SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

12 luglio 2006 *

Nella causa T-253/02,

Chafiq Ayadi, residente a Dublino (Irlanda), rappresentato inizialmente dai sigg. A. Lyon, H. Miller, dalla sig.ra M. Willis-Stewart, solicitors, e dal sig. S. Cox, barrister, successivamente dai sigg. Lyon, Miller e Cox,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. M. Vitsentzatos e M. Bishop, in qualità di agenti,

convenuto,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuto 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,

e

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. C. Brown e M. Wilderspin, in qualità di agenti,

intervenienti,

avente ad oggetto una domanda di annullamento parziale 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) del Consiglio 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 (GU 2002, L 139, pag. 9),

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

composta dai sigg. J. Pirrung, presidente, N.J. Forwood e S.S. Papasavvas, giudici,

cancelliere: sig. J. Plingers, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 25 ottobre 2005,

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 Ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite:

«Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i Membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche».

4 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».

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

6 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 [...]».

7 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».

8 L'art. 60 CE, dispone quanto segue:

«1. 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.

2. Fatto salvo l'articolo 297 e fintantoché il Consiglio non abbia adottato misure secondo quanto disposto dal paragrafo 1, uno Stato membro può, per gravi ragioni politiche e per motivi di urgenza, adottare misure unilaterali nei confronti di un paese terzo per quanto concerne i movimenti di capitali e i pagamenti. La Commissione e gli altri Stati membri sono informati di dette misure al più tardi alla data di entrata in vigore delle medesime.

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può decidere che lo Stato membro interessato modifichi o revochi tali misure. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito ad ogni decisione presa dal Consiglio».

9 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».

10 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

11 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 ha, tra l'altro, condannato il fatto che continuino a essere ospitati e addestrati dei 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 ha deplorato che i Talibani continuino a dare rifugio a Osama bin Laden (Oussama ben Laden nella maggior parte delle versioni francesi 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 senza ulteriore ritardo alle autorità competenti colui che è chiamato Osama bin Laden. 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».

12 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 le altre risorse finanziarie di cui al citato paragrafo 4 e di esaminare le domande di deroga alle misure imposte dallo stesso paragrafo 4.

13 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, concernente 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.

14 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).

15 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 sottoposto a processo. 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 associate 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».

16 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.

17 Al paragrafo 17 della risoluzione 1333 (2000), il Consiglio di sicurezza ha richiesto a tutti gli Stati membri e a tutte le organizzazioni internazionali o regionali, tra cui l'ONU e le istituzioni specializzate, di conformarsi rigorosamente alle disposizioni di detta risoluzione, nonostante l'esistenza di qualunque diritto conferito o obbligo imposto da un accordo internazionale.

18 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.

19 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], fondi o altre risorse finanziarie, alle condizioni di cui alla [risoluzione 1333 (2000)]».

20 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).

21 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».

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

23 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».

24 Ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 467/2001, «[l]e deroghe concesse dal comitato per le sanzioni contro i talibani si applicano in tutta la Comunità».

25 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.

26 L'allegato II del regolamento n. 467/2001 contiene l'elenco delle autorità nazionali competenti ai fini dell'applicazione, specificamente, dell'art. 2, n. 3. Per l'Irlanda, tali autorità sono, da un lato, la Central Bank of Ireland, Financial Markets Department, e, dall'altro lato, il Department of Foreign Affairs, Bilateral Economic Relations Section.

27 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.

28 Il 19 ottobre 2001 il comitato per le sanzioni ha pubblicato un nuovo addendum al suo elenco dell'8 marzo 2001, che comprendeva in particolare il nome del ricorrente, identificato come persona associata a Osama bin Laden, menzionato come segue:

«Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (A. K. A. Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; A. K. A. Ayadi Chafik, Ben Muhammad; A. K. A. Aiadi, Ben Muhammad; A. K. A. Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Germany; 129 Park Road, NW8, London, England; 28 Chausse Di Lille, Moscron, Belgium; Darvingasse 1/2/58-60, Vienna, Austria; Tunisia; DOB: 21 January 1963; POB: Safais (Sfax), Tunisia».

29 Lo stesso giorno la Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 2062/2001, che ha modificato per la terza volta il regolamento (CE) n. 467/2001 (GU L 277, pag. 25). Ai sensi dell'art. 1 di tale regolamento, il nome del ricorrente è stato aggiunto all'allegato I del regolamento n. 467/2001 come segue:

«Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad) (alias Ayadi Shafik, Ben Muhammad) (alias Aiadi, Ben Muhammad) (alias Aiady, Ben

Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Monaco, Germania; 129 Park Road, NW8, Londra, Regno Unito; 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Belgio; Darvingasse 1/2/58-60, Vienna, Austria, Tunisia; nato il 21 gennaio 1963 a Sfax, Tunisia».

30 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.

31 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 associati 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.

32 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; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

33 Secondo il quarto 'considerando' di tale regolamento, le misure previste, in particolare, dalla risoluzione 1390 (2002) del Consiglio di sicurezza «ricadono nell'ambito del trattato e 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».

34 L'art. 1 del regolamento impugnato definisce i «fondi» e il «congelamento dei fondi» in termini sostanzialmente identici a quelli dell'art. 1 del regolamento n. 467/2001. Inoltre definisce ciò che si deve intendere per «risorse economiche».

35 Ai termini dell'art. 2 del regolamento impugnato:

«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».

36 Ai termini dell'art. 4 del regolamento impugnato:

«1. È vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato, diretto o indiretto, di aggirare l'articolo 2 o di promuovere le operazioni di cui all'articolo 3.

2. Qualsiasi informazione in base alla quale le disposizioni del presente regolamento sono o sono state aggirate deve essere comunicata alle autorità competenti degli Stati membri e, direttamente o attraverso dette autorità, alla Commissione».

37 Ai termini dell'art. 7, n. 2, del regolamento impugnato «[f]atti salvi i diritti e gli obblighi degli Stati membri sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite, la Commissione mantiene tutti i contatti necessari con il comitato per le sanzioni ai fini dell'effettiva applicazione del presente regolamento».

38 L'allegato I del regolamento impugnato 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 il ricorrente identificato con il nominativo di:

«Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad; alias Aiadi, Ben Muhammad; alias Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Monaco, (Germania); 129 Park Road, Londra NW8, Regno Unito; 28 Chaussée de Lille, Mouscron, (Belgio); Darvingasse 1/2/58-60, Vienna, (Austria); Tunisia nato il 21.1.1963 a Safais (Sfax), Tunisia».

39 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.

40 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.

41 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'articolo 3 della posizione comune 2002/402/PESC, la Comunità europea prevedrà le deroghe consentite dalla risoluzione 1452 (2002) del Consiglio di sicurezza.

42 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 impugnato (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.

43 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.

(...)"».

44 Il 19 maggio 2003, la Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 866/2003, recante diciottesima modifica del regolamento impugnato (GU L 124, pag. 19). Ai termini dell'art. 1 e del n. 5 dell'allegato di tale regolamento, l'allegato I del regolamento impugnato è stato modificato nel senso che la voce concernente il ricorrente (v. punto 38 qui sopra) è stata cambiata con il nominativo seguente:

«Ayadi Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq; b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad; c) Aiadi, Ben Muhammad; d) Aiady, Ben Muhammad; e) Ayadi Shafig Ben Mohamed; f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig; g) Abou El Baraa], a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Monaco, Germania; b) 129 Park Road, NW8, Londra, Regno Unito; c) 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Belgio; d) Darvingasse 1/2/58-60, Vienna, Austria; Data di nascita 21.3.1963; luogo di nascita: Sfax, Tunisia; nazionalità: tunisina, bosniaca, austriaca; passaporto n.: E 423362, rilasciato a Islamabad il 15 maggio 1988; numero d'identificazione nazionale: 1292931; informazioni complementari: il nome della madre è Medina Abid; si trova attualmente in Irlanda».

45 Il 30 gennaio 2004, la Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 180/2004, recante la ventinovesima modifica del regolamento impugnato (GU L 28, pag. 15). Ai termini dell'art 1 e del punto 4 dell'allegato di tale regolamento, l'allegato I del regolamento impugnato è stato modificato nel senso che la voce concernente il ricorrente (v. sopra, punto 38) è stata sostituita dalla seguente:

«Ayadi Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq; b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad; c) Aiadi, Ben Muhammad; d) Aiady, Ben

Muhammad; e) Ayadi Shafig Ben Mohamed; f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig; g) Abou El Baraa]; a) Helene-Meyer-Ring 10-1415, D-80809 Monaco; b) 129 Park Road, NW8, Londra, Regno Unito; c) 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Belgio; data di nascita 21 marzo 1963; luogo di nascita: Sfax, Tunisia. Nazionalità: tunisina e bosniaca. Passaporto n. E 423362, rilasciato a Islamabad il 15 maggio 1988; numero d'identificazione nazionale: 1292931; altre informazioni: nome della madre: Medina Abid; si trova attualmente in Irlanda».

46 Il 30 gennaio 2004, il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1526 (2004), che mira, da un lato, a perfezionare l'attuazione delle misure imposte al paragrafo 4, lett. b), della risoluzione 1267 (1999), al paragrafo 8, lett. c), della risoluzione 1333 (2000) e ai punti 1 e 2 della risoluzione 1390 (2002), e, dall'altro, a rafforzare il mandato del comitato per le sanzioni. Secondo il paragrafo 3 della risoluzione 1526 (2004), tali misure saranno nuovamente perfezionate entro diciotto mesi, o prima se necessario.

47 Ai termini del paragrafo 18 della risoluzione 1526 (2004), il Consiglio di sicurezza «incoraggia con vigore ogni Stato ad informare, per quanto possibile, le persone e le entità elencate sulla lista del [comitato per le sanzioni] riguardo alle misure intraprese contro di loro, alle direttive [del comitato per le sanzioni] ed alla risoluzione 1452 (2002)».

48 Il 29 luglio 2005, il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1617 (2005). Questa prevede, segnatamente, il mantenimento 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). Ai sensi del paragrafo 21 della risoluzione 1617 (2005), tali misure saranno riesaminate entro 17 mesi o prima, se necessario, per eventualmente rafforzarle.

49 Il 17 gennaio 2006, la Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 76/2006, recante sessantunesima modifica del regolamento n. 881/2002 (GU L 12, pag. 7). Ai termini dell'art 1 e del punto 8 dell'allegato di tale regolamento, l'allegato I del regolamento n. 881/2002 è modificato nel senso che la voce concernente il ricorrente (v. sopra, punto 45) è sostituita con la seguente voce:

«Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (alias (a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, (b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, (c) Aiadi, Ben Muhammad, (d) Aiady, Ben Muhammad, (e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, (f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, (g) Abou El Baraa). Indirizzo: (a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Monaco, Germania, (b) 129 Park Road, NW8, Londra, Regno Unito, (c) 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Belgio, (d) Street of Provare 20, Sarajevo, Bosnia ed Erzegovina (ultimo indirizzo registrato in Bosnia ed Erzegovina). Data di nascita: a) 21.3.1963, b) 21.1.1963. Luogo di nascita: Sfax, Tunisia. Nazionalità: (a) tunisina, (b) bosniaco-erzegovina. Passaporto n.: (a) E 423362 rilasciato a Islamabad il 15.5.1988, (b) 0841438 (passaporto della Bosnia ed Erzegovina rilasciato il 30.12.1998, scaduto il 30.12.2003. Numero d'identificazione nazionale: 1292931. Altre informazioni: (a) l'indirizzo in Belgio è una casella postale, (b) il nome del padre è Mohamed; il nome della madre è Medina Abid; c) a quanto risulta vive a Dublino, Irlanda».

Procedimento

50 Con atto registrato nella cancelleria del Tribunale il 26 agosto 2002, il sig. Ayadi ha proposto un ricorso contro il Consiglio e la Commissione mirante all'annullamento parziale del regolamento n. 881/2002.

51 Con separato atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 ottobre 2002, la Commissione sollevava eccezione di irrecevibilità ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale. Il 18 dicembre 2002 il ricorrente

depositava osservazioni in ordine alla detta eccezione. Con ordinanza 3 febbraio 2003, il Tribunale (Seconda Sezione) rigettava il ricorso come irricevibile nella parte in cui questo era diretto contro la Commissione e condannava il ricorrente alle spese relative a tale parte del ricorso.

52 Con separato atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 13 novembre 2002, il sig. Ayadi proponeva una domanda di gratuito patrocinio. Con ordinanza 3 febbraio 2003, il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ammetteva il sig. Ayadi al gratuito patrocinio.

53 Con atto registrato nella cancelleria del Tribunale l'8 gennaio 2003, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord chiedeva di intervenire nel presente procedimento a sostegno del convenuto. Con ordinanza 7 febbraio 2003, il presidente della Seconda Sezione del Tribunale autorizzava tale intervento. La parte interveniente ha depositato la sua istanza nei termini fissati.

54 Con atto registrato nella cancelleria del Tribunale il 24 luglio 2003, la Commissione chiedeva di intervenire nel presente procedimento a sostegno del convenuto. Con ordinanza 22 ottobre 2003, il presidente della Seconda Sezione del Tribunale autorizzava tale intervento ai sensi dell'art. 116, n. 6, del regolamento di procedura.

55 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso di avviare la fase orale.

56 Fatta eccezione per il Regno Unito, giustificato, all'udienza del 25 ottobre 2005 le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle loro risposte ai quesiti posti dal Tribunale.

Conclusioni delle parti

57 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare l'art. 2 e, in quanto esso si riferisca all'art. 2, l'art. 4 del regolamento impugnato;

— in via subordinata, annullare il riferimento al ricorrente nell'allegato I del regolamento impugnato;

— condannare il Consiglio alle spese.

58 All'udienza, il ricorrente ha precisato che il suo ricorso era diretto contro il regolamento impugnato solo per quanto questo lo concerna direttamente e individualmente, della qual cosa il Tribunale ha preso atto nel verbale dell'udienza.

59 Il Consiglio, sostenuto dal Regno Unito e dalla Commissione, chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese.

In fatto

60 Il ricorrente dichiara di essere cittadino tunisino e di risiedere in Irlanda dal 1997, con sua moglie, anch'essa cittadina tunisina, e i loro due figli minori, entrambi di nazionalità irlandese. I suoi conti bancari in Irlanda e nel Regno Unito sarebbero stati congelati per ordine di tali due Stati membri. Il ricorrente, che riconosce di essere stato indicato dal comitato per le sanzioni come una persona associata a Osama bin Laden, contesta il fondamento di tale indicazione, ma ammette che tale contestazione non è l'oggetto del presente ricorso.

Diritto

1. *Sulla ricevibilità*

Argomenti delle parti

61 Nella sua memoria d'intervento, il Regno Unito rileva che le risorse del ricorrente sono state congelate in applicazione del regolamento n. 467/2001. Il regolamento impugnato si sarebbe limitato a mantenere il congelamento delle sue risorse, senza quindi modificare in misura rilevante la situazione giuridica del ricorrente, come secondo giurisprudenza (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 9). In tale contesto, il Regno Unito sostiene che il ricorrente avrebbe dovuto impugnare il regolamento n. 467/2001 e che il presente ricorso, formulato contro il regolamento impugnato, è fuori dai termini e, pertanto, irricevibile.

62 All'udienza, il ricorrente ha sostenuto che gli effetti del regolamento n. 467/2001 erano rigorosamente limitati nel tempo come la risoluzione 1333 (2000) del Consiglio di sicurezza attuata da tale regolamento (v. sopra, punto 18). Per contro,

gli effetti temporali del regolamento impugnato sarebbero illimitati, come la risoluzione 1390 (2002) del Consiglio di sicurezza, che esso attua e che prevede solamente una possibilità di revisione dopo dodici mesi (v. sopra, punto 30). L'adozione del regolamento impugnato avrebbe quindi comportato una modifica fondamentale nella situazione giuridica del ricorrente.

63 Il Consiglio non ha voluto prendere posizione su tale questione all'udienza. Per contro, la Commissione ha aderito alla tesi del Regno Unito. A suo parere la natura temporanea delle risoluzioni in questione del Consiglio di sicurezza non è un elemento pertinente per distinguere il regolamento n. 467/2001 dal regolamento impugnato, dal momento che tutte le risoluzioni di tal tipo prevedono un meccanismo di revisione della loro applicabilità dopo dodici mesi. La circostanza che il regolamento impugnato si fondi su una base giuridica differente da quella del regolamento n. 467/2001 non sarebbe inoltre rilevante, dal momento che, secondo la Commissione, essa non comporta una modifica della posizione giuridica del ricorrente.

Giudizio del Tribunale

64 Ai sensi dell'art. 40, quarto comma, dello Statuto della Corte di giustizia, le conclusioni dell'istanza d'intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti. Inoltre, ai sensi dell'art. 116, n. 3, del regolamento di procedura del Tribunale, l'interveniente accetta il procedimento nello stato in cui questo si trova all'atto del suo intervento.

65 Orbene, nelle sue conclusioni, il Consiglio non ha sollevato alcuna eccezione di irricevibilità.

66 Il Regno Unito e la Commissione non hanno pertanto titolo per sollevare una tale eccezione di irricevibilità e il Tribunale non è tenuto ad esaminare i motivi invocati a tale riguardo (v. sentenza della Corte 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125, punto 22).

67 Tuttavia, per giurisprudenza costante, in forza dell'art. 113 del regolamento di procedura del Tribunale, quest'ultimo può, in qualsiasi momento, esaminare d'ufficio le eccezioni d'irricevibilità di ordine pubblico, comprese quelle sollevate dagli intervenienti (v. sentenza del Tribunale 14 aprile 2005, causa T-88/01, Sniace/Commissione, Racc. pag. II-1165, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

68 Nella fattispecie, l'eccezione di irricevibilità proposta dalle parti intervenienti solleva una questione di ordine pubblico per ciò che riguarda la ricevibilità del ricorso (sentenza della Corte 29 aprile 2004, causa C-298/00 P, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4087, punto 35). Essa può quindi essere esaminata d'ufficio dal Tribunale.

69 Benché il Regno Unito abbia richiamato, a sostegno di detta eccezione di irricevibilità, il punto 61 della sentenza IBM/Commissione di cui sopra, questa è essenzialmente fondata sulla giurisprudenza costante della Corte e del Tribunale relativa agli atti confermativi.

70 Secondo tale giurisprudenza, un ricorso di annullamento formulato contro un atto puramente confermativo di un atto anteriore non impugnato entro i termini è irricevibile (sentenze della Corte 15 dicembre 1988, cause riunite 166/86 e 220/86, Irish Cement/Commissione, Racc. pag. 6473, punto 16, e 11 gennaio 1996, causa C-480/93 P, Zunis Holding e a./Commissione, Racc. pag. I-1, punto 14). Un atto è semplicemente confermativo di un atto anteriore quando non contenga alcun elemento nuovo rispetto ad esso e non sia stato preceduto da un riesame della situazione del destinatario di tale atto anteriore (sentenza della Corte 9 marzo 1978, causa 54/77, Herpels/Commissione, Racc. pag. 585, punto 14, e ordinanza della Corte 7 dicembre 2004, causa C-521/03, Internationaler Hilfsfonds/Commissione,

non pubblicata in Raccolta, punto 47; sentenza del Tribunale 15 ottobre 1997, causa T-331/94, IPK/Commissione, Racc. pag. II-1665, punto 24, e ordinanza del Tribunale 4 maggio 1998, causa T-84/97, BEUC/Commissione, Racc. pag. II-795, punto 52).

71 Nella fattispecie è giocoforza constatare che il regolamento impugnato è un nuovo atto rispetto al regolamento n. 467/2001 e che è stato preceduto da un riesame della situazione delle persone, incluse, come il ricorrente, nelle liste allegate a tali regolamenti.

72 Prima di tutto, tanto l'intestazione quanto il preambolo e le disposizioni materiali di tali due regolamenti sono sensibilmente differenti, il che è di per sé sufficiente ad escludere la tesi secondo la quale l'uno sarebbe puramente confermativo dell'altro. Così, la definizione di «fondi» contenuta nell'art. 1 del regolamento impugnato non corrisponde esattamente alla definizione di «fondi» contenuta nell'art. 1 del regolamento n. 467/2001 e il primo prevede, oltre al congelamento dei fondi, anche quello delle «risorse economiche», che il secondo non prevede.

73 Inoltre, il regolamento n. 467/2001 è stato adottato per attuare nella Comunità la risoluzione 1333 (2000) del Consiglio di sicurezza, conformemente alla posizione comune 2001/154, mentre il regolamento impugnato è stato adottato per attuare la risoluzione 1390 (2002), conformemente alla posizione comune 2002/402.

74 Orbene, la risoluzione 1390 (2002) e la posizione comune 2002/402 contengono incontestabilmente degli elementi nuovi rispetto alla risoluzione 1333 (2000) e alla posizione comune 2001/154, e le prime sono state precedute da un riesame della situazione regolata dalle seconde. Ciò vale necessariamente, pertanto, anche per il regolamento impugnato rispetto al regolamento n. 467/2001.

75 Così, ai termini del terzo e del settimo 'considerando' della posizione comune 2002/402, la risoluzione 1390 (2002) «adegua l'ambito di applicazione delle sanzioni concernenti il congelamento dei fondi» imposte dalla risoluzione 1333 (2000) e, «[pertanto] le misure restrittive dell'Unione europea (...) dovrebbero essere adattate in conformità dell[a risoluzione] 1390 (2002)». Inoltre, ai termini del secondo e del quarto 'considerando' del regolamento impugnato «[i] Consiglio di sicurezza ha deciso, tra l'altro, (...) che si deve adeguare la portata del congelamento dei fondi» e, pertanto, si «richiede una legislazione comunitaria».

76 In particolare ai termini del paragrafo 23 della risoluzione 1333 (2000), le misure da questa previste dovevano essere applicate per dodici mesi e, alla fine di tale periodo, il Consiglio di sicurezza doveva determinare se i Talibani vi si erano conformati e decidere di conseguenza se tali misure dovessero essere prorogate alle stesse condizioni per un nuovo periodo. La risoluzione 1390 (2002) contiene dunque un elemento nuovo e importante rispetto alla risoluzione 1333 (2000), in quanto essa ne estende considerabilmente il campo d'applicazione ratione temporis.

77 Così, contrariamente a ciò che sostengono il Regno Unito e la Commissione, la situazione giuridica del ricorrente è stata ben modificata in misura rilevante dalla risoluzione 1390 (2002), dalla posizione comune 2002/402 e dal regolamento impugnato. Tramite tali atti, infatti, i fondi del ricorrente rimangono congelati anche dopo la scadenza del periodo di dodici mesi previsto dal paragrafo 23 della risoluzione 1333 (2000), mentre, se detti atti non fossero stati adottati, l'obbligo creato dall'ONU in capo a tutti gli Stati membri di congelare i fondi del ricorrente, previsto dalla detta risoluzione, si sarebbe automaticamente estinto al momento della scadenza del periodo in questione, e gli atti comunitari di esecuzione di tale risoluzione sarebbero divenuti caduchi.

78 Peraltro, se è vero che, ai termini del paragrafo 1 della risoluzione 1390 (2002), il Consiglio di sicurezza ha deciso di «mantenere» le misure imposte dalla risoluzione 1333 (2000), ciò è stato a seguito di un loro riesame, così come auspicato già dal

paragrafo 23 di tale risoluzione e così come confermato dal paragrafo 3 della risoluzione 1390 (2002), ai sensi del quale le misure che esso prevede saranno di nuovo «riesaminate» entro dodici mesi.

79 Infine, il regolamento n. 467/2001 è stato adottato sul solo fondamento giuridico degli artt. 60 CE e 301 CE, in un momento in cui le misure in questione erano dirette a interrompere o a ridurre le relazioni economiche con un paese terzo, mentre il regolamento impugnato è stato adottato sul fondamento giuridico degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE, in un momento in cui non vi era più alcun legame tra tali misure e il territorio o il regime al governo in un paese terzo. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione all'udienza, tale modificazione del fondamento giuridico degli atti in questione, intervenuta con riguardo all'evoluzione della situazione internazionale nell'ambito della quale si sono successivamente iscritte le sanzioni decretate dal Consiglio di sicurezza e attuate dalla Comunità, costituisce proprio un nuovo elemento e implica un riesame della situazione del ricorrente. Ne è risultato un cambiamento della posizione giuridica di questo, che gli permette in particolare di dedurre motivi e argomenti di diritto completamente differenti a sostegno del suo ricorso di annullamento (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 21 settembre 2005, causa T-306/01, Yusuf e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-3533, impugnata, in prosieguo: la «sentenza Yusuf», punti 108-124 e punti 125-170, e causa T-315/01, Kadi/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-3649, impugnata, in prosieguo: la «sentenza Kadi», punti 87-135).

80 Ne consegue che l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Regno Unito e dalla Commissione deve essere respinta.

81 Quanto alle altre condizioni di ricevibilità del ricorso, occorre rilevare, ugualmente d'ufficio, che il ricorrente, essendo specificamente designato nell'allegato I del regolamento impugnato, è direttamente e individualmente interessato, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, da tale atto, benché questo abbia incontestabilmente portata generale (v., in tal senso, sentenza Yusuf, punto 186). Il presente ricorso è, pertanto, ricevibile.

2. *Nel merito*

82 Il ricorrente presenta, in sostanza, tre motivi a sostegno del ricorso concernenti, il primo, l'incompetenza del Consiglio ad adottare gli artt. 2 e 4 del regolamento impugnato (in prosieguo: le «disposizioni impugnate») nonché lo sviamento di potere; il secondo, la violazione dei principi fondamentali di sussidiarietà, di proporzionalità e di rispetto dei diritti dell'uomo; e, il terzo, la violazione delle forme sostanziali.

Sul primo motivo, concernente l'incompetenza nonché lo sviamento di potere

Argomenti delle parti

83 Secondo il ricorrente, gli artt. 60 CE e 301 CE non conferirebbero al Consiglio il potere di adottare le disposizioni impugnate, dal momento che il governo dei Talibani d'Afghanistan era caduto prima della loro adozione. Tali disposizioni autorizzerebbero unicamente l'adozione di misure destinate ad interrompere o a ridurre, secondo il caso in maniera selettiva, «le relazioni economiche con uno o più paesi terzi». Orbene, a differenza del regolamento n. 467/2001, che prevedeva sanzioni economiche contro l'Afghanistan, il regolamento impugnato sarebbe diretto unicamente contro gli associati a Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda e i Talibani. Questi ultimi non sarebbero paesi terzi e non costituirebbero il governo di alcuna parte dell'Afghanistan.

84 Quanto all'art. 308 CE, il ricorrente sostiene che esso non conferisce al Consiglio il potere di ordinare agli Stati membri di imporre sanzioni economiche verso individui, in violazione dei diritti fondamentali di questi. Un tale potere ignorerebbe i limiti di quello conferito, in termini restrittivi, dagli artt. 60 CE e 301 CE.

85 L'adozione delle disposizioni impugnate costituirebbe pertanto anche uno sviamento dei poteri conferiti al Consiglio dagli articoli 60 CE e 301 CE.

86 Il Consiglio si oppone agli argomenti del ricorrente, riferendosi alle sentenze Yusuf e Kadi.

Giudizio del Tribunale

87 Il Tribunale si è già pronunciato, nelle sentenze Yusuf (punti 107-170) e Kadi (punti 87-135), sulla competenza della Comunità ai sensi degli artt. 60 CE, 301 CE, e 308 CE ad adottare disposizioni come quelle contenute nel regolamento impugnato, le quali prevedono sanzioni economiche e finanziarie nei confronti di singoli, nell'ambito della lotta contro il terrorismo internazionale, senza più stabilire un qualsiasi legame con un paese terzo, a differenza di quanto previsto dal regolamento n. 467/2001.

88 In tale occasione, come espressamente riconosciuto all'udienza dal ricorrente in risposta a una domanda del Tribunale, si è replicato in modo esaustivo ad argomenti sostanzialmente identici a quelli sollevati dalle parti nell'ambito della presente causa in merito a tale questione (v., riguardo ad argomenti analoghi sollevati dalle parti nella causa che ha dato luogo alla sentenza Yusuf, punti 80-106 di tale sentenza, nonché, riguardo ad argomenti analoghi sollevati dalle parti nella causa che ha dato luogo alla sentenza Kadi, punti 64-86 di tale sentenza).

89 Alla fine del suo ragionamento il Tribunale ha concluso che «[l]e istituzioni e il Regno Unito hanno pertanto sostenuto a buon diritto che il Consiglio era competente a 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» (sentenze Yusuf, punto 170, e Kadi, punto 135).

90 Occorre pertanto, per motivi sostanzialmente identici a quelli indicati nelle sentenze Yusuf e Kadi, respingere le censure del ricorrente concernenti l'incompetenza della Comunità (v., riguardo alla prerogativa del giudice comunitario di motivare una sentenza attraverso il rinvio ad una sentenza anteriore che statuisca su questioni sostanzialmente identiche, sentenza della Corte 25 ottobre 2005, causa C-229/04, Crailsheimer Volksbank, Racc. pag. I-9273, punti 47-49).

91 Riguardo alla censura concernente lo sviamento di potere, la sola che possa differenziare la presente causa da quelle che hanno dato luogo alle sentenze Yusuf e Kadi, anch'essa deve essere respinta dal momento che è presentata come un semplice corollario delle altre censure del ricorrente relative alla competenza.

92 Il primo motivo deve pertanto essere totalmente respinto.

Sul secondo motivo, concernente la violazione dei principi fondamentali di sussidiarietà, di proporzionalità e di rispetto dei diritti dell'uomo.

Argomenti delle parti

93 Nella prima parte del motivo, il ricorrente sostiene che le disposizioni impugnate violano il principio di sussidiarietà in quanto esse impongono agli Stati membri di adottare, in ragione delle loro obbligazioni ai sensi del diritto comunitario, misure che, secondo il diritto internazionale, rientrano nella loro autonomia di scelta.

94 A tal riguardo, il ricorrente sostiene che gli artt. 25 e 41 della Carta delle Nazioni Unite, interpretati alla luce dei principi di tale organizzazione, e in particolare del principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati membri, sancito all'art. 2, punto 1, di tale Carta, non impongono agli Stati membri dell'ONU di applicare misure identiche a quelle che il Consiglio di sicurezza li «invita» a prendere. Gli Stati membri sarebbero, al contrario, liberi di scegliere il modo in cui rispondono a tale invito.

95 Per contro, l'interpretazione del Consiglio, secondo cui i paragrafi 8, lett. c), e 17 della risoluzione 1333 (2000) del Consiglio di sicurezza vincolano i membri dell'ONU e, di conseguenza, le istituzioni comunitarie, sarebbe contraria alle norme fondamentali del diritto internazionale, e in particolare agli artt. 7, 8, 17, 22 e 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, in quanto permetterebbe al comitato per le sanzioni di obbligare i membri delle Nazioni Unite a privare un individuo, indicato dal suddetto comitato, di ogni risorsa finanziaria, senza che l'interessato abbia il diritto di conoscere le ragioni di tale misura né gli elementi sui quali essa è fondata, e senza che abbia accesso ad un organismo indipendente o giudiziario che possa statuire sul suo fondamento.

96 Peraltro, anche supponendo che le risoluzioni del Consiglio di sicurezza in questione vincolino gli Stati membri, il Consiglio non spiegherebbe perché era lui stesso tenuto ad agire al loro posto nella presente fattispecie.

97 Nella seconda parte del motivo, il ricorrente sostiene che le disposizioni impugnate violano il principio di proporzionalità, in quanto esse hanno l'effetto di privare un individuo di ogni reddito e di ogni aiuto sociale e, in fin dei conti, di ogni mezzo di sussistenza per sé e per la sua famiglia. Tali misure non sarebbero neanche indispensabili per privare di mezzi Osama bin Laden.

98 Nella terza parte del motivo, il ricorrente sostiene che le disposizioni impugnate violano i suoi diritti fondamentali, in particolare il diritto d'accesso ai propri beni riconosciuto dall'articolo 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU») e il diritto al ricorso giurisdizionale riconosciuto dall'art. 6 della CEDU. La conseguenza di tali misure, contrarie, secondo la sua opinione, alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, sarebbe che il ricorrente è costretto a rubare per sopravvivere, il che costituirebbe anche un trattamento degradante vietato dall'articolo 3 della CEDU e un rifiuto di rispettare la sua dignità, in violazione dell'articolo 8 della CEDU.

99 In merito più in particolare alla dedotta violazione del diritto d'accesso ai suoi beni, il ricorrente ha riconosciuto all'udienza che questa deve essere valutata unicamente con riguardo alla normativa attualmente in vigore, conformemente a quanto stabilito nelle sentenze Yusuf (punto 287) e Kadi (punto 236) e che si doveva quindi tenere in considerazione le possibilità esplicite di esenzione e di deroga al congelamento dei fondi previste dal regolamento n. 561/2003, adottato dopo l'introduzione del presente ricorso.

100 A tal riguardo, il ricorrente ha ammesso che le autorità irlandesi gli accordavano allocazioni sociali necessarie alle sue spese di base, di modo che egli non era privato di ogni risorsa o mezzo di sussistenza. Ciononostante, il regolamento impugnato, anche nel testo di cui al regolamento n. 561/2003, non gli permetterebbe di godere di altri benefici sociali, gli impedirebbe di vivere un'esistenza normale e lo renderebbe totalmente dipendente dallo Stato irlandese per la sua sussistenza. Più in particolare, il ricorrente ha sostenuto che l'art. 2 del regolamento impugnato non gli permetterebbe di esercitare alcuna attività professionale, dipendente o indipendente. Così, si sarebbe visto rifiutare la concessione di una licenza di tassista. In ogni caso, sarebbe impossibile per lui affittare un veicolo o essere pagato da clienti poiché si tratterebbe di una messa a disposizione di fondi o di risorse economiche ai sensi di tale disposizione.

101 Riguardo più particolarmente alla dedotta violazione del diritto al ricorso giurisdizionale, il ricorrente ha riconosciuto, all'udienza, che il controllo giurisdizionale esercitato nella fattispecie dal Tribunale, nella misura in cui riguardi, in modo incidentale, le risoluzioni in questione del Consiglio di sicurezza, deve limitarsi alla verifica del rispetto delle regole superiori del diritto internazionale appartenenti allo ius cogens, come stabilito nelle sentenze Yusuf (punti 276 e seguenti) e Kadi (punti 225 e seguenti).

102 Il ricorrente ha tuttavia sostenuto che le conclusioni alle quali era pervenuto il Tribunale nelle sentenze Yusuf (in particolare ai punti 344 e 345) e Kadi (in particolare ai punti 289 e 290) non erano applicabili al caso in questione. Da un lato, il congelamento dei suoi fondi non dovrebbe essere considerato come una misura conservativa provvisoria, contrariamente a quanto stabilito in tali due sentenze, ma come una vera e propria confisca. Dall'altro lato, non esisterebbe un meccanismo effettivo di riesame dei provvedimenti individuali di congelamento dei fondi decisi dal Consiglio di sicurezza, di modo che i suoi capitali rischiano di restare congelati per il resto della sua vita. A tal riguardo il ricorrente ha sostenuto di essersi vanamente sforzato di persuadere il Consiglio di sicurezza a modificare la propria posizione nei suoi confronti. Egli avrebbe anche presentato due richieste, il 5 febbraio e il 19 maggio 2004, alle autorità irlandesi affinché queste l'aiutassero ad ottenere la sua cancellazione dalla lista del comitato per le sanzioni. Con lettera 10 ottobre 2005, tali autorità lo avrebbero informato che l'esame del suo fascicolo era ancora in corso, senza far intendere che avrebbero intrapreso qualche iniziativa in suo favore.

103 Il Consiglio, sostenuto dagli intervenienti, si oppone agli argomenti del ricorrente, riferendosi alle sentenze Yusuf e Kadi.

Giudizio del Tribunale

104 Occorre esaminare innanzitutto la prima parte del motivo e successivamente, insieme, la seconda e la terza parte. In effetti, la verifica dell'eventuale violazione dei

diritti fondamentali del ricorrente da parte del regolamento impugnato comporta necessariamente un esame del rispetto del principio di proporzionalità da parte di tale atto alla luce dell'obiettivo da esso perseguito (conclusioni dell'avvocato generale Léger, cause riunite C-317/04 e C-318/04, Parlamento/Consiglio e Commissione, sentenza 30.5.2006, Racc. pag. I-4721, paragrafo 107).

— Sulla prima parte del secondo motivo, relativa alla violazione del principio di sussidiarietà

105 Il ricorrente sostiene, in sostanza, che, anche supponendo che gli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE giustifichino una competenza di principio della Comunità ad adottare misure come quelle in questione nel caso di specie (questione che è l'oggetto del primo motivo), ciononostante gli Stati membri sono meglio posizionati per valutare quali sono le particolari misure che necessita l'attuazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza. Adottando il regolamento impugnato, il Consiglio avrebbe attentato alla loro libertà di scelta e violato il principio di sussidiarietà.

106 A tal riguardo, occorre ricordare che il principio di sussidiarietà è enunciato all'art. 5, secondo comma, CE, ai sensi del quale la Comunità, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possano dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione prospettata, essere realizzati meglio a livello comunitario.

107 Secondo una giurisprudenza costante, il giudice comunitario controlla la legittimità degli atti comunitari rispetto a tale principio generale (v., in tal senso, sentenze della Corte 10 dicembre 2002, causa C-491/01, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, in Racc. pag. I-11453, punti 177-185, e 14 aprile 2005, causa C-110/03, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-2801, punto 58; sentenza del Tribunale 23 ottobre 2003, causa T-65/98, Van den Bergh Foods/Commissione, Racc. pag. II-4653, punti 197 e 198).

108 Il Tribunale ritiene, tuttavia, che tale principio generale non possa essere richiamato nell'ambito di applicazione degli artt. 60 CE e 301 CE anche ammesso che questo non rientri nella competenza esclusiva della Comunità (v., a tal riguardo, art. 60, n. 2, CE).

109 Infatti, riguardo alla interruzione o alla riduzione delle relazioni economiche con i paesi terzi, tali disposizioni prevedono esse stesse un intervento della Comunità laddove l'azione di questa sia «ritenuta necessaria» da una posizione comune o da un'azione comune adottata in virtù delle disposizioni del Trattato UE relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC).

110 Nell'ambito di applicazione degli articoli 60 CE e 301 CE, il Trattato CE conferisce così all'Unione il potere di determinare che è necessaria un'azione della Comunità. Una tale determinazione rientra nell'esercizio di un potere discrezionale dell'Unione ed esclude il diritto per i singoli di contestare, alla luce del principio di sussidiarietà sancito all'art. 5, secondo comma, CE, la legittimità dell'azione susseguentemente esercitata dalla Comunità conformemente alla posizione comune o all'azione comune PESC dell'Unione.

111 Peraltro, dal momento che il Tribunale ha ammesso, nelle sentenze Yusuf (punti 158 e seguenti) e Kadi (punti 122 e seguenti), che l'ambito di applicazione degli artt. 60 CE e 301 CE, attraverso il ricorso al fondamento giuridico complementare dell'art. 308 CE, poteva essere esteso all'adozione di sanzioni economiche e finanziarie contro singoli, nel quadro della lotta contro il terrorismo internazionale, senza stabilire un legame con i paesi terzi, ne consegue necessariamente che la legittimità delle misure comunitarie adottate a tal titolo, conformemente ad una posizione comune o ad un'azione comune PESC dell'Unione, non può nemmeno essere contestata dai singoli con riguardo al principio di sussidiarietà.

112 In ogni caso, ammesso anche che il principio di sussidiarietà trovi applicazione in circostanze quali quelle della presente fattispecie, è evidente che l'attuazione uniforme negli Stati membri di risoluzioni del Consiglio di sicurezza, che si impongono indistintamente a tutti i membri dell'ONU, possa essere realizzata in modo migliore a livello comunitario che a livello nazionale.

113 Infine, riguardo alla censura secondo la quale il Consiglio avrebbe attentato alla libertà di scelta degli Stati membri, il Consiglio sottolinea a giusto titolo che la posizione comune 2002/402 traduce la valutazione unanime degli Stati membri secondo la quale era necessaria un'azione della Comunità per attuare il congelamento dei fondi deciso dal Consiglio di sicurezza. Come rilevato dal Regno Unito, poiché gli Stati membri hanno scelto essi stessi di conformarsi ai loro obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite attraverso un atto comunitario, non si può censurare il Consiglio per aver attentato alla loro libertà di scelta, conformandosi alla loro volontà.

114 La prima parte del secondo motivo deve dunque essere respinta.

— Sulla seconda e terza parte del secondo motivo, relative alla violazione dei principi di proporzionalità e di rispetto dei diritti dell'uomo

115 Con la sola riserva riguardo alla specifica questione di diritto che sarà esaminata qui di seguito al punto 156, il Tribunale si è già pronunciato, nelle sentenze Yusuf (punti 226-346) e Kadi (punti 176-291), su tutte le questioni di diritto proposte dalle parti nell'ambito della seconda e terza parte del secondo motivo del presente ricorso.

116 In tale occasione, il Tribunale ha in particolare constatato ciò che segue:

— dal punto di vista del diritto internazionale, gli obblighi degli Stati membri dell'ONU ai sensi della Carta delle Nazioni Unite prevalgono su qualsiasi altro obbligo di diritto interno o di diritto internazionale pattizio, ivi compresi, per quelli tra di essi che sono membri del Consiglio d'Europa, gli obblighi derivanti dalla CEDU e, per quelli tra di essi che sono anche membri della Comunità, i loro obblighi derivanti dal Trattato CE (sentenze Yusuf, punto 231, e Kadi, punto 181);

— tale preminenza si estende alle decisioni contenute in una risoluzione del Consiglio di sicurezza, a norma dell'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite (sentenze Yusuf, punto 234, e Kadi, punto 184);

— benché non sia membro delle Nazioni Unite, 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 (sentenze Yusuf, punto 243, e Kadi, punto 193);

— da un lato, 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, essa è tenuta, in forza del Trattato stesso mediante il quale è stata istituita, ad adottare, nell'esercizio dei suoi poteri, tutte le disposizioni necessarie affinché i suoi Stati membri possano adempiere tali obblighi (sentenze Yusuf, punto 254, e Kadi, punto 204);

— di conseguenza, gli argomenti sollevati contro il regolamento impugnato e 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 (sentenze Yusuf, punto 258, e Kadi, punto 208);

— il regolamento impugnato, adottato alla luce della posizione comune 2002/402, costituisce l'attuazione, a livello comunitario, dell'obbligo che incombe ai suoi Stati membri, in quanto membri dell'ONU, di dare esecuzione, nella fattispecie mediante un atto comunitario, alle sanzioni contro Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda, i Talibani e altre persone, gruppi, imprese e entità associate, 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 (sentenze Yusuf, punto 264, e Kadi, punto 213);

— ciò premesso, le istituzioni comunitarie hanno agito in base ad una competenza vincolata, sicché esse non disponevano di alcun margine di discrezionalità autonomo (sentenze Yusuf, punto 265, e Kadi, punto 214);

— alla luce di quanto sopra esposto, l'affermazione della competenza del Tribunale a controllare in via incidentale la legittimità delle decisioni del Consiglio di sicurezza o del comitato per le sanzioni 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 (sentenze Yusuf, punto 272, e Kadi, punto 221);

— le controverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza si sottraggono dunque in via di principio al sindacato giurisdizionale del Tribunale e 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 (sentenze Yusuf, punto 276, e Kadi, punto 225);

— 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 (sentenze Yusuf, punto 277, e Kadi, punto 226);

— il congelamento dei fondi previsto dal regolamento impugnato non viola né il diritto fondamentale degli interessati a disporre dei propri beni né il principio generale di proporzionalità, alla luce dello standard di tutela universale dei diritti fondamentali della persona umana appartenenti allo ius cogens (sentenze Yusuf, punti 288 e 289, e Kadi, punti 237 e 238);

— poiché le risoluzioni in questione del Consiglio di sicurezza non prevedono un diritto d'audizione degli interessati da parte del comitato per le sanzioni prima della loro iscrizione sulla lista controversa e nessuna norma imperativa di ordine pubblico internazionale sembra imporre una tale audizione nelle circostanze della fattispecie, gli argomenti relativi alla presunta violazione di un tale diritto devono essere respinti (sentenze Yusuf, punti 306, 307 e 321, e Kadi, punti 261 e 268);

— in particolare, in tale contesto, ove si controverte di misure cautelari che limitano la disponibilità dei beni degli interessati, il rispetto dei loro diritti fondamentali 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 (sentenze Yusuf, punto 320, e Kadi, punto 274);

— neanche le istituzioni comunitarie erano tenute ad ascoltare i ricorrenti prima dell'adozione del regolamento impugnato (sentenza Yusuf, punto 329) o nel contesto della sua adozione e attuazione (sentenza Kadi, punto 259);

— nell'ambito del ricorso di annullamento del regolamento impugnato, il Tribunale esercita un controllo completo sulla legittimità di tale regolamento 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; 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; il Tribunale controlla anche la legittimità del regolamento impugnato e, indirettamente, la legittimità delle controverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza, alla luce delle norme superiori del diritto internazionale appartenenti allo ius cogens, segnatamente le norme imperative sulla tutela universale dei diritti della persona umana (sentenze Yusuf, punti 334, 335 e 337, e Kadi, punti 279, 280 e 282);

— per contro, non spetta al Tribunale controllare indirettamente la conformità delle stesse controverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza ai diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario; al Tribunale non spetta neanche verificare l'assenza di errori di valutazione dei fatti e degli elementi di prova che il Consiglio ha posto a sostegno delle misure adottate né,

fatto salvo l'ambito limitato definito al precedente trattino, controllare indirettamente l'opportunità e la proporzionalità di tali misure (sentenze Yusuf, punti 338 e 339, e Kadi, punti 283 e 284);

— entro questi limiti gli interessati non dispongono di alcun rimedio giurisdizionale, poiché il Consiglio di sicurezza non ha ritenuto opportuno istituire 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 (sentenze Yusuf, punto 340, e Kadi, punto 285);

— la lacuna così constatata al trattino precedente nella tutela giurisdizionale dei ricorrenti non è di per sé contraria allo ius cogens, poiché: a) il diritto di ricorrere ai tribunali non è assoluto; b) nella fattispecie, la limitazione del diritto degli interessati di adire un giudice, derivante dall'immunità di giurisdizione di cui godono in via di principio, nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, deve essere considerata inerente a tale diritto; c) una siffatta limitazione è giustificata sia in base alla natura delle decisioni che il Consiglio di sicurezza è portato ad adottare, ai sensi del detto capitolo VII, sia in base allo scopo legittimo perseguito; e d) 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 dalle norme vigenti, di rivolgervisi in qualsiasi momento per riesaminare ogni caso individuale, attraverso un meccanismo formalizzato che coinvolge i governi interessati, rappresentano un altro ragionevole rimedio per tutelare adeguatamente i diritti fondamentali dei ricorrenti riconosciuti dallo ius cogens (sentenze Yusuf, punti 341-345, e Kadi, punti 286-290);

— gli argomenti sollevati contro il regolamento impugnato e relativi alla violazione del diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo devono, di conseguenza, essere respinti (sentenze Yusuf, punto 346, e Kadi, punto 291).

117 Come riconosciuto dal ricorrente all'udienza, il Tribunale ha dato risposta in modo esaustivo, in occasione dell'esame delle cause Yusuf e Kadi, agli argomenti di diritto, sostanzialmente identici, sollevati nella fattispecie dalle parti nei loro atti nell'ambito della seconda e terza parte del secondo motivo (v., riguardo ad argomenti analoghi sollevati dalle parti nella causa che ha dato luogo alla sentenza Yusuf, punti 190-225 di tale sentenza, e, riguardo ad argomenti analoghi sollevati dalle parti nella causa che ha dato luogo alla sentenza Kadi, punti 138-175 di tale sentenza). Ciò vale in particolare per gli argomenti del ricorrente riguardo al preteso carattere non vincolante delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza per gli Stati membri (precedente punto 94), la pretesa incompatibilità delle risoluzioni in questione con le norme fondamentali del diritto internazionale relative alla protezione dei diritti dell'uomo (precedente punto 95) e la pretesa violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU (precedente punto 98), segnatamente dal punto di vista della proporzionalità (precedente punto 97) e del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo (precedente punto 101).

118 Occorre nondimeno aggiungere quanto segue, in risposta agli argomenti più specificamente sviluppati dal ricorrente all'udienza e riguardanti, da un lato, la pretesa mancanza di effettività delle esenzioni e deroghe al congelamento dei fondi previste dal regolamento n. 561/2003, in particolare riguardo all'esercizio di un'attività professionale (precedenti punti 99 e 100), e, dall'altro lato, la pretesa invalidità, nella fattispecie, delle conclusioni a cui è pervenuto il Tribunale nelle sentenze Yusuf e Kadi, quanto alla compatibilità con lo ius cogens della constatata lacuna nella protezione giurisdizionale degli interessati (precedenti punti 101 e 102).

119 Riguardo, in primo luogo, alla pretesa mancanza di effettività delle esenzioni e delle deroghe al congelamento dei fondi, occorre ricordare che l'art 2 bis, del regolamento impugnato, inserito in tale regolamento dal regolamento n. 561/2003, adottato a seguito della risoluzione 1452 (2002) del Consiglio di sicurezza, prevede, tra le altre deroghe ed esenzioni, che, a richiesta degli interessati, e salvo opposizione espressa del comitato per le sanzioni, le competenti autorità nazionali dichiarino inapplicabile il congelamento dei fondi o delle risorse economiche ai fondi o alle risorse economiche di cui esse abbiano stabilito che sono «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.

precedente punto 43). L'utilizzo del termine «compresi», ripreso dalla terminologia della risoluzione 1452 (2002), indica che né tale risoluzione né il regolamento n. 561/2003 enumerano in modo tassativo o esaustivo le «spese di base» suscettibili di essere esentate dal congelamento dei fondi. La determinazione dei tipi di spese suscettibili di rispondere a tale qualificazione è quindi lasciata, in larga misura, alla valutazione delle autorità nazionali competenti, responsabili dell'attuazione del regolamento impugnato, sotto la supervisione del comitato per le sanzioni. Inoltre, i fondi necessari a qualunque altra «spesa straordinaria» possono ormai essere scongelati mediante autorizzazione espressa del comitato per le sanzioni.

120 È assodato che, conformemente a tali disposizioni, l'Irlanda ha chiesto e ottenuto l'accordo del comitato per le sanzioni, nell'agosto 2003, affinché allocazioni di aiuto sociale potessero essere versate al ricorrente, permettendogli così di rispondere ai propri bisogni di base così come a quelli della sua famiglia. Nel dicembre 2003, il comitato per le sanzioni ha autorizzato l'Irlanda ad aumentare l'ammontare delle allocazioni così versate al ricorrente tenuto conto dell'aumento del bilancio nazionale irlandese. Risulta quindi che, lungi dall'avere per oggetto o effetto di sottoporre il ricorrente a un qualche trattamento inumano o degradante, il congelamento dei suoi fondi tiene conto, per quanto possibile, dei suoi bisogni di base e dei suoi diritti fondamentali (v., in tal senso, sentenze Yusuf, punti 291 e 312, e Kadi, punti 240 e 265).

121 Del resto, occorre certamente riconoscere che il congelamento dei fondi del ricorrente, con la sola riserva delle esenzioni e delle deroghe previste dall'art. 2 bis del regolamento impugnato, costituisce una misura particolarmente drastica nei suoi riguardi, che può addirittura impedirgli di svolgere una vita sociale normale e renderlo interamente dipendente dall'aiuto sociale concessogli dalle autorità irlandesi.

122 È necessario nondimeno ricordare che tale misura costituisce un aspetto delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza contro Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda, nonché i Talibani e altre persone, gruppi, imprese ed entità associati al fine, segnatamente, di prevenire la ripetizione di attacchi terroristici del tipo di quelli commessi negli Stati Uniti l'11 settembre 2001 (sentenze Yusuf, punti 295-297, e Kadi punti 244 e 246).

123 Orbene, qualsiasi provvedimento di sanzione di tale tipo ha, per definizione, conseguenze negative sui diritti di proprietà e sul libero esercizio delle attività professionali, con danni per soggetti che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle sanzioni stesse (sentenza della Corte 30 luglio 1996, causa C-84/95, Bosphorus, Racc. pag. I-3953, punto 22). L'importanza degli obiettivi perseguiti dal regolamento che prevede tali sanzioni è nondimeno di natura tale da giustificare eventuali conseguenze negative, anche di un certo peso, per taluni operatori (sentenza Bosphorus, cit., punto 23).

124 Nella sentenza Bosphorus, di cui al precedente punto 123, la Corte ha stabilito che il sequestro di un aeromobile di proprietà di un soggetto stabilito nella Repubblica federale di Iugoslavia, ma dato in locazione ad un operatore economico esterno «innocente» e in buona fede, non era incompatibile con i diritti fondamentali riconosciuti dal diritto comunitario con riguardo all'obiettivo di interesse generale fondamentale per la Comunità internazionale volto a porre fine allo stato di guerra nella regione e alle massicce violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario internazionale nella Repubblica di Bosnia ed Erzegovina. Nella sentenza 30 giugno 2005, n. 45036/98, Bosphorus c. Irlanda (non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto, anch'essa, che il sequestro dell'aeromobile in questione non avesse comportato la violazione della CEDU (punto 167), tenuto conto, segnatamente, della natura dell'ingerenza controversa e dell'interesse generale che perseguivano il sequestro e il regime delle sanzioni (punto 166).

125 A maggior ragione si deve ritenere, nella presente fattispecie, che il congelamento dei fondi, dei capitali finanziari e delle altre risorse economiche delle persone identificate dal Consiglio di sicurezza come associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda, e ai Talibani non è incompatibile con i diritti fondamentali della persona umana rientranti nello ius cogens, considerato il fondamentale obiettivo d'interesse generale per la Comunità internazionale che consiste nel lottare con tutti i mezzi, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale derivanti da atti di terrorismo (v., in tal senso, sentenza Yusuf, punto 298, e Kadi, punto 247).

126 Si deve osservare peraltro che il regolamento impugnato e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che tale regolamento attua non impediscono al ricorrente di vivere una vita personale, familiare e sociale soddisfacente, tenuto conto delle circostanze. Così, secondo l'interpretazione data al riguardo all'udienza dal Consiglio, e che occorre accogliere, l'uso a fini strettamente personali delle risorse economiche congelate, quali una casa d'abitazione o un'automobile, non è di per sé vietato da tali atti. Ciò vale anche, a maggior ragione, per ciò che riguarda i beni di consumo corrente.

127 Occorre accogliere anche la tesi sostenuta dal Consiglio all'udienza, secondo cui il regolamento impugnato e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che tale regolamento attua non impediscono di per sé al ricorrente di esercitare un'attività professionale dipendente o indipendente, contrariamente a quanto da lui sostenuto, ma colpiscono essenzialmente la riscossione dei redditi di una tale attività.

128 In primo luogo, in effetti, nessuna disposizione di tali atti è diretta espressamente all'esercizio di una tale attività, né per vietarla né per regolarla.

129 In secondo luogo, gli atti in causa non sono diretti a impedire l'acquisizione in quanto tale di fondi e di risorse economiche da parte degli interessati, ma si limitano a prescrivere il congelamento di tali fondi e risorse economiche così come a impedire la loro messa a disposizione o la loro utilizzazione a favore di essi, se non a fini strettamente personali, così come detto al precedente punto 126. Di conseguenza, non è tanto l'esercizio di un'attività professionale dipendente o indipendente quanto piuttosto la libera riscossione dei redditi di tale attività che è regolamentata da tali atti.

130 In terzo luogo, l'art. 2 bis del regolamento impugnato permette di rendere inapplicabile l'art. 2 di tale regolamento, alle condizioni determinate da tale disposizione, a ogni tipo di fondi o di risorse economiche, comprese dunque le risorse economiche necessarie all'esercizio di un'attività professionale dipendente o indipendente e i fondi percepiti o da percepire nell'ambito di una tale attività. Benché l'art. 2 bis costituisca una disposizione derogatoria rispetto a quella dell'art. 2, esso non può essere interpretato restrittivamente, considerato l'obiettivo di ordine umanitario che manifestamente persegue.

131 Così, nella fattispecie, tanto la concessione al ricorrente di una licenza come tassista e la locazione da parte sua di un'automobile, in quanto «risorse economiche», quanto i redditi professionali provenienti da un'attività di tassista, in quanto «fondi», sono, in linea di principio, suscettibili di essere oggetto di una deroga al congelamento dei fondi e delle risorse economiche del ricorrente, all'occorrenza alle condizioni e nei limiti fissati da una delle autorità competenti degli Stati membri indicate nell'allegato II al regolamento impugnato o dal comitato per le sanzioni.

132 Tuttavia, come rilevato dal Consiglio all'udienza, è a tali autorità nazionali, le quali sono nella posizione migliore per tenere in considerazione le particolari circostanze

di ogni caso di specie, che spetta, in primo luogo, stabilire che una tale deroga possa essere concessa e, in secondo luogo, provvedere al suo controllo e alla sua attuazione, nel rispetto del congelamento dei capitali dell'interessato. Così, nella fattispecie, potrà spettare a tali autorità organizzare i controlli destinati a verificare che i redditi professionali percepiti dal ricorrente nell'esercizio della sua attività di tassista non oltrepassino il limite che è ritenuto necessario per le sue spese di base. Per contro, un eventuale rifiuto di concedere al ricorrente una licenza di tassista, deciso da tali autorità senza considerazione dei suoi bisogni di base o straordinari e senza consultazione del comitato per le sanzioni, deriverebbe a priori da un'interpretazione o da un'applicazione non corretta del regolamento impugnato.

133 In tale contesto, non occorre rimettere in causa la valutazione effettuata dal Tribunale nelle sentenze Yusuf e Kadi riguardo agli argomenti sviluppati più specificamente dal ricorrente all'udienza e concernenti la pretesa ineffettività delle esenzioni e delle deroghe al congelamento dei fondi previsti dal regolamento n. 561/2003.

134 Riguardo, in secondo luogo, alla pretesa invalidità nel caso di specie delle conclusioni alle quali è pervenuto il Tribunale nelle sentenze Yusuf e Kadi quanto alla compatibilità con lo ius cogens della lacuna constatata nella protezione giurisdizionale degli interessati, il ricorrente deduce, da un lato, la natura di confisca del congelamento dei suoi fondi e, dall'altro lato, l'inefficacia del meccanismo di riesame delle misure individuali di congelamento dei fondi decise dal Consiglio di sicurezza ed attuate dal regolamento impugnato.

135 Per ciò che riguarda, anzitutto, la pretesa natura di confisca del congelamento dei fondi del ricorrente, occorre ricordare che il Tribunale ha stabilito nelle sentenze Yusuf (punto 299) e Kadi (punto 248) che 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 relativo

utilizzo. Nella sua valutazione della compatibilità di una tale misura con lo ius cogens, in quanto essa non sia sottoposta ad un controllo giurisdizionale, il Tribunale ha inoltre attribuito 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 (sentenze Yusuf, punto 344, e Kadi, punto 289).

136 Orbene, il ricorrente non ha dedotto alcun elemento o argomento idoneo a rimettere in causa la fondatezza di tali valutazioni nel particolare caso di specie. Al contrario, dette valutazioni hanno nel frattempo trovato conferma nella circostanza che, come le quattro risoluzioni che l'hanno preceduta (v. precedenti punti 18, 30, 40 e 46), la risoluzione 1617 (2005), adottata il 29 luglio 2005, ovvero nel termine massimo di 18 mesi previsto dalla precedente risoluzione 1526 (2004), ha previsto nuovamente un meccanismo di riesame «entro 17 mesi o prima» (v. precedente punto 48).

137 Per ciò che riguarda, in secondo luogo, l'efficacia del meccanismo di riesame delle misure individuali di congelamento dei fondi decise dal Consiglio di sicurezza e attuate con il regolamento impugnato, occorre ricordare, oltre alle constatazioni riassunte al precedente punto 116, che, nelle sentenze Yusuf (punti 309 e seguenti) e Kadi (punti 262 e seguenti), il Tribunale ha rilevato che gli interessati potevano 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.

138 Sulla base delle misure considerate 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), e enunciate nuovamente al paragrafo 1, della risoluzione 1526 (2004) e della risoluzione 1617 (2005), il comitato per le sanzioni è

in effetti incaricato di aggiornare regolarmente la lista delle persone ed entità i cui fondi devono essere congelati ai sensi di dette risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

139 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 per le sanzioni]» (in prosieguo: le «direttive»), adottate il 7 novembre 2002 e emendate il 10 aprile 2003 (v. precedente punto 67) e riviste (senza modifiche sostanziali) il 21 dicembre 2005, prevedono quanto segue nella loro sezione 8, intitolata «Cancellazione dalla lista»:

«a) Fermi restando i procedimenti disponibili, una persona, gruppo, impresa o entità incluso nell'elenco riepilogativo del [comitato per le sanzioni] può presentare al governo del paese di residenza o cittadinanza una richiesta di riesame del suo caso. Il richiedente deve motivare la sua domanda di cancellazione dalla lista, fornire tutte le informazioni pertinenti e chiedere il sostegno del governo.

b) Il governo cui è presentata la richiesta (il "governo interpellato") deve esaminare tutte le informazioni pertinenti e contattare in forma bilaterale il governo che ha inizialmente proposto l'iscrizione nell'elenco (il "governo proponente l'iscrizione") per richiedere ulteriori informazioni e consultarsi sulla richiesta di cancellazione.

c) Anche il governo proponente l'iscrizione può chiedere ulteriori informazioni al paese di residenza o di cittadinanza del richiedente. Il governo interpellato e il governo proponente l'iscrizione possono, all'occorrenza, consultare il presidente del [comitato per le sanzioni] nel corso di tali consultazioni bilaterali.

d) Qualora il governo interpellato, dopo aver esaminato le informazioni integrative, desideri dar seguito ad una richiesta di cancellazione, deve cercare di convincere il governo proponente l'iscrizione a presentare al [comitato per le sanzioni], da solo o con altri governi, una richiesta di cancellazione. Nell'ambito del procedimento di approvazione tacita, il governo interpellato può presentare al [comitato per le sanzioni] una richiesta di cancellazione non accompagnata da una richiesta del governo proponente l'iscrizione.

e) Il [comitato per le sanzioni] adotta le sue decisioni all'unanimità. Qualora i suoi membri non raggiungano un accordo su una data questione, il presidente inizia nuove consultazioni atte a facilitare l'unanimità. Qualora, a conclusione di tali consultazioni, non si raggiunga l'unanimità, la questione è 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».

140 Il Tribunale ha già constatato che, adottando tali direttive, il Consiglio di sicurezza aveva 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 (sentenze Yusuf, punto 312, e Kadi, punto 265). L'importanza che il Consiglio di sicurezza attribuisce al rispetto di tali diritti si evince d'altro canto chiaramente dalla sua risoluzione 1526 (2004). Ai sensi del punto 18 di tale risoluzione, 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)».

141 Se, 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, di modo che essi dipendono, essenzialmente, dalla tutela diplomatica che gli

Stati accordano ai propri cittadini, una siffatta limitazione del diritto di essere ascoltati non può essere ritenuta inammissibile alla luce delle norme imperative di ordine 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 (sentenze Yusuf, punti 314 e 315, e Kadi, punti 267 e 268; v. anche, per analogia, 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).

142 Benché il comitato per le sanzioni adotti le sue decisioni all'unanimità, l'effettività della procedura di richiesta di cancellazione è garantita, da un lato, dai diversi meccanismi formali di consultazione atti a facilitare tale unanimità, previsti alla sezione 8, lett. b)-e) delle direttive, e, dall'altro lato, dall'obbligo che incombe a tutti gli Stati membri dell'ONU, compresi quelli che sono membri di tale comitato, di agire in buona fede nell'ambito di tale procedimento, conformemente al principio generale di diritto internazionale secondo il quale ogni trattato in vigore vincola le parti e deve essere eseguito da esse in buona fede (pacta sunt servanda), sancito dall'art. 26 della convenzione di Vienna 23 maggio 1969, sul diritto dei trattati. A tal riguardo, occorre sottolineare che le direttive si impongono a tutti gli Stati membri dell'ONU, in virtù dei loro obblighi giuridici internazionali, conformemente alle risoluzioni in questione del Consiglio di sicurezza. In particolare, deriva dal paragrafo 9 della risoluzione 1267 (1999), dal paragrafo 19 della risoluzione 1333 (2000) e dal paragrafo 7 della risoluzione 1390 (2002) che tutti gli Stati sono tenuti a cooperare pienamente con il comitato per le sanzioni nell'esecuzione delle sue funzioni, segnatamente comunicandogli gli elementi di informazione che gli possono essere necessari ai sensi di tali risoluzioni.

143 Per ciò che riguarda più particolarmente il governo interpellato, che è quello a cui la domanda di cancellazione è diretta e che quindi, nella maggior parte dei casi, è quello del paese di residenza o di nazionalità dell'interessato, l'effettività di tale procedimento di cancellazione è per di più garantita dall'obbligo che gli incombe, ai sensi della sezione 8, lett. b), delle direttive, di esaminare tutte le informazioni pertinenti fornite dall'interessato e successivamente di contattare bilateralmente il governo che ha proposto l'iscrizione.

144 Occorre aggiungere, in tale contesto, che obblighi particolari incombono agli Stati membri della Comunità quando questi sono aditi con una domanda di cancellazione.

145 In effetti, avendo il comitato per le sanzioni, con le sue direttive, interpretato le risoluzioni in questione del Consiglio di sicurezza nel senso che esse attribuiscono agli interessati il diritto di sottoporre una richiesta di riesame del proprio caso al governo del paese nel quale essi risiedono, o di cui essi sono cittadini, al fine di ottenere la loro cancellazione dalla lista contestata (v. precedenti punti 138 e 139), occorre interpretare e applicare nello stesso senso il regolamento impugnato, che costituisce l'attuazione di dette risoluzioni nella Comunità (v., in tal senso, sentenze Yusuf, punto 276, e Kadi, punto 225). Tale diritto deve, pertanto, essere qualificato come diritto garantito non solo da dette direttive, ma anche dall'ordinamento giuridico comunitario.

146 Ne consegue che, tanto nell'ambito dell'esame di una tale richiesta, quanto nell'ambito delle consultazioni e delle iniziative che possono conseguentemente essere intraprese tra gli Stati, in virtù della sezione 8 delle direttive, gli Stati membri sono tenuti, conformemente all'art. 6 UE, a rispettare i diritti fondamentali degli interessati, come garantiti dalla CEDU e come risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario, dal momento che il rispetto di tali diritti fondamentali non sembra atto ad ostacolare la corretta esecuzione dei loro obblighi a titolo della Carta delle Nazioni Unite (v., a contrario, sentenze Yusuf, punto 240, e Kadi, punto 190).

147 Gli Stati membri devono quindi provvedere, per quanto possibile, a che gli interessati abbiano la possibilità di far valere utilmente il loro punto di vista dinanzi alle autorità nazionali competenti, nell'ambito di una domanda di riesame del loro caso. Peraltro, il margine di valutazione che occorre riconoscere a tali autorità, in detto contesto, deve essere esercitato in modo da tenere dovutamente conto delle difficoltà che possono avere gli interessati ad assicurarsi una protezione effettiva dei loro diritti, considerati il contesto e la natura specifica delle misure che li riguardano.

148 Così, gli Stati membri non sarebbero legittimati a rifiutare di iniziare il procedimento di riesame previsto dalle direttive per la sola ragione che gli interessati non sono in grado di fornire informazioni precise e pertinenti a sostegno della loro domanda, non avendo potuto prendere conoscenza dei motivi precisi per i quali sono stati inseriti nella lista contestata o degli elementi di prova su cui tali motivi si fondano, data la riservatezza di questi ultimi.

149 Allo stesso modo, considerata la circostanza, ricordata al precedente punto 141, che gli interessati non hanno il diritto di farsi ascoltare personalmente dal comitato per le sanzioni, di modo che essi dipendono, in sostanza, dalla protezione diplomatica che gli Stati accordano ai propri cittadini, gli Stati membri sono tenuti a provvedere sollecitamente affinché il caso degli interessati sia presentato senza ritardo e in modo leale e imparziale al detto comitato, per essere riesaminato, se ciò risulta oggettivamente giustificato alla luce delle pertinenti informazioni fornite.

150 Va aggiunto che, come rilevato dal Tribunale, seguendo la posizione del Regno Unito, nelle sentenze Yusuf (punto 317) e Kadi (punto 270), gli interessati hanno la possibilità di proporre un ricorso giurisdizionale fondato sul diritto interno dello Stato del governo interpellato, e persino direttamente sul regolamento impugnato e sulle risoluzioni pertinenti del Consiglio di sicurezza da questo 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 e più in generale contro ogni violazione, da parte di detta autorità nazionale, del diritto degli interessati di richiedere il riesame del loro caso. Al momento dell'udienza nella presente causa, il

Consiglio ha così richiamato, in tal senso, una decisione di un organo giurisdizionale di uno Stato membro che ha condannato tale Stato membro a richiedere, con procedura d'urgenza, al comitato per le sanzioni di cancellare il nome di due persone dalla lista contestata, comminandogli una penalità di mora [Tribunale di primo grado di Bruxelles (Quarta Sezione), sentenza 11 febbraio 2005 nella causa Nabil Sayadi e Patricia Vinck c. Stato belga].

151 A tal riguardo, occorre anche ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte (v., sentenza della Corte 8 novembre 2005, causa C-443/03, Leffler, Racc. pag. I-9611, punti 49 e 50 e giurisprudenza ivi citata), in mancanza di disciplina comunitaria, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi effetto diretto. La Corte ha precisato che tali modalità non devono essere meno favorevoli di quelle riguardanti diritti che trovino origine nell'ordinamento giuridico interno (principio di equivalenza) e che non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività). Peraltro, il principio di effettività deve indurre il giudice nazionale ad applicare le modalità procedurali previste dal suo ordinamento giuridico interno soltanto qualora esse non pregiudichino la ratio del rilevante atto comunitario.

152 Ne consegue che, nell'ambito di un ricorso che deduca una violazione, da parte delle autorità nazionali competenti, del diritto degli interessati a domandare il riesame del loro caso al fine di ottenere la loro cancellazione dalla lista contestata, è compito del giudice nazionale applicare, in via di principio, il proprio diritto nazionale provvedendo nel contempo affinché sia garantita la piena efficacia del diritto comunitario, il che può indurlo a disapplicare, ove occorra, una norma nazionale che vi si opponga (v. sentenza Leffler, cit. al precedente punto 151, punto 51 e giurisprudenza ivi citata), quale una norma che escludesse un controllo giurisdizionale sul rifiuto da parte delle autorità nazionali di agire al fine di assicurare la protezione diplomatica dei propri cittadini.

153 Nella fattispecie, il ricorrente ha sostenuto all'udienza che le autorità irlandesi l'avevano informato, con lettera 10 ottobre 2005, del fatto che la sua domanda di cancellazione dalla lista contestata, proposta il 5 febbraio 2004, era ancora in corso di esame da parte di tali autorità. Se intende così contestare la mancanza di leale cooperazione delle autorità irlandesi nei suoi confronti, il ricorrente deve, all'occorrenza, avvalersi delle possibilità di ricorso giurisdizionale fondato sul diritto interno di cui si è discusso qui sopra.

154 In ogni caso, una tale mancanza di cooperazione, supposto che fosse accertata, non implicherebbe assolutamente che il procedimento di cancellazione previsto dalle direttive sia di per sé inefficace (v., per analogia, ordinanza del presidente del Tribunale 15 marzo 2003, causa T-43/07 R, Sison/Consiglio, Racc. pag. II-2047, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

155 In tale contesto, non occorre rimettere in discussione la valutazione effettuata dal Tribunale nelle sentenze Yusuf e Kadi riguardo agli argomenti sviluppati specificamente dal ricorrente all'udienza e concernenti la pretesa incompatibilità con lo ius cogens della lacuna che si è accertato sussistere nella protezione giurisdizionale degli interessati.

156 Infine, nei limti in cui le sentenze Yusuf e Kadi non rispondano all'argomento del ricorrente secondo il quale gli Stati membri dell'ONU non sarebbero tenuti ad applicare tali e quali le misure che il Consiglio di sicurezza li «invita» ad adottare, è a ragione che il Regno Unito obietta che l'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite effettua una distinzione tra le «raccomandazioni» che non hanno forza vincolante e le «decisioni» che hanno forza vincolante. Nella fattispecie, le sanzioni previste al paragrafo 8, lett. c), della risoluzione 1333 (2000) sono state adottate proprio attraverso una «decisione». Allo stesso modo, al paragrafo 1 della risoluzione 1390 (2002), il Consiglio di sicurezza ha «deciso» di mantenere le misure «imposte» con detta disposizione. Tale argomento deve quindi anch'esso essere respinto.

157 Considerato quanto precede, la seconda e la terza parte del secondo motivo devono essere respinte. Pertanto, questo motivo deve essere respinto nella sua totalità.

Sul terzo motivo, concernente la violazione di una forma sostanziale

Argomenti delle parti

158 Il ricorrente sostiene che il Consiglio ha violato una forma sostanziale in quanto non avrebbe spiegato adeguatamente le ragioni per le quali considerava che nella fattispecie fosse necessario adottare una normativa comunitaria piuttosto che una normativa nazionale. La motivazione fornita a tal riguardo dal quarto 'considerando' del regolamento impugnato, ovvero l'obiettivo di «in particolare (...) evitare distorsioni della concorrenza», non sarebbe fondata nei fatti.

159 Il Consiglio e il Regno Unito ritengono che il presente mezzo si confonda con quello concernente la violazione del principio di sussidiarietà e rinviano alle loro osservazioni di risposta a tale ultimo motivo. Per quanto il ricorrente sostenga che il regolamento impugnato non espone le ragioni per le quali un'azione comunitaria è stata considerata appropriata e necessaria, il Regno Unito contesta tale osservazione alla luce dei 'considerando' di detto regolamento. Per quanto il ricorrente richiami, specificamente, un vizio di motivazione in relazione all'obiettivo addotto di evitare una distorsione della concorrenza, il Consiglio obietta che la motivazione del regolamento impugnato deve essere esaminata globalmente e non isolando una singola frase in una pagina di 'considerando'.

Giudizio del Tribunale

160 Con questo motivo il ricorrente deduce un doppio vizio di motivazione.

161 In primo luogo, il ricorrente rimprovera al Consiglio di non aver esposto adeguatamente le ragioni per le quali esso ha considerato che fosse necessaria, nella fattispecie, l'adozione di una normativa comunitaria piuttosto che di normative nazionali.

162 Tale censura non è fondata dato che i 'considerando' del regolamento impugnato rinviano, da un lato, agli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE e, dall'altro lato, alla posizione comune 2002/402. Se è vero che il Tribunale ha constatato, nelle sentenze Yusuf (punto 138) e Kadi (punto 102), che il preambolo del regolamento impugnato era particolarmente sintetico su tale questione, una tale motivazione risulta peraltro sufficiente. Quanto alle ragioni per le quali, in tale posizione comune, si è considerato che fosse necessaria un'azione della Comunità, esse sono quelle dell'Unione e non quelle della Comunità e non dovevano quindi essere esposte nell'atto comunitario stesso.

163 In secondo luogo, il ricorrente sostiene che la motivazione esposta al quarto 'considerando' del regolamento impugnato, ovvero l'obiettivo di «evitare distorsioni della concorrenza», non ha fondamento nei fatti.

164 È vero che il Tribunale ha constatato, nelle sentenze Yusuf (punti 141 e 150) e Kadi (punti 105 e 114), che affermare la sussistenza di un rischio di distorsione della concorrenza, che, secondo il suo preambolo, il regolamento impugnato avrebbe lo scopo di prevenire, non convince e che le misure controverse nel caso di specie non potevano essere legittimate in base all'obiettivo di cui all'art. 3, n. 1, lett. c) e g), CE.

165 Tuttavia, come rilevato a giusto titolo dal Consiglio, la motivazione di un regolamento deve essere esaminata nella sua interezza. Secondo la giurisprudenza, il vizio di forma consistente, in un regolamento, nel fatto che uno dei suoi 'considerando' contiene un'indicazione erronea in fatto non può portare all'annullamento di tale atto, se gli altri 'considerando' di detto regolamento forniscono una motivazione di per sé sufficiente (sentenza della Corte 20 ottobre 1987, causa 119/86, Spagna/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 4121, punto 51, e sentenza del Tribunale 21 gennaio 1999, cause riunite T-129/95, T-2/96 e T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Commissione, Racc. pag. II-17, punto 160). Questo è il caso della presente fattispecie.

166 Al riguardo, occorre ricordare che la motivazione richiesta dall'art. 253 CE deve far apparire in maniera chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dal Consiglio, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e onde permettere al giudice comunitario di esercitare il proprio controllo. L'adempimento dell'obbligo di motivazione va peraltro valutato con riferimento non solo al testo dell'atto, ma anche al contesto di quest'ultimo e all'insieme delle norme giuridiche che disciplinano in concreto la materia in questione. Ove si tratti, come nella fattispecie, di un atto destinato ad un'applicazione generale, la motivazione può limitarsi ad indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che esso si prefigge (v. sentenza della Corte 10 gennaio 2006, causa C-344/04, International Air Transport Association e a., Racc. pag. I-403, punti 66 e 67 e giurisprudenza ivi citata).

167 Nella fattispecie i visti del regolamento impugnato e i 'considerando' dal primo al settimo sono pienamente sufficienti a tale scopo, come risulta dalle sentenze Yusuf (punti 158 e seguenti) e Kadi (punti 122 e seguenti).

168 Peraltro, nella misura in cui il regolamento impugnato menziona specificamente il ricorrente, nel suo allegato I, come persona che deve essere oggetto di una misura

individuale di congelamento dei fondi, esso è sufficientemente motivato dal rinvio, effettuato dal suo articolo 2, alla designazione corrispondente operata dal comitato per le sanzioni.

169 Ne discende che il terzo motivo dev'essere respinto.

170 Il ricorso va respinto, dato che nessuno dei motivi invocati dal ricorrente a sostegno è fondato.

Sulle spese

171 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio ne ha fatto domanda, il ricorrente, rimasto soccombente, va condannato alle spese.

172 Tuttavia, ai termini dell'art 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni che sono intervenute nella causa sopportano le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il ricorrente è condannato a sopportare, oltre alle proprie, le spese del Consiglio.

3) Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Commissione sopporteranno le proprie spese.

Pirrung Forwood Papasavvas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 luglio 2006.

Il cancelliere

E. Coulon

Il presidente

J. Pirrung

Indice

Contesto normativo ..... II - 2150

Fatti ..... II - 2154

Procedimento ..... II - 2168

Conclusioni delle parti ..... II - 2170

In fatto ..... II - 2171

Diritto ..... II - 2171

1. Sulla ricevibilità ..... II - 2171

Argomenti delle parti ..... II - 2171

Giudizio del Tribunale ..... II - 2172

2. Nel merito ..... II - 2177

Sul primo motivo, concernente l'incompetenza nonché lo sviamento di potere II - 2177

Argomenti delle parti ..... II - 2177

Giudizio del Tribunale ..... II - 2178

Sul secondo motivo, concernente la violazione dei principi fondamentali di sussidiarietà, di proporzionalità e di rispetto dei diritti dell'uomo. ..... II - 2179

Argomenti delle parti ..... II - 2179

Giudizio del Tribunale ..... II - 2182

— Sulla prima parte del secondo motivo, relativa alla violazione del principio di sussidiarietà ..... II - 2183

— Sulla seconda e terza parte del secondo motivo, relative alla violazione dei principi di proporzionalità e di rispetto dei diritti dell'uomo ..... II - 2185

Sul terzo motivo, concernente la violazione di una forma sostanziale ..... II - 2205

Argomenti delle parti ..... II - 2205

Giudizio del Tribunale ..... II - 2206

Sulle spese ..... II - 2208