CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PAOLO MENGOZZI presentate il 26 ottobre 2006 [1]

1. Con ordinanze del 7 giugno 2004, rese nelle cause T-333/02, Gestoras Pro Amnistía e a./Consiglio (non pubblicata nella Raccolta), e T-338/02, Segi e a./Consiglio (Racc. pag. II-1647) (in prosieguo: le «ordinanze impugnate»), il Tribunale di primo grado ha respinto i ricorsi proposti nei confronti del Consiglio dell'Unione europea dalle organizzazioni Gestoras Pro Amnistía e Segi e dai relativi portavoce, volti ad ottenere il risarcimento dei danni asseritamente subiti a causa dell'iscrizione di Gestoras Pro Amnistía e di Segi nell'elenco di persone, gruppi ed entità ai quali si applica la posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo [2].

2. La Corte è investita di due impugnazioni presentate avverso le predette ordinanze dai medesimi soggetti che hanno proposto i ricorsi in primo grado (Gestoras Pro Amnistía ed i sigg. J. M. Olano Olano e J. Zelarain Errasti nella causa C-354/04 P, Segi ed i sigg. A. Zubimendi Izaga e A. Galarraga nella causa C-355/04 P).

I — Fatti

3. Il quadro fattuale all'origine delle controversie, quale emerge, in termini sostanzialmente simili, dalle ordinanze impugnate, può essere presentato come segue.

4. Secondo le allegazioni dei ricorrenti nella causa T-333/02, Gestoras Pro Amnistía è un'organizzazione, con sede ad Hernani (Spagna), che ha per scopo la difesa dei diritti umani, in particolare dei prigionieri ed esiliati politici, nel territorio basco e per portavoce i sigg. Olano Olano e Zelarain Errasti.

5. Secondo le allegazioni dei ricorrenti nella causa T-338/02, Segi è un'organizzazione,

1 — Lingua originale: l'italiano.
2 — GU L 344, pag. 93.

con sedi a Bayonne (Francia) e a Donostia (Spagna), che ha per scopo la difesa delle rivendicazioni della gioventù basca, dell'identità, della cultura e della lingua basca e per portavoce i sigg. Zubimendi Izaga e Galarraga.

6. Il 28 settembre 2001 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «Consiglio di sicurezza») ha adottato la risoluzione 1373 (2001), con la quale ha deciso, in particolare, che tutti gli Stati devono prestarsi reciprocamente la massima assistenza nell'ambito delle inchieste penali e di altri procedimenti aventi ad oggetto il finanziamento di atti di terrorismo o il sostegno offerto a tali atti, ivi compresa l'assistenza ai fini dell'ottenimento degli elementi di prova in loro possesso che siano necessari per il procedimento.

7. Con ordinanze del 2 e del 19 novembre 2001, il giudice centrale istruttore n. 5 dell'Audiencia Nacional di Madrid ha, rispettivamente, ordinato l'arresto dei presunti dirigenti di Gestoras Pro Amnistía, fra cui i suoi due portavoce, e dichiarato illegali le attività di Gestoras Pro Amnistía, in quanto organizzazione facente parte integrante dell'organizzazione indipendentista basca ETA. Gestoras Pro Amnistía ha impugnato la seconda di tali ordinanze.

8. Il 27 dicembre 2001 il Consiglio dell'Unione europea (in prosieguo: il «Consiglio»), ritenendo necessario adottare ulteriori misure, oltre a quelle precedentemente prese, per attuare la predetta risoluzione del Consiglio di sicurezza, ha adottato la posizione comune 2001/931 sulla base degli artt. 15 UE e 34 UE, rispettivamente inseriti nel titolo V («Disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune») e nel titolo VI («Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale») del Trattato UE.

9. Gli artt. 1 e 4 della posizione comune 2001/931 dispongono:

«*Articolo 1*

1. La presente posizione comune si applica, in conformità delle disposizioni dei seguenti articoli, alle persone, gruppi ed entità, elencati nell'allegato, coinvolti in atti terroristici.

(...)

4. L'elenco è redatto sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo da cui risulta che un'autorità competente ha preso una decisione nei confronti delle persone, gruppi ed entità interessati, si tratti

dell'apertura di indagini o di azioni penali per un atto terroristico, il tentativo di commetterlo, la partecipazione a tale atto o la sua agevolazione, basate su prove o indizi seri e credibili, o si tratti di una condanna per tali fatti. Nell'elenco possono essere inclusi persone, gruppi ed entità individuati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite come collegati al terrorismo e contro i quali esso ha emesso sanzioni.

(...)

6. I nomi delle persone ed entità riportati nell'elenco in allegato sono riesaminati regolarmente almeno una volta per semestre onde accertarsi che il loro mantenimento nell'elenco sia giustificato».

«*Articolo 4*

Gli Stati membri si prestano, nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale prevista dal titolo VI del trattato sull'Unione europea, la massima assistenza possibile ai fini della prevenzione e della lotta contro gli atti terroristici. A questo scopo, per quanto riguarda le indagini e le azioni penali condotte dalle loro autorità nei confronti di persone, gruppi ed entità di cui all'allegato, essi si avvalgono appieno, su richiesta, dei poteri di cui dispongono in virtù di atti dell'Unione europea e di altri accordi, intese e convenzioni internazionali vincolanti per gli Stati membri».

10. L'allegato alla posizione comune 2001/931 indica, nel suo punto 2 relativo ai «gruppi o entità»:

«*— Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Patria basca e libertà (E.T.A.)

(Le seguenti organizzazioni fanno parte del gruppo terroristico E.T.A.: K.a.s., Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro-amnistía)».

11. La nota a piè di pagina del predetto allegato indica che «[l]e persone contraddistinte da * sono soggette al solo articolo 4».

12. La dichiarazione del Consiglio inserita nell'allegato al verbale relativo all'adozione della posizione comune 2001/931 (in prosie-

guo: la «dichiarazione del Consiglio relativa al diritto al risarcimento») recita:

«Il Consiglio ricorda, a proposito dell'art. 1, n. 6, della posizione comune [2001/931], che ogni errore sulle persone, gruppi o entità considerati dà diritto alla parte lesa di richiedere un risarcimento per via giudiziale» [3].

13. Con ordinanze del 5 febbraio e dell'11 marzo 2002, il giudice centrale istruttore n. 5 dell'Audiencia Nacional di Madrid ha dichiarato illegali le attività di Segi, in quanto organizzazione facente parte integrante dell'organizzazione indipendentista basca ETA, e ha ordinato l'arresto di alcuni presunti dirigenti di Segi.

14. Con decisione del 23 maggio 2002 [4] la Corte europea dei diritti dell'uomo ha respinto in quanto irricevibili i ricorsi introdotti dai ricorrenti contro i quindici Stati allora membri dell'Unione europea, aventi ad oggetto la posizione comune 2001/931, sulla base del rilievo che la situazione denunciata non conferiva ai ricorrenti la qualità di vittime di una violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

15. Il 2 maggio e il 17 giugno 2002 il Consiglio ha adottato, in forza degli artt. 15 UE e 34 UE, le posizioni comuni 2002/340/PESC [5] e 2002/462/PESC [6] che aggiornano la posizione comune 2001/931. Gli allegati a queste due posizioni comuni contengono l'elenco aggiornato delle persone, gruppi ed entità cui si applica la posizione comune 2001/931, nel quale compaiono ancora i nomi di Gestoras Pro Amnistía e di Segi, formulati come nell'elenco allegato alla posizione comune 2001/931.

16. Va aggiunto che Gestoras Pro Amnistía e Segi hanno chiesto al Consiglio di poter accedere ai documenti sui quali esso si è fondato per iscriverle nell'elenco allegato alla posizione comune 2001/931. Il Segretario generale del Consiglio ha comunicato a Gestoras Pro Amnistía e Segi una serie di documenti relativi a detta posizione comune. Ritenendo che tali documenti non le riguardassero specificamente e personalmente, le due associazioni hanno rivolto una nuova domanda al Consiglio, che l'istituzione, con lettera del 21 maggio 2002, ha rigettato rilevando che le informazioni necessarie alla predisposizione dell'elenco allegato alla posi-

3 — Traduzione non ufficiale dal testo in francese versato agli atti.

4 — Non pubblicata ma accessibile sul sito www.echr.coe.int

5 — GU L 116, pag. 75.

6 — GU L 160, pag. 32.

zione comune, dopo il loro esame e le conseguenti determinazioni, erano state restituite alle delegazioni nazionali interessate.

17. Inoltre, i ricorrenti nella causa C-355/04 P, nel corso della causa stessa, hanno allegato che, con sentenza del 20 giugno 2005, la quarta sezione penale dell'Audiencia Nacional di Madrid, dinanzi alla quale pendeva il procedimento relativo alla Segi, avrebbe scagionato detta associazione dall'accusa di essere un gruppo terroristico e di far parte dell'ETA. Il Regno di Spagna non ha contestato l'esistenza di detta decisione, ma ha segnalato che essa non era passata in giudicato e che sarebbe stata impugnata dinanzi al Tribunal Supremo dal Ministerio Fiscal (pubblico ministero) e dall'Associazione vittime del terrorismo.

II — Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanze impugnate

18. Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria del Tribunale il 31 ottobre (causa T-333/02) e il 13 novembre 2002 (causa T-338/02), i ricorrenti hanno proposto contro il Consiglio due distinti ricorsi per risarcimento danni.

19. I ricorrenti hanno chiesto al Tribunale:

— di condannare il Consiglio a versare a ciascuna associazione la somma di EUR 1 000 000 e a ciascuno dei loro portavoce la somma di EUR 100 000, a titolo di risarcimento del danno asseritamente subito a causa dell'iscrizione, rispettivamente, di Gestoras Pro Amnistía e di Segi nell'elenco di persone, gruppi ed entità di cui all'art. 1 della posizione comune 2001/931, come aggiornata dalle posizioni comuni 2002/340 e 2002/462;

— di dichiarare dette somme produttive di interessi moratori al tasso annuo del 4,5 % dalla data della sentenza del Tribunale e fino all'effettivo pagamento;

— di condannare il Consiglio alle spese.

20. Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale il 12 febbraio 2003, il Consiglio ha sollevato, in entrambe le cause, un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale. Oltre a rilevare, in particolare, il difetto di capacità giuridica di Gestoras Pro Amnistía e di Segi, il difetto di poteri di rappresentanza

di queste ultime in capo ai ricorrenti persone fisiche che ne avevano speso il nome e la conseguente invalidità dei mandati conferiti al difensore a nome delle due organizzazioni, nonché l'assenza di mandato al difensore da parte del sig. Zelarain Errasti, il Consiglio ha eccepito l'incompetenza del Tribunale sia per l'inapplicabilità al caso di specie degli artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE, sia per l'impossibilità per il Tribunale di pronunciarsi sulla legalità della posizione comune 2001/931.

21. Nelle loro osservazioni su tale eccezione i ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di pronunciarsi nel senso della ricevibilità dei ricorsi e, in via subordinata, ove il Tribunale si ritenesse privo di competenza a conoscere della domanda di risarcimento danni, di dichiarare comunque che il Consiglio, adottando le suddette posizioni comuni, ha violato i principi generali del diritto comunitario quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e, in particolare, dagli artt. 1, 6, n. 1, e 13 della CEDU.

22. Con ordinanze del 5 giugno 2003, il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha autorizzato l'intervento nelle due cause del Regno di Spagna e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

23. Con le ordinanze impugnate, adottate in applicazione dell'art. 111 del suo regolamento di procedura, il Tribunale, senza aprire la fase orale del procedimento, ha respinto i ricorsi presentati dai ricorrenti.

24. In primo luogo, il Tribunale ha dichiarato la propria incompetenza manifesta a conoscere dei medesimi ricorsi, in quanto diretti al risarcimento dei danni asseritamente provocati dall'iscrizione di Gestoras Pro Amnistía e di Segi nell'elenco di persone, gruppi ed entità di cui all'art. 1 della posizione comune 2001/931, come aggiornata dalle posizioni comuni 2002/340 e 2002/462.

25. In secondo luogo, il Tribunale ha ritenuto di essere invece competente, ai sensi degli artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE, a statuire sui ricorsi di risarcimento danni dei ricorrenti in quanto fondati sulla pretesa violazione da parte del Consiglio, con l'adozione delle predette posizioni comuni, delle competenze della Comunità europea. Il Tribunale, esaminando nei suddetti limiti il merito dei ricorsi, li ha respinti in quanto manifestamente infondati.

26. In terzo luogo, il Tribunale ha respinto anche la domanda formulata in via subordinata dai ricorrenti, a causa della propria incompetenza manifesta, rilevando come «il contenzioso comunitario non conosc[a]

rimedi giuridici che consentano al giudice di prendere posizione, per mezzo di una dichiarazione generale, su una questione il cui oggetto eccede l'ambito della controversia» [7].

27. Infine, il Tribunale ha ritenuto sussistere motivi eccezionali, ai sensi dell'art. 87, n. 3, del suo regolamento di procedura, per compensare tra le parti principali le spese di lite.

III — Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

28. Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria della Corte il 17 agosto 2004, registrati rispettivamente con numero di ruolo C-354/04 P e C-355/04 P e redatti in termini pressoché identici, i ricorrenti hanno proposto impugnazione avverso le predette ordinanze.

29. In entrambe le cause, i ricorrenti concludono che la Corte voglia:

— annullare l'ordinanza impugnata;

— statuire essa stessa sulla lite e accogliere le conclusioni presentate dai ricorrenti dinanzi al Tribunale;

— condannare il Consiglio alle spese.

30. In entrambe le cause, il Consiglio conclude che la Corte voglia:

— respingere l'impugnazione in quanto manifestamente irricevibile;

— in via subordinata, respingere l'impugnazione in quanto infondata;

— ove occorra, rinviare la causa dinanzi al Tribunale;

— condannare i ricorrenti alle spese.

31. In entrambe le cause, il Regno di Spagna formula le stesse conclusioni del Consiglio.

7 — Ordinanze impugnate, punto 48.

IV — Analisi giuridica

A — *Sulla ricevibilità delle impugnazioni*

32. Tanto il Consiglio quanto il Regno di Spagna, nelle loro comparse di risposta, sostengono che le impugnazioni sono irricevibili in quanto si limitano a ripetere, pressoché letteralmente, motivi e argomenti già presentati dinanzi al Tribunale.

33. Dagli artt. 225 CE, 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia e 112, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura emerge che il ricorso avverso una decisione del Tribunale deve indicare in modo preciso gli elementi contestati della decisione di cui si chiede l'annullamento nonché gli argomenti di diritto dedotti a specifico sostegno di tale domanda [8].

34. È vero, come osservano il Consiglio e il Regno di Spagna, che non soddisfa i suddetti requisiti il ricorso che, senza neppure contenere un argomento specificamente diretto a individuare l'errore di diritto che vizierebbe la sentenza del Tribunale, si limiti a ripetere i motivi e gli argomenti già presentati dinanzi a tale giudice. Un'impugnazione di tal genere costituisce in realtà una domanda diretta ad ottenere un semplice riesame del ricorso presentato dinanzi al Tribunale, il che esula dalla competenza della Corte [9].

35. Tuttavia, qualora i suddetti requisiti siano invece soddisfatti, un ricorso avverso una sentenza del Tribunale può basarsi su un argomento già proposto in primo grado al fine di dimostrare che il Tribunale, respingendo i motivi e gli argomenti espostigli dal ricorrente, è incorso in una violazione del diritto comunitario [10].

36. Ora, nella specie, a me pare che nei ricorsi presentati dinanzi alla Corte gli elementi censurati delle ordinanze impugnate siano sufficientemente individuati. Come risulta, in particolare, dal punto 32 degli atti di impugnazione, i ricorrenti censurano, in quanto viziata da errore di diritto, la conclusione del Tribunale, contenuta nel punto 40 delle ordinanze impugnate, relativa al suo difetto di competenza a statuire sulle domande di risarcimento dei danni asseritamente provocati dall'iscrizione di Gestoras Pro Amnistía e di Segi nell'e-

8 — V., fra tante, sentenza 25 maggio 2000, causa C-82/98 P, Kögler/Corte di giustizia (Racc. pag. I-3855, punto 21).

9 — V., fra tante, sentenza 7 gennaio 2004, cause riunite C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, Aalborg Portland e a./Commissione (Racc. pag. I-123, punti 47 e 51).

10 — Sentenza Kögler/Corte di giustizia, cit., punto 23.

lenco delle persone, gruppi ed entità cui si applica la posizione comune 2001/931 (in prosieguo: l'«elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici»).

37. Inoltre, gli atti di impugnazione, laddove individuano nell'art. 6, n. 2, UE, nella dichiarazione del Consiglio relativa al diritto al risarcimento e nel 'considerando' 8 della decisione 2003/48/GAI del Consiglio, del 19 dicembre 2002, relativa all'applicazione di misure specifiche di cooperazione di polizia e giudiziaria per la lotta al terrorismo a norma dell'art. 4 della posizione comune 2001/931/PESC [11], la base giuridica della competenza del giudice comunitario [12] a conoscere delle domande di risarcimento danni proposte dai ricorrenti, che il Tribunale avrebbe erroneamente disconosciuto, contengono anche l'esposizione dei motivi di diritto dedotti a sostegno della domanda di annullamento delle ordinanze impugnate.

38. Il semplice fatto che gli atti di impugnazione contengano effettivamente ampi stralci degli scritti prodotti dai ricorrenti dinanzi al Tribunale non è dunque tale da rendere irricevibili le impugnazioni.

39. Propongo perciò alla Corte di respingere l'eccezione di irricevibilità delle impugnazioni sollevata dal Consiglio e dal Regno di Spagna.

B — *Sul merito delle impugnazioni*

1) Considerazioni preliminari

40. L'esposizione, negli atti di impugnazione, dei motivi e degli argomenti dedotti dai ricorrenti appare certo mal strutturata, articolata come è in tre sezioni intitolate, rispettivamente, «Sulla competenza del giudice comunitario» (punti 33-44), «Sull'esistenza di un pregiudizio» (punti 45-49) e «La strumentalizzazione da parte del Consiglio dell'Unione europea della divisione in tre pilastri dell'azione dell'Unione europea» (punti 50-59) [13].

41. Appare evidente che le considerazioni svolte dai ricorrenti ai punti 45-49, in quanto volte a dimostrare l'esistenza del pregiudizio allegato ed il nesso di causalità fra questo e la posizione comune 2001/931, non sono tali da inficiare alcuna valutazione del Tribunale, il quale non si è pronunciato su tali aspetti.

11 — GU 2003, L 16, pag. 68.

12 — Utilizzo nel testo l'espressione «giudice comunitario» (ma talora anche «Corte di giustizia») per intendere la Corte e il Tribunale, anche se nelle presenti cause è in questione un loro intervento al di fuori dell'ambito del primo pilastro dell'Unione europea, costituito dalle Comunità.

13 — Traduzione non ufficiale degli atti di impugnazione.

Dette considerazioni non configurano quindi un motivo di impugnazione e possono al più assumere rilievo nell'ipotesi in cui la Corte annulli le ordinanze impugnate e decida di statuire essa stessa definitivamente sulle controversie a norma dell'art. 61, primo comma, del suo Statuto, come auspicato dai ricorrenti.

42. Relativamente oscuro resta invece l'obiettivo che i ricorrenti si propongono di perseguire, sul piano processuale, con le considerazioni svolte ai punti 50-59 dei loro atti di impugnazione, le quali sono piuttosto confuse e, esse sì, riproducono in maniera pedissequa un'intera sezione delle osservazioni presentante dinanzi al Tribunale sull'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio.

43. Con dette considerazioni, i ricorrenti lamentano uno sviamento di procedura da parte del Consiglio. Essi sembrano, in ultima analisi, rimproverare al Consiglio di averli artatamente privati di tutela giurisdizionale non avendo adottato l'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici, comprensivo dei soggetti ai quali si applica il solo art. 4 della posizione comune 2001/931, attraverso uno strumento comunitario. Il ricorso ad uno strumento comunitario avrebbe permesso a questi ultimi, tra cui i ricorrenti stessi, di adire il giudice comunitario per contestare il loro inserimento nell'elenco e ottenere il risarcimento del danno. I ricorrenti denunciano al riguardo un'illecita discriminazione in loro danno, posto che i soggetti interessati anche dalle misure contemplate negli artt. 2 e 3 della predetta posizione comune [14], iscritti nel medesimo elenco, dispongono invece di tutela giurisdizionale, in quanto tali misure sono adottate con un'azione della Comunità suscettibile di sindacato da parte del giudice comunitario. Peraltro, nelle memorie di replica, i ricorrenti arrivano a contraddire tale argomentazione, sostenendo che anche a loro erano applicabili gli artt. 2 e 3 della posizione comune 2001/931.

44. Simili considerazioni rievocano argomenti che il Tribunale, *sul ritenuto presupposto della sua competenza ex artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE*, ha trattato e respinto nell'ambito del limitato esame di merito dei ricorsi per risarcimento danni effettuato in prime cure, conclusosi con un giudizio di manifesta infondatezza a causa dell'assenza di comportamento illegale da parte del Consiglio [15]. Tuttavia, negli atti di impugnazione e nelle memorie di replica non vi è alcun passaggio che consenta di ritenere che i ricorrenti abbiano impugnato le parti delle ordinanze del Tribunale relative a tale giudizio. Come ho già rilevato al paragrafo 36 supra, le impugnazioni sembrano vertere esclusivamente sulla declaratoria di incompetenza di cui al punto 40 delle ordinanze impugnate. D'altra parte, la conclusione che i

14 — Si tratta del congelamento e del divieto di messa a disposizione di capitali e altre risorse finanziarie o economiche.

15 — Ordinanze impugnate, punti 41-47.

ricorrenti sembrano trarre dalle suddette considerazioni è che «la presente controversia rientra dunque nella competenza dei giudici comunitari in forza degli artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE» [16]. Il che è proprio quanto il Tribunale ha affermato al punto 42 delle ordinanze impugnate.

45. Ritengo pertanto che le considerazioni svolte ai punti 50-59 degli atti di impugnazione, integrate da quelle di cui ai punti 12-16 delle memorie di replica, siano da considerare irricevibili, e ciò sia perché difettano dei requisiti minimi di chiarezza e precisione, sia perché non individuano in modo preciso gli elementi contestati delle ordinanze impugnate.

46. In ogni caso, anche ammesso che tali considerazioni possano legittimamente interpretarsi come volte a sostanziare un ulteriore motivo di impugnazione avverso la declaratoria di incompetenza di cui al punto 40 delle ordinanze impugnate, motivo consistente in una presunta inopponibilità ai ricorrenti, da parte del Consiglio, dell'incompetenza del giudice comunitario, esso mi parrebbe comunque infondato.

47. È del tutto evidente che, contrariamente a quanto sostenuto nelle memorie di replica, solo gli artt. 1 e 4 della posizione comune 2001/931, e non anche gli artt. 2 e 3, interessavano i ricorrenti. L'argomento invocato in senso contrario nelle memorie di replica, secondo cui la nota a piè di pagina dell'allegato alla posizione comune 2001/931 si riferiva alle sole persone fisiche indicate nell'elenco e non anche ai gruppi o entità ivi menzionati, appare del tutto peregrino, atteso che, in detto elenco, un asterisco contraddistingueva anche Gestoras Pro Amnistía e Segi e che il termine «persone» è sufficientemente generico da poter comprendere anche gruppi ed entità.

48. Ora, come correttamente rilevato dal Tribunale nelle ordinanze impugnate [17], l'assistenza reciproca fra gli Stati membri ai fini della prevenzione e della lotta contro gli atti terroristici, prevista dall'art. 4 della predetta posizione comune, rientra nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale di cui al titolo VI del Trattato UE. I ricorrenti non hanno in alcun modo dimostrato, né in primo grado né dinanzi alla Corte, che una tale assistenza reciproca avrebbe dovuto essere ordinata o almeno attuata mediante strumenti comunitari [18]. Inoltre, essi non possono seriamente rimproverare al Consiglio di non averli assoggettati anche alle sanzioni contemplate negli artt. 2 e 3 della predetta posizione comune. Non è dunque in alcun modo dimostrato che il Consiglio abbia commesso uno sviamento di procedura con violazione delle compe-

16 — Memorie di replica, punto 16 (traduzione non ufficiale). V. anche atti di impugnazione, punto 59.

17 — Ordinanze impugnate, punto 45.

18 — V. ordinanze impugnate, punto 46.

tenze della Comunità da cui si possa argomentare, ove mai fosse in astratto concepibile, una inopponibilità ai ricorrenti dell'incompetenza del giudice comunitario.

49. Ritengo pertanto che la Corte debba concentrare la sua attenzione sul motivo di impugnazione esposto ai punti 33-44 degli atti di impugnazione — relativo alla violazione, da parte del Tribunale, dell'art. 6, n. 2, UE, della dichiarazione del Consiglio relativa al risarcimento dei danni e del 'considerando' 8 della decisione 2003/48 — e sulla declaratoria di incompetenza cui esso si riferisce. Conseguentemente, nel prosieguo delle presenti conclusioni mi asterrò da ogni ulteriore considerazione relativa alle parti non impugnate delle ordinanze del Tribunale, quali riassunte ai paragrafi 25 e 26 supra.

2) I motivi addotti dal Tribunale a sostegno della declaratoria della propria incompetenza

50. Il ragionamento seguito dal Tribunale per giungere alla constatazione del proprio difetto di competenza sulle domande di risarcimento danni proposte dai ricorrenti [19] si articola, in sostanza, nei seguenti passaggi:

1) gli atti che avrebbero arrecato i pregiudizi lamentati dai ricorrenti — ovverosia la posizione comune 2001/931 e le successive posizioni comuni che l'hanno aggiornata mantenendo comunque i nomi di Gestoras Pro Amnistía e di Segi nell'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici — sono, per la parte che riguarda i ricorrenti, fondati sull'art. 34 UE e rientrano nell'ambito del titolo VI del Trattato UE, relativo alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale [20];

2) le disposizioni del Trattato UE non prevedono un ricorso per risarcimento danni nell'ambito del titolo VI dello stesso trattato e una competenza del giudice comunitario a conoscere di un simile ricorso non potrebbe dedursi dall'art. 46, lett. d), UE [21];

3) i ricorrenti sono «con ogni probabilità» privi di tutela giurisdizionale effettiva contro l'iscrizione di Gestoras Pro Amnistía e di Segi nell'elenco in questione [22];

4) tale ultima circostanza non è tuttavia idonea a fondare di per sé la competenza del giudice comunitario sulle

19 — Ordinanze impugnate, punto 40.

20 — Ordinanze impugnate, punti 32 e 33.

21 — Ordinanze impugnate, punti 34-37.

22 — Ordinanze impugnate, punto 38.

domande di risarcimento dei ricorrenti, dato che il sistema giuridico dell'Unione europea (in prosieguo: l'«Unione») si basa sul principio delle competenze di attribuzione, quale risulta dall'art. 5 UE [23];

52. Con tale motivo di impugnazione, i ricorrenti non sembrano contestare le valutazioni del Tribunale richiamate sub 1), 2) e 3) nel paragrafo 50 supra. Le loro censure paiono essenzialmente appuntarsi sulle valutazioni del Tribunale richiamate nello stesso paragrafo sub 4) e 5).

5) nemmeno la dichiarazione del Consiglio relativa al risarcimento dei danni è idonea a fondare la competenza nella specie del giudice comunitario [24].

53. Tuttavia, poiché si verte in tema di competenza del giudice comunitario, che è questione di ordine pubblico da esaminarsi alla luce di ogni elemento rilevante e non solo di quelli avanzati dalle parti, ritengo necessario soffermarmi non solo sulle specifiche censure mosse dai ricorrenti nelle impugnazioni, ma sull'intero ragionamento seguito dal Tribunale per giungere alla contestata declaratoria di incompetenza, e quindi anche sulle valutazioni del Tribunale richiamate sub 1), 2) e 3) nel paragrafo 50 supra, non contestate dai ricorrenti.

3) Esame

51. Secondo i ricorrenti, il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel dichiarare la propria incompetenza a conoscere delle domande di risarcimento dei danni asseritamente causati loro dall'iscrizione di Gestoras Pro Amnistía e di Segi nell'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici. A loro avviso, la competenza del Tribunale troverebbe una base giuridica nel combinato disposto dell'art. 6, n. 2, UE, della dichiarazione del Consiglio relativa al risarcimento dei danni e del 'considerando' 8 della decisione 2003/48.

a) Sulla base giuridica delle misure disposte nei confronti dei ricorrenti

54. Ricordo che la posizione comune 2001/931 risponde, come si evince dal suo 'considerando' 5, alla ritenuta necessità di adottare «ulteriori misure per attuare la risoluzione del Consiglio di sicurezza (...) 1373 (2001)», la quale richiedeva da tutti gli Stati una serie di comportamenti finalizzati a combattere il terrorismo, tra i quali, in

23 — Ibidem.

24 — Ordinanze impugnate, punto 39.

particolare, che essi si prestassero reciprocamente la massima assistenza nell'ambito delle inchieste penali e di altri procedimenti aventi ad oggetto il finanziamento di atti di terrorismo o il sostegno offerto a tali atti, ivi compresa l'assistenza ai fini dell'ottenimento degli elementi di prova in loro possesso necessari per il procedimento.

55. In questo senso, può ritenersi che la posizione comune 2001/931 sia un atto che, *quanto ai suoi obiettivi*, rientra nel quadro della politica estera e di sicurezza comune di cui al titolo V del Trattato UE. Tuttavia, alcune delle misure disposte da tale atto, quelle che interessano le ricorrenti Gestoras Pro Amnistía e Segi e che sono previste all'art. 4 (ossia l'assistenza reciproca tra gli Stati membri ai fini della prevenzione e della lotta contro gli atti terroristici e, in particolare, nell'ambito delle indagini e azioni penali condotte nei confronti dei soggetti enumerati nell'elenco allegato), rientrano, *in quanto strumenti operativi*, nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale di cui al titolo VI del predetto trattato.

56. L'iscrizione e il mantenimento di Gestoras Pro Amnistía e di Segi nell'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici erano funzionali all'applicazione, nei confronti di tali organizzazioni, del solo art. 4 della posizione comune 2001/931. Condivido perciò la valutazione del Tribunale richiamata sub 1) nel paragrafo 50 supra, secondo cui gli atti asseritamente lesivi della posizione giuridica dei ricorrenti trovano la loro base giuridica nell'art. 34 UE, inserito nel titolo VI del Trattato UE.

57. Sottolineo peraltro che, sebbene, ai sensi dell'art. 1, n. 4, seconda frase, della posizione comune 2001/931, nell'elenco in questione possano essere inclusi persone, gruppi ed entità individuati dal Consiglio di sicurezza come collegati al terrorismo e contro i quali esso ha emesso sanzioni, non è allegato, nelle presenti cause, che l'iscrizione in detto elenco di Gestoras Pro Amnistía e di Segi faccia seguito alla loro individuazione da parte del Consiglio di sicurezza. Deve quindi ritenersi che essa sia stata del tutto autonomamente decisa dal Consiglio, sulla base delle informazioni trasmesse da uno o più Stati membri, in applicazione dei criteri precisati dall'art. 1, n. 4, prima frase, della posizione comune 2001/931. Più in generale, rilevo che l'art. 1 di tale atto non costituisce trasposizione di analoghe disposizioni contenute nella risoluzione 1373 (2001), ma è frutto di autonoma determinazione da parte del Consiglio.

b) Sulla mancata previsione, nel Trattato UE, di un ricorso per risarcimento danni e di una competenza della Corte di giustizia al

riguardo nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale

ai sensi del presente titolo e sulla validità e sull'interpretazione delle misure di applicazione delle stesse.

58. Condivido altresì, non senza formulare tuttavia alcune opportune precisazioni, le valutazioni del Tribunale richiamate sub 2) nel paragrafo 50 supra.

2. Con una dichiarazione effettuata all'atto della firma del trattato di Amsterdam o, successivamente, in qualsiasi momento, ogni Stato membro può accettare che la Corte di giustizia sia competente a pronunciarsi in via pregiudiziale, come previsto dal paragrafo 1.

59. In proposito, osservo che l'art. 46 UE elenca in modo tassativo (come si evince dall'impiego del termine «soltanto») le competenze della Corte di giustizia nei settori di attività dell'Unione disciplinati dal Trattato UE. Per quanto riguarda le disposizioni del titolo VI di quest'ultimo, l'art. 46, lett. b), prevede che «[l]e disposizioni del trattato [CE], del trattato [CA] e del trattato [EA] relative alle competenze della Corte di giustizia delle Comunità europee ed all'esercizio di tali competenze si applicano» «alle condizioni previste dall'art. 35 [UE]».

3. Lo Stato membro che effettui una dichiarazione a norma del paragrafo 2 precisa che:

a) ogni giurisdizione di tale Stato avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno può chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale su una questione sollevata in un giudizio pendente davanti a tale giurisdizione e concernente la validità o l'interpretazione di un atto di cui al paragrafo 1, se detta giurisdizione reputi necessaria una decisione su tale punto per emanare la sua sentenza, o

60. L'art. 35 UE così dispone:

«1. La Corte di giustizia delle Comunità europee, alle condizioni previste dal presente articolo, è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni quadro e delle decisioni, sull'interpretazione di convenzioni stabilite

b) ogni giurisdizione di tale Stato può chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale su

una questione sollevata in un giudizio pendente davanti a tale giurisdizione e concernente la validità o l'interpretazione di un atto di cui al paragrafo 1, se detta giurisdizione reputi necessaria una decisione su tale punto per emanare la sua sentenza.

4. Ogni Stato membro, che abbia o meno fatto una dichiarazione a norma del paragrafo 2, ha la facoltà di presentare alla Corte memorie od osservazioni scritte nei procedimenti di cui al paragrafo 1.

5. La Corte di giustizia non è competente a riesaminare la validità o la proporzionalità di operazioni effettuate dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

6. La Corte di giustizia è competente a riesaminare la legittimità delle decisioni-quadro e delle decisioni nei ricorsi proposti da uno Stato membro o dalla Commissione per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del presente trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere. I ricorsi di cui al presente paragrafo devono essere promossi entro due mesi dalla pubblicazione dell'atto.

7. La Corte di giustizia è competente a statuire su ogni controversia tra Stati membri concernente l'interpretazione o l'applicazione di atti adottati a norma dell'articolo 34, paragrafo 2, ogniqualvolta detta controversia non possa essere risolta dal Consiglio entro sei mesi dalla data nella quale esso è stato adito da uno dei suoi membri. La Corte è inoltre competente a statuire su ogni controversia tra Stati membri e Commissione concernente l'interpretazione o l'applicazione delle convenzioni stabilite a norma dell'articolo 34, paragrafo 2, lettera d)».

61. L'art. 35 UE non contempla dunque una via di ricorso per ottenere il risarcimento dei danni causati dall'azione dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

62. Tengo peraltro a precisare sin d'ora che, a mio avviso, il combinato disposto dell'art. 46, lett. b), UE e dell'art. 35 UE, pur operando nel senso di escludere la competenza del giudice *comunitario* per eventuali ricorsi volti al risarcimento di danni causati dall'azione dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, non esclude per ciò stesso in via generale la proposizione di simili ricorsi in sede giudiziale. Il Trattato UE non menziona simili ricorsi, ma nemmeno li esclude. Ritornerò sul punto più avanti.

63. Condivido anche il giudizio del Tribunale secondo cui l'art. 46, lett. d), UE non fornisce un titolo di competenza supplementare al giudice comunitario [25].

64. Infatti, nel prevedere che «[l]e disposizioni del trattato [CE], del trattato [CA] e del trattato [EA] relative alle competenze della Corte di giustizia delle Comunità europee ed all'esercizio di tali competenze si applicano» all'«[art. 6, n. 2, UE] per quanto riguarda l'attività delle istituzioni, nella misura in cui la Corte sia competente a norma dei trattati che istituiscono le Comunità europee e a norma del presente trattato», l'art. 46, lett. d), UE, inserito nel Trattato UE con il Trattato di Amsterdam, non fa altro che chiarire che il giudice comunitario può verificare la conformità degli atti delle istituzioni ai diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione quali «principi generali del diritto comunitario» negli ambiti in cui detto giudice ha *per altro verso* competenza a intervenire. Detta disposizione, dunque, non fonda una specifica competenza del giudice comunitario o una specifica via di ricorso volta a far valere la violazione dei diritti fondamentali, assimilabile al *Verfassungsbeschwerde* di diritto tedesco o al *recurso de amparo* di diritto spagnolo [26].

65. Osservo peraltro, sotto diverso profilo, che, ai sensi dell'art. 46, lett. f), UE, il giudice comunitario è competente ad interpretare e applicare il medesimo art. 46 UE, relativo alle competenze della Corte di giustizia. Nella misura in cui è in tal modo competente a norma del Trattato UE, e ai fini dell'esercizio di tale competenza, il giudice comunitario è abilitato a interpretare e applicare anche l'art. 6, n. 2, UE per quanto riguarda l'attività delle istituzioni, conformemente all'art. 46, lett. d), UE.

66. Ritengo inoltre che, nell'esercizio di suddetta competenza, radicata in base all'art. 46, lett. f), UE, non sia precluso al giudice comunitario tener conto anche di altre disposizioni del Trattato UE, pur se non menzionate nell'art. 46 UE. Rilevo, al riguardo, che, secondo l'art. 31, n. 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati stipulata a Vienna il 23 maggio 1969 (in prosieguo: la «Convenzione di Vienna)», nell'interpretazione di un trattato i suoi termini devono essere considerati «nel loro contesto», il quale comprende, tra l'altro, il «testo» del trattato, «preambolo e allegati inclusi». Così, nell'ambito delle presenti impugnazioni, nulla vieta alla Corte di tener conto, ai fini dell'esame della competenza del giudice comunitario sui ricorsi per risarcimento danni proposti dai ricorrenti, in particolare, del preambolo e delle «Disposizioni comuni» di cui al titolo I del Trattato UE, quali ad esempio l'art. 5 UE, cui lo stesso Tribunale ha fatto ricorso nelle ordinanze impugnate, o l'art. 6, n. 1, UE.

25 — Ordinanze impugnate, punto 37.

26 — È noto che l'introduzione nel sistema giuridico dell'Unione di una specifica azione dinanzi al giudice comunitario per la tutela dei diritti fondamentali era stata prospettata, fra altre proposte, alla conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, che non ha tuttavia inteso recepirla in sede di approvazione del Trattato di Amsterdam.

c) Sull'inidoneità della dichiarazione del Consiglio relativa al diritto al risarcimento a fondare una competenza del giudice comunitario a conoscere dei ricorsi per risarcimento danni dei ricorrenti

67. Mi pare senz'altro corretta, inoltre, la valutazione del Tribunale, richiamata sub 5) al paragrafo 50 supra, circa l'inidoneità della dichiarazione del Consiglio relativa al diritto al risarcimento a fondare una competenza del giudice comunitario a conoscere dei ricorsi per risarcimento danni dei ricorrenti [27].

68. Anzitutto, tale dichiarazione non suggerisce in alcun modo che il risarcimento dei danni derivanti da errore sulle persone, gruppi od entità inseriti nell'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici debba essere richiesto con un'azione dinanzi al giudice *comunitario*.

69. D'altra parte, un'azione di tal genere dinanzi al giudice comunitario è esclusa dalle disposizioni del Trattato UE, le quali non possono evidentemente essere derogate o modificate da una dichiarazione iscritta nel verbale di approvazione di un atto di diritto secondario quale una posizione comune.

27 — Ordinanze impugnate, punto 39.

70. Mi riservo, peraltro, di dire in prosieguo in che senso la dichiarazione invocata dai ricorrenti non è, secondo me, del tutto priva di significato.

d) Sul presunto difetto di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti dei ricorrenti

71. Ritengo invece ingiustificata, seppure per certi versi non sorprendente, la valutazione del Tribunale, espressa peraltro in termini curiosamente perplessi [28], secondo cui i ricorrenti non disporrebbero di alcuna tutela giurisdizionale avverso l'iscrizione di Gestoras Pro-Amnistía e di Segi nell'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici.

72. Prima di esporre le ragioni che mi inducono a ritenere ingiustificata tale valutazione, mi preme evidenziare la gravità delle sue conseguenze.

28 — Mi riferisco all'uso, nella prima frase del punto 38 delle ordinanze impugnate, dei termini «con ogni probabilità» dopo l'espressione risoluta «si deve necessariamente rilevare» («Per quanto riguarda l'assenza di tutela giurisdizionale effettiva fatta valere dai ricorrenti, si deve necessariamente rilevare che, con ogni probabilità, questi ultimi non hanno a disposizione nessuna tutela giurisdizionale effettiva, né dinanzi ai giudici comunitari né dinanzi ai giudici nazionali, contro l'iscrizione [di Gestoras Pro-Amnistía e di Segi] nell'elenco delle persone, dei gruppi o delle entità coinvolti in atti terroristici»).

i) Le conseguenze di una constatazione di difetto di tutela giurisdizionale dei diritti dei ricorrenti

73. Occorre rammentare che, secondo l'art. 6, n. 1, UE, nella versione risultante dal Trattato di Amsterdam, «[l]'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri».

74. L'art. 6, n. 2, UE, consacrando in una norma di diritto primario ed estendendo a tutti gli ambiti di azione dell'Unione un principio consolidato nella giurisprudenza della Corte relativa all'applicazione del Trattato CE, indica che «[l]'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

75. La primaria importanza accordata nei Trattati UE e CE, nelle versioni risultanti dal Trattato di Amsterdam, al principio dello stato di diritto e alla tutela dei diritti fondamentali [29], ampiamente e variamente celebrata in dottrina, emerge altresì da altre disposizioni dei trattati medesimi: l'art. 7 UE, che contempla una procedura di constatazione, da parte del Consiglio, dell'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro di uno o più principi di cui all'art. 6, n. 1, UE, con possibilità di sospensione di diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione del Trattato UE; l'art. 49 UE, che subordina l'adesione di nuovi Stati all'Unione al rispetto da parte loro dei principi sanciti nell'art. 6, n. 1, UE, e l'art. 11, n. 1, UE, che fa dello «sviluppo e [del] consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché [del] rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» uno degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, obiettivo cui, a norma degli artt. 177, n. 2, CE e 181 A, n. 1, CE, sono chiamate a contribuire anche le politiche della Comunità nei settori della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi.

76. Va inoltre menzionata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata solennemente il 7 dicembre 2000 a Nizza dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione dopo essere stata approvata dai Capi di Stato e di governo degli Stati membri (in prosieguo: la «Carta»). Se è pur vero che la Carta non costituisce

29 — Lo stesso preambolo al Trattato UE menziona l'«attaccamento» degli Stati membri «ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello stato di diritto».

uno strumento giuridico vincolante, il suo obiettivo principale, come emerge dal suo preambolo, è quello di riaffermare «i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal Trattato [UE] e dai trattati comunitari, dalla [CEDU], dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (...) e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo» [30].

77. Per quanto riguarda il principio dello stato di diritto, ricordo che la Corte ne ha già dedotto quale corollario, con riferimento alla Comunità europea e nel qualificare quest'ultima come «comunità di diritto», l'assoggettamento degli Stati membri e delle istituzioni al controllo della conformità dei loro atti al Trattato CE e ai principi generali del diritto di cui fanno parte i diritti fondamentali [31]. Analogamente, deve ritenersi che, se l'Unione è fondata sul principio dello stato di diritto (art. 6, n. 1, UE), le sue istituzioni e gli Stati membri che la compongono, anche laddove agiscano in base ai titoli V e VI del Trattato UE, non possono essere sottratti al controllo della conformità dei loro atti a detto trattato, in particolare all'art. 6, n. 2, dello stesso.

78. Per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali, quali parte integrante dei principi generali del diritto, è noto che la Corte ne garantisce l'osservanza ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato e aderito, in particolare dalla CEDU, che, secondo la Corte, riveste a questo proposito un «significato particolare». Come la Corte ha inoltre precisato, ne deriva che nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti dell'uomo in tal modo riconosciuti e garantiti, il quale costituisce, quindi, un requisito di legittimità degli atti comunitari [32]. Analoghe considerazioni vanno evidentemente fatte, stante il dettato dell'art. 6, n. 2, UE e la sua collocazione nell'ambito delle «Disposizioni comuni» di cui al titolo I del Trattato UE, con riferimento alle misure con cui si estrinseca l'azione dell'Unione nei settori della politica estera e di sicurezza comune (c.d. «secondo pilastro») e della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (c.d. «terzo pilastro»).

79. Il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e il principio dello stato di diritto presentano dunque una dimensione «interna», quale valore posto a fondamento dell'Unione e parametro di valuta-

30 — Sentenza 27 giugno 2006, causa C-540/03, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-5769, punto 38).

31 — Sentenze 23 aprile 1986, causa 294/83, Les Verts/Parlamento (Racc. pag. 1339, punto 23), e 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (Racc. pag. I-6677, punto 38).

32 — V., in particolare, sentenza 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT (Racc. pag. I-2925, punto 41); parere 2/94 del 28 marzo 1996 (Racc. pag. I-1759, punti 33 e 34); sentenza 29 maggio 1997, causa C-299/95, Kremzow/Austria (Racc. pag. I-2629, punto 14), e sentenza Parlamento/Consiglio, cit., punto 35.

zione della legalità dell'azione delle sue istituzioni e degli Stati membri nelle materie di competenza dell'Unione, e una dimensione «esterna», quale valore da «esportare», attraverso gli strumenti della persuasione, dell'incentivo e della negoziazione, al di fuori dei confini stessi dell'Unione.

80. Ora, la Corte ha già evidenziato che il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva dei diritti, invocato nella specie dai ricorrenti, fa parte dei principi giuridici generali che derivano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che esso è anche sancito dagli artt. 6, n. 1, e 13 della CEDU [33]. Aggiungo che detto diritto è inoltre riconosciuto dagli artt. 8 e 10 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 217 A (III) del 10 dicembre 1948, nonché dagli artt. 2, n. 3, e 14, n. 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato il 19 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976 [34]. La stessa Carta lo contempla nel suo art. 47.

81. È opportuno sottolineare che l'invocazione nella specie del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva assume particolare rilievo in quanto la tutela in questione attiene, a sua volta, a diritti fondamentali riconosciuti e tutelati dal diritto dell'Unione. I ricorrenti, infatti, hanno fatto valere nei loro ricorsi dinanzi al Tribunale, con argomenti non indifendibili, che la lamentata iscrizione nell'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici era lesiva di veri e propri diritti fondamentali delle organizzazioni Gestoras Pro Amnistía e Segi e/o dei loro portavoce, quali, in particolare, la presunzione di innocenza (art. 6, n. 2, della CEDU e art. 48, n. 1, della Carta), la libertà di espressione (art. 10 della CEDU e art. 11 della Carta), la libertà di associazione (art. 11 della CEDU e art. 12 della Carta) e il diritto al rispetto della vita privata (art. 8 della CEDU e art. 7 della Carta) [35].

82. Perciò, ammettere, come il Tribunale si è sentito di dover fare nelle ordinanze impugnate, che i ricorrenti sono privi di tutela giurisdizionale effettiva contro detta iscrizione, significa riconoscere che nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale possono darsi situazioni in cui, difettando la tutela giurisdizionale, l'azione dell'Unione può di fatto violare

33 — V., in particolare, sentenze 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651, punto 18); 27 novembre 2001, causa C-424/99, Commissione/Austria (Racc. pag. I-9285, punto 45), e Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, cit., punto 39.

34 — La Corte ha già avuto modo di rammentare che il Patto internazionale sui diritti civili e politici si annovera tra gli strumenti internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'Uomo di cui la Corte tiene conto per l'applicazione dei principi generali del diritto comunitario (v. sentenza Parlamento/Consiglio, cit., punto 37, e la giurisprudenza ivi citata).

35 — Negli atti di impugnazione, i ricorrenti menzionano, al punto 46, la libertà di espressione e il diritto all'immagine e alla reputazione di Gestoras Pro Amnistía e Segi, nonché la libertà di espressione, la libertà di associazione e il diritto al rispetto della vita privata e della reputazione dei loro portavoce.

impunemente tutti gli altri diritti e libertà fondamentali di cui, a parole, l'Unione stessa professa il rispetto.

83. Peraltro, se è vero che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il c.d. diritto al giudice non è assoluto, ma può essere soggetto a limitazioni, occorre ricordare che tali limitazioni sono tuttavia ammissibili, secondo detta corte, solo ove perseguano uno scopo legittimo e a condizione che siano proporzionate rispetto a tale scopo e che non restringano l'accesso al giudice offerto al singolo in maniera tale da pregiudicare la sostanza stessa del suddetto diritto [36]. Ora, non mi pare rispettoso di tali esigenze un totale difetto di tutela giurisdizionale dei diritti dei ricorrenti quale quello constatato dal Tribunale, che discenderebbe non da una regolamentazione specifica volta a limitare l'accesso al giudice per perseguire uno scopo determinato, ma dalla mancata istituzione di adeguate vie di ricorso nell'ambito di un intero settore di attività dell'Unione.

84. Rammento, del resto, che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato che l'art. 1 della CEDU, ai termini del quale gli Stati contraenti «riconoscono ad ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo» della CEDU stessa, non fa alcuna distinzione quanto al tipo di norme o di misure in questione e non sottrae alcuna parte della «giurisdizione» di detti Stati all'applicazione della CEDU [37].

85. Se, in un caso come quello dei ricorrenti, difettasse realmente ogni tutela giurisdizionale effettiva, saremmo allora in presenza, da un lato, di una gravissima e flagrante incoerenza di sistema sul piano interno all'Unione; dall'altro, di una situazione che, sul piano esterno, espone gli Stati membri dell'Unione ad una censura da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo e indebolisce, oltre che l'immagine e l'identità dell'Unione sul piano internazionale [38], anche la sua stessa posizione negoziale nei confronti dei paesi terzi, con il rischio teorico di azionamento da parte di questi ultimi delle clausole relative al rispetto dei diritti dell'uomo (c.d. «clausole di condizionalità») di cui proprio l'Unione impone sempre più spesso l'inserimento negli accordi internazionali da essa stipulati [39].

36 — V. sentenze Osman/Regno Unito, 28 ottobre 1998 (*Recueil des arrêts et décisions*, 1998-VIII, pag. 3124, paragrafo 147), e Waite e Kennedy/Germania, 18 febbraio 1999 (*Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I, pag. 393, paragrafo 59).

37 — Sentenze Partito comunista unificato di Turchia e altri/Turchia, 30 gennaio 1998 (*Recueil des arrêts et décisions*, 1998-I, pag. 1, paragrafo 29) e Matthews/Regno Unito, 18 febbraio 1999 (*Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I, pag. 251, paragrafo 29).

38 — L'affermazione della sua «identità sulla scena internazionale, in particolare mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune», costituisce, a norma dell'art. 2 UE, uno degli obiettivi dell'Unione.

39 — Tali clausole, qualificate come «essenziali» nel contesto degli accordi, possono autorizzare le parti contraenti a procedere ad una sospensione degli accordi e finanche al ritiro dagli stessi in caso di violazione.

86. In particolare, sotto il profilo dell'osservanza degli obblighi assunti dagli Stati membri con l'adesione alla CEDU, rilevo che, intanto, sarebbe del tutto improbabile che la Corte dei diritti dell'uomo estenda al terzo pilastro dell'Unione la presunzione di equivalenza nella protezione dei diritti fondamentali che essa ha stabilito tra la CEDU e l'ordinamento comunitario, ossia il «primo pilastro» dell'Unione stessa, e che induce detta corte ad effettuare un controllo solo «marginale» di conformità alla CEDU degli atti adottati dalle istituzioni della Comunità [40]. Sarebbe invece del tutto probabile che, nell'ambito di un controllo pieno della conformità alla CEDU di atti adottati dalle istituzioni in esecuzione delle disposizioni del titolo VI del Trattato UE, la Corte dei diritti dell'uomo finisca in futuro per constatare la violazione di disposizioni di tale convenzione, almeno degli artt. 6, n. 1, e/o 13, da parte degli Stati membri dell'Unione.

87. A proposito dei rapporti con la CEDU, mi preme svolgere due ulteriori rilievi.

88. In primo luogo, ritengo che non valga né a rassicurare sotto il profilo appena dedotto, né tanto meno ad escludere nella specie, *dal punto di vista del diritto dell'Unione*, una lesione del diritto dei ricorrenti ad una tutela giurisdizionale effettiva, la decisione presa, ai sensi dell'art. 34 CEDU, dalla Corte dei diritti dell'uomo riguardo ai ricorsi proposti dinanzi ad essa dai medesimi ricorrenti (v. paragrafo 14 supra). Si tratta infatti di una decisione di irricevibilità e non di merito, fondata sull'esclusione in capo ai ricorrenti, *alla luce delle caratteristiche specifiche del caso concreto*, della qualità di «vittima» ai sensi dell'art. 34 CEDU, il quale, essendo disposizione di carattere meramente procedurale e propria della CEDU, non può, a mio avviso, assumere rilievo nel contesto della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione [41].

89. In secondo luogo, sarebbe poco pertinente rilevare che, siccome vi sarebbe comunque, con riferimento ad atti adottati dalle istituzioni nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, la possibilità di far valere la violazione dei diritti fondamentali dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, non sussiste un vuoto di tutela di tali diritti in detto ambito. Il controllo operato da tale corte è infatti un controllo *esterno* al sistema dell'Unione e di carattere sussidiario, e non varrebbe quindi a sopperire all'eventuale mancanza, *all'interno* di tale sistema, di adeguate garanzie di tutela dei diritti fondamentali ed alla grave incoerenza che, come

40 — V. sentenza Bosphorus/Irlanda, 30 giugno 2005 (*Recueil des arrêts et décisions*, 2005-VI), che riguarda, come ivi espressamente precisato al paragrafo 72, le sole disposizioni relative al primo pilastro dell'Unione.

41 — Non mi pare, peraltro, che possa revocarsi in dubbio, nella specie, l'esistenza di un interesse ad agire in capo ai ricorrenti.

ho sopra evidenziato, ne conseguirebbe per il sistema stesso.

90. Aggiungo, peraltro, che ove la Corte avallasse il riconoscimento di un tale vuoto di tutela dei diritti fondamentali nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, i giudici nazionali di diversi Stati membri si sentirebbero legittimati a effettuare loro, ove aditi, un controllo di conformità degli atti adottati dal Consiglio in base all'art. 34 UE [42] ai diritti fondamentali *quali tutelati, in maniera non necessariamente coincidente, nei loro rispettivi ordinamenti nazionali*. L'uguaglianza dei cittadini dell'Unione di fronte alla legge ne risulterebbe incrinata. La teoria dei c.d. «controlimiti» di diritto interno, affermatasi nella giurisprudenza costituzionale di diversi Stati membri quale argine all'esercizio da parte delle istituzioni delle porzioni di sovranità trasferite alla Comunità [43], troverebbe nel terzo pilastro dell'Unione un ambito di ben più concreta applicazione di quanta non ne abbia avuta nei confronti dell'azione della Comunità.

ii) I ricorrenti non sono privi di tutela giurisdizionale effettiva dei loro diritti

91. Sottolineate le serie conseguenze di una constatazione, quale quella effettuata al punto 38 delle ordinanze impugnate, di difetto di tutela giurisdizionale dei diritti (fondamentali) invocati dai ricorrenti, appare ancor più evidente la necessità di interpretare il Trattato UE, per quanto possibile, in modo che assicuri detta tutela *all'interno* del sistema istituito da tale trattato [44].

— Insufficienza, ai fini di una tutela giurisdizionale dei diritti dei ricorrenti, di rimedi giurisdizionali contro le misure nazionali di attuazione dell'art. 4 della posizione comune 2001/931 e del rinvio pregiudiziale di validità ex art. 35, n. 1, UE

92. Occorre tener presente che, come evidenziato dal Tribunale [45], i ricorrenti fanno valere nella specie, chiedendone la riparazione, una lesione di loro diritti (fondamen-

42 — Si tratta di posizioni comuni [art. 34, n. 2, lett. a), UE], di decisioni quadro [art. 34, n. 2, lett. b), UE], di decisioni e relative misure di attuazione [art. 34, n. 2, lett. c), UE], nonché di misure di applicazione di convenzioni [art. 34, n. 2, lett. d), UE].

43 — La teoria è tanto nota da non richiedere, in questa sede, illustrazione. Basterà riferirsi, in particolare, alle sentenze del Bundesverfassungsgericht del 22 ottobre 1986, nota come Solange II, in BverfGE, 73, 339, e della Corte costituzionale italiana 21 aprile 1989 n. 232, Fragd, in Foro it., 1990, I, 1855.

44 — Sottolineo che lo stesso art. 13 della CEDU mostra che l'esistenza di un controllo esterno sul rispetto, da parte degli Stati contraenti, dei diritti e delle libertà fondamentali non esime detti Stati dall'organizzare un controllo interno.

45 — Ordinanze impugnate, punto 38.

tali) derivante non tanto dalla loro assoggettabilità alle misure previste dall'art. 4 della posizione comune 2001/931, quanto direttamente dall'iscrizione di Gestoras Pro Amnistía e di Segi nell'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici. Il lamentato danno prescinde dunque dall'effettiva adozione di misure nazionali di attuazione del predetto articolo.

93. Pertanto, correttamente il Tribunale ha rilevato che la tutela di tali diritti non può essere offerta dalla possibilità di far valere la responsabilità (extracontrattuale) di singoli Stati membri per gli atti nazionali adottati in esecuzione dall'art. 4 della posizione comune 2001/931 [46].

94. Il Tribunale ha poi ritenuto che altrettanto inidonea a garantire detta tutela fosse la competenza pregiudiziale di validità della Corte di cui all'art. 35, n. 1, UE. Condivido tale giudizio, anche al di là della ragione esposta nelle ordinanze impugnate, secondo cui detta competenza non concerne le posizioni comuni, ma solo le decisioni-quadro e le decisioni [47], e dell'eventuale possibilità di riqualificare come decisione, in base alla sostanza dell'atto, la posizione comune 2001/931.

95. Rilevo piuttosto che il rinvio pregiudiziale, anche quello di validità, non costituisce propriamente una via di ricorso, ma uno strumento di collaborazione tra giudici nazionali e giudice comunitario nell'ambito di una via di ricorso esperibile dinanzi ai giudici nazionali. L'ipotesi tipica è quella dell'innestarsi del rinvio pregiudiziale di validità nell'ambito di un ricorso di annullamento introdotto in sede nazionale contro le misure nazionali di attuazione dell'atto di cui si contesta la validità. Ora, mi pare ben difficile che in un caso come quello di specie possa essere attivata la competenza pregiudiziale di validità della Corte ex art. 35, n. 1, UE nell'ambito di un'azione con la quale si contestano eventuali misure di attuazione dell'art. 4 della posizione comune 2001/931. Tale ultimo articolo, infatti, non conferisce agli Stati membri e ai loro organi poteri nuovi, ma si limita a incoraggiare, o al più a obbligare, gli Stati membri e i loro organi a far uso «dei poteri di cui dispongono in virtù di atti dell'Unione europea e di altri accordi, intese e convenzioni internazionali vincolanti per gli Stati membri». Questi poteri potevano e possono essere esercitati nei confronti dei soggetti iscritti nell'elenco allegato alla posizione comune 2001/931 anche in

46 — Ibidem.

47 — Ibidem.

assenza di quest'ultima [48]. Non scorgo dunque come la questione della legalità dell'iscrizione di un determinato soggetto nel menzionato elenco possa risultare rilevante ai fini dell'esame, da parte di un giudice nazionale, della legalità di misure nazionali quali quelle contemplate nell'art. 4 suddetto.

96. In ogni caso, l'esercizio della competenza pregiudiziale di validità potrebbe al più sfociare in una dichiarazione di invalidità della posizione comune 2001/931 o delle iscrizioni controverse, ma non nel risarcimento dei danni che ne siano eventualmente conseguiti. Ora, la possibilità di ottenere un risarcimento dei danni subiti in conseguenza della violazione di un diritto, laddove un semplice accertamento di tale violazione o la dichiarazione di invalidità dell'atto lesivo non dovesse essere sufficiente a dare adeguata soddisfazione al diritto violato, mi pare insita in una tutela giurisdizionale del diritto stesso che si voglia effettiva [49].

97. Orbene, il risarcimento dei danni asseritamente subiti costituisce proprio l'oggetto dell'azione introdotta dai ricorrenti dinanzi al Tribunale.

— La tutela giurisdizionale dei diritti dei ricorrenti è affidata ai giudici nazionali

98. Il fatto che le disposizioni del Trattato UE non contemplino un ricorso per il risarcimento dei danni eventualmente prodotti da atti adottati dal Consiglio in base all'art. 34 UE ed escludano che il giudice comunitario possa conoscere di simile ricorso, non menzionato all'art. 35 UE, non significa però, a mio modo di vedere, che i ricorrenti siano nella specie privi di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti (fondamentali) da essi invocati.

99. Ritengo invece che una corretta interpretazione del Trattato UE deponga nel senso dell'esistenza di una tale tutela, la quale è affidata però, *allo stato attuale del diritto dell'Unione*, non al giudice comunitario, bensì al giudice nazionale.

100. Va notato che, in base al regime previsto dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, non ancora ratificato da tutti gli Stati membri, in un caso come

48 — È quanto ha avuto modo di osservare la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo nella decisione con cui ha respinto per irricevibilità i ricorsi dei ricorrenti. Detta corte ha infatti ivi evidenziato che, seppure «l'art. 4 possa servire da base giuridica per delle misure concrete che possono interessare i ricorrenti, in particolare nel quadro della cooperazione di polizia fra Stati condotta nell'ambito di organi comunitari quali Europol», esso, tuttavia, «non aggiunge nuovi poteri che possano essere esercitati nei confronti dei ricorrenti», ma «contiene soltanto un obbligo di cooperazione giudiziaria e di polizia per gli Stati membri» (traduzione non ufficiale dal testo francese della decisione).

49 — V., in tal senso, sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a. (Racc. pag. I-5357, punto 33); 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame e a. (Racc. pag. I-1029, punto 22), e 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler (Racc. pag. I-10239, punto 33). V. anche sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo Klass e a./Germania, 6 settembre 1978 (Serie A, n. 28, paragrafo 64), e Soering/Regno Unito, 7 luglio 1989 (Serie A, n. 161, paragrafo 120), dalle quali si ricava che il ricorso effettivo imposto dall'art. 13 della CEDU deve permettere al singolo che si ritenga leso da una misura contraria alla CEDU di ottenere una pronuncia sulla sua contestazione e, ove occorra, l'appropriata riparazione («réparation» o «redressement» nei testi in francese delle sentenze).

quello di specie vi sarebbe invece per il singolo la possibilità di esperire dinanzi al giudice comunitario sia un ricorso di annullamento (art. III-365, applicabile anche agli atti dell'Unione presi nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) [50] sia un ricorso per risarcimento danni contro l'Unione (artt. III-370 e III-431, secondo comma).

101. L'Unione si fonda tra l'altro, come detto, sul principio dello stato di diritto e sul rispetto dei diritti fondamentali. Lo stato di diritto non è tanto quello fondato sulle regole e sulla proclamazione dei diritti, ma quello fondato su meccanismi che consentono di far rispettare regole e diritti (*ubi ius ibi remedium*). Il «diritto di adire il giudice è inerente allo [s]tato di diritto» [51], ne è un «corollario», «una conquista e uno strumento» [52]. Il singolo si vede riconosciuto dal diritto dell'Unione, in via ormai espressa (art. 6, n. 2, UE), un complesso di diritti fondamentali, i quali, come si evince dall'art. 46, lett. d), UE, possono essere invocati in giudizio quali parametri di legittimità degli atti dell'Unione.

102. Il punto di partenza da cui occorre muovere è pertanto quello secondo cui, in forza dell'art. 6, nn. 1 e 2, UE, l'Unione ammette il sindacato giurisdizionale della legittimità dell'azione delle sue istituzioni e garantisce la tutela giurisdizionale dei diritti, specie di quelli qualificabili come fondamentali.

103. Nessuna disposizione del Trattato UE può essere invocata in senso contrario per affermare, in particolare, che i suoi autori abbiano inteso escludere un tale sindacato e una tale tutela dall'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, in cui peraltro l'azione dell'Unione può incidere negativamente su diritti e libertà fondamentali dei singoli più facilmente che in altri settori che rientrano nella competenza dell'Unione e si dispiega con un coinvolgimento ancora molto limitato del Parlamento europeo [53].

104. L'art. 46 UE riguarda e delimita infatti le sole competenze del giudice *comunitario*. Nessuna disposizione del Trattato UE riserva del resto a tale giudice il potere di valutare la legittimità degli atti con i quali si estrinseca l'azione dell'Unione. Discende anzi dal principio delle competenze di attribuzione, che trova espressione anche nel Trattato UE (art. 5), che l'esercizio dei poteri sovrani di cui gli Stati membri sono titolari, ivi compreso quindi quello giudiziario, resta

50 — La possibilità di un ricorso diretto di annullamento dinanzi al giudice comunitario è peraltro prevista dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa anche per quanto riguarda le misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in materia di politica estera e di sicurezza comune, nonostante la limitata competenza attribuita dallo stesso Trattato alla Corte di giustizia in detta materia (art. III-376).

51 — Conclusioni dell'avvocato generale Darmon presentate il 28 gennaio 1986 nella causa Johnston, cit., paragrafo 3.

52 — Conclusioni dell'avvocato generale Léger presentate l'8 aprile 2003 nella causa Köbler, cit., paragrafo 68.

53 — Ai termini dell'art. 39, n. 1, UE, il Parlamento europeo è semplicemente consultato (ed il suo parere non è vincolante) ai fini dell'adozione di decisioni quadro o di decisioni e non è nemmeno consultato ai fini dell'adozione di posizioni comuni.

riservato agli stessi, e dunque ai loro organi, laddove tali poteri non costituiscano oggetto di conferimento alle istituzioni dell'Unione.

105. La competenza dei giudici nazionali a sindacare la legittimità di atti adottati dal Consiglio in base all'art. 34 UE, che incontra il suo ovvio limite nel rispetto delle competenze attribuite alla Corte di giustizia, trova la sua base, oltre che nei principi, sui quali si fonda l'Unione, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti fondamentali (art. 6, nn. 1 e 2, UE), tra cui il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, nel principio di leale cooperazione.

106. La Corte ha già confermato che il principio di leale cooperazione si impone anche nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, implicando che gli Stati membri adottino tutte le misure generali o particolari in grado di garantire l'esecuzione dei loro obblighi derivanti dal diritto dell'Unione [54].

107. Se ne deve dedurre, in particolare, che anche nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva [55] ed ai loro giudici interpretare e applicare le norme procedurali nazionali che disciplinano l'esercizio delle azioni in maniera da garantire tale tutela.

108. Importanti elementi di conferma, sia pure indiretta, dell'assoggettamento degli atti adottati dal Consiglio in forza dell'art. 34 UE a un sindacato giurisdizionale da parte dei giudici nazionali su iniziativa dei singoli possono essere tratti dalla disciplina della competenza pregiudiziale attribuita alla Corte dall'art. 35 UE.

109. Nel prevedere, al n. 1, una competenza della Corte a pronunciarsi in via pregiudiziale, in particolare, sulla validità delle decisioni quadro e delle decisioni, l'art. 35 UE conferma, anzitutto, che questi atti non sono sottratti a un sindacato giurisdizionale attivabile dai singoli.

110. Inoltre, l'art. 35, n. 1, UE mostra che i giudici nazionali operano in una qualche misura anche nell'ambito del terzo pilastro

54 — Sentenza 16 giugno 2005, causa C-105/03, Pupino (Racc. pag. I-5285, punto 42).

55 — V., per analogia, sentenza Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, cit., punto 41. Il principio è stato ripreso nell'art. I-29, n. 1, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, ai termini del quale «[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

dell'Unione, come nell'ambito del primo pilastro, quali «giudici di diritto comune» dell'Unione stessa. Domandando alla Corte precisazioni sull'interpretazione da dare alle decisioni quadro e alle decisioni, essi possono meglio assicurare, ad esempio, l'interpretazione conforme del diritto nazionale [56] rispetto a tali atti. Deferendo alla Corte questioni di validità dei medesimi atti, i giudici nazionali possono meglio assicurare che i diritti fondamentali riconosciuti dal diritto dell'Unione, che i singoli possono direttamente far valere in giudizio, siano rispettati dall'azione dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

111. Anche nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione, come nell'ordinamento delle Comunità, la Corte di giustizia si muove in un contesto in cui le istituzioni dell'Unione coesistono non solo con gli Stati membri, ma anche con i singoli organi di detti Stati. Tra questi organi, anche i giudici contribuiscono alla realizzazione del diritto dell'Unione. Il sistema giurisdizionale dell'Unione non è costituito dunque neppure nell'ambito del terzo pilastro dalle sole vie di ricorso esperibili dinanzi alla Corte di giustizia, ma anche da quelle esperibili dinanzi ai giudici nazionali.

112. Con l'art. 35 UE, gli autori del Trattato di Amsterdam hanno certo proceduto ad una significativa estensione, rispetto alla situazione risultante dal Trattato di Maastricht, delle competenze della Corte di giustizia per quanto riguarda la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Tuttavia, le disposizioni di tale articolo relative alla competenza pregiudiziale della Corte sono disegnate in modo da circoscrivere significativamente tale competenza. È noto, del resto, che esse sono modellate, in sostanza, su quelle definite tra gli Stati membri, dopo sofferta negoziazione, per quanto riguarda la Convenzione Europol [57] e attuate nel protocollo relativo all'interpretazione, in via pregiudiziale, della medesima convenzione da parte della Corte [58], le quali costituiscono una soluzione di compromesso a fronte dell'ostilità di alcuni Stati membri rispetto ad un'estensione dell'intervento del giudice comunitario nella materia in esame.

113. Così, la competenza pregiudiziale della Corte ex art. 35, n. 1, UE è opzionale per gli Stati membri. Essi, infatti, secondo l'art. 35, n. 2, UE, possono accettarla o meno (sistema «opt-in»). In base ad un'informazione del Consiglio pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 14 dicembre 2005 [59], a tale data solo 14 Stati membri avevano dichiarato di accettare detta competenza.

56 — V. sentenza Pupino, cit., punti 38 e 43.

57 — Convenzione basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol) (GU 1995, C 316, pag. 2).

58 — Atto del Consiglio del 23 luglio 1996 che stabilisce, sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, il protocollo concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, della convenzione che istituisce un Ufficio europeo di polizia (GU C 299, pag. 1).

59 — GU L 327, pag. 19.

Naturalmente, la mancata accettazione da parte degli altri Stati membri non preclude ai giudici degli Stati accettanti di proporre domande pregiudiziali alla Corte e a quest'ultima di pronunciarsi su tali domande.

114. Ora, se si dovesse ritenere che i soggetti interessati da provvedimenti di esecuzione di decisioni quadro o di decisioni ex art. 34 UE adottati da Stati che non hanno accettato la competenza pregiudiziale della Corte sono privi della possibilità di contestare davanti ai giudici di quegli Stati la validità di tali atti del Consiglio, ci troveremmo in presenza di un'intollerabile disuguaglianza tra persone interessate da uno stesso atto ex art. 34 UE, le quali disporrebbero o meno di tutela giurisdizionale contro il medesimo in funzione delle opzioni effettuate dal singolo Stato ai sensi dell'art. 35, n. 2, UE.

115. Una lettura dell'art. 35, nn. 1 e 2, UE che sia rispettosa, oltre che del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, dei principi di uguaglianza davanti alla legge (v. art. 20 della Carta) e di non discriminazione in base alla nazionalità (v. art. 21, n. 2, della Carta), senza con ciò tradire il senso letterale delle disposizioni in parola, esige che si ammetta che anche negli Stati che non hanno accettato la competenza pregiudiziale della Corte i singoli possano contestare in giudizio la validità delle decisioni quadro e delle decisioni su cui sono fondate le misure nazionali di cui chiedono al giudice nazionale l'annullamento. In questo caso, una decisione, nel senso della validità o dell'invalidità dell'atto del Consiglio, deve poter essere presa, difettando la possibilità di rinvio pregiudiziale, dal giudice nazionale stesso.

116. Ma vi è di più. Si desume dall'art. 35, n. 3, UE che la competenza pregiudiziale della Corte, anche quella di validità, è, *dal punto di vista del diritto dell'Unione*, semplicemente facoltativa per i giudici degli Stati che l'hanno accettata. Sia che gli Stati membri precisino, effettuando la dichiarazione di cui al n. 2, di voler riservare solo alle giurisdizioni di ultima istanza la possibilità di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte [art. 35, n. 3, lett. a)], sia che essi precisino di voler accordare tale possibilità ad ogni loro giurisdizione [art. 35, n. 3, lett. b)], il rinvio resta pur sempre, a norma dell'art. 35, n. 3, UE, una facoltà e non un obbligo («può chiedere») per il giudice, di qualsiasi grado, che per emanare la sua sentenza reputi necessaria una decisione sulla validità o sull'interpretazione di una decisione quadro o di una decisione. Il carattere facoltativo del rinvio anche per i giudici di ultima istanza è del resto spiegabile altresì con l'esigenza di rapidità nella definizione delle controversie che possono sorgere nella materia in esame.

117. È vero che, in base alla dichiarazione n. 10 sull'art. 35 UE, allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa di Amsterdam, gli Stati membri possono, nell'effet-

tuare la dichiarazione a norma dell'art. 35, n. 2, UE, riservarsi il diritto di prevedere nelle loro legislazioni nazionali che il rinvio pregiudiziale di validità o di interpretazione sia obbligatorio per le giurisdizioni di ultima istanza. Resta tuttavia il fatto che simile obbligo non troverebbe la sua fonte nel diritto dell'Unione, ma nel diritto interno dello Stato membro.

118. Se dunque, *dal punto di vista del diritto dell'Unione*, il rinvio pregiudiziale di validità è facoltativo anche per una giurisdizione di ultima istanza, pur quando essa ritenga necessario, per risolvere la lite di cui è investita, un giudizio sulla validità di una decisione quadro o di una decisione del Consiglio, ne deriva che, secondo quello stesso diritto, tale giudizio può essere formulato anche direttamente da tale giurisdizione, senza previo rinvio alla Corte.

119. Analogamente, mi pare debba ritenersi che la possibilità per uno Stato membro, in base all'art. 35, n. 3, lett. a), UE, di riservare alle sole giurisdizioni di ultima istanza il rinvio pregiudiziale implichi che le giurisdizioni di grado inferiore, laddove ritengano necessario un giudizio sulla validità di una decisione quadro o di una decisione del Consiglio, possano formularlo esse stesse. Non sembra infatti sensato ritenere che i singoli siano costretti a dover inutilmente espletare uno o più gradi di giudizio prima di poter sollevare, per vederla risolta, una questione di validità.

120. Naturalmente, il giudizio di validità o di invalidità operato direttamente dal giudice nazionale avrà efficacia nell'ambito della sola causa nazionale e non *erga omnes*.

121. Non scorgo, d'altronde, motivi imperativi per escludere che i giudici nazionali dispongano del potere di accertare l'invalidità di decisioni quadro o di decisioni ex art. 34 UE. È vero che, con riferimento all'art. 234 CE, la Corte, nella sentenza Foto-Frost [60], ha enunciato la regola secondo cui i giudici nazionali non sono competenti ad accertare direttamente l'invalidità degli atti delle istituzioni comunitarie. Tale regola (in prosieguo anche: la «regola Foto-Frost»), che nell'ambito dell'art. 234 CE si applica altresì ai giudici non di ultima istanza — i quali, secondo tale articolo, hanno una facoltà e non un obbligo di rinvio —, non appare, tuttavia, imporsi nell'ambito del titolo VI del Trattato UE.

122. Al riguardo, osservo che i due presupposti sui quali la Corte ha fondato, nella sentenza Foto-Frost, la sua interpretazione circa il carattere esclusivo della competenza del giudice comunitario ad accertare l'invalidità degli atti delle istituzioni comunitarie non sono riscontrabili nell'ambito del titolo VI del Trattato UE.

60 — Sentenza 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost (Racc. pag. 4199).

123. In primo luogo, non può dirsi — come la Corte ha potuto fare in riferimento agli artt. 230 CE e 241 CE, da un lato, e all'art. 234 CE, dall'altro, ed in rapporto agli atti delle istituzioni della Comunità [61] — che il titolo VI del Trattato UE abbia istituito un *sistema completo* di rimedi giuridici e di procedimenti *inteso ad affidare alla Corte di giustizia* il controllo della legittimità degli atti del Consiglio di cui all'art. 34 UE. Infatti, appare evidente che *le sole competenze attribuite alla Corte di giustizia* dall'art. 35 UE non configurano un *sistema completo* di rimedi giuridici e di procedimenti tale da garantire il controllo della legittimità di tali atti; basti a dimostrarlo l'assenza di rinvio pregiudiziale di validità negli Stati membri che non hanno effettuato una dichiarazione a norma dell'art. 35, n. 2, UE, tenuto conto della mancata previsione di qualsiasi ricorso diretto alla Corte di giustizia esperibile dai singoli contro tali atti.

124. La Corte stessa, al punto 35 della sentenza Pupino [62], ha d'altronde rilevato che le sue competenze, «in forza dell'art. 35 UE, sono meno estese nell'ambito del titolo VI del Trattato [UE] di quanto non lo siano ai sensi del Trattato CE».

125. Aggiungo, per completezza di citazione, che nello stesso punto 35 di tale sentenza la Corte ha contemporaneamente rilevato come «non esista un sistema completo di rimedi giuridici e di procedure destinato ad assicurare la legittimità degli atti delle istituzioni nell'ambito del detto titolo VI». Tale osservazione va tuttavia letta nel contesto del ragionamento in cui la Corte l'ha svolta. La Corte rispondeva ad argomenti sollevati dinanzi ad essa da alcuni Stati membri che deducevano dal minor grado di integrazione che caratterizza la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale rispetto all'azione della Comunità l'impossibilità di riconoscere ad una decisione quadro ex art. 34 UE gli effetti c.d. indiretti (obbligo per i giudici nazionali di interpretazione conforme del diritto nazionale) che sono riconosciuti alle direttive comunitarie. La Corte ha dunque considerato le circostanze che ha richiamato al punto 35 di detta sentenza come confermative del minor grado di integrazione che caratterizza il titolo VI del Trattato UE rispetto al Trattato CE, per poi concludere comunque nel senso dell'ininfluenza del grado di integrazione ai fini della questione che era chiamata a decidere [63]. Ora, mi pare che la richiamata inesistenza di «un sistema completo di rimedi giuridici e di procedure destinato ad assicurare la legittimità degli atti delle istituzioni nell'ambito del detto titolo VI» può costituire un indice pertinente di debole integrazione solo ove la si riferisca al livello *sovranazionale.*

126. Ritengo, pertanto, che il passaggio della sentenza Pupino riportato al paragrafo precedente, non solo vada assimilato ad un

61 — Sentenza Foto-Frost, cit., punto 16.

62 — Sentenza Pupino, cit.

63 — Sentenza Pupino, cit., punto 36 («*indipendentemente dal grado di integrazione considerato dal Trattato di Amsterdam* nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa ai sensi dell'art. 1, secondo comma, UE»). Il corsivo è mio.

obiter dictum, ma debba essere inteso, alla luce del contesto in cui si colloca, nel senso che il titolo VI non conferisce *alla Corte di giustizia* competenze sufficienti ad assicurare un controllo della legittimità degli atti delle istituzioni. Il che è proprio quanto ho osservato al paragrafo 123 supra.

127. In secondo luogo, sarebbe poco convincente invocare, al fine di affermare l'esistenza anche nell'ambito in esame di una regola quale la regola Foto-Frost, il secondo presupposto su cui la Corte ha fondato detta regola, ovverosia il fatto che la competenza pregiudiziale ex art. 234 CE abbia «essenzialmente lo scopo di garantire l'uniforme applicazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali» [64]. In effetti, il regime *à la carte* della competenza pregiudiziale ex art. 35 UE è palesemente inidoneo a garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali.

128. Al riguardo, ricordo anzitutto che diversi Stati membri dell'Unione, come è loro consentito dall'art. 35 UE, non hanno ad oggi accettato detta competenza, per cui i loro giudici, come ho sopra rilevato, devono ritenersi abilitati a giudicare essi stessi tanto della portata quanto della validità delle decisioni quadro e delle decisioni ex art. 34 UE, laddove ciò sia necessario per statuire sulla causa di cui sono investiti. Per ciò solo, l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione nella materia in esame non è assicurata, anche a prescindere dai dubbi circa il valore vincolante o meno per questi giudici delle sentenze pregiudiziali rese dalla Corte su richiesta dei giudici degli Stati membri che hanno invece accettato tale competenza.

129. Inoltre, il fatto che l'art. 35 UE consenta agli Stati membri di escludere il rinvio pregiudiziale da parte delle giurisdizioni non di ultima istanza aggrava il rischio di non uniforme applicazione del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali nell'ambito del titolo VI del Trattato UE, dal momento che una parte delle cause nazionali, di fatto, si conclude senza arrivare dinanzi alle giurisdizioni di ultima istanza.

130. Occorre perciò riconoscere che l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione stessa non è oggi garantita (e ciò, si noti, persino ove si ammettesse una regola quale la regola Foto-Frost anche in detto ambito). Il rischio di disomogeneità nell'applicazione degli atti del Consiglio di cui all'art. 34 UE rappresenta certo un inconveniente del sistema giurisdizionale disegnato dal Trattato di Amsterdam riguardo a detto pilastro. Ma a ben più grave

64 — Sentenza Foto-Frost, cit., punto 15.

problema porterebbe a mio avviso una lettura delle disposizioni del Trattato UE che sacrifichi, pur di perseguire comunque con affanno l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione nell'ambito del terzo pilastro, la tutela giurisdizionale dei diritti che è inerente ad una comunità di diritto.

131. Aggiungo che un'interpretazione dell'art. 35 UE conforme al principio del rispetto del diritto fondamentale a tale tutela osta a che si possa riconoscere alla Corte una competenza esclusiva a dichiarare l'invalidità di un atto adottato dal Consiglio ex art. 34 UE, laddove i singoli non solo sono sprovvisti di accesso diretto al giudice comunitario, ma, stante il carattere meramente facoltativo del rinvio pregiudiziale anche per le giurisdizioni nazionali di ultima istanza, sono persino sprovvisti, pure negli Stati membri che hanno accettato la competenza pregiudiziale della Corte, di sufficienti garanzie di poter ottenere che la questione di validità da essi sollevata sia deferita alla Corte mediante tale rinvio.

132. Ho svolto questa digressione sul modello di competenza pregiudiziale della Corte previsto dall'art. 35 UE per mostrare come gli Stati membri abbiano definito, per il terzo pilastro dell'Unione, un sistema giurisdizionale in cui l'intervento della Corte di giustizia, giudice sovranazionale, è più limitato di quello che le è proprio nell'ambito del Trattato CE, e in cui, *di conseguenza*, più spazio è lasciato alla competenza dei giudici nazionali. Ciò non deve peraltro sorprendere, dato che, anche a seguito delle modifiche introdotte con il Trattato di Amsterdam, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale non presenta ancora gli accentuati caratteri di sovranazionalità che contraddistinguono l'azione della Comunità e resta a metà strada tra una cooperazione intergovernativa pura e il modello «integrazionista» comunitario. Ulteriore testimonianza della valorizzazione del ruolo dei giudici nazionali nelle materie del terzo pilastro è offerta dalla dichiarazione n. 7 sull'art. 30 UE, allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa di Amsterdam, ai termini della quale «[l]'azione nel settore della cooperazione di polizia di cui all'articolo [30 UE], comprese le attività di Europol, è sottoposta ad un appropriato sindacato giurisdizionale da parte delle autorità nazionali competenti, in base alle norme applicabili in ciascuno Stato membro».

— Caratteri della tutela giurisdizionale ottenibile dinanzi ai giudici nazionali

133. Ho sopra evidenziato come anche nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione spetti agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e ai loro giudici interpretare e applicare le norme procedurali nazionali che disciplinano l'esercizio delle azioni in modo da garantire tale tutela. Ciò significa che la tutela giurisdizionale di cui deve ritenersi che i singoli

dispongano, in forza del diritto dell'Unione, presso i giudici nazionali nei confronti dell'azione dell'Unione stessa nell'ambito del terzo pilastro non è limitata alla sola ipotesi, espressamente prevista dall'art. 35, n. 1, UE, della contestazione in via indiretta della validità delle decisioni quadro e delle decisioni (eccezione d'invalidità nell'ambito di un'azione diretta contro misure nazionali di attuazione). Essa comprende anche, in particolare, la contestazione, in via diretta, della validità di tali atti, nonché delle posizioni comuni di cui all'art. 34, lett. a), UE, laddove, nonostante la mancanza di effetti diretti, siano comunque tali da ledere immediatamente e di per sé, a prescindere cioè da misure nazionali di attuazione, la posizione giuridica dei singoli; ciò al fine di ottenere almeno il risarcimento dei danni che ne siano eventualmente conseguiti.

134. A quest'ultimo riguardo, ritengo che non ostino al riconoscimento del diritto a tale risarcimento né il mancato inserimento nel Trattato UE di una specifica norma che contempli espressamente detto diritto o la correlativa responsabilità, né il mancato rinvio da parte delle disposizioni di tale trattato, in particolare dell'art. 41 UE, all'art. 288, secondo comma, CE. Infatti, da un lato, il diritto in esame costituisce, come ho già indicato (v. paragrafo 96 supra), una componente del diritto alla tutela giurisdizionale *effettiva* dei diritti [65] e, dall'altro, esso può dedursi — se non, come allegato dai ricorrenti, dallo stesso diritto internazionale consuetudinario — almeno dai principi generali comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, ai quali deve ritenersi possibile far ricorso al fine di colmare le lacune del diritto dell'Unione dovute alla mancanza di norme scritte.

135. Come la Corte ha già avuto modo di rilevare al fine di affermare il principio della responsabilità dello Stato per danni scaturenti dalla violazione degli obblighi che gli incombono in forza del diritto comunitario, il principio della responsabilità extracontrattuale della Comunità, che l'art. 288 CE sancisce espressamente, «altro non è se non un'enunciazione del generale principio, riconosciuto negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, in forza del quale un'azione o un'omissione illegittima comporta l'obbligo della riparazione del danno arrecato» [66]. Può dirsi dunque che il principio della responsabilità delle pubbliche autorità per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione, in particolare dalla lesione dei diritti fondamentali loro riconosciuti da tale diritto, è inerente al sistema del Trattato UE [67].

65 — L'avvocato generale Léger, nelle sue conclusioni presentate il 30 settembre 2003 nella causa Köbler, cit., paragrafo 35, ha evidenziato che «il principio della responsabilità dello Stato [per i danni causati ai singoli da una violazione del diritto comunitario] costituisce il necessario prolungamento del principio generale della tutela giurisdizionale effettiva o del "diritto al giudice"».

66 — Sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, cit., punto 29. Ricordo, con le parole dell'avvocato generale Léger (v. sue conclusioni nella causa Köbler, cit., paragrafo 85), che «da una giurisprudenza costante risulta che, per riconoscere l'esistenza di un principio generale di diritto, la Corte non pretende che la norma si rinvenga in tutti gli ordinamenti giuridici nazionali. Allo stesso modo, il fatto che la portata e le condizioni di applicazione della norma varino da uno Stato membro all'altro è privo di rilievo. La Corte si limita a constatare che il principio è generalmente riconosciuto e che, al di là delle diversità, i sistemi giuridici interni degli Stati membri rivelano l'esistenza di criteri comuni».

67 — V., per analogia, sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, cit., punti 29 e 31.

136. L'esistenza di tale responsabilità, d'altronde, è stata in sostanza riconosciuta dallo stesso Consiglio nella dichiarazione relativa al diritto al risarcimento, con cui l'istituzione «ricorda» che «ogni errore» sulle persone, gruppi ed entità interessati fa sorgere tale diritto in capo alla parte lesa.

137. Rilevo, inoltre, che il principio della responsabilità delle pubbliche autorità per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione trova persino specifica espressione, nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, in alcune disposizioni della Convenzione Europol. Sul presupposto, menzionato nel preambolo di detta convenzione, «della necessità di rivolgere, anche nel campo della cooperazione tra forze di polizia, particolare attenzione alla tutela dei diritti dei singoli individui e in particolare alla protezione dei dati di carattere personale», gli artt. 38 e 39, n. 2, della medesima convenzione enunciano, rispettivamente, il principio della responsabilità extracontrattuale dei singoli Stati nei confronti della persona danneggiata in caso di trattamento di dati illecito o effettuato in modo non corretto in sede di Europol e quello della responsabilità extracontrattuale dell'Europol per i danni causati dai suoi organi, vicedirettori o agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

138. Mi pare opportuno precisare che, nel giudicare della legittimità degli atti del Consiglio ex art. 34 UE, anche nell'ambito di una causa per risarcimento danni, i giudici nazionali dovranno farlo, in ossequio al principio di leale cooperazione, alla luce delle pertinenti disposizioni e principi generali *di diritto dell'Unione*, in primis dei diritti fondamentali di cui all'art. 6, n. 2, UE, ossia quali garantiti dalla CEDU e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Il riferimento, da parte del giudice nazionale, alle disposizioni costituzionali del proprio ordinamento potrebbe non essere sufficiente a garantire lo standard di protezione dei diritti fondamentali derivante dall'art. 6, n. 2, UE, nella misura in cui detto standard non corrisponde, come si fa spesso osservare, al «minimo comun denominatore» della protezione accordata ai diritti fondamentali dagli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, ma piuttosto ad un livello elevato di protezione, adeguato alle esigenze del diritto dell'Unione. In questo quadro, spetterà peraltro ai giudici nazionali apprezzare eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali che rispondano a finalità di interesse generale [68] tenendo presente non tanto le esigenze del loro Stato di appartenenza quanto quelle dell'Unione nel suo complesso.

139. L'applicazione dello standard di protezione imposto dall'art. 6, n. 2, UE potrà certo comportare qualche difficoltà per il giudice nazionale e coinvolgerlo in un'attività di enucleazione dei diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione che, ad oggi, è stata essenzialmente svolta dal giudice comunitario. Tali difficoltà non devono tuttavia,

68 — V., fra tante, sentenza 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 1-2609, punto 18), nonché art. 52 della Carta.

secondo me, essere sopravvalutate. I giudici nazionali potranno avvalersi, per questa attività, delle disposizioni della Carta e della giurisprudenza comunitaria oltre che delle disposizioni della CEDU e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Al fine di valutare la legittimità degli atti del Consiglio di cui all'art. 34 UE, almeno di quelli menzionati dall'art. 35, n. 1, UE, i giudici nazionali potranno naturalmente, nella misura in cui le scelte operate dai rispettivi Stati ex art. 35, nn. 2 e 3, UE glielo consentano, sollecitare l'ausilio della Corte, effettuando un rinvio pregiudiziale di validità. In ogni caso, la difficoltà in questione non può indurre a preferire l'ipotesi di un vuoto di tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali, quali risultano dall'art. 6, n. 2, UE, nell'ambito del titolo VI del Trattato UE.

140. Naturalmente, in mancanza di una disciplina da parte del diritto dell'Unione, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare il giudice competente e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi per risarcimento danni intesi a garantire la tutela dei diritti fondamentali che l'Unione riconosce ai singoli contro gli atti adottati dal Consiglio in forza dell'art. 34 UE[69]. Varranno in proposito i limiti all'autonomia procedurale degli Stati membri rappresentati dai principi di equivalenza e di effettività, elaborati dalla giurisprudenza della Corte relativa al Trattato CE[70] e suscettibili di trasposizione al terzo pilastro dell'Unione.

— Praticabilità ed effettività della tutela risarcitoria dinanzi ai giudici nazionali in relazione a specifiche problematiche

141. Nelle ordinanze impugnate[71] è parso al Tribunale che un'azione volta a far valere dinanzi ai giudici nazionali la responsabilità individuale di ciascuno Stato membro per la sua partecipazione all'adozione della posizione comune 2001/931 e di quelle successive che l'hanno aggiornata sia «poco effettiva».

142. Tale giudizio, di cui peraltro il Tribunale non ha illustrato le ragioni, non mi trova d'accordo.

143. Si pone certo una serie di interrogativi ai fini della verifica della praticabilità e dell'effettività di una tutela risarcitoria dei diritti dei ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali. Mi limiterò ad una rapida enunciazione e trattazione di tali interrogativi, al solo fine

69 — V., per analogia, sentenza Köbler, cit., punti 46 e 50.

70 — V., fra tante, sentenze 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck (Racc. pag. I-4599, punto 12), e 11 settembre 2003, causa C-13/01, Safalero (Racc. pag. I-8679, punto 49).

71 — Ordinanze impugnate, punto 38.

di mostrare che essi possono trovare soluzione e che la possibilità di questa tutela non è dunque solo teorica, la ricerca della soluzione più adeguata non essendo necessaria al fine di statuire sulle presenti impugnazioni e spettando al giudice nazionale eventualmente adito.

144. In primo luogo, si pone la questione dell'individuazione del soggetto eventualmente obbligato a risarcire l'allegato danno. Contro chi, in sostanza, i ricorrenti dovrebbero intentare, dinanzi ai giudici nazionali, il ricorso volto ad ottenere il risarcimento dei danni asseritamene provocati dall'iscrizione di Gestoras Pro Amnistía e di Segi nell'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici? La responsabilità extracontrattuale graverebbe sull'Unione in quanto tale o, solidalmente, sui singoli Stati membri, che hanno adottato all'unanimità la posizione comune 2001/931 e le successive che l'hanno aggiornata? La risposta a tale quesito dipenderà dalla soluzione della questione, ampiamente dibattuta in dottrina, relativa alla sussistenza, in capo all'Unione, della personalità giuridica. A tale riguardo, rilevo che per la stessa Europol, come per la Comunità europea, la previsione esplicita nel trattato istitutivo di una responsabilità extracontrattuale si accompagna all'attribuzione espressa tanto della personalità giuridica quanto, in ciascuno degli Stati membri, della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale, ivi compresa la capacità di stare in giudizio [72].

145. In secondo luogo, si pone il problema dell'individuazione del sistema giudiziario nazionale competente a conoscere del ricorso per risarcimento danni ipotizzato. Tale problema è in qualche modo legato a quello della legittimazione passiva.

146. Se la responsabilità extracontrattuale grava sull'Unione in quanto organizzazione internazionale dotata di personalità giuridica, l'azione potrebbe essere proposta davanti al giudice dello Stato (e del luogo) in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire, conformemente al criterio di cui all'art. 5, n. 3, del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale [73]. Rilevo, del resto, in proposito che l'art. 39 della Convenzione Europol fa rinvio alle pertinenti disposizioni della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 (oramai sostituite, fra gli Stati membri, da detto regolamento) per determinare le giurisdizioni nazionali competenti a conoscere delle controversie che coinvolgono la responsabilità dell'Europol.

72 — V., per l'Europol, l'art. 26, nn. 1 e 2, della Convenzione Europol, e, per la Comunità europea, gli artt. 281 CE e 282 CE.

73 — GU L 12, pag. 1.

147. Se la responsabilità extracontrattuale grava invece sui singoli Stati membri, essa potrebbe essere fatta valere, contro ciascuno Stato, essenzialmente di fronte ai giudici di detto Stato in base al criterio del foro del domicilio del convenuto di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 44/2001. In alternativa, l'azione potrebbe essere introdotta dinanzi ai giudici dello Stato in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire, secondo il criterio di cui all'art. 5, n. 3, di tale regolamento, contro il medesimo Stato.

148. Va notato peraltro il meccanismo istituito dall'art. 38 della Convenzione Europol per far valere la responsabilità degli Stati per i danni cagionati da trattamento di dati illecito o effettuato in modo non corretto in sede di Europol. Nel prevedere che «ciascuno Stato membro» è responsabile di tali danni, tale articolo stabilisce che «[s]oltanto lo Stato membro nel quale si è verificato il danno può essere oggetto di un'azione legale a scopo di indennizzo da parte della vittima, che si rivolge alle giurisdizioni competenti ai sensi della legislazione nazionale dello Stato membro in questione». Viene inoltre precisato che «uno Stato membro non può invocare il fatto che un altro Stato membro o l'Europol abbia trasmesso dati non corretti per sottrarsi alla responsabilità nei confronti di una persona lesa». È previsto, infine, un diritto al rimborso per lo Stato che abbia dovuto versare un indennizzo quando il comportamento all'origine del danno risarcito sia imputabile all'Europol o a un altro Stato.

149. In terzo luogo, potrebbe porsi, quale ostacolo procedurale all'effettività di una tutela risarcitoria dinanzi al giudice nazionale contro gli atti del Consiglio ex art. 34 UE, il problema dell'immunità di giurisdizione degli Stati e delle organizzazioni internazionali.

150. Ove si ritenesse che la responsabilità extracontrattuale incomba ai singoli Stati membri, il problema sussisterebbe eventualmente solo nel caso in cui i ricorrenti pretendessero di far valere la responsabilità di uno Stato membro dinanzi ai giudici di un altro Stato membro. Esso non sussisterebbe, evidentemente, nell'ipotesi, più realistica, di un'azione proposta contro uno Stato membro davanti ai suoi stessi giudici. L'immunità di giurisdizione degli Stati non costituirebbe quindi un impedimento assoluto alla tutela risarcitoria in questione dinanzi ai giudici nazionali.

151. Laddove dovesse ritenersi invece che sia l'Unione in quanto tale, ossia come organizzazione internazionale dotata di personalità giuridica, a dover rispondere dei danni, al di là del fatto che un'immunità di giurisdizione non è comunque conferita all'Unione stessa dal Trattato UE o dai protocolli allegati (così come non è d'altronde conferita alla Comunità dal Trattato

CE o dai protocolli allegati [74]), mi pare potersi ritenere che, ove prevista in favore delle organizzazioni internazionali dal diritto interno del giudice adito o da questo riconosciuta come derivante dal diritto internazionale consuetudinario, il Consiglio sia obbligato a rinunciarvi, in forza del diritto dell'Unione stesso, quando avvalersene implicherebbe un diniego di giustizia. In particolare, in un caso come quello di specie, l'immunità in questione dovrebbe essere comunque esclusa in capo all'Unione in quanto idonea a pregiudicare l'effetto utile del principio della responsabilità extracontrattuale per i danni cagionati da atti illegittimi adottati dal Consiglio e incompatibile con il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti.

152. In ogni caso, la dichiarazione del Consiglio relativa al diritto al risarcimento, resa in occasione dell'adozione della posizione comune 2001/931, potrebbe, in quanto si riferisce al diritto «di richiedere il risarcimento per via giudiziale», essere interpretata come rinuncia almeno implicita ad avvalersi dell'immunità di giurisdizione per quanto riguarda eventuali danni derivanti da un'illegittima iscrizione nell'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici.

153. Aggiungo peraltro che la dottrina ha recentemente evidenziato una tendenza della prassi giudiziaria internazionale e interna a limitare l'immunità di giurisdizione delle organizzazioni internazionali, privandola del carattere assoluto che le attribuiva la concezione più tradizionale. Tale limitazione viene spesso operata, oltre che in funzione della natura dell'attività dell'organizzazione internazionale che origina il contenzioso (*iure imperii* o *iure gestionis*), anche, al fine di garantire il rispetto del diritto fondamentale di accesso al giudice, in funzione della disponibilità o meno per la parte privata di strumenti alternativi ed effettivi di risoluzione delle controversie, quali procedure istituite in seno all'organizzazione stessa o il ricorso a tribunali arbitrali assentito dall'organizzazione [75].

154. In quarto luogo, dato per buono il principio del diritto al risarcimento per danni causati da atti illegittimi adottati dal Consiglio ex art. 34 UE, quale principio inerente al Trattato UE, si pone comunque il problema dell'individuazione delle condizioni concrete di tale responsabilità e quindi della disciplina applicabile al riguardo. Mi pare che le possibilità in proposito siano essenzialmente le seguenti: i) si applica *in toto* la legislazione nazionale del giudice adito, nel rispetto dei

74 — Un'immunità di giurisdizione della Comunità europea dinanzi ai giudici degli Stati membri deve anzi ritenersi implicitamente esclusa in forza dell'art. 240 CE, ai termini del quale «[f]atte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dal presente trattato, le controversie nelle quali la Comunità sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali».

75 — Mi sia consentito al riguardo rinviare, oltre che direttamente alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo Waite e Kennedy/Germania, cit., e Beer e Regan/Germania, 18 febbraio 1999 (non pubblicata ma accessibile sul sito www.echr.coe.int), alla dettagliata analisi e rassegna di casi di A. Reinisch — U. A. Weber, «In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement», in *International Organizations Law Review*, 2004, 1, pag. 59, nonché a E. Gaillard — I. Pingel-Lenuzza, «International Organisations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass», in *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, vol. 51, pag. 1.

principi di equivalenza ed effettività; ii) si applicano, ove la responsabilità sia imputabile al singolo Stato, le condizioni minime che determinano il diritto al risarcimento elaborate dalla giurisprudenza comunitaria in materia di responsabilità degli Stati per violazione del diritto comunitario e, per il resto, il diritto nazionale nel rispetto dei principi di equivalenza ed effettività [76]; iii) si applicano, sia che la responsabilità incomba allo Stato sia che incomba all'Unione, le condizioni elaborate dalla giurisprudenza comunitaria, quali principi generali comuni ai diritti degli Stati membri (art. 288, secondo comma, CE), per quanto riguarda la responsabilità extracontrattuale della Comunità [77]. Rilevo comunque che la Convenzione Europol prevede, relativamente all'ipotesi di responsabilità dello Stato membro per i danni da trattamento di dati illecito o effettuato in modo non corretto in sede Europol, l'applicazione da parte del giudice nazionale competente della sua legislazione nazionale (art. 38, n. 1), mentre nulla precisa quanto alla disciplina applicabile in materia di responsabilità extracontrattuale dell'Europol (art. 39).

155. Alla luce delle suesposte considerazioni, non mi pare che l'affermazione della possibilità per i ricorrenti di ottenere una tutela risarcitoria dinanzi ai giudici nazionali cada in un vuoto giuridico o incontri ostacoli tali da renderla puramente illusoria.

76 — V. sentenza Köbler, cit., punti 57 e 58.

77 — Tale soluzione assicurerebbe la parità di trattamento dei soggetti danneggiati da uno stesso atto.

— Conclusione sulla tutela giurisdizionale dinanzi ai giudici nazionali

156. Sulla questione fin qui esaminata concludo dunque che, contrariamente a quanto ha lasciato intendere il Tribunale nelle ordinanze impugnate [78] e quanto sostenuto negli atti di impugnazione, i ricorrenti dispongono, in base al diritto dell'Unione, di una tutela risarcitoria dei loro diritti (fondamentali) eventualmente lesi dalle suddette posizioni comuni dinanzi ai giudici nazionali.

157. L'erronea valutazione sul punto da parte del Tribunale non ha tuttavia avuto incidenza sull'impugnata declaratoria di incompetenza, la quale si fonda essenzialmente sulle valutazioni richiamate sub 2) e 4) nel paragrafo 50 supra. In questo senso, non mi paiono comunque sussistere i presupposti per un annullamento delle ordinanze impugnate a causa di tale erronea valutazione.

158. Per altro verso, dato che i ricorrenti dispongono presso i giudici nazionali di una tutela giurisdizionale effettiva, una declaratoria di incompetenza del giudice comunitario a conoscere della loro azione di responsabilità extracontrattuale non comporta, come da essi preteso, una lesione del loro

78 — Ordinanze impugnate, punto 38.

diritto a tale tutela. In questo senso, le presenti impugnazioni si fondano su una premessa erronea e già solo per questo motivo mi sembrano da respingere.

e) Tutela giurisdizionale effettiva dei diritti, principio delle competenze di attribuzione e competenza del giudice comunitario

159. È dunque solo per l'ipotesi in cui la Corte, contrariamente a quanto auspico, non dovesse ammettere che i ricorrenti dispongono presso il giudice nazionale di una tutela giurisdizionale effettiva che svolgerò alcune considerazioni sul merito della valutazione del Tribunale [v. paragrafo 50, sub 4), supra], contestata dai ricorrenti, secondo cui l'assenza di tale tutela non potrebbe comunque fondare di per sé la competenza del giudice comunitario in un sistema giuridico, quale quello dell'Unione, basato sul principio delle competenze di attribuzione [79].

160. L'argomentazione dei ricorrenti è imperniata, in sostanza, su una combinazione dei seguenti elementi: il loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva tutelato ai sensi dell'art. 6, n. 2, UE; la dichiarazione del Consiglio relativa al diritto al risarcimento; il 'considerando' 8 della decisione 2003/48; il dovere degli Stati membri, in base all'art. 30, n. 3, della Convenzione di Vienna e all'art. 307, n. 1, CE, di rispettare le obbligazioni internazionali precedentemente assunte con l'adesione alla Carta delle Nazioni Unite e alla CEDU e, infine, il «principio interpretativo generale» relativo ad una «competenza allargata» della Corte di giustizia.

161. Il Consiglio e il Regno di Spagna ritengono del tutto infondati gli argomenti dei ricorrenti. Il Consiglio eccepisce inoltre l'irricevibilità di quelli basati sui due ultimi elementi menzionati al paragrafo precedente, in quanto invocati dai ricorrenti solo nelle memorie di replica.

162. Ho già evidenziato (v. paragrafo 67 supra) l'inidoneità della dichiarazione del Consiglio relativa al diritto al risarcimento a incidere sulle competenze della Corte di giustizia quali fissate dal Trattato UE. Stessa valutazione merita, con ogni evidenza, il 'considerando' 8 della decisione 2003/48, ai termini del quale «[detta] decisione rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea» e nessuna sua disposizione «può essere interpretata in modo tale da pregiudicare la tutela giuridica accordata in virtù della legislazione nazionale alle persone, ai gruppi e alle entità elencati nell'allegato della posizione comune 2001/931/PESC».

79 — Ibidem.

163. Privo di pertinenza è anche l'argomento che i ricorrenti svolgono con riferimento all'art. 30, n. 3, della Convenzione di Vienna e all'art. 307, n. 1, CE. L'argomento, al pari di quello relativo ad una «competenza allargata» della Corte di giustizia, può essere esaminato nonostante sia stato sollevato dai ricorrenti solo nelle memorie di replica, in quanto si tratta solo di un argomento a sostegno di un motivo già formulato negli atti di impugnazione e in quanto la competenza del giudice comunitario è, come ho già rilevato, una questione di ordine pubblico che la Corte può in ogni caso esaminare d'ufficio alla luce di ogni elemento rilevante.

164. L'art. 30 della Convenzione di Vienna concerne i diritti e gli obblighi degli Stati parti di trattati successivi vertenti sulla stessa materia e non è applicabile nella specie in quanto, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, non può dirsi che il Trattato UE verta sulle stesse materie coperte dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla CEDU. Per di più, il suo n. 3 prevede che «[q]uando tutte le parti del trattato anteriore sono del pari parti del trattato posteriore (...), il trattato anteriore non si applica che nella misura in cui le sue disposizioni siano compatibili con quelle del trattato posteriore». Ora, i ricorrenti perdono di vista che è il Trattato UE ad essere posteriore alla Carta delle Nazioni Unite e alla CEDU.

165. Quanto all'art. 307, n. 1, CE, a norma del quale «[l]e disposizioni del (...) trattato [CE] 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», basti rilevare, con il Consiglio, che esso non è applicabile nell'ambito dei titoli V e VI del Trattato UE.

166. Resta dunque da esaminare, e lo farò congiuntamente, l'invocazione da parte dei ricorrenti del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva tutelato ai sensi dell'art. 6, n. 2, UE e del «principio interpretativo generale», che essi desumono, in particolare, dalle sentenze della Corte Les Verts/Parlamento e «Chernobyl» [80], relativo ad una «competenza allargata» della Corte di giustizia. In sostanza, secondo i ricorrenti, in una comunità di diritto quale è l'Unione, la Corte di giustizia sarebbe autorizzata a colmare le lacune dei trattati per affermare la propria competenza, se tale competenza non è limitata o esclusa in modo espresso e inequivoco nei trattati ed è necessaria al fine di garantire la tutela giurisdizionale dei diritti dei singoli.

80 — Sentenze Les Verts/Parlamento, cit., con cui è stata riconosciuta la possibilità di impugnare con ricorso di annullamento ex art. 173 del Trattato CEE atti del Parlamento destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi, e 22 maggio 1990, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-2041), con cui si è riconosciuta la legittimazione del Parlamento a proporre ricorso di annullamento ex art. 173 del Trattato CEE contro un atto del Consiglio o della Commissione al fine di far valere la violazione delle sue prerogative.

167. Osservo che il principio delle competenze di attribuzione, che trova espressione negli artt. 5 CE (riguardo alla Comunità), 7 CE (riguardo alle istituzioni della Comunità) e 5 UE (riguardo alle istituzioni che compongono il quadro istituzionale unico dell'Unione), non implica un conferimento di competenze necessariamente esplicito. La stessa norma dell'art. 308 CE, relativa ai poteri impliciti della Comunità, sta a dimostrarlo. Le competenze possono anche essere implicite e dedotte mediante interpretazione, anche estensiva, dalle disposizioni dei trattati, nel rispetto della lettera e dell'economia di queste ultime.

168. A mio avviso, nelle sentenze Les Verts/Parlamento e «Chernobyl», cui si richiamano i ricorrenti — come anche nelle sentenze «AETS» [81], Grecia/Consiglio [82] e Simmenthal/Commissione [83] —, la Corte non ha fatto altro che precisare l'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato CEE relative ai ricorsi di annullamento e all'eccezione d'invalidità attraverso un'interpretazione sistematica, teleologica o condotta in modo da assicurare un risultato conforme ai principi o alle esigenze generali dell'ordinamento comunitario (quali il rispetto dell'equilibrio istituzionale, la necessità di un sindacato completo e coerente della legittimità di un atto, la tutela giurisdizionale dei diritti), senza però violare con ciò la lettera e l'economia del trattato medesimo. In particolare, di «fronte al silenzio della disposizione», la Corte ha potuto interpretarla «conformemente all'imperativo di una tutela giurisdizionale più adeguata possibile» [84].

169. Viceversa, nella sentenza Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio [85], la Corte ha ritenuto che un'interpretazione del requisito dell'essere individualmente interessato ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE condotta alla luce del principio di una tutela giurisdizionale effettiva non potesse condurre a escludere il requisito di cui trattasi, *espressamente* previsto dal Trattato, senza eccedere le competenze attribuite da quest'ultimo ai giudici comunitari. L'interpretazione estensiva di tale disposizione invocata dalla ricorrente, in nome di detto principio, trovava ostacolo nella lettera del Trattato stesso.

170. Non va peraltro nemmeno sottaciuta l'esistenza di decisioni più rigorose rispetto alle sentenze citate al paragrafo 168 supra,

81 — Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 263, punti 38-43), con cui la Corte ha ritenuto che il ricorso di annullamento di cui all'art. 173 del Trattato CEE fosse esperibile contro «tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni e miranti a produrre effetti giuridici».

82 — Sentenza 29 marzo 1990, causa C-62/88, Grecia/Consiglio (Racc. pag. I-1527, punto 8), in cui si è ritenuta la possibilità, pur non menzionata nell'art. 173 del Trattato CEE, di esaminare, nell'ambito di un ricorso mirante all'annullamento di un atto fondato su una disposizione del Trattato CEE, una censura tratta dall'inosservanza di una norma del Trattato CEEA o del Trattato CECA.

83 — Sentenza 6 marzo 1979, causa 92/78, Simmenthal/Commissione (Racc. pag. 777, punti 40 e 41), in cui la Corte ha ritenuto che l'art. 184 del Trattato CEE fosse applicabile anche ad atti di portata generale diversi dai regolamenti, al fine di garantire ai singoli un controllo di legittimità di atti che essi non possono impugnare.

84 — Così si esprimeva, con riferimento alla sentenza Les Verts/Parlamento, cit., l'avvocato generale Van Gerven nelle sue conclusioni presentate il 30 novembre 1989 nella causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, cit., paragrafo 11.

85 — Cit., punto 44.

con cui la Corte, nonostante l'invocazione in giudizio dell'esigenza di un'interpretazione estensiva delle disposizioni concernenti il ricorso di annullamento al fine di garantire la tutela giurisdizionale dei singoli, ha tuttavia interpretato i limiti della propria competenza attenendosi strettamente alle sole ipotesi contemplate espressamente dalla disposizione pertinente [86].

171. Ora, mi pare che nelle presenti cause la situazione si avvicini di più a quella che si è presentata nella causa Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio che non a quelle che hanno caratterizzato le cause definite con le sentenze menzionate al paragrafo 168 supra. Il combinato disposto degli artt. 46 UE e 35 UE rende tassativa l'elencazione delle competenze della Corte di giustizia contenuta in essi, escludendo quindi, in particolare, una competenza del giudice comunitario a conoscere di ricorsi per risarcimento danni causati da atti adottati dal Consiglio in base all'art. 34 UE.

172. Inoltre, nelle sentenze citate al paragrafo 168 supra, la Corte ha in sostanza solo precisato alcune condizioni, relative al novero dei soggetti legittimati ad agire, ai motivi di invalidità deducibili o agli atti suscettibili di contestazione ex artt. 173 o 184 del Trattato CEE, per l'esercizio di un tipo di competenza — quella di annullare o dichiarare inapplicabili atti delle istituzioni — che le era chiaramente conferita dalle medesime disposizioni. Nel caso di specie, invece, si sollecita l'esercizio da parte del giudice comunitario di un tipo di competenza, quella di condannare al risarcimento dei danni, che non trova alcun riscontro nell'art. 35 UE.

173. Se il problema è dunque, per usare le parole dell'avvocato generale Jacobs [87], «come garantire ai ricorrenti privati un'effettiva tutela giurisdizionale nel rispetto dei limiti imposti dalla lettera e dall'economia del Trattato», la risposta, in un caso come quello di specie, è, come ho già indicato, riconoscere che la tutela risarcitoria perseguita dai ricorrenti è apprestata dinanzi al giudice nazionale e non a quello comunitario. Laddove invece, contrariamente a quanto sostengo, debba ritenersi non ammissibile una tutela del genere dinanzi al giudice nazionale, riconoscere in alternativa la competenza del giudice comunitario costituirebbe non un'interpretazione estensiva o un'interpretazione *praeter legem*, ma un'interpretazione *contra legem* del combinato disposto degli artt. 46 UE e 35 UE.

86 — V. sentenza 17 febbraio 1977, causa 66/76, CFDT/Consiglio (Racc. pag. 305, punti 8-12), in tema di legittimazione attiva e passiva al ricorso ex art. 33 del Trattato CECA, e ordinanza 13 gennaio 1995, causa C-253/94 P, Roujansky/Consiglio (Racc. pag. I-7, punti 9 e 11), relativamente agli atti suscettibili di ricorso ex art. 173 del Trattato CE.

87 — Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate il 21 marzo 2002 nella causa Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, cit., paragrafo 54.

174. Ci si troverebbe in sostanza, in tale seconda prospettiva, in presenza di un conflitto insanabile tra, da un lato, il principio generale della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti, che trova indiretto riconoscimento nell'art. 6, n. 2, UE, e, dall'altro, il principio delle competenze di attribuzione sancito nell'art. 5 UE ed il combinato disposto degli artt. 46 UE e 35 UE.

175. Si tratta di un conflitto analogo a quello tra, da un lato, il principio generale della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti e, dall'altro, il principio delle competenze di attribuzione sancito nell'art. 7 CE e l'art. 173 del Trattato CE, che la Corte ha implicitamente preso in considerazione al punto 44 della sentenza Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, per risolverlo nel senso della prevalenza del principio delle competenze di attribuzione e dell'art. 173 del Trattato CE, come giustamente osservato dal Tribunale al punto 38 delle ordinanze impugnate.

176. Non mi pare che la Corte abbia avuto in altre occasioni ad esaminare una situazione di chiaro e insanabile conflitto, tale da richiedere una scelta netta, tra disposizioni o principi di rango primario [88]. Rilevo, per di più, che le norme che verrebbero in conflitto nel caso di specie rivestono tutte, in un certo senso, carattere «costituzionale» in quanto attinenti, da un lato, all'individuazione dei limiti fondamentali all'esercizio del pubblico potere nei confronti del singolo e, dall'altro, alla ripartizione di tale potere tra i diversi soggetti istituzionali chiamati ad esercitarlo.

177. Dare prevalenza al diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva e disapplicare all'uopo le pertinenti disposizioni del Trattato UE sulla competenza della Corte di giustizia presupporrebbe riconoscere l'esistenza di una gerarchia anche fra le norme di rango primario e una sorta di valore «sovracostituzionale» al rispetto dei diritti fondamentali. Ritengo che una simile impostazione, di per sé non peregrina, non sia consentita tuttavia *allo stato attuale del diritto dell'Unione*. Ciò almeno in ragione dell'assenza, nei trattati in vigore, di un'esplicita elencazione, in apposite norme, dei diritti fondamentali garantiti dall'Unione. La Carta non può, a mio avviso, supplire alla mancanza di tale elencazione, in quanto essa rappresenta solo una fonte di ispirazione per il giudice comunitario e i giudici nazionali nell'enucleazione dei diritti fondamentali tutelati dal diritto dell'Unione quali principi generali, ed è, come noto, priva di valore giuridico vincolante. Tale limite non sussisterebbe evidentemente in caso di ratifica, da parte di tutti gli Stati membri, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che contiene, nella sua parte II, un'elenca-

88 — In alcuni casi essa si è trovata, in sostanza, ad operare un bilanciamento tra diritti fondamentali e libertà fondamentali garantite dal Trattato CE (v. sentenze 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, e 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega, Racc. pag. I-9609).

zione dei diritti fondamentali, tra i quali è espressamente sancito, all'art. II-107, il «diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale».

178. Nel ribadire ancora una volta che, a mio avviso, i ricorrenti non sono privi di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che essi assumono lesi dalla contestata iscrizione nell'elenco dei soggetti coinvolti in atti terroristici, ma dispongono di tale tutela dinanzi ai giudici nazionali, ritengo che, ove dovesse concludersi in senso contrario, non potrebbe in ogni caso affermarsi, *allo stato attuale del diritto dell'Unione*, la competenza del giudice comunitario a conoscere dei ricorsi per risarcimento danni introdotti dai ricorrenti dinanzi al Tribunale. Il Tribunale non è dunque incorso in un errore di diritto nel ritenere che l'assenza di un ricorso giurisdizionale per la tutela dei diritti dei ricorrenti non giustificasse di per sé il riconoscimento della propria competenza a conoscere dei suddetti ricorsi.

4) Osservazioni finali

179. Nel proporre alla Corte di rigettare le presenti impugnazioni, tengo ad esprimere due notazioni conclusive.

180. In primo luogo, ritengo opportuno che la Corte, con la sentenza che pronuncerà nelle presenti cause, riconosca in nome del rispetto e della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali la competenza dei giudici nazionali per un'azione come quella di specie. Il riconoscimento della competenza dei giudici nazionali mostrerebbe tra l'altro quanto infondato sia il sospetto, talora avanzato, secondo cui la giurisprudenza della Corte relativa al rispetto dei diritti fondamentali quali principi generali del diritto comunitario non sarebbe tanto ispirata da una genuina preoccupazione per la tutela di tali diritti quanto piuttosto strumentale alla difesa del primato del diritto comunitario *e del giudice comunitario* rispetto al diritto e agli organi degli Stati membri.

181. In secondo luogo, riconosco che la soluzione della competenza dei giudici nazionali per ricorsi di risarcimento danni quali quelli proposti nella specie presenta inconvenienti in termini di uniforme applicazione del diritto dell'Unione e quindi di certezza del diritto. Tali inconvenienti dovrebbero essere risolti mediante un'opportuna estensione delle competenze della Corte di giustizia in sede di revisione dei trattati attualmente in vigore, quale quella operata nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Nell'attesa, riguardo a tali inconvenienti osservo che, soprattutto in materia di protezione dei diritti fondamentali, è pur sempre preferibile una qualche «incertezza» del diritto alla certezza del «non diritto».

V — Sulle spese

182. Ritengo del tutto condivisibile, e valida anche per quanto riguarda il procedimento dinanzi alla Corte, la soluzione adottata dal Tribunale di compensare le spese tra le parti. Al di là della stessa dichiarazione del Consiglio relativa al diritto al risarcimento, è del tutto comprensibile che i ricorrenti, cui il diritto dell'Unione riconosce il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, abbiano cercato nel giudice comunitario, anche nella fase di impugnazione, un giudice competente a conoscere della loro domanda risarcitoria.

183. Sussistono dunque, a mio avviso, motivi eccezionali che giustificano, in applicazione dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, una compensazione delle spese tra le parti principali.

184. Inoltre, in conformità dell'art. 69, n. 4, il Regno di Spagna dovrebbe sopportare le proprie spese.

VI — Conclusioni

185. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di dichiarare che:

«Le impugnazioni sono respinte.

Ciascuna parte sopporterà le proprie spese».