan (GU L 43, pag. 1).

14 Il 19 dicembre 2000 il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 1333 (2000), la quale specificamente esige che i talibani ottemperino alla risoluzione 1267 (1999), in particolare cessando di offrire rifugio e addestramento ai terroristi internazionali e alle loro organizzazioni e consegnando Osama bin Laden alle autorità competenti affinché sia consegnato alla giustizia. Il Consiglio di Sicurezza ha deciso in particolare, di inasprire il divieto dei voli ed il congelamento dei capitali imposti dalla risoluzione 1267 (1999). Perciò il paragrafo 8, lett. c), della risoluzione 1333 (2000) dispone che tutti gli Stati debbano, in particolare, «[c]ongelare senza indugio i capitali e le altre risorse finanziarie di Osama bin Laden e delle persone ed entità a lui associati, quali definite dal [comitato per le sanzioni], ivi compresa l'organizzazione Al-Qaeda, e i capitali derivanti dai beni appartenenti a Osama bin Laden e alle persone ed entità a lui associati o da loro direttamente o indirettamente controllati, e provvedere affinché né i capitali e le altre risorse finanziarie in questione né altri capitali o risorse finanziarie siano messi a disposizione o utilizzati direttamente o indirettamente da parte di loro connazionali o di qualsiasi altra persona che si trova sul loro territorio a beneficio di Osama bin Laden, dei suoi associati o di qualsiasi altra entità loro appartenente o da essi direttamente o indirettamente controllata, compresa l'organizzazione Al-Qaeda».

15 In questa stessa disposizione, il Consiglio di Sicurezza ha incaricato il comitato per le sanzioni di tenere, sulla base delle informazioni comunicate dagli Stati e dalle organizzazioni regionali, un elenco aggiornato delle persone e delle entità che il detto comitato ha individuato come associate a Osama bin Laden, ivi compresa l'organizzazione Al-Qaeda.

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

17 Ritenendo necessaria un'azione della Comunità al fine di attuare tale risoluzione, il 26 febbraio 2001 il Consiglio ha adottato la posizione comune 2001/154/PESC, concernente ulteriori misure restrittive nei confronti dei talibani e che modifica la posizione comune 96/746/PESC (GU L 57, pag. 1). L'art. 4 di tale posizione comune dispone quanto segue:

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

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

19 Ai termini del terzo 'considerando' di tale regolamento, le misure della risoluzione 1333 (2000) «rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato e, pertanto, in particolare per evitare distorsioni della concorrenza, occorre una normativa comunitaria per attuare le decisioni pertinenti del Consiglio di Sicurezza, nella misura in cui esse riguardano il territorio della Comunità».

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

21 Ai termini dell'art. 2 del regolamento n. 467/2001:

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

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

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

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

23 L'8 marzo 2001 il comitato per le sanzioni ha pubblicato un primo elenco consolidato delle persone e delle entità da sottoporsi al congelamento dei capitali ai sensi delle risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000) del Consiglio di Sicurezza. Questo elenco da allora è stato modificato ed integrato a più riprese. La Commissione ha allora adottato vari regolamenti in forza dell'art. 10 del regolamento n. 467/2001, con i quali ha modificato o integrato l'allegato I del detto regolamento.

24 Il 9 novembre 2001 il comitato per le sanzioni ha pubblicato un nuovo addendum al suo elenco dell'8 marzo 2001, che comprende in particolare i nomi dell'entità e delle tre persone che seguono:

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

— «Aden, Abdirisak; Akaftingebacken 8, 16367 Spånga, Sweden; DOB 01 June 1968»;

— «Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Sweden; DOB 01 January 1955»;

— «Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Sweden; DOB: 20 November 1974».

25 Con il regolamento (CE) della Commissione 12 novembre 2001, n. 2199, che modifica per la quarta volta il regolamento n. 467/2001 (GU L 295, pag. 16), i nomi dell'entità e delle tre persone fisiche in questione sono stati aggiunti, assieme ad altri, all'allegato I del detto regolamento.

26 Il 16 gennaio 2002 il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 1390 (2002), che stabilisce le misure da applicare contro Osama bin Laden, i membri dell'organizzazione Al-Qaeda e i talibani ed altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi associati. Tale risoluzione prevede in sostanza, ai paragrafi 1 e 2, il mantenimento delle misure, segnatamente il congelamento dei capitali, imposte dal paragrafo 4, lett. b), della risoluzione 1267 (1999) e dal paragrafo 8, lett. c), della risoluzione 1333 (2000). A norma del paragrafo 3 della risoluzione 1390 (2002), queste misure saranno riesaminate dal Consiglio di Sicurezza dodici mesi dopo la loro adozione, periodo al termine del quale esso deciderà se mantenerle o perfezionarle.

27 Ritenendo necessaria un'azione della Comunità al fine di attuare tale risoluzione, il 27 maggio 2002 il Consiglio ha adottato la posizione comune 2002/402/PESC, concernente misure restrittive nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell'Organizzazione Al-Qaeda e dei talibani e di altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi associate e che abroga le posizioni comuni 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC e 2001/771/PESC (GU L 139, pag. 4). L'art. 3 di tale posizione comune prescrive, tra l'altro, la prosecuzione del congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie o economiche degli individui, gruppi, imprese e entità quali figurano nell'elenco predisposto dal comitato per le sanzioni secondo le risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000) del Consiglio di Sicurezza.

28 Il 27 maggio 2002 il Consiglio ha adottato, sulla base degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE, il 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 e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 (GU L 139, pag. 9).

29 Secondo il quarto 'considerando' di tale regolamento, poiché le misure previste, in particolare, dalla risoluzione 1390 (2002) del Consiglio di Sicurezza «ricadono nell'ambito del Trattato, l'applicazione delle pertinenti decisioni del Consiglio di Sicurezza richiede una normativa comunitaria, nella misura in cui dette misure riguardano il territorio della Comunità, in particolare per evitare distorsioni della concorrenza».

30 L'art. 1 del regolamento n. 881/2002 definisce i «fondi» e il «congelamento dei fondi» in termini sostanzialmente identici a quelli dell'art. 1 del regolamento n. 467/2001.

31 Ai termini dell'art. 2 del regolamento n. 881/2002:

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

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

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

32 L'allegato I del regolamento n. 881/2002 contiene l'elenco delle persone, delle entità e dei gruppi per i quali l'art. 2 dispone il congelamento dei capitali. Tale elenco comprende in particolare i nomi dell'entità e delle tre persone che seguono:

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

— «Aden, Adirisak, Skaftingebacken 8, 16367 Spanga (Svezia), nato l'1 giugno 1968»;

— «Ali, Abdi Adbulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spanga (Svezia), nato l'1 gennaio 1955»;

— «Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spanga (Svezia), nato il 20 novembre 1974».

33 Il 26 agosto 2002 il comitato per le sanzioni ha deciso di cancellare coloro che vengono chiamati «Abdi Abdulaziz Ali» e «Abdirisak Aden» dall'elenco delle persone, gruppi ed entità da sottoporsi a congelamento dei capitali e altre risorse economiche.

34 Di conseguenza, il 4 settembre 2002 la Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 1580/2002, recante seconda modifica del regolamento n. 881/2002 (GU L 237, pag. 3).

35 Ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1580/2002, sono depennati dall'elenco dell'allegato I del regolamento (CE) n. 881/2002, tra le altre, le seguenti persone:

— «Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvägen 21, 17750 Spånga, Svezia, data di nascita 1° gennaio 1955»;

— «Aden, Adirisak, Skäftingebacken 8, 16367 Spånga, Svezia, data di nascita 1° giugno 1968».

36 Il 20 dicembre 2002 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 1452 (2002), allo scopo di agevolare il rispetto degli obblighi in materia di lotta al terrorismo. Il paragrafo 1 di tale risoluzione prevede un certo numero di deroghe ed eccezioni al congelamento dei fondi e delle risorse economiche imposto dalle risoluzioni 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002), che potranno essere accordate dagli Stati per motivi umanitari, previa approvazione del comitato per le sanzioni.

37 Il 17 gennaio 2003 il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 1455 (2003), per il perfezionamento delle misure imposte al paragrafo 4, lett. b), della risoluzione 1267 (1999), al paragrafo 8, lett. c), della risoluzione 1333 (2000) e ai paragrafi 1 e 2 della risoluzione 1390 (2002). A norma del paragrafo 2 della risoluzione 1455 (2003), tali misure saranno nuovamente perfezionate entro dodici mesi o anche prima, ove occorra.

38 Ritenendo necessaria un'azione della Comunità al fine di attuare la risoluzione 1452 (2002) del Consiglio di Sicurezza, il 27 febbraio 2003 il Consiglio ha adottato la posizione comune 2003/140/PESC, concernente deroghe alle misure restrittive imposte dalla posizione comune 2002/402 (GU L 53, pag. 62). L'art. 1 di tale posizione comune prevede che, nell'attuare le misure di cui all'art. 3 della posizione

comune 2002/402/PESC, la Comunità europea prevedrà le deroghe consentite dalla risoluzione 1452 (2002) del Consiglio di Sicurezza.

39 Il 27 marzo 2003 il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 561/2003, che modifica, per quanto riguarda le deroghe al congelamento dei capitali e delle risorse economiche, il regolamento n. 881/2002 (GU L 82, pag. 1). Al quarto 'considerando' di tale regolamento, il Consiglio fa presente che, alla luce della risoluzione 1452 (2002) del Consiglio di Sicurezza, occorre modificare le misure imposte dalla Comunità.

40 Ai termini dell'art. 1 del regolamento n. 561/2003:

«Nel regolamento (...) n. 881/2002 è inserito il seguente articolo:

"Articolo 2 bis

1. L'articolo 2 non si applica ai capitali o alle risorse economiche quando:

a) una qualsiasi delle autorità competenti degli Stati membri, elencate nell'allegato II, ha deciso, su richiesta della persona fisica o giuridica interessata, che i capitali o le risorse economiche in questione sono:

i) necessari per coprire le spese di base, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, affitti o ipoteche, medicinali e cure mediche, imposte, premi assicurativi e servizi pubblici;

ii) destinati esclusivamente al pagamento di onorari ragionevoli e al rimborso delle spese sostenute per le prestazioni legali;

iii) destinati esclusivamente al pagamento di diritti o di spese bancarie connessi alla normale gestione dei fondi o delle risorse economiche congelati

iv) necessari per coprire spese straordinarie; e

b) tale decisione è stata notificata al comitato per le sanzioni; e

c) i) per le decisioni di cui alla lettera a), punti i), ii) o iii), il comitato per le sanzioni non ha sollevato obiezioni al riguardo entro 48 ore dalla notifica; oppure

ii) per le decisioni di cui alla lettera a), punto iv), esse sono state approvate dal comitato per le sanzioni.

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

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

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

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

(...)"».

41 Il 19 maggio 2003 la Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 866/2003, recante diciottesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 (GU L 124, pag. 19). Ai termini dell'art. 1 e del n. 1 dell'allegato di tale regolamento, l'allegato I del regolamento n. 881/2002 è stato modificato nel senso che la voce «Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Svezia, data di nascita 20 novembre 1974» elencata fra le «persone fisiche» è sostituita dal testo seguente:

«Ali Ahmed YUSAF (alias Ali Galoul), Krälingegränd 33, S-16362 Spånga, Svezia; data di nascita 20 novembre 1974; luogo di nascita: Garbaharey, Somalia; nazionalità: svedese; passaporto svedese n. 1041635; numero di identificazione nazionale: 741120-1093».

Procedimento e conclusioni delle parti

42 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 10 dicembre 2001, registrato con il numero di causa T-306/01, i sigg. Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali e Ahmed Yusuf, nonché la Al Barakaat International Foundation (in prosieguo: la «Al Barakaat»), hanno proposto un ricorso contro il Consiglio e la Commissione ai sensi dell'art. 230 CE, con il quale essi chiedono che il Tribunale voglia:

— annullare il regolamento n. 2199/2001;

— annullare il regolamento n. 467/2001 e, in subordine, dichiararlo inapplicabile a norma dell'art. 241 CE;

— statuire sulle spese, il cui importo sarà determinato in seguito.

43 Nel medesimo atto, i richiedenti hanno chiesto, ai sensi dell'art. 243 CE, la sospensione dell'esecuzione del regolamento n. 2199/2001.

44 Con atto separato, depositato nella cancelleria del Tribunale il 10 dicembre 2001, i richiedenti hanno chiesto che si statuisca mediante procedimento accelerato, ai sensi dell'art. 76 bis del regolamento di procedura del Tribunale. Sentite le parti convenute, con decisione 22 gennaio 2002, il Tribunale (Prima Sezione) ha respinto tale istanza data la natura complessa e delicata delle questioni di diritto sollevate dalla causa.

45 Con lettera 24 gennaio 2002 della cancelleria del Tribunale, si informavano le parti che non poteva statuirsi sulla domanda di sospensione dell'esecuzione del regolamento n. 2199/2001, poiché quest'ultima non era stata formulata con atto separato, in conformità a quanto disposto dal regolamento di procedura. Nella medesima lettera è stato tuttavia precisato che la successiva presentazione di una domanda di misure provvisorie rimaneva sempre possibile, nel rispetto delle disposizioni del citato regolamento.

46 Con i loro controricorsi, depositati presso la cancelleria del Tribunale il 19 febbraio 2002, il Consiglio e la Commissione chiedono che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare i ricorrenti alle spese.

47 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale l'8 marzo 2002, i ricorrenti hanno proposto un'istanza volta alla sospensione dell'esecuzione dei regolamenti n. 467/2001 e n. 2199/2001, per la parte che li riguarda, fino a quando non sia statuito sulla causa principale.

48 Le parti sono state sentite dal presidente del Tribunale il 22 marzo 2002, alla presenza del Regno di Svezia, rappresentato all'audizione.

49 Con ordinanza 7 maggio 2002 causa T-306/01 R, Aden e a./Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-2387), il presidente del Tribunale ha respinto la domanda di provvedimenti provvisori per mancanza del requisito dell'urgenza, pur riservandosi la decisione sulle spese.

50 Con lettera della cancelleria del Tribunale 27 giugno 2002, le parti sono state invitate a presentare le loro osservazioni sulle conseguenze dell'abrogazione del regolamento n. 467/2001 e della sua sostituzione con il regolamento n. 881/2002.

51 Nelle loro osservazioni, depositate presso la cancelleria del Tribunale il 29 luglio 2002, i ricorrenti dichiarano di adeguare le proprie conclusioni, i propri motivi ed argomenti nel senso che d'ora in avanti sono diretti all'annullamento del regolamento n. 881/2002 (in prosieguo: il «regolamento impugnato»), adottato alla luce della risoluzione 1390 (2002) del Consiglio di Sicurezza che mantiene le sanzioni decise contro di loro. Essi fanno notare che il ricorso iniziale diretto contro il regolamento n. 467/2001 deve intendersi divenuto senza oggetto, per effetto della sua abrogazione ad opera del regolamento impugnato.

52 Nelle sue osservazioni, depositate presso la cancelleria del Tribunale il 12 luglio 2002, il Consiglio riconosce che i ricorrenti sono legittimati ad estendere o adeguare le domande iniziali del loro ricorso così da essere ormai dirette all'annullamento del regolamento impugnato.

53 Nelle sue osservazioni, depositate presso la cancelleria del Tribunale il 10 luglio 2002, la Commissione, tenuto conto della circostanza che gli effetti giuridici del regolamento n. 2199/2001 proseguono nel regolamento impugnato, dichiara di non avere obiezioni a che i ricorrenti modifichino le loro conclusioni affinché esse riguardino quest'ultimo regolamento.

54 Peraltro, la Commissione invita il Tribunale a dichiarare, a norma dell'art. 113 del suo regolamento di procedura, che il ricorso è divenuto privo di oggetto nella parte in cui è diretto contro il regolamento n. 2199/2001 e che non vi è più luogo a statuire per quanto la riguarda.

55 Inoltre, la Commissione chiede, a norma dell'art. 115, n. 1, e dell'art. 116, n. 6, del regolamento di procedura, di farsi attribuire lo status di interveniente a sostegno della domanda del Consiglio. Essa tuttavia dichiara di mantenere la sua domanda di condanna dei ricorrenti alle spese da essa sostenute nel periodo in cui costoro hanno impugnato il regolamento n. 2199/2001.

56 Con ordinanza del presidente della Prima Sezione del Tribunale 12 luglio 2002, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è stato ammesso a intervenire a sostegno delle conclusioni delle parti convenute.

57 Con lettera della cancelleria del Tribunale 11 settembre 2002, i ricorrenti sono stati invitati a presentare le loro osservazioni sulle eventuali conseguenze da trarre, per quanto riguarda la prosecuzione del ricorso, dall'adozione del regolamento n. 1580/2002.

58 Poiché la composizione delle sezioni del Tribunale è stata modificata a partire dal nuovo anno giudiziario, con inizio il 1° ottobre 2002, il giudice relatore è stato assegnato alla Seconda Sezione, alla quale, di conseguenza, è stato attribuito il presente procedimento.

59 Nelle loro osservazioni sulle conseguenze dell'adozione del regolamento n. 1580/2002, depositate presso la cancelleria del Tribunale l'11 novembre 2002, i ricorrenti espongono, da un lato, che il loro ricorso non è più diretto contro la Commissione e, dall'altro, che i sigg. Abdirisak Aden e Abdulaziz Ali non hanno più alcun interesse particolare e individuale a proseguire il ricorso, salvo per quanto attiene all'onere delle spese.

60 Con decisione 20 novembre 2002, il cancelliere del Tribunale ha negato di produrre agli atti i commenti dei ricorrenti espressi in queste stesse osservazioni, a proposito delle controrepliche del Consiglio e della Commissione, in ragione del fatto che commenti del genere non sono previsti dal regolamento di procedura.

61 Nella sua memoria d'intervento, depositata presso la cancelleria del Tribunale il 27 febbraio 2003, il Regno Unito chiede che il Tribunale voglia respingere il ricorso.

62 Con lettera della cancelleria del Tribunale 13 giugno 2003, il sig. Yusuf è stato invitato a presentare le sue osservazioni sulle conseguenze, per il proseguimento della procedura, dell'adozione del regolamento n. 866/2003.

63 Nelle sue osservazioni, depositate presso la cancelleria del Tribunale il 7 luglio 2003, il sig. Yusuf ha fatto presente, in sostanza, che le modifiche introdotte dal regolamento n. 866/2003 erano puramente redazionali e non dovevano avere alcuna incidenza sul seguito del procedimento.

64 Sentite le parti, il Tribunale, ai sensi dell'art. 51 del suo regolamento di procedura, ha rinviato la causa dinanzi ad una sezione composta di cinque giudici.

65 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione ampliata) ha deciso di avviare la fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'art. 64 del regolamento di procedura, ha sottoposto un quesito scritto al Consiglio e alla Commissione, che vi hanno risposto nel termine assegnato.

66 Con ordinanza del presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale 18 settembre 2003, la presente causa e la causa T-315/01, Kadi/Consiglio e Commissione, sono state riunite ai fini della fase orale, conformemente all'art. 50 del regolamento di procedura.

67 Con lettera in data 8 ottobre 2003, la Commissione ha pregato il Tribunale di produrre agli atti le «direttive per la condotta dei lavori del [comitato delle sanzioni]», adottate da tale comitato il 7 novembre 2002 e emendate il 10 aprile 2003. Tale richiesta è stata accolta con decisione del presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale 9 ottobre 2003.

68 Poiché i sigg. Aden e Ali avevano informato il Tribunale, in conformità all'art. 99 del regolamento di procedura, di rinunciare al ricorso e di aver concluso un accordo con le parti convenute in ordine alle spese, il presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale, con ordinanza 9 ottobre 2003, ha disposto la cancellazione dal ruolo del nome di tali due ricorrenti nella causa T-306/01 e ha statuito conformemente all'accordo delle parti sulle spese.

69 Con atti separati depositati presso la cancelleria del Tribunale il 13 ottobre 2003, il sig. Yusuf e la Al Barakaat hanno presentato una domanda di gratuito patrocinio. Tali domande sono state respinte con due ordinanze del presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale in data 3 maggio 2003.

70 All'udienza del 14 ottobre 2003 sono state sentite le difese orali e le risposte delle parti ai quesiti del Tribunale.

Sulle conseguenze procedurali dell'adozione del regolamento impugnato

71 Le parti principali della controversia convengono di riconoscere che i ricorrenti sono legittimati ad adeguare le loro conclusioni e i loro motivi in modo che essi abbiano ad oggetto l'annullamento del regolamento impugnato, il quale abroga e sostituisce il regolamento n. 467/2001, come modificato dal regolamento n. 2199/2001. Nelle loro osservazioni depositate presso la cancelleria del Tribunale il 29 luglio 2002, i ricorrenti hanno in effetti dichiarato di adeguare in tal senso le conclusioni, i motivi e gli argomenti del loro ricorso.

72 A questo proposito occorre rammentare che, 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, 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 fronte alle critiche contenute in un ricorso presentato al giudice comunitario contro una decisione, possa adeguare la decisione impugnata o sostituirgliene 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 (sentenze della Corte 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel/Commissione, Racc. pag. 749, punto 8; 29 settembre 1987, cause riunite 351/85 e 360/85, Fabrique de fer de Charleroi e Dillinger Hüttenwerke/Commissione, Racc. pag. 3639, punto 11, e 14 luglio 1988, causa 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissione, Racc. pag. 4131, punti 11 e 12; sentenza del Tribunale 3 febbraio 2000, cause riunite T-46/98 e T-151/98, CCRE/Commissione, Racc. pag. II-167, punto 33).

73 Tale giurisprudenza è applicabile all'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.

74 Poiché tale ipotesi corrisponde perfettamente a quella della fattispecie, occorre accogliere la domanda dei ricorrenti, considerare che il loro ricorso è diretto all'annullamento del regolamento impugnato, nella parte in cui li riguarda, e consentire alle parti di riformulare le loro conclusioni, i loro motivi e argomenti alla luce di questo nuovo elemento.

75 Peraltro, i ricorrenti fanno valere che la loro domanda di annullamento del regolamento n. 467/2001 è da intendersi divenuta senza oggetto per effetto dell'abrogazione di tale regolamento ad opera del regolamento impugnato (v. precedente punto 51). Ciò premesso, non occorre più statuire su tale domanda né, quindi, sulla domanda di annullamento del regolamento n. 2199/2001, poiché anch'essa è divenuta priva di oggetto.

76 Da quanto precede consegue che non occorre statuire sul ricorso nella parte in cui esso è diretto contro la Commissione. Nelle circostanze della fattispecie, tuttavia, il principio di sana amministrazione della giustizia e quello dell'economia processuale su cui si fonda la giurisprudenza citata al precedente punto 72 giustificano altresì che sia tenuto conto delle conclusioni, dei motivi di difesa e degli argomenti della Commissione, riformulati nel senso illustrato al precedente punto 74, senza che occorra nuovamente ammettere formalmente tale istituzione al procedimento, ai sensi dell'art. 115, n. 1, e dell'art. 116, n. 6, del regolamento di procedura, come parte interveniente a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

77 Tenuto conto di quanto precede, occorre considerare che il presente ricorso è d'ora innanzi diretto unicamente contro il Consiglio, sostenuto dalla Commissione e dal Regno Unito, e che ha ad oggetto solo la domanda di annullamento del regolamento impugnato, nella parte in cui esso riguarda il sig. Yusuf e la Al Barakaat.

Nel merito

78 A sostegno delle loro conclusioni, i ricorrenti deducono tre motivi di annullamento relativi, il primo, all'incompetenza del Consiglio ad adottare il regolamento impugnato, il secondo, alla violazione dell'art. 249 CE e, il terzo, alla violazione dei loro diritti fondamentali.

1. *Sul primo motivo, relativo all'incompetenza del Consiglio ad adottare il regolamento impugnato*

79 Il presente motivo è suddiviso in tre parti.

Sulla prima parte

Argomenti delle parti

80 Nei loro ricorsi inizialmente diretti contro il regolamento n. 467/2001, i ricorrenti rilevavano che gli artt. 60 CE e 301 CE, in base ai quali era stato adottato tale regolamento, autorizzano il Consiglio unicamente a prendere misure nei confronti di paesi terzi e non, come avrebbe fatto nella fattispecie, contro cittadini di uno Stato membro residenti in tale Stato.

81 A questo proposito i ricorrenti confutavano l'affermazione secondo cui essi sarebbero stati sanzionati perché associati con il regime dei talibani d'Afghanistan. A loro avviso, le sanzioni prese contro di loro non erano per niente motivate dall'esistenza di un nesso con tale regime, ma dalla volontà del Consiglio di Sicurezza di lottare contro il terrorismo internazionale, considerato una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale. I ricorrenti sottolineano infatti che l'elenco di cui al paragrafo 8, lett. c), della risoluzione 1333 (2000) del Consiglio di Sicurezza, in cui erano stati inclusi con decisione del comitato per le sanzioni in data 9 novembre 2001 (v. precedente punto 24), riguardava Osama bin Laden e gli individui ed entità a lui associati piuttosto che i talibani.

82 Poiché le sanzioni adottate dalle istituzioni comunitarie devono corrispondere esattamente a quelle adottate dal Consiglio di Sicurezza, i ricorrenti rilevavano che il regolamento n. 467/2001 era anch'esso diretto contro individui, allo scopo di combattere il terrorismo internazionale, e non contro paesi terzi. Secondo loro, siffatte misure non rientravano nella competenza della Comunità, a differenza delle misure di embargo commerciale contro l'Irak esaminate dal Tribunale nella sentenza 28 aprile 1998, causa T-184/95, Dorsch Consult/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-667).

83 I ricorrenti sostengono anche che un'interpretazione degli artt. 60 CE e 301 CE che tratta cittadini comunitari come paesi terzi è contraria al principio di legalità espresso agli artt. 5 CE e 7 CE, nonché al principio secondo cui la normativa comunitaria deve essere certa e la sua applicazione prevedibile per gli amministrati (sentenza della Corte dicembre 1987, causa 348/85, Danimarca/Commissione, Racc. pag. 5225).

84 Nelle loro osservazioni sulle conseguenze dell'abrogazione del regolamento n. 467/2001 e della sua sostituzione mediante il regolamento impugnato, adottato sulla base degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE, i ricorrenti aggiungono che neppure l'art. 308 CE, preso isolatamente o in combinato con gli artt. 60 CE e 301 CE, conferisce al Consiglio il potere di emettere sanzioni, dirette o indirette, nei confronti di cittadini dell'Unione. Un tale potere, infatti, non potrebbe essere

ritenuto implicito o necessario alla realizzazione di uno degli scopi della Comunità, ai sensi dell'art. 308 CE. In particolare, non sussisterebbe alcuna relazione tra il congelamento dei beni dei ricorrenti e lo scopo in particolare di «evitare distorsioni della concorrenza», di cui al quarto 'considerando' del regolamento impugnato.

85 Nei loro controricorsi e memorie di intervento, le istituzioni e il Regno Unito hanno sostenuto, da un lato, che il dettato degli artt. 60 CE e 301 CE non consente di escludere l'adozione di sanzioni economiche nei confronti di individui o organizzazioni stabiliti nella Comunità, giacché misure del genere hanno lo scopo di interrompere o ridurre, totalmente o parzialmente, le relazioni economiche con uno o più paesi terzi. Bisognerebbe riconoscere, infatti, che i cittadini degli Stati membri possono, da soli o con altri, fornire capitali e risorse a paesi terzi, o a fazioni interne a questi, cosicché le misure finalizzate al controllo delle risorse economiche di tali cittadini avranno l'effetto di interrompere o ridurre le relazioni economiche con tali paesi terzi. I giudici comunitari avrebbero del resto implicitamente riconosciuto la legittimità di tale prassi [ordinanza del presidente della Seconda Sezione del Tribunale 2 agosto 2000, causa T-189/00 R, «Invest» Import und Export e Invest Commerce/Commissione, Racc. pag. II-2993, punto 34, confermata su impugnazione dall'ordinanza del presidente della Corte 13 novembre 2000, causa C-317/00 P(R), «Invest» Import und Export e Invest Commerce/Commissione, Racc. pag. I-9541, punti 26 e 27].

86 Dall'altro, tali parti hanno confutato la tesi dei ricorrenti secondo la quale non sussisteva alcun nesso tra le misure previste dal regolamento n. 467/2001 e l'Afghanistan, facendo notare i legami che esistevano all'epoca tra Osama bin Laden, Al-Qaeda e il regime dei talibani.

87 Nella sua controreplica e nelle sue osservazioni sulle conseguenze dell'abrogazione del regolamento n. 467/2001 e della relativa sostituzione con il regolamento impugnato, il Consiglio ha tuttavia rilevato che quest'ultimo regolamento si applicava ai terroristi e ai gruppi terroristici in generale, senza più stabilire legami con un paese o un territorio particolare. Così facendo, esso avrebbe rispecchiato la

differenza tra la risoluzione 1333 (2000) del Consiglio di Sicurezza che riguardava i talibani e gli individui ed entità loro associati, e la risoluzione 1390 (2002), che, dato che l'«Emirato islamico d'Afghanistan» non esiste più, non ricollega più le sanzioni previste a un paese o a un territorio specifico, ma anch'essa riguarda i gruppi terroristici e i terroristi in generale.

88 Nel primo caso, il Consiglio avrebbe ritenuto che il regolamento n. 467/2001 rientrasse effettivamente negli artt. 60 CE e 301 CE, poiché sussisteva un evidente legame con l'Afghanistan. Giacché un siffatto legame non sussisteva più nell'ambito del regolamento impugnato, il Consiglio avrebbe considerato che occorreva integrarne il fondamento normativo aggiungendovi l'art. 308 CE. Il Consiglio sosteneva che questa modifica del fondamento normativo del nuovo regolamento rendeva inoperante la prima parte del primo motivo.

89 Invitato, mediante un quesito scritto del Tribunale, a prendere posizione, alla luce del parere della Corte 28 marzo 1996, 2/94 (Racc. pag. I-1759, punti 29 e 30), sulla tesi dei ricorrenti esposta al precedente punto 84 e, in particolare, a indicare quali sono gli scopi della Comunità stabiliti dal Trattato CE che esso intende raggiungere tramite le disposizioni di cui al regolamento impugnato, il Consiglio ha risposto, in sostanza, che tali disposizioni perseguono uno scopo di coercizione economica e finanziaria che, a suo avviso, costituisce un obiettivo del Trattato CE.

90 A tal proposito il Consiglio sostiene che gli obiettivi della Comunità non sono solo quelli definiti all'art. 3 CE, ma possono derivare anche da disposizioni più specifiche.

91 Dopo la revisione conseguente al Trattato di Maastricht, gli artt. 60 CE e 301 CE definirebbero i compiti e le azioni della Comunità in materia di sanzioni economiche e finanziarie e offrirebbero un fondamento giuridico per il trasferimento espresso di competenze alla Comunità in vista del loro raggiungimento. Tali competenze

sarebbero espressamente collegate e, di fatto, subordinate all'adozione di un atto ai sensi delle disposizioni del Trattato UE in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC). Orbene, uno degli obiettivi della PESC sarebbe, secondo il disposto dell'art. 11, n. 1, terzo trattino, UE, «il mantenimento della pace e [il] rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite».

92 Occorrerebbe dunque ammettere che la coercizione economica e finanziaria per ragioni politiche, a fortiori nell'ambito dell'attuazione di una decisione vincolante del Consiglio di Sicurezza, costituisce un obiettivo espresso e legittimo del Trattato CE, ancorché marginale, indirettamente ricollegato agli obiettivi principali di tale Trattato, in particolare a quelli relativi alla libera circolazione dei capitali [art. 3, n. 1, lett. c), CE] e all'instaurazione di un regime di concorrenza non falsata [art. 3, n. 1, lett. g), CE], e legato al Trattato UE.

93 Nella fattispecie, l'art. 308 CE sarebbe stato incluso come fondamento normativo del regolamento impugnato, ad integrazione del fondamento costituito dagli artt. 60 CE e 301 CE, in modo da permettere l'adozione di misure non soltanto nei confronti di paesi terzi, ma anche nei confronti di persone ed entità non statali che non hanno necessariamente legami con il governo o il regime di tali paesi, in casi in cui il Trattato CE non prevede i poteri d'azione all'uopo necessari.

94 Procedendo in tal modo, la Comunità sarebbe stata in grado di adeguarsi all'evoluzione della prassi internazionale, che oramai consiste nell'adottare «sanzioni intelligenti» contro persone che rappresentano una minaccia per la sicurezza internazionale, anziché contro popoli innocenti.

95 Il Consiglio sostiene che le situazioni in cui è stato fatto ricorso, nella fattispecie, all'art. 308 CE non sono diverse da quelle in cui tale disposizione è stata utilizzata, in passato, per realizzare, nel funzionamento del mercato comune, un obiettivo del

Trattato CE, senza che il detto Trattato avesse previsto i poteri d'azione all'uopo necessari. In tal senso esso richiama:

— nel settore della politica sociale, le varie direttive che, sul fondamento dell'art. 235 del Trattato CE (divenuto art. 308 CE), talvolta integrato dall'art. 100 del Trattato CE (divenuto art. 94 CE), hanno esteso il principio della parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e femminile, come previsto dall'art. 119 del Trattato CE (gli artt. 117-120 del Trattato CE sono stati sostituiti dagli artt. 136 CE - 43 CE), per erigerlo a principio generale di parità di trattamento in tutti i settori in cui potevano sussistere potenziali discriminazioni e per farne beneficiare i lavoratori autonomi, compresi quelli del settore agricolo, e, in particolare, la direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (GU L 39, pag. 40); la direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (GU 1979, L 6, pag. 24); la direttiva del Consiglio 24 luglio 1986, 86/378/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale (GU L 225, pag. 40), e la direttiva del Consiglio 11 dicembre 1986, 86/613/CEE, relativa all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla tutela della maternità (GU L 359, pag. 56);

— nel settore della libera circolazione delle persone, i vari atti che, sul fondamento dell'art. 235 del Trattato CE e dell'art. 51 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 42 CE), hanno esteso ai lavoratori autonomi, ai loro familiari e agli studenti i diritti riconosciuti ai lavoratori subordinati che si spostano all'interno della Comunità e, in particolare, il regolamento del Consiglio (CEE) 12 maggio 1981, n. 1390, che estende ai lavoratori non salariati e ai loro familiari il regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 143, pag. 1);

— più di recente, il regolamento (CE) del Consiglio 2 giugno 1997, n. 1035, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (GU L 151, pag. 1), adottato sul fondamento dell'art. 213 del Trattato CE (divenuto art. 284 CE) e dell'art. 235 del Trattato CE.

96 La Corte stessa avrebbe riconosciuto la legittimità di tale prassi (sentenza 5 dicembre 1989, causa 114/88, Delbar, Racc. pag. 4067).

97 Il legislatore comunitario si sarebbe addirittura già avvalso, in passato, del fondamento normativo costituito dall'art. 235 del Trattato CE nel settore delle sanzioni. A questo proposito il Consiglio espone che, prima dell'inserimento nel Trattato CE degli artt. 301 CE e 60 CE, vari regolamenti del Consiglio che imponevano sanzioni commerciali hanno avuto come fondamento l'art. 113 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 133 CE) [v., ad esempio, il regolamento (CEE) del Consiglio 15 marzo 1982, n. 596, che modifica il regime di importazione di alcuni prodotti originari dell'URSS (GU L 72, pag. 15); il regolamento (CEE) del Consiglio 16 aprile 1982, n. 877, che sospende l'importazione di qualsiasi prodotto originario dell'Argentina (GU L 102, pag. 1), e il regolamento (CEE) del Consiglio 27 ottobre 1986, n. 3302, recante sospensione delle importazioni di monete d'oro della Repubblica sudafricana (GU L 305, pag. 11)]. Tuttavia, tali misure, quando oltrepassavano il campo di applicazione della politica commerciale comune o riguardavano persone fisiche o giuridiche stabilite nella Comunità, si sarebbero fondate anche sull'art. 235 del Trattato CE. Ciò si sarebbe verificato, in particolare, con il regolamento (CEE) del Consiglio 7 dicembre 1992, n. 3541, che vieta di accogliere le richieste irachene in relazione a contratti e a transazioni la cui esecuzione è stata colpita dalla risoluzione 661 (1990) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dalle risoluzioni che ad essa si ricollegano (GU L 361, pag. 1), il cui art. 2 disporrebbe che «[è] vietato soddisfare o adottare qualsiasi disposizione volta a soddisfare qualunque richiesta presentata da (...) persone fisiche o giuridiche operanti direttamente o indirettamente per conto o a vantaggio di una o più persone fisiche o giuridiche in Irak».

98 Rispondendo allo stesso quesito scritto del Tribunale, la Commissione ha sostenuto che l'attuazione delle sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza poteva rientrare totalmente o parzialmente nell'ambito di applicazione del Trattato CE, indifferentemente in base alla politica commerciale comune oppure al mercato interno.

99 Nel caso di specie, la Commissione sostiene, rinviando al quarto 'considerando' del regolamento impugnato, che le misure controverse erano necessarie a garantire un'applicazione e un'interpretazione uniformi delle restrizioni ai movimenti di capitali attuate conformemente alle risoluzioni controverse del Consiglio di Sicurezza, così da preservare la libera circolazione dei capitali nella Comunità ed evitare distorsioni della concorrenza.

100 Peraltro, secondo la Commissione, si deve ritenere che la difesa della sicurezza internazionale, tanto all'interno quanto all'esterno dell'Unione, rientri nell'ambito generale delle disposizioni del Trattato CE. A questo proposito essa rinvia, da un lato, agli artt. 3 UE e 11 UE e, dall'altro, al preambolo del Trattato CE, in cui le parti contraenti avrebbero confermato «la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare (...) conformemente ai principi dello statuto delle Nazioni Unite» e si sarebbero dichiarati risoluti a «rafforzare (...) le difese della pace e della libertà». La Commissione ne deduce un «obiettivo generale per la Comunità di difendere la pace e la sicurezza», da cui prenderebbero le mosse specificamente gli artt. 60 CE e 301 CE, pur essendo manifestazioni specifiche della competenza comunitaria nella regolamentazione dei movimenti di capitali interni ed esterni.

101 Poiché le disposizioni del titolo III, capitolo 4, del Trattato CE in materia di movimenti di capitali non conferiscono alla Comunità alcun potere particolare, l'art. 308 CE sarebbe stato ritenuto, nella fattispecie, il fondamento normativo integrativo affinché la Comunità potesse imporre le restrizioni di cui trattasi, in particolare nei confronti dei privati, conformemente alla posizione comune adottata dal Consiglio.

102 All'udienza, il Regno Unito ha illustrato che l'obiettivo comunitario a cui mira l'adozione del regolamento impugnato è l'applicazione uniforme all'interno della Comunità di obblighi concernenti restrizioni ai movimenti di capitali, imposti agli Stati membri dal Consiglio di Sicurezza.

103 Il Regno Unito rileva che la creazione di un mercato interno nel settore dei movimenti di capitali è uno degli obiettivi della Comunità enunciati all'art. 3 CE. Esso considera che l'applicazione uniforme di qualsiasi restrizione alla libera circolazione dei capitali nel mercato costituisce un aspetto essenziale della creazione di un mercato interno.

104 Se, invece, l'attuazione delle risoluzioni controverse del Consiglio di Sicurezza non avesse costituito l'oggetto di misure adottate a livello comunitario, ciò avrebbe creato, secondo il Regno Unito, un rischio di divergenze nell'eseguire il congelamento dei beni tra Stati membri. Se gli Stati membri avessero attuato singolarmente tali risoluzioni, differenze interpretative quanto alla portata degli obblighi ad essi incombenti sarebbero inevitabilmente apparse, creando disparità nel settore della libera circolazione dei capitali tra Stati membri, il che avrebbe comportato un rischio di distorsione della concorrenza.

105 Inoltre, il Regno Unito sostiene che misure dirette a congelare i capitali dei privati allo scopo di interrompere le relazioni economiche con organizzazioni terroristiche internazionali, anziché con paesi terzi, non possono essere considerate ampliare «la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del Trattato», secondo le parole del parere 2/94, punto 89 supra. Conformemente all'ambito del Trattato, la Comunità sarebbe competente a prendere misure per disciplinare i movimenti di capitali, adottando provvedimenti contro i privati. Pertanto, se è vero che le misure destinate a disciplinare i movimenti di capitali di privati allo scopo di interrompere le relazioni economiche con organizzazioni terroristiche internazionali rientrano nel settore per il quale il Trattato CE non ha attribuito poteri specifici alle istituzioni e se è altresì vero che

tali misure richiedono il ricorso all'art. 308 CE, non si può tuttavia ritenere che esse vadano al di là dell'ambito generale del Trattato.

106 Il Regno Unito sostiene che il ricorso all'art. 308 CE nelle circostanze della fattispecie non differisce dall'uso che è stato fatto di tale disposizione in situazioni, in particolare nel settore della politica sociale, in cui tale articolo è servito a raggiungere altri obiettivi della Comunità quando il Trattato non forniva fondamenti normativi precisi (v. supra, punto 95).

Giudizio del Tribunale

107 Il regolamento n. 467/2001 e il regolamento impugnato sono stati adottati su fondamenti normativi in parte diversi: gli artt. 60 CE e 301 CE per il primo, gli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE per il secondo. Sebbene gli argomenti iniziali dei ricorrenti relativi all'assenza di fondamento normativo del regolamento n. 467/2001 siano divenuti privi di oggetto per effetto della sua abrogazione da parte del regolamento impugnato, il Tribunale ritiene appropriato esporre anzitutto i motivi per i quali li giudica, comunque, infondati, giacché tali motivi costituiscono una premessa al suo ragionamento applicato all'esame del fondamento normativo del regolamento impugnato.

— Sul fondamento normativo del regolamento n. 467/2001

108 Il regolamento n. 467/2001 è stato adottato sulla base degli artt. 60 CE e 301 CE, disposizioni che legittimano il Consiglio a prendere le misure urgenti necessarie, in particolare, in materia di movimenti di capitali e di pagamenti, quando una

posizione comune o un'azione comune adottata in virtù delle disposizioni del Trattato sull'Unione europea relative alla PESC prevedano un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi.

109 Orbene, come si evince dal suo preambolo, il regolamento n. 467/2001 organizzava l'azione della Comunità prevista dalla posizione comune 2001/154, la quale era stata adottata nell'ambito della PESC e segnava la volontà dell'Unione e dei suoi Stati membri di valersi di uno strumento comunitario per attuare nella Comunità taluni aspetti delle sanzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza nei confronti dei talibani d'Afghanistan.

110 I ricorrenti tuttavia sostengono, in primo luogo, che le misure controverse nella fattispecie colpivano dei privati, per giunta cittadini di uno Stato membro, mentre gli artt. 60 CE e 301 CE autorizzano il Consiglio unicamente a prendere misure nei confronti di paesi terzi; in secondo luogo, che le misure controverse non avevano lo scopo di interrompere o ridurre le relazioni economiche con un paese terzo, ma quello di combattere il terrorismo internazionale e, in particolare, Osama bin Laden e, in terzo luogo, che le dette misure erano comunque sproporzionate rispetto all'obiettivo di cui agli artt. 60 CE e 301 CE.

111 Nessuno di tali argomenti può essere accolto.

112 Per quanto riguarda, in primo luogo, il tipo di misure che il Consiglio è legittimato a prendere ai sensi degli artt. 60 CE e 301 CE, il Tribunale considera che niente, nella formulazione di tali disposizioni, consente di escludere l'adozione di misure restrittive che colpiscono direttamente individui od organizzazioni, stabilite o meno nella Comunità, purché misure di tal genere mirino effettivamente a interrompere o a ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi.

113 Come giustamente sottolineato dal Consiglio, le misure controverse nella fattispecie rientravano fra ciò che si è concordato chiamare le «sanzioni intelligenti» (smart sanctions), comparse nella prassi dell'ONU nel corso degli anni 90. Sanzioni di tal sorta sostituiscono alle classiche misure di embargo commerciale generale dirette contro un paese misure più mirate e selettive, come le sanzioni economiche e finanziarie, i divieti di viaggiare, gli embargo sulle armi o su prodotti specifici, così da ridurre le sofferenze patite dalla popolazione civile del paese interessato, pur imponendo sanzioni vere e proprie al regime cui sono dirette e ai suoi dirigenti.

114 La prassi delle istituzioni comunitarie si è sviluppata nella stessa direzione, poiché il Consiglio ha poi considerato che gli artt. 60 CE e 301 CE gli consentivano di adottare misure restrittive nei confronti di entità o persone che controllano fisicamente una parte del territorio di un paese terzo [v., ad esempio, il regolamento (CE) del Consiglio 28 luglio 1998 n. 1705, relativo all'interruzione di alcune relazioni economiche con l'Angola per indurre la «União Nacional para a Independência Total de Angola» (UNITA) a rispettare gli obblighi assunti nell'ambito del processo di pace e che abroga il regolamento (CE) n. 2229/97 (GU L 215, pag. 1)] e contro entità o persone che controllano effettivamente l'apparato governativo di un paese nonché nei confronti di persone ed entità ad esse associate e che forniscono loro un sostegno economico [v., ad esempio, il regolamento (CE) del Consiglio 15 giugno 1999, n. 1294, relativo al congelamento dei capitali e al divieto degli investimenti in relazione alla Repubblica federale di Jugoslavia e che abroga i regolamenti (CE) n. 1295/98 e (CE) n. 1607/98 (GU L 153, pag. 63), e il regolamento (CE) del Consiglio 10 novembre 2000, n. 2488, relativo al mantenimento del congelamento di capitali relativi a Milosevic e alle persone a lui collegate e che abroga i regolamenti (CE) n. 1294/1999 e (CE) n. 607/2000 nonché l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 926/98 (GU L 287, pag. 19)]. Tale evoluzione è del tutto compatibile con le misure di cui agli artt. 60 CE e 301 CE.

115 Infatti, così come le sanzioni economiche o finanziarie possono legittimamente colpire specificamente i dirigenti di un paese terzo, anziché il paese in quanto tale, esse devono anche poter riguardare, in qualsiasi luogo si trovino, gli individui e le entità che sono associati a tali dirigenti o direttamente o indirettamente da loro controllati. Come giustamente rilevato dalla Commissione, gli artt. 60 CE e 301 CE

non fornirebbero uno strumento efficace per fare pressione sui dirigenti che influenzano la politica di un paese terzo se la Comunità non potesse, basandosi su di essi, adottare misure nei confronti di privati i quali, nonostante non risiedano nel paese terzo in questione, hanno sufficienti legami con il regime contro cui le sanzioni sono dirette. Peraltro, come sottolineato dal Consiglio, il fatto che taluni privati in tal modo riguardati si trovino ad essere cittadini di uno Stato membro è irrilevante, poiché, per essere efficaci in un contesto di libera circolazione dei capitali, le sanzioni finanziarie non possono limitarsi ai soli cittadini del paese terzo interessato.

116 Questa interpretazione, non contraria alla lettera degli artt. 60 CE e 301 CE, è giustificata sia da considerazioni di efficacia sia da preoccupazioni di ordine umanitario.

117 Per quanto attiene, in secondo luogo, all'obiettivo perseguito dal regolamento n. 467/2001, il Consiglio ha sostenuto, rinviando alle risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000) del Consiglio di Sicurezza, alla posizione comune 2001/154, nonché ai 'considerando' primo e secondo di tale regolamento e al suo stesso titolo, che le misure controverse erano essenzialmente dirette contro il regime dei talibani che, all'epoca, controllava di fatto l'80 % del territorio afgano e si autoproclamava «Emirato islamico d'Afghanistan» e, secondariamente, contro persone ed entità che, attraverso transazioni economiche o finanziarie, aiutavano il detto regime a fornire rifugio e addestramento a terroristi internazionali e a loro organizzazioni, agendo così di fatto come agenti di tale regime o essendo ad esso strettamente legati.

118 Per quanto i ricorrenti addebitavano al regolamento n. 467/2001 di aver riguardato Osama bin Laden, e non il regime dei talibani, il Consiglio ha aggiunto che Osama bin Laden era in realtà il capo e l'«eminenza grigia» del regime dei talibani ed aveva il concreto potere in Afghanistan. I suoi titoli temporali e religiosi di «Sheikh» (capo) e di «Emir» (principe, leader, guida) e il rango che egli occupava a fianco degli altri dignitari religiosi talibani avrebbero lasciato pochi dubbi al riguardo. Peraltro, proprio prima dell'11 settembre 2001, Osama bin Laden avrebbe prestato un

giuramento di fedeltà (Bay'a) che istituiva un legame religioso ufficiale tra lui e la direzione teocratica talibana. Egli sarebbe quindi stato in una situazione paragonabile a quella di Milosevic e dei membri del governo juogoslavo ai tempi delle sanzioni economiche e finanziarie adottate dal Consiglio contro la Repubblica federale jugoslava (v. precedente punto 114). Quanto a Al-Qaeda, il Consiglio ha rilevato che era risaputo che essa disponeva di molti campi di addestramento militare in Afghanistan e che migliaia di suoi membri avevano combattuto a fianco dei talibani tra l'ottobre 2001 e il gennaio 2002, durante l'intervento della coalizione internazionale.

119 Non occorre rimettere in discussione il merito di tali considerazioni sulle quali sussiste, in seno alla comunità internazionale, un largo consenso confermato, in particolare, dalle varie risoluzioni adottate all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza, che non sono state specificamente confutate, e neanche contestate, dai ricorrenti.

120 In particolare, le sanzioni controverse nella fattispecie avevano lo scopo principale di impedire che il regime dei talibani ottenesse un sostegno finanziario di qualunque origine, come si evince dal paragrafo 4, lett. b), della risoluzione 1267 (1999). Sarebbe stato possibile aggirarle ove si fosse ritenuto che non riguardassero i finanziatori di tale regime. Quanto ai rapporti tra il vecchio regime dei talibani e Osama bin Laden, il Consiglio di Sicurezza ha ritenuto che quest'ultimo beneficiasse, nel periodo controverso, di un aiuto talmente determinante da parte del detto regime da poter essere considerato farne parte. Per questo motivo, al decimo 'considerando' della risoluzione 1333 (2000), il Consiglio di Sicurezza ha deplorato il fatto che i talibani continuassero a dare rifugio a Osama bin Laden e a consentire a lui e ai suoi associati di dirigere dal territorio da loro occupato una rete di campi di addestramento e di servirsi dell'Afghanistan come base per condurre operazioni terroristiche internazionali. Peraltro, al settimo 'considerando' della sua risoluzione 1333 (2000), il Consiglio di Sicurezza ha riaffermato la sua convinzione che la repressione del terrorismo internazionale era essenziale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

121 Infatti, contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, le misure controverse avrebbero proprio lo scopo di interrompere o ridurre le relazioni economiche con un paese terzo, nell'ambito della lotta della comunità internazionale contro il terrorismo internazionale e, segnatamente, contro Osama bin Laden e la rete Al-Qaeda.

122 In terzo luogo, la proporzionalità delle misure controverse deve essere valutata alla luce dello scopo del regolamento n. 467/2001. Come infatti esposto supra, l'imposizione di sanzioni «intelligenti» mira, specificamente, a esercitare una pressione efficace sui dirigenti del paese interessato, pur limitando per quanto possibile l'impatto delle misure di cui trattasi sulla popolazione di tale paese, in particolare limitando la loro sfera d'azione ratione personae a un certo numero di individui segnatamente designati. Orbene, nella fattispecie, il regolamento n. 467/2001 tendeva ad aumentare la pressione esercitata sul regime dei talibani, in particolare congelando i capitali e le altre risorse finanziarie di Osama bin Laden e delle persone ed entità a lui associate, individuate dal comitato per le sanzioni. Siffatte misure sono conformi al principio di proporzionalità, in base al quale le sanzioni non devono travalicare i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa comunitaria che le istituisce.

123 Il fatto che le misure controverse riguardassero anche transazioni che non hanno elementi transfrontalieri non è, invece, pertinente. Se il legittimo obiettivo di tali misure era quello di prosciugare le fonti di finanziamento dei talibani e del terrorismo internazionale che agisce dall'Afghanistan, esse dovevano necessariamente riguardare sia le transazioni internazionali sia quelle meramente interne, giacché le seconde come le prime potevano alimentare tale finanziamento, tenuto conto in particolare della libera circolazione delle persone e dei capitali e della scarsa trasparenza dei circuiti finanziari internazionali.

124 Da quanto precede si desume che, contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, il Consiglio era effettivamente competente ad adottare il regolamento n. 467/2001 sulla base degli artt. 60 CE e 301 CE.

— Sul fondamento normativo del regolamento impugnato

125 Diversamente dal regolamento n. 467/2001, il regolamento impugnato ha come fondamento normativo non soltanto gli artt. 60 CE e 301 CE, ma anche l'art. 308 CE. In ciò, esso rispecchia l'evoluzione della situazione internazionale nell'ambito della quale si sono via via inserite le sanzioni decretate dal Consiglio di Sicurezza e attuate dalla Comunità.

126 Adottata nell'ambito delle azioni finalizzate alla repressione del terrorismo internazionale, considerata essenziale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (v. il suo settimo 'considerando'), la risoluzione 1333 (2000) del Consiglio di Sicurezza riguardava altrettanto specificamente il regime dei talibani che, all'epoca, controllava la maggior parte del territorio afgano e dava rifugio e assistenza a Osama bin Laden e ai suoi associati.

127 Come già esposto supra, è proprio questo legame espressamente stabilito con il territorio e il regime dirigente di un paese terzo che ha permesso al Consiglio di fondare il regolamento n. 467/2001 sugli artt. 60 CE e 301 CE.

128 Invece, la risoluzione 1390 (2002) del Consiglio di Sicurezza è stata adottata, il 16 gennaio 2002, dopo la caduta di tale regime, conseguente all'intervento armato della coalizione internazionale in Afghanistan, cominciato nell'ottobre 2001. Di conseguenza, e sebbene riguardi ancora espressamente i talibani, essa non è più diretta contro il loro caduto regime, bensì direttamente contro Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda e le persone ed entità loro associate.

129 L'assenza di qualsiasi legame tra le sanzioni da adottare ai sensi di tale risoluzione ed il territorio o il regime dirigente di un paese terzo, già rilevata al punto 2 dell'illustrazione delle motivazioni della proposta di regolamento del Consiglio presentata dalla Commissione il 6 marzo 2002, che è all'origine del regolamento impugnato [documento COM (2002) 117 def.], è stata espressamente ammessa dal Consiglio ai punti 4 e 5 della sua controreplica.

130 Mancando un siffatto legame, il Consiglio e la Commissione hanno considerato che gli artt. 60 CE e 301 CE non costituivano, da soli, un fondamento normativo sufficiente per consentire l'adozione del regolamento impugnato. Tali considerazioni vanno condivise.

131 Infatti, l'art. 60, n. 1, CE dispone che il Consiglio, in conformità della procedura di cui all'art. 301 CE, può adottare, «nei confronti dei paesi terzi interessati», le misure urgenti necessarie in materia di movimenti di capitali e di pagamenti. L'art. 301 CE prevede espressamente la possibilità di un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche «con uno o più paesi terzi».

132 D'altro canto, il fatto che tali articoli autorizzino l'adozione di «sanzioni intelligenti» nei confronti di individui o entità associati ai dirigenti di un paese terzo o da essi direttamente o indirettamente controllati (v., supra, punti 115 e 116) non consente di ritenere che le dette sanzioni possano ancora riguardare tali individui ed entità quando il regime dirigente del paese terzo di cui trattasi non esiste più. In circostanze del genere, infatti, non sussistono più sufficienti legami tra tali individui o entità e un paese terzo.

133 Ne discende che, comunque, gli artt. 60 CE e 301 CE non costituivano, da soli, un fondamento normativo sufficiente per il regolamento impugnato.

134 Peraltro, contrariamente alla posizione espressa dalla Commissione nella proposta di regolamento del Consiglio che è all'origine del regolamento impugnato (v. supra, punto 129), il Consiglio ha considerato che neanche l'art. 308 CE costituiva, da solo, un fondamento normativo adeguato per permettere l'adozione del detto regolamento. Anche tali considerazioni vanno accolte.

135 A questo proposito va rammentato che, secondo la giurisprudenza (sentenza della Corte 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-1493, punto 13), dalla stessa lettera dell'art. 308 CE si desume che il ricorso a tale norma come fondamento normativo di un atto è ammesso solo quando nessun'altra disposizione del Trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto stesso. In una siffatta situazione, l'art. 308 CE consente alle istituzioni di agire per realizzare un obiettivo della Comunità, nonostante manchi una disposizione che conferisca loro la competenza necessaria per farlo.

136 Per quanto riguarda il primo presupposto di applicabilità dell'art. 308 CE, è pacifico che nessuna disposizione del Trattato CE prevede l'adozione di misure, del tipo di quelle previste dal regolamento impugnato, volte alla lotta contro il terrorismo internazionale e, in particolare, all'imposizione di sanzioni economiche e finanziarie, quali il congelamento dei capitali, nei confronti di individui ed entità sospettati di contribuire al suo finanziamento, senza stabilire un qualche legame con il territorio o il regime dirigente di un paese terzo. Questo primo presupposto ricorre dunque nel caso di specie.

137 Per quanto concerne il secondo presupposto di applicabilità dell'art. 308 CE, secondo la giurisprudenza citata al precedente punto 135, perché esso sia soddisfatto, occorre che la lotta contro il terrorismo internazionale e, in particolare, l'imposizione di sanzioni economiche e finanziarie, quali il congelamento dei capitali, nei confronti di individui ed entità sospettati di contribuire al suo finanziamento, possano ricollegarsi a uno degli obiettivi assegnati dal Trattato alla Comunità.

138 Nella fattispecie, il preambolo del regolamento impugnato è particolarmente laconico al riguardo. Tutt'al più, il Consiglio ha affermato, al quarto 'considerando' di tale regolamento, che le misure richieste ai sensi della risoluzione 1390 (2002) e della posizione comune 2002/402 «ricad[eva]no nell'ambito del Trattato» e che occorreva una normativa comunitaria «in particolare per evitare distorsioni della concorrenza».

139 Quanto alla petizione di principio secondo cui le misure di cui trattasi «ricadono nel Trattato», va subito rilavato, invece, che nessuno degli obiettivi del Trattato esplicitamente enunciati agli artt. 2 CE e 3 CE sembra potersi realizzare tramite le misure in questione.

140 In particolare, a differenza delle misure previste nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche stabilite nella Comunità, di cui al regolamento n. 3541/92, richiamato dal Consiglio a sostegno della sua tesi (v. supra, punto 97), le misure previste dal regolamento impugnato non potrebbero essere autorizzate chiamando in causa l'obiettivo di instaurare una politica commerciale comune [art. 3, n. 1, lett. b), CE], nel cui ambito si è ritenuto che la Comunità avesse il potere di adottare misure di embargo commerciale ai sensi dell'art. 133 CE, poiché le relazioni commerciali della Comunità con un paese terzo non sono in discussione nel caso di specie.

141 Quanto all'obiettivo di instaurare un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno [art. 3, n. 1, lett. g), CE], l'affermazione dell'esistenza di un rischio di distorsione della concorrenza — alla prevenzione del quale tale regolamento, secondo il detto 'considerando', sarebbe rivolto — non è convincente.

142 Le norme in materia di concorrenza contenute nel Trattato CE si rivolgono alle imprese e agli Stati membri quando questi violano la parità di condizioni concorrenziali tra le imprese (v., per quanto riguarda l'art. 87 CE, sentenza della Corte 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione, Racc. pag. 709, punto 26, e, per quanto riguarda l'art. 81 CE, sentenza della Corte 12 luglio 1984, causa 170/83, Hydrotherm, Racc. pag. 2999, punto 11).

143 Orbene, nel caso di specie, da un lato, non si asserisce che gli individui o le entità interessati dal regolamento impugnato lo sono in quanto imprese ai sensi delle norme sulla concorrenza del Trattato CE.

144 Dall'altro, non viene fornita alcuna spiegazione che faccia capire come la concorrenza tra le imprese possa essere pregiudicata dall'attuazione, a livello della Comunità o dei suoi Stati membri, delle misure restrittive specifiche prescritte nei confronti di talune persone ed entità dalla risoluzione 1390 (2002) del Consiglio di Sicurezza.

145 Le considerazioni che precedono non sono rimesse in discussione dal nesso che la Commissione e il Regno Unito, nelle loro memorie scritte, hanno stabilito tra l'obiettivo di cui all'art. 3, n. 1, lett. g), CE e l'obiettivo volto alla realizzazione di un mercato interno caratterizzato, in particolare, dall'abolizione tra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione dei capitali [art. 3, n. 1, lett. c), CE] (v., in particolare, precedenti punti 99 e 102-104).

146 A questo proposito va rilevato che la Comunità non ha alcuna competenza esplicita ad imporre restrizioni ai movimenti di capitali e ai pagamenti. L'art. 58 CE consente invece che gli Stati membri adottino misure aventi un tale effetto nei limiti in cui ciò sia e rimanga giustificato per raggiungere gli obiettivi di cui a tale norma e, in particolare, per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza (v., per analogia con l'art. 30 CE, sentenza della Corte 4 ottobre 1991, causa C-367/89, Richardt, Racc. pag. I-4621, punto 19, e giurisprudenza ivi citata). Dato che la nozione di sicurezza pubblica ricomprende sia la sicurezza interna sia la sicurezza esterna dello Stato, gli Stati membri sarebbero dunque legittimati in via di principio ad adottare, ai sensi dell'art. 58, n. 1, lett. b), CE, misure del tipo di quelle previste dal regolamento impugnato. Purché siano conformi all'art. 58, n. 3, CE e non oltrepassino quanto necessario per raggiungere l'obiettivo prefissato, tali misure sarebbero compatibili con il regime di libera circolazione dei capitali e dei pagamenti e con il regime di libera concorrenza istituiti dal Trattato CE.

147 Bisogna aggiungere che, se la semplice constatazione di un rischio di disparità tra le normative nazionali e del rischio astratto di ostacoli alla libera circolazione dei capitali o di distorsioni di concorrenza che possono derivarne fosse sufficiente a giustificare la scelta dell'art. 308 CE, in combinato disposto con l'art. 3, n. 1, lett. c) e g), CE, come fondamento normativo di un regolamento, non solo le disposizioni del capo 3 del titolo VI del Trattato CE, relative al ravvicinamento delle legislazioni, sarebbero private di effetto utile, ma il controllo giurisdizionale del rispetto del fondamento normativo potrebbe essere privato di qualsiasi efficacia. Si impedirebbe allora al giudice comunitario di esercitare il compito, incombentegli ai sensi dell'art. 220 CE, di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato (v., in tal senso, a proposito dell'art. 100 A del Trattato CE, divenuto, in seguito a modifica, art. 95 CE, sentenza della Corte 5 ottobre 2000, causa C-376/98, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-8419, punti 84, 85 e 106-108, e giurisprudenza ivi citata).

148 Ad ogni modo, gli elementi di valutazione forniti al Tribunale non consentono di considerare che il regolamento impugnato contribuisce effettivamente a prevenire un rischio di ostacoli alla libera circolazione dei capitali o di rilevanti distorsioni della concorrenza.

149 Il Tribunale rileva, in particolare, che, contrariamente a quanto sostengono la Commissione e il Regno Unito, l'attuazione da parte degli Stati membri, anziché da parte della Comunità, delle risoluzioni controverse del Consiglio di Sicurezza non può comportare un rischio plausibile e serio di divergenze nell'applicazione del congelamento dei capitali tra gli Stati membri. Da un lato, infatti, tali risoluzioni contengono definizioni e prescrizioni chiare, precise e dettagliate, che non lasciano spazio alcuno all'interpretazione. Dall'altro, l'importanza delle misure che esse richiedono, in vista della loro attuazione, non sembra tale da far temere un rischio del genere.

150 Ciò premesso, le misure controverse nel caso di specie non possono essere legittimate in base all'obiettivo di cui all'art. 3, n. 1, lett. c) e g), CE.

151 Inoltre, i vari esempi di ricorso al fondamento normativo integrativo costituito dall'art. 308 CE richiamati dal Consiglio (v. supra, punti 95 e 97) si rivelano non pertinenti nella fattispecie. Da un lato, infatti, non si evince da tali esempi che le condizioni d'applicazione dell'art. 308 CE, in particolare quella relativa alla realizzazione di un obbiettivo della Comunità, non ricorrevano nelle fattispecie interessate. Dall'altro, gli atti normativi di cui trattasi in tali esempi non sono stati contestati a questo proposito dinanzi alla Corte, in particolare nella causa che ha dato luogo alla sentenza Delbar, punto 96 supra. In ogni caso, secondo una costante giurisprudenza, una mera prassi del Consiglio non può derogare norme del Trattato e non può di conseguenza creare un precedente che vincoli le istituzioni della Comunità quanto alla determinazione del corretto fondamento normativo (sentenza della Corte 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 855, punto 24, e parere della Corte 15 novembre 1994, 1/94, Racc. pag. I-5267, punto 52).

152 Da tutto quanto precede discende che la lotta contro il terrorismo internazionale e, più in particolare, l'imposizione di sanzioni economiche e finanziarie, quali il congelamento dei capitali, nei confronti di individui ed entità sospettati di contribuire al suo finanziamento non può essere ricollegata ad alcun obiettivo esplicitamente assegnato alla Comunità dagli artt. 2 CE e 3 CE.

153 Oltre agli obiettivi del Trattato esplicitamente enunciati agli artt. 2 CE e 3 CE, la Commissione, nelle sue difese scritte, ha richiamato anche un obiettivo della Comunità di natura più generale, che avrebbe giustificato nella fattispecie il ricorso al fondamento normativo costituito dall'art. 308 CE. La Commissione desume infatti dal preambolo del Trattato CE un «obiettivo generale per la Comunità di difendere la pace e la sicurezza» internazionale (v. supra, punto 100). Questa tesi non può essere accolta.

154 Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, infatti, dal preambolo del Trattato CE non emerge affatto che quest'ultimo persegua un obiettivo più vasto di difesa della pace e della sicurezza internazionale. Sebbene il detto Trattato abbia incontestabilmente lo scopo principale di porre fine ai conflitti del passato tra i

popoli europei, mediante la costituzione di un'«unione sempre più stretta» fra loro, non vi è alcun riferimento alla realizzazione di una politica estera e di sicurezza comune. Quest'ultima attiene esclusivamente agli obiettivi del Trattato UE che, come rileva il suo preambolo, mira a segnare una «nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee».

155 Se certamente si può affermare che tale obiettivo dell'Unione deve ispirare l'azione della Comunità nel settore delle sue competenze, come la politica commerciale comune, ciò non basta, invece, a fondare l'adozione di misure ai sensi dell'art. 308 CE, soprattutto in settori in cui le competenze comunitarie sono marginali ed elencate restrittivamente dal Trattato.

156 Infine, non si può interpretare l'art. 308 CE nel senso che esso autorizza in modo generale le istituzioni a fondarsi su tale articolo per realizzare un obiettivo del Trattato UE. In particolare, il Tribunale considera che la coesistenza dell'Unione e della Comunità come ordinamenti giuridici integrati ma distinti, nonché l'architettura costituzionale dei pilastri, voluti dagli autori dei trattati attualmente in vigore, non autorizzano né le istituzioni né gli Stati membri a fondarsi sulla «clausola di flessibilità» costituita dall'art. 308 CE per ovviare alla mancanza di una competenza della Comunità necessaria alla realizzazione di un obiettivo dell'Unione. Una diversa interpretazione significherebbe, in ultima analisi, rendere tale disposizione applicabile a tutte le misure rientranti nella PESC e nella cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (GAI), di guisa che la Comunità potrebbe sempre agire per raggiungere gli obiettivi di queste politiche. Un siffatto risultato priverebbe molte disposizioni del Trattato UE del loro campo di applicazione e sarebbe incoerente con la creazione di strumenti propri alla PESC (strategie comuni, azioni comuni, posizioni comuni) e alla GAI (posizioni comuni, decisioni, decisioni quadro).

157 Si deve dunque rilevare che, come gli artt. 60 CE e 301 CE isolatamente considerati, l'art. 308 CE non costituisce, da solo, un fondamento normativo sufficiente per il regolamento impugnato.

158 Sia nei 'considerando' del regolamento impugnato sia nelle sue difese scritte, il Consiglio ha tuttavia sostenuto che l'art. 308 CE, in combinato disposto con gli artt. 60 CE e 301 CE, gli conferisce il potere di adottare un regolamento comunitario che riguarda la lotta al finanziamento del terrorismo internazionale, ingaggiata dall'Unione e dagli Stati membri in base alla PESC, e che a tal fine impone sanzioni economiche e finanziarie nei confronti di privati, senza stabilire legami con il territorio o con il regime dirigente di un paese terzo. Tali considerazioni meritano di essere condivise.

159 In tale contesto, infatti, occorre tener conto del collegamento specificamente creato, in occasione della revisione risultante dal Trattato di Maastricht, tra le azioni della Comunità che comportano sanzioni economiche ai sensi degli artt. 60 CE e 301 CE e gli obiettivi del Trattato UE in materia di relazioni esterne.

160 Si deve infatti constatare che gli artt. 60 CE e 301 CE sono disposizioni assolutamente particolari del Trattato CE poiché prevedono espressamente che un'azione della Comunità possa risultare necessaria per realizzare non uno degli obiettivi della Comunità, determinati dal Trattato CE, ma uno degli obiettivi specificamente assegnati all'Unione dall'art. 2 UE, ossia l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune.

161 Nell'ambito degli artt. 60 CE e 301 CE, l'azione della Comunità è quindi in realtà un'azione dell'Unione attuata sul fondamento del pilastro comunitario dopo che il Consiglio ha adottato una posizione comune o un'azione comune a titolo della PESC.

162 Occorre rilevare, al riguardo, che, ai termini dell'art. 3 UE, l'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi, rispettando e sviluppando nel contempo l'acquis comunitario. L'Unione assicura in particolare la coerenza globale della sua

azione esterna nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo. Il Consiglio e la Commissione hanno la responsabilità di garantire tale coerenza e cooperano a tal fine. Essi provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, ad attuare tali politiche.

163 Orbene, proprio come i poteri d'azione previsti dal Trattato CE possono rivelarsi insufficienti per permettere alle istituzioni di agire per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, anche i poteri in materia di sanzioni economiche e finanziarie previsti dagli artt. 60 CE e 301 CE, ossia l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche con uno o più paesi terzi, in particolare per quanto attiene ai movimenti di capitali e ai pagamenti, possono rivelarsi insufficienti per consentire alle istituzioni di raggiungere l'obiettivo della PESC, che rientra nel Trattato UE, per il quale tali disposizioni sono state specificamente inserite nel Trattato CE.

164 Bisogna dunque ammettere che, nel particolare contesto considerato dagli artt. 60 CE e 301 CE, il ricorso al fondamento normativo supplementare costituito dall'art. 308 CE si giustifica, in nome dell'esigenza di coerenza di cui all'art. 3 UE, quando tali disposizioni non conferiscono alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria, in materia di sanzioni economiche e finanziarie, ad agire per raggiungere lo scopo perseguito dall'Unione e dai suoi Stati membri a titolo della PESC.

165 Può quindi verificarsi che una posizione comune o un'azione comune adottate in ossequio alla PESC richiedano alla Comunità misure di sanzioni economiche e finanziarie che vanno al di là di quelle, esplicitamente previste dagli artt. 60 CE e 301 CE, che consistono nell'interruzione o riduzione delle relazioni economiche con uno o più paesi terzi, in particolare per quanto riguarda i movimenti di capitali e i pagamenti.

166 In una siffatta ipotesi, il ricorso al cumulo dei fondamenti normativi costituito dagli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE consente di realizzare, in materia di sanzioni economiche e finanziarie, l'obiettivo perseguito nell'ambito della PESC dall'Unione e dai suoi Stati membri, espresso in una posizione comune o in un'azione comune, nonostante manchi un'espressa attribuzione alla Comunità dei poteri di imporre sanzioni economiche e finanziarie nei confronti di individui o entità che non hanno legami sufficienti con un paese terzo determinato.

167 Nel caso di specie, la lotta contro il terrorismo internazionale e il relativo finanziamento rientra incontestabilmente tra gli obiettivi dell'Unione in ossequio alla PESC, definiti all'art. 11 UE, anche quando non riguarda specificamente i paesi terzi o i loro dirigenti.

168 È pacifico, peraltro, che la posizione comune 2002/402 è stata adottata dal Consiglio, all'unanimità, nell'ambito di tale lotta e che essa prescrive l'imposizione da parte della Comunità di sanzioni economiche e finanziarie nei confronti di privati sospettati di contribuire al finanziamento del terrorismo internazionale, senza bisogno di stabilire legami con il territorio o il regime dirigente di un paese terzo.

169 Ciò posto, il ricorso all'art. 308 CE per integrare i poteri di sanzioni economiche e finanziarie conferiti alla Comunità dagli artt. 60 CE e 301 CE si giustifica considerando che, nel mondo attuale, gli Stati non possono più essere ritenuti la sola fonte di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Non si può impedire all'Unione e al suo pilastro comunitario, così come alla comunità internazionale, di adeguarsi a queste nuove minacce tramite l'imposizione di sanzioni economiche e finanziarie non solo nei confronti dei paesi terzi, ma anche di persone, gruppi, imprese o entità associate che sviluppano un'attività terroristica internazionale o pregiudicano altrimenti la pace e la sicurezza internazionale.

170 Le istituzioni e il Regno Unito hanno pertanto sostenuto a buon diritto che il Consiglio era competente ad adottare il regolamento impugnato, il quale attua nella Comunità le sanzioni economiche e finanziarie previste dalla posizione comune 2002/402, sul fondamento costituito dal combinato disposto degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE.

171 Ne discende che la prima parte del primo motivo dev'essere respinta.

Sulla seconda parte

Argomenti delle parti

172 Nell'ambito della seconda parte del primo motivo, i ricorrenti sostengono che la facoltà attribuita alla Commissione, innanzi tutto in base all'art. 10, n. 1, del regolamento n. 467/2001, poi in base all'art. 7, n. 1, del regolamento impugnato, ha una portata molto più estesa di quella di una semplice competenza di esecuzione di un regolamento del Consiglio e quindi viola l'art. 202 CE. A loro parere, infatti, una decisione della Commissione di inserire una persona nell'allegato I del regolamento impugnato va, di fatto, a modificare il suo art. 2.

173 Il Consiglio e la Commissione sostengono che la delega di competenze esecutive conferita nella fattispecie alla Commissione è conforme all'art. 202 CE.

Giudizio del Tribunale

174 La seconda parte del primo motivo è divenuta priva di oggetto a seguito dell'abrogazione del regolamento n. 467/2001 e della relativa sostituzione con il regolamento impugnato. Se è vero, infatti, che i ricorrenti erano stati inizialmente inclusi nell'allegato I del regolamento n. 467/2001 dal regolamento della Commissione n. 2199/2001, adottato su delega del Consiglio ai sensi dell'art. 10, n. 1, del primo dei detti regolamenti, la loro inserzione nell'allegato I del regolamento impugnato è oramai un fatto del regolamento impugnato stesso, adottato dal Consiglio senza un nuovo intervento della Commissione.

175 Le modifiche inserite dal regolamento n. 866/2003 (precedente punto 41) sono meramente redazionali, come riconosciuto dal sig. Yusuf (punto 63 supra), e vanno quindi considerate esercizio di una semplice competenza esecutiva, la cui delega alla Commissione è conforme all'art. 202 CE.

176 Ne consegue che la seconda parte del motivo dev'essere respinta.

Sulla terza parte

Argomenti delle parti

177 Nell'ambito della terza parte del primo motivo, i ricorrenti sostengono che non rientrava nelle competenze del Consiglio delegare ad un organo esterno alla Comunità — nel caso di specie, il comitato per le sanzioni — un potere decisionale in materia di diritti civili ed economici degli Stati membri e dei loro cittadini.

178 Il Regno Unito ribatte che, nel caso di specie, non vi sono deleghe di competenze comunitarie agli organi delle Nazioni Unite, ma, al contrario, le istituzioni avrebbero agito esclusivamente per assicurare il rispetto, da parte degli Stati membri della Comunità, dei loro obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, i quali prevalgono su qualunque altro obbligo, secondo quanto dispone l'art. 103 di tale Carta.

Giudizio del Tribunale

179 Le decisioni adottate nel caso di specie dal comitato per le sanzioni nei confronti dei ricorrenti sono state prese su delega del Consiglio di Sicurezza, utilizzando le informazioni raccolte sotto la sua propria responsabilità. Peraltro, le risoluzioni controverse del Consiglio di Sicurezza non rappresentano l'esercizio di poteri delegati dalla Comunità, ma l'esercizio che il Consiglio di Sicurezza fa dei propri poteri in virtù della Carta delle Nazioni Unite. La circostanza che le istituzioni comunitarie, in seguito all'adozione della posizione comune 2002/402, abbiano ritenuto di doversi conformare a tali decisioni e risoluzioni, nell'esercizio delle loro competenze proprie, è, al riguardo, irrilevante.

180 La terza parte del motivo in esame risulta così fondata su una premessa errata e deve pertanto essere respinta.

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

Argomenti delle parti

181 I ricorrenti sostengono che il regolamento impugnato, poiché lede direttamente i diritti dei privati e prescrive l'applicazione di sanzioni individuali, non ha portata

generale ed è quindi contrario all'art. 249 CE. Il presupposto della portata generale, previsto da tale articolo, osterebbe, infatti, a che casi singoli siano disciplinati, come nella fattispecie, tramite un regolamento. Tale presupposto discenderebbe dal principio generale di uguaglianza di fronte alla legge e sarebbe una conditio sine qua non per evitare che il diritto comunitario entri in conflitto con le leggi costituzionali degli Stati membri o con i principi generali in materia di diritti dell'uomo e di libertà fondamentali. Il modus operandi di emanare una norma per mezzo di un elenco sarebbe contrario anche ai principi di legalità e di certezza del diritto.

182 Nella loro replica, i ricorrenti evidenziano che gli individui e le entità cui si rivolge il regolamento impugnato non sono usciti da una cerchia qualunque di persone astrattamente designate, ma corrispondono nome per nome alle persone che compaiono nell'elenco del comitato per le sanzioni. Non sussisterebbe neppure una situazione oggettivamente determinata, descritta con condizioni formulate in maniera generale, che potrebbe spiegare il motivo per il quale i nomi dei ricorrenti compaiono proprio nell'allegato I del regolamento impugnato. Ciò premesso, l'atto impugnato non dovrebbe essere esaminato come un regolamento, ma come un complesso di decisioni individuali, ai sensi della sentenza della Corte 13 maggio 1971, cause riunite 41/70-44/70, International Fruit e a./Commissione (Racc. pag. 411).

183 Le istituzioni ed il Regno Unito sostengono che il regolamento impugnato ha realmente portata generale.

Giudizio del Tribunale

184 Ai termini dell'art. 249, secondo comma, CE, il regolamento ha portata generale ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, mentre la decisione è obbligatoria solo per i destinatari in essa indicati.

185 Secondo una costante giurisprudenza, il criterio distintivo va quindi ricercato nella portata generale ovvero individuale dell'atto di cui trattasi. La caratteristica essenziale della decisione consiste nella limitatezza dei destinatari ai quali è diretta, mentre il regolamento, che ha natura essenzialmente normativa, è applicabile a situazioni oggettivamente considerate, comportando effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate astrattamente e nel loro complesso. Peraltro, la natura normativa di un atto non viene meno ove sia possibile determinare, con maggiore o minor precisione, il numero o anche l'identità dei destinatari in un determinato momento, purché la qualità di destinatario dipenda da una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto in relazione alla sua finalità (sentenze della Corte 14 dicembre 1962, cause rinite 19/62-22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros e a./Consiglio, Racc. pag. 917, punto 2; 11 luglio 1968, causa 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt/Consiglio, Racc. pag. 542, in particolare pag. 550; 30 settembre 1982, causa 242/81, Roquette Frères/Consiglio, Racc. pag. 3213, punti 6 e 7; 29 giugno 1993, causa C-298/89, Gibilterra/Consiglio, Racc. pag. I-3605, punto 17, e 31 maggio 2001, causa C-41/99 P, Sadam Zuccherifici e a./Consiglio, Racc. pag. I-4239, punto 24; ordinanza della Corte 24 aprile 1996, causa C-87/95 P, CNPAAP/Consiglio, Racc. pag. I-2003, punto 33; ordinanza del Tribunale 6 maggio 2003, causa T-45/02, DOW AgroSciences/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. II-1973, punto 31).

186 Nella fattispecie, il regolamento impugnato ha incontestabilmente portata generale, poiché vieta a chiunque di mettere a disposizione di determinate persone capitali o risorse economiche. Il fatto che tali persone siano specificamente designate nell'allegato I di tale regolamento, cosicché sembra che quest'ultimo le riguardi direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, non pregiudica per niente la generalità di tale divieto che vale erga omnes, come si evince in particolare dall'art. 11, ai termini del quale il regolamento impugnato si applica:

— nel territorio della Comunità, compreso il suo spazio aereo,

— a bordo di tutti gli aeromobili e di tutti i natanti sotto la giurisdizione di uno Stato membro,

— a tutti i cittadini di uno Stato membro che si trovano altrove,

— a tutte le persone giuridiche, a tutti i gruppi o entità registrati o costituiti conformemente alla legislazione di uno Stato membro, e

— a tutte le persone giuridiche, a tutti i gruppi o entità operanti all'interno della Comunità.

187 L'argomentazione dei ricorrenti deriva in realtà da una confusione tra il concetto di destinatario di un atto e quello di oggetto di tale atto. L'art. 249 CE riguarda solo il primo di questi due concetti, in quanto dispone che il regolamento ha portata generale, mentre la decisione è obbligatoria solo per i destinatari in essa indicati. L'oggetto, invece, non è un criterio rilevante per qualificare un atto come regolamento o decisione.

188 Infatti, un atto che ha ad oggetto il congelamento dei capitali degli autori di atti terroristici, presi in considerazione come categoria generale ed astratta, sarebbe una decisione se i destinatari fossero una o più persone nominalmente designate. Al contrario, un atto che ha ad oggetto il congelamento dei capitali di una o più persone nominalmente designate è effettivamente un regolamento qualora si rivolga in maniera generale ed astratta all'insieme di persone che possono materialmente detenere i capitali in questione. Questo è precisamente il caso nella fattispecie.

189 Il secondo motivo va pertanto respinto.

3. *Sul terzo motivo, relativo alla violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti*

Argomenti delle parti

190 I ricorrenti, che rinviano sia all'art. 6, n. 2, UE sia alla giurisprudenza della Corte (sentenze 12 novembre 1969, causa 29/69, Stauder, Racc. pag. 419; 17 dicembre 1970, causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Racc. pag. 1125, e 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold/Commissione, Racc. pag. 491, punto 13), sostengono che il regolamento impugnato viola i loro diritti fondamentali, segnatamente il loro diritto a disporre dei propri beni e i diritti della difesa, garantiti dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), in quanto tale regolamento gli impone pesanti sanzioni, al contempo civili e penali, senza che essi siano stati previamente sentiti o messi in condizione di difendersi e senza che il detto atto sia stato sottoposto a un qualche sindacato giurisdizionale.

191 Per quanto riguarda in particolare l'asserita violazione dei diritti della difesa, i ricorrenti sottolineano che non sono stati informati dei motivi delle sanzioni loro inflitte, che non gli sono stati comunicati i mezzi di prova e le circostanze loro addebitate e che non hanno neanche avuto modo di spiegarsi (sentenze ella Corte 23 ottobre 1974, causa 17/74, Transocean Marine Paint/Commissione, Racc. pag. 1063; 7 giugno 1983, cause riunite 100/80-103/80, Musique Diffusion française e a./Commissione, Racc. pag. 1825, punto 14; 10 luglio 1986, causa 40/85, Belgio/Commissione, Racc. pag. 2321, e 27 giugno 1991, causa C-49/88, Al-Jubail Fertilizer e Saudi Arabian Fertilizer/Consiglio, Racc. pag. I-3187). La loro inclusione nell'elenco dell'allegato I del regolamento impugnato sarebbe esclusivamente motivata dal fatto che sono stati inseriti nell'elenco elaborato dal comitato per le sanzioni sulla base delle informazioni comunicate dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali o regionali. Né il Consiglio né la Commissione avrebbero analizzato i motivi per i quali il detto comitato li aveva inseriti in tale elenco. L'origine delle informazioni ricevute dal comitato sarebbe particolarmente oscura e i motivi per i

quali taluni privati vi sono inseriti, senza essere stati previamente sentiti, non sarebbero menzionati. Quindi, il procedimento che ha portato all'inserimento dei ricorrenti nell'elenco dell'allegato I del regolamento impugnato sarebbe nel complesso sottoposto al vincolo della riservatezza. Siffatte mancanze nei loro confronti non potrebbero essere riparate a posteriori (sentenza della Corte 8 luglio 1999, causa C-51/92 P, Hercules Chemicals/Commissione, Racc. pag. I-4235).

192 Per quanto riguarda in particolare l'asserita violazione del diritto ad un controllo giurisdizionale, i ricorrenti rilevano che, nella sentenza 27 novembre 2001, causa C-424/99, Commissione/Austria (Racc. pag. I-9285, punto 45), la Corte ha dichiarato che, secondo una costante giurisprudenza, la necessità di un siffatto controllo costituisce un principio generale del diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è sancito agli artt. 6 e 13 della CEDU. Tale diritto implicherebbe l'esistenza di ricorsi efficaci dinanzi ad un'istanza giuridica che soddisfa determinati presupposti come l'indipendenza e la neutralità.

193 Nel caso di specie, né la Commissione né il Consiglio soddisfarebbero tali presupposti.

194 Lo stesso varrebbe per il Consiglio di Sicurezza ed il suo comitato per le sanzioni, che sarebbero organi politici davanti ai quali sono autorizzati a presentarsi solo gli Stati. Nella fattispecie, il comitato per le sanzioni avrebbe comunicato al governo svedese che non era possibile procedere ad un esame nel merito della richiesta dei ricorrenti di ritirare i loro nomi dall'elenco elaborato da tale comitato. Tale richiesta sarebbe però stata comunicata ai quindici membri del comitato per le sanzioni come proposta di decisione. Tre membri soltanto di tale comitato, ossia gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Russia, si sarebbero opposti a tale richiesta. Tuttavia, data la regola

dell'unanimità che presiede i lavori del comitato per le sanzioni, i nomi dei ricorrenti sarebbero stati mantenuti nell'elenco in questione.

195 Quanto al controllo esercitato dal Tribunale nell'ambito del ricorso in esame, i ricorrenti obiettano che un ricorso di annullamento, che riguarda solo la legittimità del regolamento impugnato in quanto tale, non consente un'analisi nel merito della legittimità delle sanzioni alla luce dei diritti fondamentali di cui si lamenta la violazione. Inoltre, tenuto conto della tecnica legislativa utilizzata, consistente nell'elaborazione di elenchi di persone ed entità colpite da tali sanzioni, un siffatto esame del merito sarebbe privato di significato, poiché limitato all'accertamento della corrispondenza dei nomi contenuti in tali elenchi con quelli contenuti negli elenchi del comitato per le sanzioni.

196 I ricorrenti rilevano tuttavia taluni errori o irregolarità da cui sarebbe viziato il regolamento impugnato. Infatti, l'entità «Barakaat International, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Svezia», menzionata nell'allegato I di tale regolamento, alla voce «Persone giuridiche, gruppi ed entità», sarebbe la stessa entità che la ricorrente Al Barakaat, di cui alla stessa voce. I ricorrenti spiegano della Al Barakaat ha trasferito la sua sede sociale. Peraltro, l'indirizzo indicato sarebbe, in sé, sbagliato.

197 Del pari, l'entità «Somali Network AB, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Svezia», menzionata alla medesima voce dell'allegato I del regolamento impugnato, in precedenza di proprietà di tre dei ricorrenti iniziali, i sigg. Aden, Ali e Yusuf, e la cui attività consisteva nella vendita di schede telefoniche, avrebbe cessato la sua attività alla fine del 2000, sarebbe stata ceduta nell'estate 2001 e la sua ragione sociale sarebbe stata cambiata in «Trä & Inredningsmontage i Kärrtorp» il 4 ottobre 2001. I nuovi azionisti non avrebbero alcun legame con i ricorrenti e sembrerebbero esercitare la loro attività nel settore dell'edilizia. Poiché il comitato per le sanzioni ha ugualmente inserito tale entità nell'elenco il 9 novembre 2001, sarebbe evidente la lacunosità della sua documentazione e l'assenza di controlli caso per caso.

198 I ricorrenti aggiungono che la Al Barakaat ha consegnato di sua iniziativa i propri documenti contabili al servizio di polizia svedese incaricato della lotta antiterrorismo, la SÄPO. Dopo averli esaminati, la SÄPO avrebbe restituito tali documenti ai ricorrenti comunicando loro che erano in ordine, il che dimostrerebbe che le sanzioni adottate contro la Al Barakaat sono ingiustificate.

199 Il primo ricorrente, sig. Yusuf, chiede di essere ascoltato dal Tribunale a titolo di offerta di prova. Egli chiede anche l'audizione di Sir Jeremy Greenstock, presidente del comitato per le sanzioni all'epoca in cui sono state adottate le sanzioni contro di lui.

200 Nella loro replica, i ricorrenti contestano peraltro l'argomento secondo il quale il Consiglio sarebbe obbligato ad attuare le sanzioni disposte dal Consiglio di Sicurezza perché esse si imporrebbero agli Stati membri della Comunità in forza della Carta delle Nazioni Unite.

201 Secondo i ricorrenti, non esistono impegni assoluti ai sensi dell'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite e l'art. 103 di tale Carta è vincolante solo in diritto internazionale pubblico e non implica in nessun caso che i membri delle Nazioni Unite debbano disapplicare le proprie leggi.

202 Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non sarebbero direttamente applicabili negli Stati membri dell'ONU, ma dovrebbero essere recepite nel loro diritto interno, in conformità con le loro disposizioni costituzionali e con i principi fondamentali del diritto. Tali disposizioni, qualora ostino ad un siffatto recepimento, dovrebbero essere anzitutto modificate per renderlo possibile.

203 In Svezia, infatti, un progetto di legge di attuazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 28 settembre 2001, 1373 (2001), che prevede tra l'altro il congelamento dei capitali delle persone ed entità che commettono o tentano di commettere atti terroristici, li facilitano o vi partecipano, sarebbe stato ritirato dal governo dopo che il Lagrådet (Consiglio legislativo) aveva fatto notare che ogni decisione di congelamento dei beni dev'essere presa dal pubblico ministero e sottoposta ad un controllo giurisdizionale.

204 Inoltre, si evincerebbe dall'art. 24, n. 2, della Carta delle Nazioni Unite che spetta sempre al Consiglio di Sicurezza agire conformemente agli obiettivi e ai principi delle Nazioni Unite. Presupposto per l'impegno dei membri dell'ONU ai sensi dell'art. 25 della Carta sarebbe che le competenze del Consiglio di Sicurezza ad adottare decisioni vincolanti discendano da altre disposizioni della medesima Carta. Poiché la Carta delle Nazioni Unite si rivolgerebbe esclusivamente agli Stati e non creerebbe né diritti né obblighi in capo ai privati, ci si potrebbe chiedere se gli Stati membri dell'ONU siano vincolati dalle decisioni del Consiglio di Sicurezza che impongono sanzioni contro Osama bin Laden e le persone a lui associate. Ci si potrebbe anche chiedere se tali decisioni siano contrarie all'espresso obiettivo delle Nazioni Unite di promuovere i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali per tutti, conformemente all'art. 1, n. 3, della Carta delle Nazioni Unite.

205 In via principale, il Consiglio sostiene che le circostanze in cui è stato adottato il regolamento impugnato escludono qualsiasi comportamento illecito da parte sua.

206 A tale proposito il Consiglio e la Commissione, che rinviano in particolare all'art. 24, n. 1, agli artt. 25, 41, 48 e 103 della Carta delle Nazioni Unite, sostengono, in primo luogo, che, alla stregua degli Stati membri dell'ONU, la Comunità ha l'obbligo, in forza del diritto internazionale, di attuare, nei settori di sua competenza, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, in particolare quelle adottate nell'ambito del

capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite; in secondo luogo, che la competenza delle istituzioni comunitarie in materia è vincolata e che tali istituzioni non dispongono di alcun potere discrezionale autonomo né di alcun margine di discrezionalità; in terzo luogo, che esse non possono pertanto né modificare il contenuto di tali risoluzioni né mettere in atto meccanismi che possano dar luogo a una modifica del loro contenuto e, in quarto luogo, che va respinto ogni altro diverso accordo internazionale o norma di diritto interno che possa ostacolare tale attuazione.

207 Il Consiglio e la Commissione rilevano infatti che il Consiglio di Sicurezza, agendo in nome dei membri dell'ONU, esercita la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Essi sottolineano che le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza in base ala capitolo VII di tale Carta si applicano in maniera universale e sono vincolanti nella loro integralità senza deroghe per i membri delle Nazioni Unite, che devono riconoscerne la prevalenza su qualsiasi altro impegno internazionale. L'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite permetterebbe così di invalidare ogni altra norma del diritto internazionale pattizio o consuetudinario in vista di applicare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, creando in tal modo un «effetto di liceità».

208 Tanto meno, secondo le istituzioni, i diritti nazionali possono ostacolare i provvedimenti di esecuzione adottati a norma della Carta delle Nazioni Unite. Se un membro dell'ONU avesse la possibilità di modificare il contenuto delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, non sarebbe possibile mantenerne l'uniformità di applicazione, indispensabile per garantirne l'efficacia.

209 La Commissione aggiunge che, conformemente all'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, stipulata a Vienna il 23 maggio 1969, uno Stato non può invocare le disposizioni del suo diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato. Qualora una norma di diritto interno contrasti con un obbligo di diritto internazionale, spetterebbe allo Stato interessato interpretare la

detta norma nello spirito del trattato oppure modificare la propria normativa nazionale sì da renderla compatibile con l'obbligo di diritto internazionale.

210 Sebbene la Comunità non sia essa stessa membro dell'ONU, essa sarebbe obbligata ad agire, nei settori di sua competenza, in modo da soddisfare gli obblighi che incombono ai suoi Stati membri per il fatto di appartenere alle Nazioni Unite. A tale riguardo la Commissione rileva che le competenze della Comunità devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale (sentenze della Corte 24 novembre 1992, causa C-286/90, Poulsen e Diva Navigation, Racc. pag. I-6019, punto 9, e 16 giugno 1998, causa C-162/96, Racke, Racc. pag. I-3655, punto 45). Il Consiglio e la Commissione richiamano altresì la sentenza Dorsch Consult/Consiglio e Commissione, punto 82 supra. Nonostante tale sentenza riguardasse l'istituzione di un embargo commerciale, provvedimento di politica commerciale comune che rientra, ai sensi dell'art. 133 CE, nella competenza esclusiva della Comunità, il Consiglio e la Commissione ritengono che il principio che essa sancisce valga anche in relazione alle restrizioni ai movimenti di capitali e ai pagamenti adottate ai sensi degli artt. 60 CE e 301 CE, tenuto conto dello sviluppo delle competenze della Comunità in materia di sanzioni nei confronti dei paesi terzi.

211 Il Consiglio generalizza tale affermazione sostenendo che, allorché la Comunità agisce in esecuzione di obblighi che incombono ai suoi Stati membri in ragione della loro appartenenza all'ONU, o perché questi ultimi le hanno trasferito le competenze necessarie o perché ritengono che il suo intervento sia opportuno sul piano politico, essa va considerata a tutti gli effetti pratici nella stessa posizione dei membri dell'ONU, tenuto conto dell'art. 48, n. 2, della Carta delle Nazioni Unite.

212 Ne consegue, secondo il Consiglio, che, quando la Comunità adotta dei provvedimenti a fini che corrispondono al desiderio dei suoi Stati membri di adempiere i propri obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, essa beneficia necessariamente della tutela accordata da tale Carta e, in particolare, dell'«effetto di liceità».

213 Il Consiglio sottolinea, inoltre, che, quando la Comunità agisce in tale ambito, la sua competenza è vincolata dalle decisioni di politica estera e di sicurezza comune che attuano le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, in particolare quelle adottate sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, che devono essere introdotte nell'ordinamento giuridico comunitario.

214 Nella fattispecie, il regolamento impugnato sarebbe stato emanato al fine di attuare, nell'ordinamento giuridico comunitario, le risoluzioni 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002) del Consiglio di Sicurezza, mediante il recepimento automatico dell'intero elenco di persone o entità che sarebbe stato elaborato dal comitato per le sanzioni conformemente alle procedure applicabili, senza poter esercitare nessun poter discrezionale autonomo, come emergerebbe chiaramente sia dal preambolo del regolamento impugnato sia dal suo art. 7, n. 1.

215 Secondo il Consiglio e la Commissione, circostanze del genere escludono a priori qualsiasi illegittimità da parte delle istituzioni. La Comunità, una volta che aveva deciso di agire in forza della posizione comune 2002/402, non aveva la possibilità, senza violare i suoi obblighi internazionali, gli impegni internazionali dei suoi Stati membri e il dovere di cooperazione leale tra gli Stati membri e la Comunità, di cui all'art. 10 CE, di escludere determinate persone dall'elenco o di informarle preventivamente o, altrimenti, di prevedere mezzi di ricorso che consentissero di controllare se le misure controverse erano giustificate.

216 Secondo il Consiglio, accadrebbe lo stesso anche se il regolamento impugnato dovesse essere ritenuto lesivo dei diritti fondamentali dei ricorrenti. Il Consiglio ritiene, infatti, che l'«effetto di liceità» valga anche nei confronti dei diritti fondamentali che, come prevedono gli strumenti giuridici internazionali, possono essere temporaneamente sospesi in caso di emergenza.

217 Poiché i ricorrenti hanno contestato, nella loro replica, la conformità delle risoluzioni controverse del Consiglio di Sicurezza all'art. 1, n. 3, della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio risponde che occorre supporre che, nell'ambito degli speciali poteri attribuitigli dal capitolo VII di tale Carta, il Consiglio di Sicurezza ha proceduto alla ponderazione dei diritti fondamentali delle vittime delle sanzioni con quelli delle vittime del terrorismo, e in particolare il diritto di questi ultimi alla vita.

218 Peraltro, il Consiglio e la Commissione ritengono che lo sviluppo attribuito dai ricorrenti al procedimento legislativo relativo all'attuazione in Svezia della risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di Sicurezza, che si collocherebbe in un contesto radicalmente diverso da quello dell'attuazione della risoluzione 1390 (2002), non abbia alcun nesso con la presente causa. All'epoca dell'attuazione della risoluzione 1373 (2001), gli Stati membri e la Comunità avrebbero infatti disposto di un ampio margine discrezionale di valutazione.

219 Ad ogni modo, il Consiglio e la Commissione ritengono che la competenza del Tribunale, nel presente caso di specie, dovrebbe essere limitata a verificare se le istituzioni abbiano commesso un errore manifesto nell'ottemperare agli obblighi enunciati nella risoluzione 1390 (2002) del Consiglio di Sicurezza. Ogni esercizio di competenza travalicante tale verifica, equivalente ad un controllo giudiziario indiretto e selettivo delle misure vincolanti adottate dal Consiglio di Sicurezza nell'ambito del suo ruolo di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, rischierebbe di minare uno dei fondamenti dell'ordinamento mondiale istaurato nel 1945, provocherebbe gravi sconvolgimenti nelle relazioni internazionali della Comunità e dei suoi Stati membri, sarebbe contestabile alla luce dell'art. 10 CE ed entrerebbe in conflitto con l'obbligo della Comunità di rispettare il diritto internazionale, cui appartengono le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza in ossequio al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Le istituzioni ed il Regno Unito ritengono che provvedimenti di tale natura non possano essere contestati a livello nazionale o comunitario, ma unicamente dinanzi al Consiglio di Sicurezza stesso tramite l'intermediazione del governo dello Stato di cittadinanza dei ricorrenti o sul cui territorio essi risiedono (ordinanza «Invest» Import und Export e Invest Commerce/Commissione, punto 85 supra, punto 40).

220 In subordine, nel caso in cui il Tribunale decidesse di procedere ad un esame completo del merito dei vari argomenti dedotti dai ricorrenti, il Consiglio e la Commissione sostengono che il regolamento impugnato non pregiudica i diritti e le libertà fondamentali di cui si afferma la violazione.

221 In primo luogo, le misure attuate dal regolamento impugnato non lederebbero il diritto dei ricorrenti di beneficiare della loro proprietà, giacché tale diritto non gode di una tutela assoluta e il relativo esercizio può essere sottoposto a restrizioni giustificate da obiettivi d'interesse generale.

222 In secondo luogo, il regolamento impugnato non violerebbe neanche i diritti della difesa.

223 In terzo luogo, per quanto riguarda il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, le istituzioni ed il Regno Unito rilevano che i ricorrenti sono stati messi in condizione di far conoscere il proprio parere al Consiglio di Sicurezza e hanno potuto investire il Tribunale del presente ricorso ai sensi dell'art. 230 CE, nell'ambito del quale essi possono far valere, in particolare, l'incompetenza delle istituzioni comunitarie ad adottare il regolamento impugnato nonché l'illegittimità del pregiudizio arrecato ai loro diritti di proprietà.

224 Secondo il Consiglio, la controversia tra le parti non verte sull'esistenza stessa di un diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, ma sulla portata del sindacato giurisdizionale che risulta giustificato o adeguato nella fattispecie.

225 A questo proposito il Consiglio ammette che, quando la Comunità decide di propria iniziativa di adottare provvedimenti unilaterali di coercizione economica e finanziaria, il sindacato giurisdizionale deve estendersi all'esame delle prove a carico delle persone sanzionate. Secondo il Consiglio e il Regno Unito, invece, quando la Comunità agisce senza esercitare alcun potere discrezionale, sulla base di una decisione presa dall'organo cui la comunità internazionale ha conferito consistenti poteri in vista di preservare la pace e la sicurezza internazionali, un sindacato giurisdizionale completo rischierebbe di minare il sistema dell'ONU istituito nel 1945, potrebbe pregiudicare gravemente le relazioni internazionali della Comunità e degli Stati membri e contrasterebbe con l'obbligo della Comunità di rispettare il diritto internazionale. Il Consiglio ritiene che, nella fattispecie, il sindacato giurisdizionale del giudice comunitario non possa travalicare quello riconosciuto negli Stati membri per quanto riguarda la ricezione, nell'ordinamento giuridico interno, di decisioni prese da organi della comunità internazionale che agiscono per tutelare la pace e la sicurezza internazionali. A tale proposito il Consiglio fa notare che, in vari Stati membri, gli atti di esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sono qualificati come «atti di governo» e si sottraggono totalmente alla competenza del giudice. In altri Stati membri, la portata del sindacato giurisdizionale sarebbe molto limitata.

Giudizio del Tribunale

Osservazioni preliminari

226 Il Tribunale può pronunciarsi utilmente sul motivo attinente all'asserita violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti solamente qualora esso rientri nel suo sindacato giurisdizionale e possa portare, se fondato, all'annullamento del regolamento impugnato.

227 Orbene, nella fattispecie, le istituzioni e il Regno Unito sostengono, in sostanza, che non ricorra nessuna di queste due condizioni, perché gli obblighi assunti dalla Comunità e dai suoi Stati membri in forza della Carta delle Nazioni Unite prevalgono su ogni altro obbligo di diritto internazionale, comunitario o nazionale. L'esame degli argomenti di tali parti risulta quindi essere la premessa a qualsiasi analisi degli argomenti dei ricorrenti.

228 A questo proposito il Tribunale ritiene opportuno esaminare, in primo luogo, il legame tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico nazionale o comunitario, nonché in quale misura le competenze della Comunità e dei suoi Stati membri siano vincolate dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza adottate ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

229 Tale esame determina, infatti, quello relativo alla portata del sindacato di legittimità, in particolare rispetto ai diritti fondamentali, che il Tribunale ha il compito di esercitare su atti comunitari che attuano siffatte risoluzioni e al quale si procederà quindi in secondo luogo.

230 In terzo luogo, infine, nei limiti in cui sarà accertato che essa rientra effettivamente nel suo sindacato giurisdizionale e possa comportare l'annullamento del regolamento impugnato, il Tribunale si pronuncerà sull'asserita violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti.

Sul legame tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico nazionale o comunitario

231 Si deve constatare che, dal punto di vista del diritto internazionale, gli obblighi degli Stati membri dell'ONU ai sensi della Carta delle Nazioni Unite prevalgono incontestabilmente su qualsiasi altro obbligo di diritto interno o di diritto internazionale pattizio, ivi compreso, per quelli tra di essi che sono membri del Consiglio d'Europa, sugli obblighi derivanti dalla CEDU e, per quelli tra di essi che sono anche membri della Comunità, sui loro obblighi derivanti dal Trattato CE.

232 Per quanto riguarda, in primo luogo, i rapporti tra la Carta delle Nazioni Unite e il diritto interno degli Stati membri dell'ONU, tale regola della prevalenza discende dai principi del diritto internazionale consuetudinario. A termini dell'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che codifica tali principi (e il cui art. 5 dispone che essa si applica «a qualsiasi trattato che rappresenti l'atto costitutivo di un'organizzazione internazionale e a qualsiasi trattato adottato in seno ad una organizzazione internazionale»), una parte non può invocare le disposizioni del suo diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato.

233 Per quanto riguarda, in secondo luogo, i rapporti tra la Carta delle Nazioni Unite e il diritto internazionale pattizio, tale regola di prevalenza è espressamente sancita dall'art. 103 della detta Carta, ai termini del quale «[i]n caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con la presente Carta e gli obblighi da esso assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dalla presente Carta». Conformemente all'art. 30 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, e contrariamente alle regole normalmente applicabili in caso di trattati successivi, essa si applica sia ai trattati anteriori sia ai trattati posteriori alla Carta delle Nazioni Unite. Secondo la Corte internazionale di giustizia, tutti gli accordi regionali, bilaterali e anche multilaterali, che le parti possono aver concluso, sono sempre subordinati alle disposizioni dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite [sentenza 26 novembre 1984, Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua/Stati Uniti), Racc. 1984, pag. 392, punto 107].

234 Tale prevalenza si estende alle decisioni contenute in una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, a norma dell'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite, ai termini del quale i membri dell'ONU convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza. Secondo la Corte internazionale di giustizia, conformemente al disposto dell'art. 103 della Carta, gli obblighi delle parti al riguardo prevalgono sui loro obblighi derivanti da qualsiasi altro accordo internazionale [ordinanza 14 aprile 1992 (misure provvisorie), Questioni d'interpretazione e applicazione della Convenzione di Montreal del 1971 sorte in seguito all'incidente aereo di Lockerbie (Jamahiriya araba libica/Stati Uniti d'America), Racc. 1992, pag. 16, punto 42, e ordinanza 14 aprile 1992 (misure provvisorie), Questioni d'interpretazione e applicazione della Convenzione di Montreal del 1971 sorte in seguito all'incidente aereo di Lockerbie (Jamahiriya araba libica/Regno Unito), Racc. 1992, pag. 113, punto 39].

235 Per quanto riguarda in particolare i rapporti tra gli obblighi degli Stati membri della Comunità assunti in forza della Carta delle Nazioni Unite e i loro obblighi assunti in forza del diritto comunitario, occorre aggiungere che, a termini del primo comma dell'art. 307 CE, «[l]e disposizioni del presente Trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra».

236 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, tale disposizione è diretta a precisare, conformemente ai principi del diritto internazionale, che l'applicazione del Trattato CE non pregiudica l'impegno assunto dallo Stato membro interessato di rispettare i diritti degli Stati terzi risultanti da una convenzione anteriore, e di osservare i relativi obblighi (sentenza della Corte 28 marzo 1995, causa C-324/93, Evans Medical e Macfarlan Smith, Racc. pag. I-563, punto 27; v. anche sentenze della Corte 27 febbraio 1962, causa 10/61, Commissione/Italia, Racc. pag. 1; 2 agosto 1993, causa C-158/91, Levy, Racc. pag. I-4287, e 14 gennaio 1997, causa C-124/95, Centro-Com, Racc. pag. I-81, punto 56).

237 Orbene, cinque dei sei Stati firmatari del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957, erano già membri dell'ONU alla data del 1° gennaio 1958. Quanto alla Repubblica federale di Germania, sebbene essa sia stata ufficialmente ammessa come membro dell'ONU solo il 18 settembre 1973, il suo impegno a rispettare gli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite è anch'esso anteriore alla data del 1° gennaio 1958, come risulta in particolare dall'atto finale della conferenza tenutasi a Londra dal 28 settembre al 3 ottobre 1954 (conferenza detta «delle nove potenze») e dagli accordi di Parigi del 23 ottobre 1954. Peraltro, tutti gli Stati che hanno successivamente aderito alla Comunità erano membri dell'ONU prima della loro adesione.

238 Per giunta, l'art. 224 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (divenuto art. 297 CE) è stato specificamente inserito in tale Trattato allo scopo di rispettare la regola di prevalenza sopra definita. Ai termini di tale disposizione, «[g]li Stati membri si consultano al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato comune abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere (...) per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale».

239 Le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite hanno quindi effetti vincolanti per tutti gli Stati membri della Comunità, che devono dunque, in tale qualità, prendere tutte le misure necessarie ad assicurare la loro esecuzione (conclusioni dell'avvocato generale Jacobs relative alla sentenza della Corte 30 luglio 1996, causa C-84/95, Bosphorus, Racc. pag. I-3953, in particolare pag. I-3956, paragrafo 2, e alla sentenza della Corte 27 febbraio 1997, causa C-177/95, Ebony Maritime e Loten Navigation, Racc. pag. I-1111, in particolare pag. I-1115, paragrafo 27).

240 Da quanto precede discende altresì che, tanto in esecuzione delle norme di diritto internazionale generale quanto in esecuzione delle disposizioni specifiche del Trattato, gli Stati membri hanno la facoltà, e anche l'obbligo, di disapplicare qualsiasi disposizione di diritto comunitario, seppur di diritto primario o un principio generale di tale diritto, che ostacoli la buona esecuzione dei loro obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite.

241 Infatti, nella sentenza Centro-Com, punto 236 supra, la Corte ha specificamente dichiarato che provvedimenti nazionali che contrastano con l'art. 113 del Trattato CE sono giustificati alla luce dell'art. 234 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 307 CE) soltanto se sono necessari per consentire allo Stato membro interessato di adempiere gli obblighi ad esso incombenti in base alla Carta delle Nazioni Unite e ad una risoluzione del Consiglio di Sicurezza.

242 Per contro, discende dalla giurisprudenza (v. sentenza Dorsch Consult/Consiglio e Commissione, punto 82 supra, punto 74) che, a differenza dei suoi Stati membri, la Comunità in quanto tale non è direttamente vincolata alla Carta delle Nazioni Unite e pertanto non è tenuta, in base ad un obbligo di diritto internazionale pubblico generale, ad accettare ed applicare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, conformemente all'art. 25 della detta Carta. Il motivo di ciò è che la Comunità né è membro dell'ONU, né è destinataria delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, né subentra nei diritti e negli obblighi dei suoi Stati membri ai sensi del diritto internazionale pubblico.

243 Ciò posto, la Comunità deve essere considerata vincolata agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, alla stessa stregua dei suoi Stati membri, in base allo stesso Trattato che la istituisce.

244 A questo proposito è pacifico che, al momento di sottoscrivere il Trattato che istituisce la Comunità economica europea, gli Stati membri erano vincolati ai loro impegni derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite.

245 Essi non hanno potuto, a causa di un negozio concluso tra loro, trasferire alla Comunità più poteri di quanti ne avessero né sottrarsi agli obblighi esistenti nei confronti di paesi terzi in base alla detta Carta (v., per analogia, sentenza della Corte 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, International Fruit Company e a., Racc. pag. 1219; in prosieguo: la «sentenza International Fruit», punto 11).

246 Al contrario, la loro intenzione di rispettare gli impegni derivanti da tale Carta si desume dalle disposizioni dello stesso Trattato che istituisce la Comunità economica europea ed è resa manifesta in particolare dai suoi artt. 224 e 234, primo comma (v., per analogia, sentenza International Fruit, punti 12 e 13, e conclusioni dell'avvocato generale Mayras relative a tale sentenza, Racc. pag. 1231, in particolare pag. 1237).

247 Quest'ultima disposizione, benché parli unicamente degli obblighi degli Stati membri, implica l'obbligo delle istituzioni della Comunità di non ostacolare l'adempimento degli impegni degli Stati membri derivanti dalla detta Carta (sentenza della Corte 14 ottobre 1980, causa 812/79, Burgoa, Racc. pag. 2787, punto 9).

248 Occorre altresì sottolineare che, poiché le competenze necessarie all'attuazione degli impegni degli Stati membri derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite sono state trasferite alla Comunità, gli Stati membri si sono obbligati, in diritto internazionale pubblico, a che la Comunità stessa le eserciti a tal fine.

249 Ciò premesso, occorre rammentare, da un lato, che, a termini dell'art. 48, n. 2, della Carta delle Nazioni Unite, le decisioni del Consiglio di Sicurezza sono eseguite dai

membri delle Nazioni Unite «direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano Membri», e, dall'altro, che secondo la giurisprudenza (sentenze Poulsen e Diva Navigation, punto 210 supra, punto 9, e Racke, punto 210 supra, punto 45; v., anche, sentenza della Corte 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1337, punto 22), le competenze della Comunità devono venir esercitate nel rispetto del diritto internazionale e che, perciò, il diritto comunitario va interpretato, e la sua sfera d'applicazione circoscritta, alla luce delle norme pertinenti del diritto internazionale.

250 Gli Stati membri, nell'attribuire tali competenze alla Comunità, hanno dunque segnato la loro volontà di vincolarla agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite (v., per analogia, sentenza International Fruit, punto 15).

251 Dopo l'entrata in vigore del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, il trasferimento di competenze, nei rapporti tra gli Stati membri e la Comunità, si è concretato in vari modi nell'ambito dell'attuazione dei loro impegni derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite (v., per analogia, sentenza International Fruit, punto 16).

252 È così, in particolare, che l'art. 228 A del Trattato CE (divenuto art. 301 CE) è stato inserito nel Trattato, dal Trattato sull'Unione europea, per dare un fondamento specifico alle sanzioni economiche che la Comunità, unica competente in materia di politica commerciale comune, può essere indotta a prendere nei confronti di paesi terzi per ragioni politiche definite dai suoi Stati membri nell'ambito della PESC, sovente in applicazione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza che impone loro l'adozione di sanzioni del genere.

253 Ne deriva che, in tutti i casi in cui, in forza del Trattato CE, la Comunità ha assunto competenze precedentemente esercitate dagli Stati membri nell'ambito di applicazione della Carta delle Nazioni Unite, le disposizioni di questa hanno per effetto di vincolare la Comunità [v., per analogia, per sapere se la Comunità è vincolata dall'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) del 1947, sentenza International Fruit, punto 18; v. anche, in quanto riconosce che la Comunità esercita una competenza vincolata quando esegue un provvedimento di embargo commerciale decretato da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, sentenza Dorsch Consult/Consiglio e Commissione, punto 82 supra, punto 74].

254 Al termine di questo ragionamento, occorre considerare, da un lato, che la Comunità non può violare gli obblighi incombenti ai propri Stati membri in forza della Carta delle Nazioni Unite né ostacolare la loro esecuzione e, dall'altro, che essa è tenuta, a norma del suo stesso Trattato istitutivo, ad adottare, nell'esercizio delle proprie competenze, tutte le disposizioni necessarie per consentire ai propri Stati membri di conformarsi a tali obblighi.

255 Orbene, nella fattispecie, il Consiglio ha constatato, nella posizione comune 2002/402, adottata in esecuzione delle disposizioni del titolo V del Trattato UE, che un'azione della Comunità, nei limiti dei poteri ad essa attribuiti dal Trattato CE, era necessaria per attuare determinate misure restrittive nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell'organizzazione Al-Qaeda nonché dei talibani e altre persone, gruppi, imprese ed entità associate, conformemente alle risoluzioni 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002) del Consiglio di Sicurezza.

256 La Comunità ha attuato tali misure mediante l'adozione del regolamento impugnato. Come già dichiarato al precedente punto 170, essa era competente ad adottare tale atto sulla base degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE.

257 Occorre quindi riconoscere la fondatezza degli argomenti dedotti dalle istituzioni, riassunti supra al punto 206, tenendo presente che non è in forza del diritto internazionale generale, come sostengono le parti, bensì in forza dello stesso Trattato CE che la Comunità era tenuta a dare esecuzione alle risoluzioni controverse del Consiglio di Sicurezza, nell'ambito delle sue competenze.

258 Per contro, gli argomenti dei ricorrenti fondati, da un lato, sull'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario rispetto all'ordinamento giuridico creato dalle Nazioni Unite e, dall'altro, sulla necessità di un'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza nel diritto interno degli Stati membri, conformemente alle disposizioni costituzionali e ai principi generali di tale diritto, devono essere respinti.

259 L'argomento che i ricorrenti deducono dalla mancata conformità delle risoluzioni controverse del Consiglio di Sicurezza alle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite stessa non si può dissociare dai loro argomenti attinenti, da un lato, al sindacato giurisdizionale che il Tribunale avrebbe il compito di esercitare su atti comunitari che eseguono tali risoluzioni e, dall'altro, all'asserita violazione dei diritti fondamentali degli interessati. Esso sarà pertanto esaminato insieme a questi altri argomenti.

Sulla portata del controllo di legittimità il cui esercizio spetta al Tribunale

260 In via preliminare, occorre rammentare che la Comunità europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato e che quest'ultimo ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni (sentenze della Corte 23 aprile 1986, causa 294/83, Les Verts/Parlamento, Racc. pag. 1339, punto 23; 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Racc. pag. 4199, punto 16, e 23 marzo 1993, causa C-314/91, Weber/

Parlamento, Racc. pag. I-1093, punto 8; sentenza del Tribunale 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Martinez e a./Parlamento, Racc. pag. II-2823, punto 48; v. anche parere della Corte 14 dicembre 1991, 1/91, Racc. pag. I-6079, punto 21).

261 Come la Corte ha ripetutamente dichiarato (sentenza 15 maggio 1986, causa C-222/84, Johnston, punto 18; v., anche, sentenze della Corte 3 dicembre 1992, causa C-97/91, Oleifici Borelli/Commissione, Racc. pag. I-6313, punto 14; 11 gennaio 2001, causa C-1/99, Kofisa Italia, Racc. pag. I-207, punto 46; Commissione/Austria, punto 192 supra, punto 45, e 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, Racc. pag. I-6677, punto 39), «[i]l sindacato giurisdizionale (...) costituisce espressione di un principio giuridico generale su cui sono basate le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri [... e che] è stato del pari sancito dagli artt. 6 e 13 della [CEDU]».

262 Nella fattispecie, tale principio si esprime nel diritto che conferisce ai ricorrenti l'art. 230, quarto comma, CE di sottoporre al controllo del Tribunale la legittimità del regolamento impugnato, purché li riguardi direttamente ed individualmente, e di dedurre a sostegno del loro ricorso qualsiasi motivo relativo all'incompetenza, alla violazione delle forme sostanziali, alla violazione del Trattato CE o di qualsiasi norma di diritto riguardante la sua applicazione, o a uno sviamento di potere.

263 La questione che si pone nella fattispecie è però quella di sapere se esistano limiti strutturali, imposti dal diritto internazionale generale o dal Trattato CE stesso, al sindacato giurisdizionale che il Tribunale ha il compito di esercitare su tale regolamento.

264 Occorre infatti ricordare che il regolamento impugnato, adottato alla luce della posizione comune 2002/402, costituisce l'attuazione, a livello comunitario, dell'obbligo che incombe agli Stati membri, in quanto membri dell'ONU, di dare esecuzione, eventualmente mediante un atto comunitario, alle sanzioni contro

Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda, i talibani e altri persone, gruppi, imprese ed entità associati, che sono state decise e poi inasprite da varie risoluzioni del Consiglio di Sicurezza adottate in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. I 'considerando' di tale regolamento fanno espresso riferimento alle risoluzioni 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002).

265 Ciò premesso, come sostengono a giusto titolo le istituzioni, queste ultime hanno agito in base ad una competenza vincolata, sicché esse non disponevano di alcun margine di discrezionalità autonomo. In particolare, esse non potevano né modificare direttamente il contenuto delle risoluzioni di cui trattasi né prevedere un meccanismo che potesse dar luogo ad una modifica del genere.

266 Qualsiasi controllo della legittimità interna del regolamento impugnato, in particolare rispetto alle disposizioni o ai principi generali del diritto comunitario in materia di tutela dei diritti fondamentali, implicherebbe dunque la verifica da parte del Tribunale, in via incidentale, della legittimità delle dette risoluzioni. Nell'ipotesi in esame, infatti, la fonte dell'illegittimità fatta valere dai ricorrenti non andrebbe ricercata nell'adozione del regolamento impugnato, ma nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che hanno decretato le sanzioni (v., per analogia, sentenza Dorsch Consult/Consiglio e Commissione, punto 82 supra, punto 74).

267 In particolare, qualora il Tribunale, conformemente alla domanda dei ricorrenti, dovesse annullare il regolamento impugnato benché tale atto risulti essere imposto dal diritto internazionale, in ragione del fatto che esso viola i diritti fondamentali dei ricorrenti tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario, tale annullamento implicherebbe, indirettamente, che le risoluzioni stesse del Consiglio di sicurezza di cui trattasi violano i detti diritti fondamentali. In altre parole, i ricorrenti chiedono al Tribunale di dichiarare implicitamente che la norma di diritto internazionale controversa pregiudica i diritti fondamentali della persona, tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario.

268 Le istituzioni e il Regno Unito invitano il Tribunale a declinare per principio qualunque competenza a procedere a un siffatto controllo indiretto della legittimità di tali risoluzioni che, in quanto norme di diritto internazionale vincolanti per gli Stati membri della Comunità, s'imporrebbero nei suoi confronti come nei confronti di tutte le istituzioni della Comunità. Tali parti ritengono, in sostanza, che il controllo del Tribunale dovrebbe limitarsi, da un lato, alla verifica del rispetto delle regole di forma, di procedura e di competenza che s'imponevano, nella fattispecie, alle istituzioni comunitarie e, dall'altro, alla verifica dell'adeguatezza e della proporzionalità dei provvedimenti comunitari controversi rispetto alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che essi attuano.

269 Si deve riconoscere che una siffatta limitazione di competenze s'impone come corollario dei principi sopra esposti, nell'ambito dell'esame dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario.

270 Come già esposto, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza controverse sono state adottate in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. In tale contesto, la determinazione di ciò che costituisce una minaccia contro la pace e la sicurezza internazionale, nonché dei provvedimenti necessari a mantenerle o a ristabilirle, rientra nell'esclusiva responsabilità del Consiglio di Sicurezza e sfugge, in quanto tale, alla competenza delle autorità e dei giudici nazionali comunitari, fatto salvo unicamente il diritto naturale di legittima difesa, individuale o collettiva, di cui all'art. 51 della detta Carta.

271 Dal momento che, agendo in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza, tramite il suo comitato per le sanzioni, decide che i capitali di determinate persone o entità devono essere congelati, la sua decisione s'impone a tutti i membri delle Nazioni Unite, a norma dell'art. 48 della Carta.

272 Alla luce di quanto esposto ai precedenti punti 243-254, l'affermazione di una competenza del Tribunale a controllare in via incidentale la legittimità di una decisione del genere in base allo standard di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento giuridico comunitario non può quindi giustificarsi né sulla base del diritto internazionale né sulla base del diritto comunitario.

273 Da un lato, una competenza del genere sarebbe incompatibile con gli impegni assunti dagli Stati membri in base alla Carta delle Nazioni Unite, in particolare ai suoi artt. 25, 48 e 103, nonché con l'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

274 Dall'altro, una tale competenza sarebbe contraria sia alle disposizioni del Trattato CE, in particolare agli artt. 5 CE, 10 CE, 297 CE e 307, primo comma, CE, sia a quelle del Trattato UE, in particolare all'art. 5 UE, ai sensi del quale il giudice comunitario esercita le proprie attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti dalle disposizioni dei Trattati CE e UE. Essa sarebbe, inoltre, incompatibile con il principio secondo il quale le competenze della Comunità e, pertanto, quelle del Tribunale devono venir esercitate nel rispetto del diritto internazionale (sentenze Poulsen e Diva Navigation, punto 210 supra, punto 9, e Racke, punto 210 supra, punto 45).

275 Occorre aggiungere che, alla luce in particolare dell'art. 307 CE e dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, il fatto che siano menomati i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario, o i principi di tale ordinamento, non può sminuire la validità di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza né la sua efficacia nel territorio della Comunità (v., per analogia, sentenze della Corte Internationale Handelsgesellschaft, punto 190 supra, punto 3; 8 ottobre 1986, causa 234/85, Keller, Racc. pag. 2897, punto 7, e 17 ottobre 1989, cause riunite 97/87-99/87, Dow Chemical Ibérica e a./Commissione, Racc. pag. 3165, punto 38).

276 Si deve dunque considerare che le controverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza si sottraggono in via di principio al sindacato giurisdizionale del Tribunale e che quest'ultimo non ha il potere di rimettere in causa, seppur in via incidentale, la loro legittimità alla luce del diritto comunitario. Al contrario, il Tribunale è tenuto, per quanto possibile, ad interpretare e applicare tale diritto in modo che sia compatibile con gli obblighi degli Stati membri derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite.

277 Il Tribunale ha tuttavia il potere di controllare, in via incidentale, la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza controverse alla luce dello ius cogens, inteso come un ordinamento pubblico internazionale che s'impone nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale, compresi gli organi dell'ONU, e al quale non è possibile derogare.

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

279 La Carta delle Nazioni Unite stessa presuppone del resto l'esistenza di principi imperativi di diritto internazionale e, in particolare, la tutela dei diritti fondamentali della persona umana. Nel preambolo della Carta, i popoli delle Nazioni Unite si sono infatti dichiarati risoluti a «riaffermare la [loro] fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana». Si evince inoltre dal primo capitolo della Carta, intitolato «Fini e principi», che le Nazioni Unite hanno

tra l'altro lo scopo di incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

280 Tali principi s'impongono sia ai membri dell'ONU sia ai suoi organi. Infatti, a termini dell'art. 24, n. 2, della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza deve, nell'adempiere i suoi compiti inerenti alla responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, agire «in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite». I poteri sanzionatori che il Consiglio di Sicurezza possiede nell'esercizio di tale responsabilità devono quindi essere usati nel rispetto del diritto internazionale e, in particolare, dei fini e dei principi delle Nazioni Unite.

281 Il diritto internazionale consente così di considerare che esiste un limite al principio dell'effetto vincolante delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza: esse devono rispettare le norme imperative fondamentali dello ius cogens. In caso contrario, per quanto improbabile, esse non vincolerebbero gli Stati membri dell'ONU né, pertanto, la Comunità.

282 Il sindacato giurisdizionale incidentale esercitato dal Tribunale nell'ambito di un ricorso di annullamento di un atto comunitario adottato, senza esercizio di alcun margine discrezionale, allo scopo di attuare una risoluzione del Consiglio di Sicurezza può dunque estendersi all'eventuale verifica del rispetto delle norme superiori del diritto internazionale appartenenti allo ius cogens e, in particolare, delle norme imperative che riguardano la tutela universale dei diritti dell'uomo, cui né gli Stati membri né le organizzazioni dell'ONU possono derogare, poiché esse costituiscono «principi inderogabili del diritto internazionale consuetudinario» (parere consultivo della Corte internazionale di giustizia 8 luglio 1996, Liceità della minaccia o dell'impiego di armi nucleari, Racc. 1996, pag. 226, punto 79; v, altresì, in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Jacobs relative alla sentenza Bosphorus, punto 239 supra, paragrafo 65).

283 È alla luce di tali considerazioni generali che occorre esaminare i motivi relativi alla violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti.

Sulle asserite violazioni dei diritti fondamentali dei ricorrenti

284 Gli argomenti elaborati dai ricorrenti in ordine all'asserita violazione dei loro diritti fondamentali possono essere rubricati sotto tre voci: violazione dei loro diritti a disporre dei propri beni, violazione dei diritti della difesa e violazione del loro diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

— Sull'asserita violazione del diritto dei ricorrenti di disporre dei propri beni

285 I ricorrenti lamentano una violazione del loro diritto di disporre dei propri beni tutelato dall'ordinamento giuridico comunitario.

286 Tuttavia, poiché la pretesa violazione deriverebbe esclusivamente dal congelamento dei capitali dei ricorrenti, deciso dal Consiglio di Sicurezza tramite il suo comitato per le sanzioni e attuato nella Comunità dal regolamento impugnato senza esercizio di alcun potere discrezionale, in linea di massima è solo in base allo standard di tutela universale dei diritti fondamentali della persona umana che rientrano nello ius cogens che occorre esaminare le censure sollevate dal ricorrente, conformemente ai principi già definiti in precedenza.

287 Poiché la portata e l'intensità del congelamento dei capitali dei ricorrenti sono variate nel corso del tempo (v., in successione, l'art. 2 del regolamento n. 467/2001, l'art. 2 del regolamento n. 881/2002 nella sua versione originaria e, infine, l'art. 2 bis del regolamento impugnato, come inserito dall'art. 1 del regolamento n. 561/2003),

occorre peraltro precisare che, nell'ambito del presente ricorso di annullamento, il sindacato giurisdizionale del Tribunale deve riguardare unicamente lo stato della normativa attualmente in vigore. Infatti, in sede di contenzioso di annullamento, il giudice comunitario tiene normalmente conto degli avvenimenti che incidono, in corso di causa, sull'oggetto stesso della controversia, quali l'abrogazione, la proroga, la sostituzione o la modifica dell'atto impugnato (v., oltre alle sentenze Alpha Steel/Commissione, Fabrique de fer de Charleroi e Dillinger Hüttenwerke/Commissione e CCRE/Commissione, punto 72 supra, l'ordinanza della Corte 8 marzo 1993, causa C-123/92, Lezzi Pietro/Commissione, Racc. pag. I-809, punti 8-11). Tutte le parti si sono dichiarate d'accordo sul punto all'udienza.

288 Occorre dunque valutare se il congelamento dei capitali previsto dal regolamento impugnato, come modificato dal regolamento n. 561/2003 e, indirettamente, dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza attuate da tali regolamenti, violi i diritti fondamentali dei ricorrenti.

289 Secondo il Tribunale, non è questo il caso della presente fattispecie alla luce dello standard di tutela universale dei diritti fondamentali della persona umana appartenenti allo ius cogens, senza che in questa sede occorra distinguere tra la situazione dell'entità Al Barakaat, come persona giuridica, e quella del sig. Yusuf, come persona fisica.

290 A questo proposito occorre sottolineare anzitutto che il regolamento impugnato, nella versione modificata dal regolamento n. 561/2003, adottato in seguito alla risoluzione 1452 (2002) del Consiglio di Sicurezza, prevede, tra altre deroghe ed esenzioni, che, su richiesta degli interessati, e salvo espressa opposizione del comitato per le sanzioni, le autorità nazionali competenti dichiarino che il congelamento dei capitali non si applica ai capitali necessari per coprire le spese di base, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, affitti o ipoteche, medicinali e cure mediche, imposte, premi assicurativi e servizi pubblici (v. supra, punto 40). Inoltre, i capitali necessari per coprire qualsiasi altra «spesa straordinaria» possono ormai essere scongelati mediante espressa autorizzazione del comitato per le sanzioni.

291 Le espresse possibilità di esenzioni e di deroghe che accompagnano il congelamento dei capitali delle persone iscritte nell'elenco del comitato per le sanzioni dimostrano chiaramente che tale misura non ha né lo scopo né l'effetto di assoggettare tali persone ad un trattamento disumano o degradante.

292 Inoltre, occorre rilevare che, sebbene l'art. 17, n. 1, della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, disponga che «[o]gni individuo ha il diritto ad avere una proprietà sua personale o in comune con altri», l'art. 17, n. 2, della detta Dichiarazione universale precisa che «[n]essun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua proprietà».

293 Quindi, nei limiti in cui il rispetto del diritto alla proprietà privata debba essere considerato facente parte delle norme imperative del diritto internazionale generale, solo una privazione arbitraria di tale diritto potrebbe, in ogni caso, essere considerata contraria allo ius cogens.

294 Orbene, si deve constatare che i ricorrenti non sono stati arbitrariamente privati di tale diritto.

295 Infatti, in primo luogo, il congelamento dei loro capitali è un aspetto delle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza contro Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda, i talibani e altre persone, gruppi, imprese ed entità associati.

296 A questo proposito va sottolineata l'importanza della lotta contro il terrorismo internazionale e la legittimità di una tutela delle Nazioni Unite contro gli intrighi di organizzazioni terroristiche.

297 Nel preambolo della risoluzione 1390 (2002), il Consiglio di Sicurezza ha in particolare condannato categoricamente gli attacchi terroristici commessi l'11 settembre 2001, dichiarandosi determinato a prevenire qualsiasi atto di questo tipo; ha preso atto che Osama bin Laden e la rete Al-Qaeda proseguivano le loro attività di sostegno al terrorismo internazionale; ha condannato la rete Al-Qaeda e i gruppi terroristici associati per gli innumerevoli atti terroristici criminali da essi commessi con lo scopo di uccidere molti civili innocenti e di distruggere beni e ha nuovamente riaffermato che gli atti di terrorismo internazionale costituivano una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

298 È alla luce di tali circostanze che riveste un'importanza significativa l'obiettivo perseguito dalle sanzioni, che è segnatamente quello, ai sensi della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 28 settembre 2001, 1373 (2001), cui rinvia il terzo 'considerando' del regolamento impugnato, di lottare con tutti i mezzi, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale da parte di atti di terrorismo. Le misure di cui trattasi perseguirebbero quindi un obiettivo d'interesse generale fondamentale per la comunità internazionale.

299 In secondo luogo, il congelamento dei capitali è una misura cautelare che, a differenza di una confisca, non lede la sostanza stessa del diritto di proprietà degli interessati sulle loro disponibilità finanziarie, ma soltanto il loro utilizzo.

300 In terzo luogo, le controverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza prevedono un meccanismo di riesame periodico del regime generale delle sanzioni (v. precedenti punti 16, 26 e 37 e successivo punto 313).

301 In quarto luogo, come sarà di seguito esposto, la normativa di cui trattasi predispone una procedura che consente agli interessati di sottoporre in qualsiasi momento il loro caso al comitato per le sanzioni ai fini di un riesame, attraverso l'intermediazione dello Stato membro di loro nazionalità o di loro residenza.

302 Tenuto conto di tali circostanze, il congelamento dei capitali delle persone ed entità sospettate, in base alle informazioni comunicate dagli Stati membri delle Nazioni Unite e controllate dal Consiglio di Sicurezza, di essere legate ad Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai talibani e di avere partecipato al finanziamento, alla pianificazione, alla preparazione o all'esecuzione di atti terroristici non può passare per una lesione arbitraria, inadeguata o sproporzionata dei diritti fondamentali degli interessati.

303 Discende da quanto precede che gli argomenti che i ricorrenti traggono dall'asserita violazione dei loro diritti a disporre dei propri beni devono essere respinti.

— Sull'asserita violazione dei diritti della difesa

304 Gli argomenti che i ricorrenti deducono dall'asserita violazione dei diritti della difesa riguardano essenzialmente il fatto che non sarebbero stati ascoltati né messi in grado di difendersi prima dell'adozione delle sanzioni decretate nei loro confronti. Ciò premesso, i ricorrenti sottolineano che non sono stati informati né dei motivi né delle giustificazioni di tali sanzioni.

305 A tale proposito bisogna distinguere tra il preteso diritto dei ricorrenti di essere ascoltati dal comitato per le sanzioni prima dalla loro inclusione nell'elenco delle persone i cui capitali devono essere congelati in esecuzione delle risoluzioni controverse del Consiglio di Sicurezza e il loro preteso diritto di essere ascoltati dalle istituzioni comunitarie prima dell'adozione del regolamento impugnato.

306 Per quanto riguarda, in primo luogo, il preteso diritto dei ricorrenti di essere ascoltati dal comitato per le sanzioni prima dalla loro inclusione nell'elenco delle persone i cui capitali devono essere congelati in esecuzione delle risoluzioni controverse del Consiglio di Sicurezza, si deve constatare che un siffatto diritto non è previsto dalle risoluzioni di cui trattasi.

307 Peraltro, nessuna norma imperativa appartenente all'ordinamento pubblico internazionale sembra imporre una preventiva audizione degli interessati in circostanze analoghe a quelle della fattispecie, in cui il Consiglio di Sicurezza, agendo sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, decide, tramite il suo comitato per le sanzioni, che i capitali di taluni individui o entità sospettati di contribuire al finanziamento del terrorismo internazionale debbano essere congelati.

308 È indubbio, del resto, che un'audizione dei ricorrenti precedente alla loro inclusione nel detto elenco avrebbe compromesso l'efficacia delle sanzioni e si sarebbe quindi rivelata incompatibile con l'obiettivo d'interesse generale perseguito. Una misura di congelamento dei capitali deve, per sua stessa natura, poter beneficiare di un effetto sorpresa e applicarsi con effetto immediato. Pertanto, una misura del genere non può essere preventivamente notificata prima di essere attuata.

309 Bisogna nondimeno rilevare che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza controverse, e i successivi regolamenti che hanno dato loro attuazione all'interno della Comunità, sebbene non prevedano un diritto di audizione individuale, instaurano un meccanismo di riesame delle situazioni individuali, prevedendo che gli interessati possano rivolgersi al comitato per le sanzioni, ricorrendo alle loro autorità nazionali, allo scopo di ottenere la propria cancellazione dall'elenco delle persone colpite dalle sanzioni oppure una deroga al congelamento dei capitali (v., in particolare, precedenti punti 11, 21, 36 e 38-40).

310 Il comitato per le sanzioni è un organo ausiliario del Consiglio di Sicurezza, composto da rappresentanti degli Stati che sono membri del Consiglio di Sicurezza. Esso è diventato un importante organo permanente responsabile della supervisione quotidiana dell'applicazione delle sanzioni e può promuovere un'interpretazione e un'applicazione coerenti delle risoluzioni da parte della comunità internazionale (conclusioni dell'avvocato generale Jacobs relative alla sentenza Bosphorus, punto 189 supra, paragrafo 46).

311 Per quanto riguarda, in particolare, una richiesta di riesame di un caso individuale, al fine di ottenere la cancellazione dell'interessato dall'elenco delle persone colpite dalle sanzioni, le «direttive per la condotta dei lavori del [comitato delle sanzioni]», adottate il 7 novembre 2002 e emendate il 10 aprile 2003 (v. precedente punto 67), prevedono, al punto 7, quanto segue:

«a) Fermi restando i procedimenti pendenti, un richiedente [persona, gruppo, impresa o entità incluso nell'elenco riepilogativo del comitato] può presentare al governo del paese di residenza o cittadinanza una richiesta di riesame del suo caso. A tal fine, il richiedente deve giustificare la sua domanda di cancellazione dall'elenco, fornire le informazioni pertinenti e chiedere un sostegno a tale richiesta.

b) Il governo cui è presentata la richiesta (il "governo interpellato") esamina tutte le informazioni pertinenti e contatta in forma bilaterale il governo o i governi che ha o hanno proposto l'iscrizione nell'elenco (il "governo o i governi proponenti") per richiedere ulteriori informazioni e consultarsi sulla richiesta di cancellazione dall'elenco.

c) Anche il governo o i governi che avevano originariamente chiesto l'iscrizione possono chiedere ulteriori informazioni al paese di residenza o di cittadinanza del richiedente. Il governo interpellato e il governo o i governi proponenti possono, all'occorrenza, consultare il presidente del comitato nel corso di tali consultazioni bilaterali.

d) Qualora il governo interpellato, dopo aver esaminato le informazioni integrative, desideri accogliere una richiesta di cancellazione dall'elenco, deve

cercare di convincere il governo o i governi proponenti a presentare al comitato, congiuntamente o separatamente, una richiesta di cancellazione. Il governo interpellato può presentare al comitato una richiesta di cancellazione non accompagnata da una richiesta del governo o dei governi proponenti, nell'ambito del procedimento di approvazione tacita.

e) Il comitato adotta le sue decisioni all'unanimità. Qualora il comitato non raggiunga l'unanimità su una determinata questione, il presidente dà inizio a ulteriori consultazioni se, a suo giudizio, potranno facilitare l'accordo. Qualora, dopo tali consultazioni, non si raggiunga ancora l'unanimità, la questione può essere sottoposta al Consiglio di sicurezza. Data la specificità dell'informazione, il presidente può incoraggiare gli scambi bilaterali tra gli Stati membri interessati al fine di chiarire la questione prima di adottare una decisione».

312 Il Tribunale constata che, adottando tali direttive, il Consiglio di Sicurezza ha voluto tener conto, per quanto possibile, dei diritti fondamentali delle persone incluse nell'elenco del comitato per le sanzioni e in particolare dei diritti della difesa.

313 L'importanza che il Consiglio di Sicurezza attribuisce al rispetto di tali diritti si evince d'altro canto chiaramente dalla sua risoluzione del 30 gennaio 2004, 1526 (2004), che mira, da un lato, a perfezionare l'attuazione delle misure imposte al punto 4, lett. b), della risoluzione 1267 (1999), al paragrafo 8, lett. c), della risoluzione 1333 (2000) e ai paragrafi 1 e 2 della risoluzione 1390 (2002), e, dall'altro, a rafforzare il mandato del comitato per le sanzioni. Ai sensi del paragrafo 18 della risoluzione 1526 (2004), il Consiglio di Sicurezza «incoraggia vivamente tutti gli Stati a comunicare, per quanto possibile, alle persone o entità incluse nell'elenco del [comitato per le sanzioni] le misure adottate [contro di loro], le direttive del [comitato per le sanzioni] e la risoluzione 1452 (2002)». Secondo il punto 3 della risoluzione 1526 (2004), tali misure saranno nuovamente perfezionate entro diciotto mesi, o prima se necessario.

314 Certamente la procedura sopra descritta non conferisce direttamente agli interessati stessi il diritto di farsi ascoltare dal comitato per le sanzioni, unica autorità competente a pronunciarsi, su richiesta di uno Stato, sul riesame dei loro casi, che dipendono quindi, essenzialmente, dalla tutela diplomatica che gli Stati accordano ai propri cittadini.

315 Una siffatta limitazione del diritto di essere direttamente e personalmente ascoltati dall'autorità competente non può tuttavia essere ritenuta inammissibile alla luce delle norme imperative dell'ordinamento pubblico internazionale. Al contrario, trattandosi di confutare il merito di decisioni che dispongono il congelamento dei capitali di persone o entità sospettate di contribuire al finanziamento del terrorismo internazionale, adottate dal Consiglio di Sicurezza tramite il suo comitato per le sanzioni, ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, in base ad informazioni comunicate dagli Stati e dalle organizzazioni regionali, è normale che il diritto degli interessati di essere ascoltati sia strutturato nell'ambito di un procedimento amministrativo a vari livelli in cui le autorità nazionali di cui all'allegato II del regolamento impugnato svolgono un ruolo essenziale.

316 Lo stesso diritto comunitario riconosce d'altro canto la legittimità di un'organizzazione procedurale di tal genere, in relazione a sanzioni economiche che riguardano dei privati (v., per analogia ordinanza «Invest» Import und Export e Invest Commerce/Commissione, punto 85 supra).

317 Va aggiunto che, come giustamente rilevato dal Regno Unito all'udienza, gli interessati hanno la possibilità di proporre un ricorso giurisdizionale fondato sul diritto interno, e persino direttamente sul regolamento impugnato e sulle risoluzioni pertinenti del Consiglio di Sicurezza da esso attuate, contro un eventuale rifiuto abusivo dell'autorità nazionale competente di sottoporre il loro caso al comitato per le sanzioni al fine di un riesame (v., per analogia, ordinanza del presidente del Tribunale 15 maggio 2003, causa T-47/03 R, Sison/Consiglio, Racc. pag. II-2047, punto 39).

318 Nella fattispecie, del resto, i ricorrenti sono stati effettivamente ascoltati dal comitato per le sanzioni, tramite il governo svedese, e la loro audizione è stata così utile che due dei ricorrenti iniziali, i sigg. Aden e Ali, sono stati cancellati dall'elenco delle persone cui si applica il congelamento dei capitali e, di conseguenza, anche dall'elenco dell'allegato I del regolamento impugnato (v. precedenti punti 33-35). A questo proposito occorre citare il punto 11 della relazione 2002 del comitato per le sanzioni:

«Nella sua undicesima riunione, l'11 febbraio 2002, dopo aver esaminato due note verbali in cui la Svezia chiedeva che tre persone di nazionalità svedese e un'entità fossero soppresse dall'elenco, il comitato ha deciso di procedere ad un'approfondita analisi di tale domanda. La Svezia, invitata a partecipare alla riunione, è stata rappresentata dal direttore generale degli affari giuridici del Ministero degli Affari esteri svedese. I membri del comitato hanno riconosciuto l'importanza di trovare un equilibrio tra la rapidità e l'efficacia della lotta al terrorismo, da un lato, e la tutela dei diritti fondamentali delle persone a livello internazionale e nazionale, dall'altro. Al termine della riunione, il presidente ha organizzato, per la stampa e gli Stati membri interessati, una seduta informativa che ha attirato un vasto pubblico, dando a pensare che la questione sollevata dalla Svezia è importante anche per altri paesi».

319 Resta, comunque, che la possibilità per i ricorrenti di esprimersi utilmente circa la realtà e la pertinenza dei fatti che hanno condotto al congelamento dei loro capitali e circa gli elementi di prova ritenuti a loro carico risulta categoricamente esclusa. Questi fatti ed elementi di prova, essendo classificati come riservati o segreti dallo Stato che li ha resi noti al comitato per le sanzioni, non vengono ovviamente loro comunicati, come non vengono peraltro comunicati agli Stati membri dell'ONU destinatari delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza controverse.

320 In circostanze quali quelle della fattispecie, ove si controverte di una misura cautelare che limita la disponibilità dei beni dei ricorrenti, il Tribunale considera

tuttavia che il rispetto dei diritti fondamentali degli interessati non esige che i fatti e gli elementi di prova ritenuti a loro carico siano loro comunicati, dal momento che il Consiglio di Sicurezza o il suo comitato per le sanzioni ritengono che vi ostino motivi riguardanti la sicurezza della comunità internazionale.

321 Ne consegue che devono essere respinti gli argomenti che i ricorrenti traggono dall'asserita violazione del loro diritto di essere ascoltati dal comitato per le sanzioni prima di essere inclusi nell'elenco delle persone i cui capitali devono essere congelati in esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

322 In secondo luogo, il preteso diritto dei ricorrenti al contraddittorio prima dell'adozione del regolamento impugnato non può essere loro negato in base all'unica motivazione, fatta valere dal Consiglio e dal Regno Unito, che né la CEDU né i principi generali del diritto comunitario attribuiscono ai privati un diritto a essere ascoltati prima dell'adozione di un atto di natura normativa.

323 È vero che la giurisprudenza in materia di diritto di diritto al contraddittorio non può essere estesa alle procedure legislative comunitarie, che culminano nell'adozione di provvedimenti normativi che implicano scelte di politica economica e si applicano alla generalità degli operatori interessati (sentenza del Tribunale 11 dicembre 1996, causa T-521/93, Atlanta e a./CE, Racc. pag. II-1707, punto 70, confermata su impugnazione con sentenza della Corte 14 ottobre 1999, causa C-104/97 P, Atlanta/Comunità europea, Racc. pag. I-6983, punti 31-38).

324 Nella fattispecie, tuttavia, il regolamento impugnato non è di natura esclusivamente normativa. Pur applicandosi alla generalità degli operatori economici interessati (v. precedente punto 186), esso riguarda direttamente ed individualmente i ricorrenti, che sono peraltro indicati per nome come destinatari delle sanzioni. La giurisprudenza citata al precedente punto non è quindi pertinente.

325 Occorre dunque ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario che dev'essere garantito anche in mancanza di qualsiasi norma riguardante il procedimento di cui trattasi. Tale principio impone che i destinatari di una sanzione siano messi in condizione di esprimere la propria opinione in merito agli addebiti sui quali la sanzione si fonda (sentenze della Corte 29 giugno 1994, causa C-135/92, Fiskano/Commissione, Racc. pag. I-2885, punti 39 e 40; 24 ottobre 1996, causa C-32/95 P, Commissione/Lisrestal e a., Racc. pag. I-5373, punto 21, e 21 settembre 2000, causa C-462/98 P, Mediocurso/Commissione, Racc. pag. I-7183, punto 36).

326 Il Consiglio e la Commissione tuttavia giustamente rilevano che tale giurisprudenza è stata elaborata in settori come il diritto della concorrenza, della lotta antidumping e degli aiuti di Stato, ma anche il diritto disciplinare o la riduzione dei contributi finanziari, nei quali le istituzioni comunitarie dispongono di poteri d'indagine e istruttori estesi nonché di un ampio potere discrezionale.

327 Di fatto, secondo la giurisprudenza, il rispetto delle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico comunitario, fra cui il diritto dell'interessato a far conoscere il proprio punto di vista, è correlato all'esercizio di un potere discrezionale dell'autorità che ha emanato l'atto controverso (sentenza della Corte 21 novembre 1991, causa C-269/90, Technische Universität München, Racc. pag. I-5469, punto 14).

328 Orbene, nella fattispecie, come si evince dalle osservazioni preliminari sul legame tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario precedentemente formulate, le istituzioni comunitarie erano tenute a recepire nell'ordinamento giuridico comunitario risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e decisioni del comitato per le sanzioni che non le autorizzavano in nessun modo, in fase di concreta attuazione, a prevedere un qualunque meccanismo comunitario di esame o di riesame delle sanzioni individuali, giacché sia la sostanza delle misure controverse sia i meccanismi di riesame (v. precedenti punti 309 e

seguenti) erano interamente di competenza del Consiglio di Sicurezza e del suo comitato per le sanzioni. Di conseguenza, le istituzioni comunitarie non disponevano di alcun potere d'indagine, di alcuna possibilità di controllo dei fatti considerati dal Consiglio di Sicurezza e dal comitato per le sanzioni, di alcun margine di discrezionalità in relazione a tali fatti né di alcuna libertà discrezionale quanto all'opportunità di adottare sanzioni nei confronti dei ricorrenti. Il principio di diritto comunitario relativo al diritto al contraddittorio non si può applicare in circostanze del genere in cui un'audizione dell'interessato non potrebbe in nessun caso portare l'istituzione a rivedere la propria posizione.

329 Ne consegue che le istituzioni comunitarie non erano tenute ad ascoltare i ricorrenti prima dell'adozione del regolamento impugnato.

330 Gli argomenti che i ricorrenti deducono dalla pretesa violazione del loro diritto di essere ascoltati dalle istituzioni comunitarie prima dell'adozione del regolamento impugnato devono pertanto essere respinti.

331 Discende da quanto precede che gli argomenti dei ricorrenti relativi all'asserita violazione dei diritti della difesa devono essere respinti.

— Sull'asserita violazione del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo

332 L'esame degli argomenti dei ricorrenti in relazione all'asserita violazione del loro diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo deve tener conto delle considerazioni di ordine generale già svolte nell'ambito preliminare della verifica della portata del controllo di legittimità, in particolare alla luce dei diritti fondamentali, che il Tribunale ha il compito di esercitare sugli atti comunitari che eseguono risoluzioni del Consiglio di Sicurezza adottate in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

333 Nella fattispecie, i ricorrenti hanno potuto proporre un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale ai sensi dell'art. 230 CE.

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

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

336 Pronunciandosi a titolo di tale controllo, il Tribunale dichiara che i pretesi errori di identificazione dei ricorrenti e di due altre entità, da cui sarebbe viziato il regolamento impugnato (v. supra, punti 196 e 197), sono irrilevanti ai fini della presente controversia, poiché non è messo in discussione che i ricorrenti sono proprio, rispettivamente, una delle persone fisiche e una delle entità incluse il 9 novembre 2001 nell'elenco del comitato per le sanzioni (v. supra, punto 24). Lo stesso dicasi per il fatto che le autorità svedesi di polizia avrebbero ritenuto in regola, dopo verifica, la contabilità della seconda ricorrente (v. supra, punto 198).

337 Nell'ambito del ricorso di annullamento in esame, il Tribunale si è inoltre riconosciuto competente a controllare la legittimità del regolamento impugnato e, indirettamente, la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza di cui trattasi, alla luce delle norme superiori del diritto internazionale appartenenti allo ius cogens, segnatamente delle norme imperative sulla tutela universale dei diritti della persona umana.

338 Per contro, come già fatto presente al precedente punto 276, non spetta al Tribunale controllare indirettamente la conformità delle stesse controverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ai diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario.

339 Al Tribunale non spetta neanche verificare l'assenza di errori di valutazione dei fatti e degli elementi di prova che il Consiglio ha considerato a sostegno delle misure adottate né, fatto salvo l'ambito limitato definito al precedente punto 337, controllare indirettamente l'opportunità e la proporzionalità di tali misure. Un siffatto controllo non potrebbe essere esercitato senza sconfinare nelle prerogative del Consiglio di Sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite in materia di determinazione, in primo luogo, di una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale e, in secondo luogo, delle misure adeguate per farvi fronte o rimediarvi. Del resto, sapere se un individuo o un'organizzazione rappresenti una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, così come sapere quali misure vadano prese nei confronti degli interessati per bloccare tale minaccia, implica una valutazione politica e giudizi di valore che, in via di principio, attengono alla competenza dell'autorità cui la comunità internazionale ha affidato la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

340 Si deve quindi constatare che, nei limiti appena esposti al precedente punto 339, i ricorrenti non dispongono di alcun rimedio giurisdizionale, poiché il Consiglio di Sicurezza non ha ritenuto opportuno individuare un giudice internazionale indipendente con il compito di decidere, in diritto e in fatto, dei ricorsi diretti contro le decisioni individuali adottate dal comitato per le sanzioni.

341 Tuttavia, va necessariamente riconosciuto del pari che una lacuna del genere nella tutela giurisdizionale dei ricorrenti non è di per sé contraria allo ius cogens.

342 A questo proposito il Tribunale rileva che il diritto di adire un giudice, il cui principio è riconosciuto sia dall'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sia dall'art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, non è assoluto. Da un lato, tale diritto può essere derogato in caso di pericolo pubblico eccezionale che minaccia l'esistenza della nazione, come previsto, a determinate condizioni, dall'art. 4, n. 1, del detto Patto. Dall'altro, anche al di fuori di queste circostanze eccezionali, talune restrizioni devono considerarsi inerenti a tale diritto, come le limitazioni che la comunità delle nazioni generalmente ammette rientrino nella dottrina dell'immunità degli Stati (v., al riguardo, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze 12 luglio 2001, Principe Hans-Adam II di Liechtenstein/Germania, *Recueil des arrêts et décisions,* 2001-VIII, punti 52, 55, 59 e 68, e 21 novembre 2001, McElhinney/Irlanda, *Recueil des arrêts et décisions,* 2001-XI, in particolare punti 34-37) e delle organizzazioni internazionali (v., al riguardo, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 febbraio 1999, Waite e Kennedy/Germania, *Recueil des arrêts et décisions,* 1999-I, punti 63 e 68-73).

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

344 Una siffatta limitazione è giustificata sia in base alla natura delle decisioni che il Consiglio di Sicurezza è portato ad adottare ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite sia in base allo scopo legittimo perseguito. Nelle circostanze del caso di specie, l'interesse dei ricorrenti a ottenere che un giudice esamini nel merito la loro causa non è sufficiente a prevalere sull'interesse generale fondamentale a che la pace e la sicurezza internazionale siano mantenute a fronte di una minaccia chiaramente identificata dal Consiglio di Sicurezza, conformemente alle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. A questo proposito bisogna attribuire un'importanza significativa al fatto che, lungi dal prevedere misure dall'applicazione di durata illimitata o indeterminata, le risoluzioni via via adottate dal Consiglio di Sicurezza

hanno sempre previsto un meccanismo di riesame dell'opportunità di mantenere tali misure dopo un lasso di tempo di 12 o 18 mesi al massimo (v. precedenti punti 16, 26, 37 e 313).

345 Infine, il Tribunale rileva che, in mancanza di un giudice internazionale competente a controllare la legittimità degli atti del Consiglio di Sicurezza, la costituzione di un organo quale il comitato per le sanzioni e la possibilità, prevista dai testi, di rivolgervisi in qualsiasi momento per riesaminare ogni caso individuale, attraverso un meccanismo formalizzato che coinvolge sia il «governo interpellato» sia il «governo proponente» (v. precedenti punti 310 e 311), rappresentano un altro ragionevole rimedio per tutelare adeguatamente i diritti fondamentali dei ricorrenti riconosciuti dallo ius cogens.

346 Discende da quanto precede che gli argomenti dei ricorrenti relativi all'asserita violazione del loro diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo devono essere respinti.

347 Poiché nessuno dei motivi e degli argomenti dei ricorrenti è stato accolto, e poiché il Tribunale si ritiene sufficientemente informato dai documenti versati agli atti e dalle indicazioni fornite dalle parti all'udienza, il ricorso dev'essere respinto, senza che occorra accogliere la richiesta di audizione del primo ricorrente e di Sir Jeremy Greenstock, ex presidente del comitato per le sanzioni (v. supra, punto 199).

Sulle spese

348 Ai termini dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo

comma, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Ai sensi dell'art. 87, n. 6, in caso di non luogo a provvedere, il Tribunale decide sulle spese in via equitativa.

349 Considerate le circostanze della fattispecie e le conclusioni delle parti, si procederà ad una corretta applicazione di tali disposizioni decidendo che i ricorrenti sopporteranno, oltre alle proprie, le spese del Consiglio nonché quelle sostenute dalla Commissione fino al 10 luglio 2002, ivi comprese le spese attinenti all'istanza di provvedimenti urgenti. Il Regno Unito e la Commissione, quest'ultima per quel che riguarda il periodo successivo al 10 luglio 2002, sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione Ampliata)

dichiara e statuisce:

1) **Non occorre decidere sulle domande di annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 6 marzo 2001, n. 467, che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talibani dell'Afghanistan, e abroga il regolamento (CE) n. 337/2000, e del regolamento (CE) della Commissione 12 novembre 2001, n. 2199, che modifica per la quarta volta il regolamento n. 467/200.**

2) **Il ricorso è respinto nella parte in cui è diretto contro il regolamento (CE) del Consiglio 27 maggio 2002, n. 881, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai talibani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001.**

3) **I ricorrenti sono condannati a sopportare, oltre alle proprie, le spese del Consiglio nonché quelle sostenute dalla Commissione sino al 10 luglio 2002, ivi comprese le spese afferenti al procedimento sommario.**

4) **Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Commissione, quest'ultima per quel che riguarda il periodo successivo al 10 luglio 2002, sopporteranno le proprie spese.**

Forwood Pirrung Mengozzi

Meij Vilaras

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 settembre 2005.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J. Pirrung

Indice

Contesto normativo ..... II - 3546

Fatti ..... II - 3549

Procedimento e conclusioni delle parti ..... II - 3562

Sulle conseguenze procedurali dell'adozione del regolamento impugnato ..... II - 3568

Nel merito ..... II - 3570

1. Sul primo motivo, relativo all'incompetenza del Consiglio ad adottare il regolamento impugnato ..... II - 3570

Sulla prima parte ..... II - 3570

Argomenti delle parti ..... II - 3570

Giudizio del Tribunale ..... II - 3579

— Sul fondamento normativo del regolamento n. 467/2001 ..... II - 3579

— Sul fondamento normativo del regolamento impugnato ..... II - 3585

Sulla seconda parte ..... II - 3596

Argomenti delle parti ..... II - 3596

Giudizio del Tribunale ..... II - 3597

Sulla terza parte ..... II - 3597

Argomenti delle parti ..... II - 3597

Giudizio del Tribunale ..... II - 3598

2. Sul secondo motivo, relativo alla violazione dell'art. 249 CE ..... II - 3598

Argomenti delle parti ..... II - 3598

Giudizio del Tribunale ..... II - 3599

3. Sul terzo motivo, relativo alla violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti ... II - 3602

Argomenti delle parti ... II - 3602

Giudizio del Tribunale ... II - 3612

Osservazioni preliminari ... II - 3612

Sul legame tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico nazionale o comunitario ... II - 3614

Sulla portata del controllo di legittimità il cui esercizio spetta al Tribunale II - 3621

Sulle asserite violazioni dei diritti fondamentali dei ricorrenti ... II - 3628

— Sull'asserita violazione del diritto dei ricorrenti di disporre dei propri beni ... II - 3628

— Sull'asserita violazione dei diritti della difesa ... II - 3632

— Sull'asserita violazione del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo ... II - 3640

Sulle spese ... II - 3644