

IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Anno XIV Fasc. 2 - 2009

Luca Paladini

**LE MISURE RESTRITTIVE ADOTTATE
NELL'AMBITO DELLA PESCE:
PRASSI E GIURISPRUDENZA**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza *

di LUCA PALADINI

SOMMARIO: I. Premessa. — II. Introduzione alla prassi delle misure restrittive dell'Unione europea. — III. Le misure contro gli Stati. — IV. Le misure contro gli Stati ed alcuni soggetti collegati. — V. Le misure contro i *non State actors*. — VI. (*segue*): le misure di natura non economica. — VII. (*segue*): le misure di varia natura. — VIII. (*segue*): le misure di varia natura comminate nell'ambito della lotta al terrorismo. — IX. (*segue*): le operazioni di *listing*. — X. La giurisprudenza sulle misure restrittive. — XI (*segue*): i casi relativi a *listing* effettuato dalle Nazioni Unite. — XII. (*segue*): i casi relativi a *listing* effettuato dall'Unione europea. — XIII. (*segue*): l'impugnazione della posizione comune 2001/931/PESC. — XIV. (*segue*): i ricorsi pendenti. — XV. Alcune brevi considerazioni sul percorso giurisprudenziale considerato. — XVI. Osservazioni conclusive.

I. Con la sentenza d'appello sui casi *Kadi* e *Al Barakaat Foundation*¹ la Corte di giustizia ha compiuto un ulteriore e significativo passo lungo il percorso giurisprudenziale che ha visto numerose persone fisiche e giuridiche impugnare dei provvedimenti dell'Unione europea in materia di misure restrittive.

Con le loro pronunce a riguardo, infatti, i giudici comunitari hanno consolidato una giurisprudenza nell'ambito della quale sono state affrontate alcune questioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento dell'Unione europea: dall'individuazione della base giuridica dei provvedimenti che comminano le misure restrittive, alla necessità che siano rispettati i diritti fondamentali dei destinatari, alla corretta qualificazione del provvedimento di congelamento dei fondi, all'impugnabilità delle posizioni comuni del secondo e del terzo pilastro, ai rapporti tra diritto comunitario e diritto internazionale, alla risarci-

* Questo lavoro è il frutto di lacune delle ricerche svolte come Jean Mannet Fellow (academic year 2008-2009) presso l'Istituto Universitario Europeo. L'aggiornamento è al 12 marzo.

¹ Corte giust. 3 settembre 2008, procedimenti riuniti C-402/05 P, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, e C-415/05 P, *Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione* (fino all'ordinanza del 13 novembre 2007 quest'ultima causa ha riguardato anche il ricorrente Yusuf). Per esigenze espositive d'ora in poi ci si riferirà alla "sentenza di appello *Kadi*".

bilità, infine, del danno conseguente all'individuazione di un soggetto in quanto destinatario delle misure. Peraltro, sebbene la sentenza di appello *Kadi* ne rappresenti un'importante tappa, quel percorso non si è ancora concluso, perché il repertorio della Corte di giustizia vede ancora numerosi casi pendenti e riferisce del deposito di nuovi ricorsi contro provvedimenti che adottano misure.

I risultati fin qui raggiunti comunque già offrono sufficienti elementi per considerare la prassi delle misure vigenti alla luce della giurisprudenza intervenuta e, nelle osservazioni conclusive, delle innovazioni che il Trattato di Lisbona dovrebbe introdurre in tale delicato ambito d'azione dell'Unione europea. All'interno dell'ampia problematica che tale prassi solleva, si è scelto in questa sede di prestare specifica attenzione alla questione della base giuridica dei provvedimenti adottati dall'Unione, nonché a quella del rispetto dei diritti fondamentali dei singoli coinvolti dal c.d. *listing*, termine con il quale si designa la modalità di individuazione dei destinatari di quei provvedimenti.

II. La prassi delle misure nei confronti di Stati terzi adottate nel quadro europeo è antecedente alla stessa creazione dell'Unione; i primi casi risalgono infatti alla cooperazione politica europea². Esempi particolarmente noti sono quelli delle misure contro l'Argentina³, comminate in occasione della guerra delle Falkland-Malvinas, e verso la Cina⁴, in conseguenza delle violente repressioni perpetrate

² Prima della conclusione del Trattato di Maastricht gli atti relativi alle misure restrittive venivano adottati sulla base dell'art. 133 TCE, norma in materia di politica commerciale della Comunità europea, previa decisione assunta in sede di cooperazione politica europea. L'utilizzo di tale base giuridica aveva occasionato un dibattito in dottrina, teso a definire se la nozione di politica commerciale consentisse o meno di sanzionare gli Stati terzi. Con l'introduzione dell'art. 301 TCE da parte del Trattato di Maastricht l'art. 113 TCE (oggi art. 133) ha cessato di essere utilizzato a tale fine. In proposito, si vedano, tra i molti contributi, C. NOVI, *Le sanzioni contro i talibani, Osama bin Laden e Al-Qaeda al vaglio del Tribunale di primo grado della Comunità europea per (presunta) violazione dei diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2006, p. 1259 ss. e A. BASSU, *Il mantenimento della pace nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2007, p. 129 ss.

³ Si vedano B. CONFORTI, *Le sanzioni CEE contro l'Argentina e la loro legittimità alla luce del diritto comunitario*, in N. RONZITTI (a cura di), *La questione delle Falkland-Malvinas nel diritto internazionale*, Milano, 1984, p. 411 ss. e, nella stessa opera, A. DE GUTTRY, *Le contromisure adottate nei confronti dell'Argentina da parte delle Comunità Europee e dei terzi Stati ed il problema della loro liceità internazionale*, p. 349 ss.

⁴ Le misure in questione sono state decise dal Consiglio europeo di Madrid del 27 giugno 1989 (si veda l'allegato II alle conclusioni, DOC/89/1, Dichiarazione sulla Cina) e comprendevano la denuncia della questione dei diritti umani in Cina negli opportuni fori internazionali, la richiesta di ammettere degli osservatori indipendenti al processo contro gli arrestati (con possibilità di far loro visita in carcere), l'interruzione della cooperazione militare e l'embargo sul commercio di armi, la sospensione delle visite politiche, il rinvio della partenza di nuovi progetti di cooperazione, la riduzione all'essenziale dei programmi

dopo le proteste di piazza Tiananmen del 1989, ma la prassi è cospicua. Nel momento in cui si scrive le misure vigenti sono destinate a più di 20 Stati terzi, oltre che a gruppi terroristici ⁵.

Si tratta di misure che conseguono il fine di realizzare gli obiettivi della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), con riguardo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Ciò avviene sia in attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza assunte in base al Cap. VII della Carta delle Nazioni Unite (Carta ONU), sia quale azione intrapresa autonomamente in risposta a condotte statali contrarie al diritto internazionale. Nel primo caso si tratta di sanzioni comminate al fine di attuare un obbligo posto in capo agli Stati membri dell'Unione europea ⁶, mentre nel secondo assumono il valore di contromisure o di ritorsioni per gravi violazioni di obblighi *erga omnes*, come accade, ad esempio, nel caso di rilevanti limitazioni dell'esercizio dei diritti umani ⁷.

L'abbondanza della prassi testimonia l'affermazione delle misure restrittive come strumento per la conduzione della PESC e, più in generale, dell'azione esterna dell'Unione europea. Ne danno conferma i "Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni)" elaborati dal Consiglio dell'Unione europea il 7 giugno 2004, che affermano la scelta politica di utilizzarle come strumento di azione esterna e ne indicano alcuni principi attuativi. Il documento precisa che l'uso delle misure restrittive è considerato "uno strumento importante per mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza internazionali conformemente ai principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e alla (...) politica estera e di sicurezza comune" e costituisce parte degli "sforzi nella lotta al terrorismo e alla proliferazione della armi di distruzione di massa e quali misure restrittive in difesa del rispetto dei diritti umani, della democrazia, dello stato di diritto e

di cooperazione e, infine, la concessione del prolungamento del visto agli studenti cinesi che l'avrebbero richiesto. Sull'attualità di tali misure, si veda G. AUSTIN, *The 1989 China Arms Ban: Putting Europe's Position to Congress*, The Foreign Policy Centre, April 2005 (<http://fpc.org.uk/>).

⁵ Una panoramica aggiornata delle misure restrittive è reperibile alla seguente webpage: <http://ec.europa.eu/external-relations/cfsp/sanctions/measures.htm>.

⁶ L'art. 103 della Carta ONU, infatti, afferma che "(i)n caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto".

⁷ In proposito, si vedano M. E. BARTOLONI, *Commento all'art. 301 TCE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 1341 e P. PALCHETTI, *Reactions by the European Union to Breaches of Erga Omnes Obligations*, in E. CANNIZZARO (edited by), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, 2002, p. 223 ss.

del buon governo”⁸. Si tratta, come si desume dall’art. 11 TUE, di finalità riconducibili agli obiettivi assegnati alla PESC.

Il ventaglio delle misure restrittive è particolarmente ampio e comprende quelle di natura politica (es., le sanzioni diplomatiche o il boicottaggio di eventi sportivi), commerciale (es., l’embargo di armi) e finanziaria (es., il congelamento dei conti correnti presso banche aventi sede nel territorio dell’Unione), nonché i cd. *visa* e *travel ban*, che impongono restrizioni all’ingresso e al transito nel territorio dell’Unione europea. Si tratta di un ventaglio di strumenti che ricorda le sanzioni di cui all’art. 41 della Carta ONU⁹ e ciò non sorprende se si rammenta che l’Unione europea le adotta anche in attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

Il meccanismo per l’imposizione delle misure restrittive¹⁰ prevede l’adozione di “posizioni comuni”, la cui base giuridica di norma risiede nell’art. 15 TUE¹¹, vale a dire nell’ambito del secondo pilastro (PESC),¹² anche se nel caso della lotta al terrorismo si è fatto ricorso ad una posizione comune *interpillars*, posta cioè a cavallo tra secondo e terzo pilastro. Le posizioni comuni possono essere dirette a Stati terzi oppure avere tra i propri destinatari anche individui; in questo caso una lista contenente i nominativi viene allegata all’atto. Nel caso delle sanzioni la lista è precompilata, in quanto è allegata alle risoluzioni o viene redatta dal Consiglio di Sicurezza oppure ancora è predisposta da comitati appositamente istituiti.

L’esecuzione delle posizioni comuni spetta agli Stati membri e tale compito riposa sul principio di leale cooperazione¹³. Ad esem-

⁸ “Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni)”, Consiglio dell’Unione europea, 7 giugno 2004, doc. 10198/1/04, p. 2.

⁹ La norma recita: “Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l’impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un’interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche”.

¹⁰ Per il quale, in generale, si fa rinvio a E. PAASIVIRTA, A. ROSAS, *Sanctions, Countermeasures and Related Actions in the External Relations of the European Union: a Search for Legal Frameworks*, in E. CANNIZZARO (edited by), *The European Union as an Actor in International Relations*, cit., p. 216 ss.; A. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l’Unione europea*, Milano, 2002, p. 70 ss.; C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell’Unione europea*, Padova, 2005, p. 279 ss.; A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007, spec. p. 175 ss.

¹¹ L’art. 15 TUE recita: “Gli Stati membri si informano reciprocamente e si consultano in sede di Consiglio in merito a qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza di interesse generale per garantire che l’influenza dell’Unione si eserciti nel modo più efficace con un’azione convergente e concertata”.

¹² Su tali comitati si veda, per tutti, A. LANG, cit., p. 8-10.

¹³ Per la PESC tale principio discende specificamente dall’art. 11, c. 2, TUE, secondo cui “(g)li Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell’Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca”. Si veda però la sentenza *Pupino*

pio, nel caso dell'embargo commerciale o del diniego del visto d'ingresso a singoli individui sarà compito degli Stati membri assumere i relativi provvedimenti. Ma se le posizioni comuni adottano misure comportanti l'esercizio di competenze comunitarie, come accade nel caso del congelamento di fondi, allora all'atto PESC dovrà seguire l'adozione di un regolamento comunitario. Di regola la base giuridica del regolamento risiede negli artt. 301 e 60 TCE, ma viene integrata dall'art. 308 TCE qualora siano coinvolti i *non State actors*, ovvero individui non legati ad alcun apparato statale ¹⁴.

Come si è detto, la prassi in materia presenta una casistica assai diversificata, che sarà esaminata qui di seguito distinguendo tra le misure prese contro Stati terzi, quelle indirizzate agli Stati ed alcuni soggetti collegati, e quelle infine, destinate ai *non State actors*.

III. Un primo gruppo è costituito dalle misure destinate agli Stati terzi, che comprendono l'embargo della vendita delle armi, il divieto di prestare assistenza tecnica e finanziaria relativa ad attività militari, nonché, in alcuni casi, il divieto di accogliere le richieste relative a contratti e transazioni la cui esecuzione è stata colpita da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Tali misure sono decise attraverso l'adozione di una posizione comune *ex art.* 15 TUE e di un regolamento comunitario ai sensi degli artt. 60 e 301 TCE.

Nella quasi totalità dei casi l'impulso è giunto da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Si rammentano infatti le sanzioni contro la Libia ¹⁵, oggi decisamente ridotte rispetto al passato, la Costa

del 16 giugno 2005 (C-105/03, in *Racc.* 2005, p. 5185, punti 41 ss.), nella quale la Corte, richiamando le conclusioni dell'avvocato generale Kokott, ha sottolineato come il principio di leale cooperazione si applichi anche alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, in quanto ciò consente all'Unione europea di conseguire i propri scopi.

¹⁴ In merito, si vedano M. E. BARTOLONI, *Commento all'art. 301 TCE, cit.*, p. 1338 ss. e S. FORTUNATO, G. GODANO, *Commento all'art. 60 TCE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 431-2. Si vedano altresì le considerazioni di M. E. BARTOLONI, *Sulla natura della competenza della Comunità ad adottare misure restrittive nei confronti di Stati terzi*, in questa *Rivista*, p. 271 ss. in ordine alla non esclusiva titolarità delle competenze della Comunità europea nell'attuazione dell'atto PESC. Infine, si prenda visione degli "Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE", nella versione del 2 dicembre 2005 (Consiglio dell'Unione europea, doc. 15114/05). La parte III del documento offre un vero e proprio formulario per la stesura delle disposizioni relative alle misure.

¹⁵ La posizione comune 2004/698/PESC del 14 ottobre 2004 (*GUUE* L 317 del 16 ottobre 2006) ha infatti revocato le sanzioni in vigore dal 1993, mantenendo l'efficacia del divieto di accogliere le richieste in relazione a contratti e transazioni la cui esecuzione è stata colpita dalla risoluzione 883 (1993). Si vedano altresì la posizione comune 2007/94/PESC del 12 febbraio 2007 (*GUUE* L 41 del 13 febbraio 2007), nonché il regolamento CE 3275/93 del 29 novembre 1993 (*GUCE* L 295 del 30 novembre 1993) ed il successivo regolamento CE 1786/2004 del 14 ottobre 2004 (*GUUE* L 317 del 16 ottobre 2006).

d'Avorio ¹⁶, il Congo ¹⁷, la Liberia ¹⁸, la Somalia ¹⁹ e il Sudan ²⁰. Si segnalano, a parte, i casi di embargo verso la Sierra Leone ²¹ ed il Libano ²², destinati a limitare il commercio di armi con soggetti ed entità non statali e quindi a consentire ai governi locali di esercitare la piena sovranità sui rispettivi territori.

IV. Il secondo e più folto gruppo di misure comprende quelle

¹⁶ Si veda la posizione comune 2008/873/PESC del 18 novembre 2008 (*GUUE* L 308 del 19 novembre 2008) che proroga le sanzioni vigenti alla luce della risoluzione 1842 (2008). Va precisato che questo atto PESC rinvia alle sanzioni adottate con le precedenti posizioni comuni 2004/852/PESC e 2006/30/PESC, a loro volta attuative delle risoluzioni 1572 (2004) e 1643 (2005). Si veda altresì il regolamento CE 174/2005 del 31 gennaio 2005 (*GUUE* L 29 del 2 febbraio 2005).

¹⁷ Si veda la posizione comune 2008/369/PESC del 14 maggio 2008 (*GUUE* L 127 del 15 maggio 2008), per la parte che sostituisce la posizione comune 2005/440/PESC (*GUUE* L 152 del 15 giugno 2005). Questa posizione comune prevede diverse sanzioni, destinate anche a singoli; con riguardo a quelle destinate allo Stato congolese, si veda il regolamento CE 889/2005 del 13 giugno 2005 (*GUUE* L 152 del 15 giugno 2005).

¹⁸ Si veda la posizione comune 2008/109/PESC del 12 febbraio 2008 (*GUUE* L 38 del 13 febbraio 2008), che comprende le sanzioni adottate a partire dal 2004 (posizione comune 2004/137/PESC, in *GUUE* L 40 del 12 febbraio 2004) e quelle richieste dalla risoluzione 1792 (2007). Per la parte che sostituisce la posizione comune del 2004 sono previste delle sanzioni economiche contro lo Stato, disposte con il regolamento CE234/2004 del 10 febbraio 2004 (*GUUE* L 40 del 12 febbraio 2004).

¹⁹ Si veda la posizione comune 2009/138/PESC del 16 febbraio 2009 (*GUUE* L 46 del 17 febbraio 2009), che unifica le sanzioni di cui alla precedente posizione comune 2002/960/PESC del 10 dicembre 2002 (*GUUE* L 334 del 11 dicembre 2002), già attuativa di alcune risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, e quelle di cui alla recente risoluzione 1844 (2008). Per le sanzioni economiche, si veda il regolamento CE 147/2003 (*GUUE* L 24 del 29 gennaio 2003) e ss.mm. Inoltre, sulla complessa situazione della Somalia si segnala che la risoluzione 1814 (2008), confermata dalle successive risoluzioni 1816 (2008), 1838 (2008) e 1846 (2008), ha autorizzato gli Stati e le organizzazioni internazionali ad intraprendere le azioni necessarie a contrastare il fenomeno della pirateria che attanaglia le coste di questo paese, assegnando loro anche il delicato compito di proteggere i convogli del Programma Alimentare Mondiale delle Nazioni Unite destinati alla popolazione civile. In risposta a tale risoluzione, l'Unione europea ha istituito l'operazione militare navale *Atalanta* (azione comune 2008/851/PESC del 10 novembre 2008, in *GUUE* L 301 del 12 novembre 2008), il cui lancio operativo è avvenuto l'8 dicembre 2008.

²⁰ Si veda la posizione comune 2005/411/PESC (*GUUE* L 139 del 2 giugno 2005), assunta al fine di unificare in un unico strumento le sanzioni già esistenti (posizione comune 2004/31/PESC, in *GUUE* L 6 del 10 gennaio 2004) e quelle previste dalla risoluzione 1591 (2005). Per le sanzioni economiche, si veda il regolamento CE 131/2004 (*GUUE* L 21 del 26 gennaio 2004) e ss.mm.

²¹ Si veda la posizione comune 98/409/PESC del 29 giugno 1998 (*GUUE* L 187 del 1 luglio 1998), che dà conto della necessità di limitare il potenziale militare dei ribelli, al fine di evitare che vengano commesse nuove atrocità. Si segnala che la posizione comune 2008/81/PESC del 28 gennaio 2008 (*GUUE* L 24 del 29 gennaio 2008) ha apportato una lieve modifica alla posizione comune del 1998.

²² Si veda la posizione comune 2006/625/PESC del 15 settembre 2006 (*GUUE* L 253 del 16 settembre 2006), che, in attuazione della risoluzione 1701 (2006), colpisce le esportazioni di armi verso questo Paese e la prestazione di assistenza tecnica e finanziaria per attività militari al fine di consentire che solo il governo libanese possa disporre di armi e possa quindi esercitare la piena sovranità su tutto il territorio. Si veda altresì il regolamento CE 1412/2006 del 25 settembre 2006 (*GUUE* L 267 del 27 settembre 2006) e ss.mm.

destinate agli Stati e ad alcuni soggetti interni, che di norma rivestono cariche pubbliche. In questo caso la *ratio* è sostanzialmente coincidente con quella delle misure restrittive prima considerate ed il destinatario resta comunque lo Stato terzo. Vengono però qui coinvolti in modo mirato e selettivo alcuni soggetti per il fatto di ricoprire un ruolo istituzionale e quindi di essere titolari di pubblici poteri, il cui esercizio costituisce una condotta dello stesso Stato. In tal modo è possibile esercitare una pressione contro lo Stato terzo, limitando però gli effetti economici e sociali che misure comminate in modo generalizzato potrebbero sortire sulle popolazioni. Per tale motivo si parla di *smart sanctions*.

In questi casi il ventaglio delle misure ipotizzabili è più ampio, perché include, oltre a quelle contro lo Stato, anche quelle destinate ai singoli, quali il *visa e travel ban* o il congelamento delle risorse finanziarie. Gli atti relativi a queste misure restrittive vengono adottati facendo ricorso alle stesse basi giuridiche prima considerate; si tratta quindi una posizione comune PESC *ex art.* 15 TUE, alla quale fa seguito l'adozione di un regolamento con base giuridica negli artt. 60 e 301 TCE per le misure di tipo economico.

Il coinvolgimento degli individui comporta che gli atti rechino in allegato uno o più elenchi di nominativi di soggetti destinatari delle misure ed il *listing* dipende sostanzialmente dall'organizzazione internazionale che le decide. Nel caso dell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza la lista proviene dalle Nazioni Unite, quindi l'Unione europea la recepisce integralmente e la allega ai propri atti. Gli esempi sono numerosi e, per citarne alcuni, riguardano le sanzioni contro l'Iraq²³, Haiti²⁴ o la Corea del Nord²⁵. Nel caso, invece, di misure adottate direttamente dall'Unione europea,

²³ Si veda la posizione comune 2003/495/PESC del 7 luglio 2003 (*GUUE* L 169 del 8 luglio 2003), che riformula il ventaglio delle sanzioni contro questo Paese in attuazione della risoluzione 1483 (2003). Questo atto PESC è stato più volte modificato, da ultimo con posizione comune 2008/186/PESC (*GUUE* L 59 del 4 marzo 2008). Si veda altresì il regolamento CE 1210/2003 del 7 luglio 2003 (*GUUE* L 169 del 8 luglio 2003), anch'esso più volte modificato.

²⁴ Le sanzioni sono state adottate con la decisione 94/315/PESC del 30 maggio 1994 (*GUUE* L 139 del 2 giugno 1994) in attuazione della risoluzione 917 (1994). La decisione PESC si limita a stabilire che la riduzione delle relazioni economiche con Haiti avvenga in conformità alla risoluzione citata ed invita gli Stati membri a congelare i fondi dei soggetti indicati nella stessa risoluzione, appartenenti all'*establishment* di governo, e ai loro familiari. Si veda anche il regolamento CE 1264/94 del 30 maggio 1994 (*GUUE* L 139 del 2 giugno 1994), che proibisce di accogliere le richieste delle autorità haitiane in relazione a contratti e transazioni la cui esecuzione è stata colpita dalla risoluzione.

²⁵ Si veda la posizione comune 2006/795/PESC del 20 novembre 2006 (*GUUE* L 322 del 22 novembre 2006), che dispone varie sanzioni in attuazione della risoluzione 1718 (2006). Per le sanzioni economiche si veda il regolamento CE 329/2007 del 27 marzo 2007 (*GUUE* L 88 del 29 marzo 2007).

come accaduto nei casi della Bielorussia ²⁶, della Moldavia ²⁷ o dell'Uzbekistan ²⁸, è la stessa Unione a compilare la lista.

In alcuni casi la posizione comune e il regolamento recano due liste in allegato, una proveniente dalle Nazioni Unite ed una compilata dall'Unione europea, al fine di ampliare il novero dei destinatari delle sanzioni. In questo caso la posizione comune rappresenta sia una modalità di attuazione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, sia l'adozione in proprio, da parte dell'Unione europea, di contromisure in risposta a violazioni del diritto internazionale. Un esempio è offerto dal ventaglio di sanzioni contro l'Iran ²⁹, con le

²⁶ Negli ultimi anni l'Unione europea ha indirizzato diverse misure contro la Bielorussia, a causa del progressivo deterioramento della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani in questo Paese. Alcune prime misure (*visa e travel ban*) sono state adottate con posizione comune 2004/661/PESC del 24 settembre 2004 (*GUUE* L 301 del 28 settembre 2004) e prorogate (posizione comune 2005/666/PESC del 20 settembre 2005, in *GUUE* L 247 del 23 settembre 2005) nei confronti di 4 funzionari bielorussi ritenuti responsabili di non aver provveduto ad avviare delle indagini per il perseguimento dei reati indicati nel rapporto Pourgourides sulle "Persone scomparse in Bielorussia", adottato dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa il 28 aprile 2004. Si trattava di un'omissione grave, in quanto non solo l'avvio delle indagini costituiva un dovere d'ufficio dei funzionari, ma gli autori dei reati, rimasti impuniti, rivestivano altresì delle alte cariche dello Stato. Nuove misure sono state adottate anche nei confronti dei responsabili delle repressioni e dei brogli avvenuti in occasione delle elezioni e del referendum del 17 ottobre 2004 (posizione comune 2004/848/PESC del 13 dicembre 2004, in *GUUE* L 367 del 14 dicembre 2004) e meno di due anni dopo, anche verso i funzionari responsabili delle repressioni e delle irregolarità delle elezioni presidenziali del marzo 2006 (posizione comune 2006/276/PESC del 10 aprile 2006, in *GUUE* L 101 dell'11 aprile 2006). Va sottolineato che in quest'ultimo caso la posizione comune stabiliva persino che l'Unione europea avrebbe incoraggiato gli Stati terzi ad attuare le stesse misure, al fine di massimizzarne l'impatto. Dette misure sono quindi state aggravate nel maggio 2006 (posizione comune 2006/362/PESC del 18 maggio 2006, in *GUUE* L 134 del 20 maggio 2006), aggiungendo il congelamento dei fondi dei responsabili delle repressioni (regolamento CE 765/2006, in *GUUE* L 134 del 20 maggio 2006) ed estese ad un novero ancora più ampio di soggetti (decisione del Consiglio 2006/718/PESC del 23 ottobre 2006, in *GUUE* L 294 del 25 ottobre 2006, più volte prorogata). Di recente tali misure sono state sospese (posizione comune 2008/844/PESC del 10 novembre 2008, in *GUUE* L 300 del 11 novembre 2008).

²⁷ Si veda la posizione comune 2003/139/PESC del 27 febbraio 2003 (*GUUE* L 53 del 28 febbraio 2003), che adotta misure contro la dirigenza della regione indipendentista transdne-striana, di recente modificata con le posizioni comuni 2008/160/PESC del 25 febbraio 2008 (*GUUE* L 51 del 26 febbraio 2008) e 2009/139/PESC del 16 febbraio 2009 (*GUUE* L 46 del 17 febbraio 2009).

²⁸ Le misure contro questo Paese ed alcuni suoi esponenti di governo sono state adottate nel 2005 come forma di condanna per l'impiego eccessivo della forza usato a seguito delle dimostrazioni antigovernative ad Andijan e per il diniego allo svolgimento ad un'inchiesta internazionale indipendente sugli eventi occorsi (si veda la posizione comune 2005/792/PESC del 14 novembre 2005, in *GUUE* L 299 del 16 novembre 2005). Queste misure sono state più volte prorogate (si vedano le posizioni comuni 2006/787/PESC del 13 novembre 2006, in *GUUE* L 318 del 17 novembre 2006, e 2007/338/PESC del 14 maggio 2007, in *GUUE* L 128 del 16 maggio 2007), ma poi sospese al fine di incoraggiare le autorità uzbeke ad adottare misure a favore dei diritti umani (si veda la posizione comune 2008/348/PESC del 29 aprile 2008, in *GUUE* L 116 del 30 aprile 2008). Di recente, inoltre, alcune delle misure in vigore sono state sospese (si veda la posizione comune 2008/843/PESC del 10 novembre 2008, in *GUUE* L 300 del 11 novembre 2008).

²⁹ Si veda la posizione comune 2007/140/PESC del 27 febbraio 2007 (*GUUE* L 61, 28

quali l'Unione europea ha inteso colpire l'ampio novero di soggetti coinvolti dal programma nucleare di questo Paese.

Rispetto alle misure qui considerate, un aspetto problematico riguarda la base giuridica dei provvedimenti che coinvolgono persone che non rivestono cariche ufficiali, ma che sono collegate con soggetti che invece ricoprono simili ruoli. Un esempio è dato dalle sanzioni destinate alla ex Repubblica di Jugoslavia³⁰, che hanno riguardato non solo l'ex presidente Milošević, ma anche le persone a lui associate, ovvero degli uomini di governo e alcuni parenti stretti. Analogamente, le sanzioni contro l'Iraq e le misure contro lo Zimbabwe³¹ coinvolgono i parenti stretti di uomini di Stato o alti funzionari. Simili nel contenuto, ma caratterizzate dalla presenza di liste ancora più ampie, sono gli esempi delle sanzioni contro Haiti, la Liberia³² e la Corea del Nord, nonché delle misure contro la Birmania³³.

Ciò detto, occorre chiedersi se la base giuridica del regolamento

febbraio 2007) attuativa della risoluzione 1737 (2006), successivamente modificata dalla posizione comune 2008/652/PESC (GUUE L 213, 8 agosto 2008) alla luce dell'adozione delle risoluzioni 1747 (2007) e 1803 (2008). La posizione comune del 2007 chiarisce che in conformità alla risoluzione 1737 (2006) alcune sanzioni dovrebbero essere comminate non solo agli individui indicati dallo stesso Consiglio di Sicurezza, ma anche ad altre persone coinvolte nel programma nucleare iraniano, la cui individuazione da parte dell'Unione europea avviene seguendo i criteri utilizzati dal Consiglio di Sicurezza (si vedano, in particolare, i considerando 8 e 10). Si veda altresì il regolamento CE423/2007 del 19 aprile 2007 (GUUE L 103 del 20 aprile 2007), che ha provveduto in ordine a varie sanzioni, tra cui il congelamento dei fondi. Sul ruolo di tali sanzioni nella strategia che la comunità internazionale dovrebbe adottare verso la politica nucleare iraniana, si vedano le brevi considerazioni di F. GIUMELLI, *Sanzioni e non missili: un commento all'opzione militare contro Teheran*, 2008, www.affarinternazionali.it.

³⁰ Si vedano la posizione comune 2000/696/PESC (GUUE L 287 del 14 novembre 2000), la successiva 2001/155/PESC (GUUE L 57 del 27 febbraio 2001), nonché il regolamento CE 2488/2000 del 10 novembre 2000 (GUUE L 287 del 14 novembre 2000).

³¹ Si veda la posizione comune 2004/161/PESC (GUUE L 50 del 20 febbraio 2004), più volte modificata, e il regolamento CE 314/2004 del 19 febbraio 2004 (GUUE L 55 del 24 febbraio 2004) e ss.mm.

³² Si veda la posizione comune 2004/487/PESC del 29 aprile 2004 (GUUE L 162 del 30 aprile 2004), che dispone in ordine alle sanzioni contro la Liberia. L'atto colpisce l'ex presidente Charles Taylor, i suoi stretti familiari, alti funzionari dell'ex regime e qualsiasi persona fisica ad essi associata. Si veda altresì il regolamento CE872/2004 del 29 aprile 2004 (GUUE L 162 del 30 aprile 2004) e ss. mm.

³³ Le prime misure nei confronti di questo Paese sono state adottate a seguito del *golpe* del 1988 che ha portato la Birmania ad essere governata da una dittatura militare, con conseguente appiattimento della vita democratica e continue violazioni dei diritti umani. È noto il caso della lunga detenzione di Daw Aung San Suu Kyi, *leader* della National League for Democracy (Nld), che lotta per una svolta democratica della Birmania secondo i principi di pace e non violenza. Si vedano la posizione comune 96/635/PESC del 28 ottobre 1996 (GUUE L 287 del 8 novembre 1996), la posizione comune 2003/297/PESC del 28 aprile 2003 (GUUE L 106 del 29 aprile 2003), più volte prorogata, e la posizione comune 2006/318/PESC del 27 aprile 2006 (GUUE L 116 del 29 aprile 2006), prorogata fino al 30 aprile 2009 con posizione comune 2008/349/PESC del 29 aprile 2008 (GUUE L 116 del 30 aprile 2008). Quanto alle misure di natura economica, si vedano il regolamento CE 817/2006 del 29 maggio 2006 (GUUE

comunitario di congelamento dei fondi sia o meno sufficiente, atteso che il coinvolgimento di individui che non rivestono cariche ufficiali dovrebbe richiedere il ricorso anche all'art. 308 TCE, norma utilizzata per adottare le misure restrittive contro *non State actors*. C'è da chiedersi quindi se non si è di fronte ad un'interpretazione estensiva, ma anche molto dubbia, degli artt. 60 e 301 TCE.

Un'ulteriore questione problematica riguarda il rispetto dei diritti fondamentali nei casi ora in esame, nel senso che ci si può chiedere se il *listing* di quei soggetti non contrasti con la presunzione di innocenza, con il diritto di difendersi e con la necessità di addivenire ad un accertamento giudiziale delle loro responsabilità. Ora, nel caso dei *leader* e dei funzionari dello Stato il *listing* non appare del tutto privo di logica, perché dettato dalla appartenenza di quei soggetti alle strutture governative o istituzionali e dalla conseguente formale identificazione della loro condotta con quella dello Stato. Si può ritenere in effetti che chi riveste un ruolo di comando e partecipi a decisioni che portino, ad esempio, a repressioni di piazza o limitazioni della vita democratica sia effettivamente corresponsabile della condotta dello Stato pur in mancanza di un accertamento giudiziale, e ciò vale soprattutto nel (purtroppo non infrequente) caso di regimi autoritari o dittatoriali.

Meno chiaro appare invece il criterio di *listing* nel caso dei parenti o di altri soggetti estranei all'esercizio delle funzioni pubbliche, in quanto non si può qui procedere ad un'identificazione tra i comportamenti di questi individui e la condotta dello Stato contraria al diritto internazionale³⁴. A tal proposito, gli "Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE" del 2 dicembre 2005³⁵ chiariscono che le misure inflitte dall'Unione europea non dovrebbero, in linea di principio, colpire degli individui in quanto figli di un altro soggetto, ma in ragione delle loro effettive responsabilità, ovvero per via del loro concorso in azioni o politiche³⁶. Il criterio di *listing* sembra quindi presupporre per i casi in esame la sussistenza di precise responsabilità del soggetto interessato (ad esempio: concorso nella presa delle decisioni, disponibilità

L 148 del 2 giugno 2006), di recente sostituito con il regolamento CE 194/2008 del 25 febbraio 2008 (GUUE L 66 del 10 marzo 2008).

³⁴ Si pensi, ad esempio, al caso delle misure contro la Birmania, destinate a genitori, fratelli, mogli, figli, e generi di funzionari, anche deceduti, come nel caso della figlia e del genero dell'ex primo ministro Soe Win.

³⁵ *Supra*, nota 14.

³⁶ *Ibidem*, p. 7.

a fare da prestanome al fine di occultare capitali, ecc.). Di tali responsabilità peraltro si dovrebbe dare preciso conto negli atti che adottano le liste al fine di verificare la sussistenza delle condizioni richieste dagli stessi "Orientamenti". Questo non sembra però essere sempre il caso negli atti relativi alle misure decise dall'Unione europea. Emblematiche in tal senso sono quelle adottate contro la Birmania, nelle quali, affermata la necessità di stabilire o mantenere le misure contro coloro che ostacolano la transizione di questo Paese verso la democrazia e i loro familiari, non vengono poi precisate quali responsabilità siano state individuate in capo ai parenti, né si indicano altri atti dai quali emergono tali responsabilità.

Ma la stessa prassi si registra nei casi in cui accanto ai parenti vengono inseriti nelle liste anche altri *non State actors*, di norma operatori economici e imprese che appartengono al sistema economico del Paese. Alcuni esempi al riguardo sono offerti dalle già ricordate sanzioni contro la Liberia e l'Iran, nonché dalle misure contro la Birmania.

Che quelle considerate siano misure restrittive che presentano aspetti problematici è testimoniato del resto dalla pertinente prassi giudiziaria. Nel caso *Minin*³⁷, la vicenda riguardava un soggetto, nella specie il ricorrente, che era stato inserito nella lista dei destinatari delle sanzioni di cui alla posizione comune 2004/487/PESC relativa al congelamento dei fondi dell'ex Presidente liberiano Charles Taylor e delle persone e entità a lui associate. La posizione comune recepiva la lista redatta dal comitato per le sanzioni istituito con la risoluzione 1521(2003) e tra queste era previsto il congelamento dei capitali, che era stato posto in essere con un regolamento comunitario adottato, com'è prassi, lo stesso giorno della posizione comune. Detto regolamento era poi stato modificato³⁸ in attuazione delle decisioni assunte dalle Nazioni Unite, al fine di inserire il ricorrente tra i soggetti destinatari delle sanzioni, in quanto ritenuto finanziatore dell'ex presidente Taylor. Il Minin aveva presentato ricorso per ottenerne l'annullamento, argomentando sia l'erroneità della base giuridica del regolamento, sia la violazione dei suoi diritti fondamentali. Ebbene, con sentenza del 31 gennaio 2007 il Tribunale ha respinto il ricorso, affermando che le sanzioni adottate in base agli artt. 301 e 60 TCE potevano essere considerate come finalizzate ad interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le

³⁷ Causa T-362/04, sentenza del 31 gennaio 2007, *Minin c. Commissione*, in *Racc.*, p. 2003, annotata da F. MARIATTE, *Bases juridiques des sanctions économiques internationales*, in *Europe*, 2007, marzo, p. 10.

³⁸ Regolamento CE 1149/2004 della Commissione (*GUUE* L 222 del 23 giugno 2004).

relazioni economiche con un Paese terzo alla luce del nesso esistente tra l'ex presidente Charles Taylor ed i suoi associati da una parte ed il territorio ed il regime liberiano dall'altra ³⁹. Inoltre, con riguardo ai diritti fondamentali, il Tribunale ha affermato che, in conformità alla giurisprudenza *Yusuf e Kadi*, gli argomenti del ricorrente relativi alla presunta violazione dei suoi diritti fondamentali, del suo diritto di proprietà e dei suoi diritti della difesa non potevano che essere respinti, stante l'impossibilità per il giudice comunitario di sindacare il contenuto di decisioni assunte dal comitato per le sanzioni ⁴⁰.

Quanto ai ricorsi pendenti, si segnalano quelli depositati dalla *Melli Bank plc*, banca indicata come "facilitatore" per le attività sensibili dell'Iran e per tale motivo inserita tra i destinatari delle sanzioni contro questo Paese. Tra le argomentazioni addotte dalla ricorrente, si segnalano l'asserita violazione dei diritti di difesa e alla proprietà, la carenza di motivazione e la mancanza di proporzionalità della misura ⁴¹. Si segnala inoltre il ricorso depositato il 16 maggio 2008 per l'annullamento di un regolamento comunitario di inserimento di un singolo nelle liste dei destinatari delle misure adottate autonomamente dall'Unione europea contro la Birmania ⁴². Il ricorrente, persona fisica, ha lamentato la carenza di motivazione a riguardo del *listing* che l'ha riguardato, oltre alla violazione dei suoi diritti fondamentali, con riguardo al diritto al pacifico godimento del patrimonio, al diritto di difesa e all'efficace tutela giuri-

³⁹ *Supra*, nota 37, punti 71-74.

⁴⁰ *Ibidem*, punti 98-101.

⁴¹ Si tratta di tre ricorsi presentati al Tribunale di primo grado, al fine di ottenere il parziale annullamento della decisione 2008/475/CE del 23 giugno 2008 (*GUUE* L 163 del 24 giugno 2008), con la quale il Consiglio ha inserito detta banca nell'elenco dei soggetti destinatari delle sanzioni contro l'Iran. Con un primo ricorso (causa T-246/08, *Melli Bank c. Consiglio*) la ricorrente ha fatto ricorso ad strategia processuale diversa da quella seguita in casi analoghi, avendo lamentato la sproporzionalità della misura e la violazione del principio di non discriminazione. A questo è seguito un secondo ricorso (causa T-332/08, *Melli Bank c. Consiglio*), nel quale la ricorrente ha argomentato circa la violazione dell'obbligo di motivazione, ha ribadito la mancanza di proporzionalità della misura e ha contestato che l'inserimento di una società controllata da altra società (quest'ultima ritenuta coinvolta nelle attività nucleari iraniane) costituisca un obbligo ai sensi del regolamento CE 423/2007. Infine, con il terzo ricorso (causa T-390/08, *Melli Bank c. Consiglio*) la ricorrente ha adottato una strategia difensiva più ampia, avendo invocato sette motivi di ricorso, sostanzialmente riconducibili alla sussistenza dei vizi di legittimità degli atti previsti dal diritto comunitario, alla violazione dei principi di parità di trattamento e di proporzionalità, alla violazione dei diritti della difesa, alla violazione del diritto alla proprietà, alla carenza di motivazione e alla violazione delle competenze comunitarie. La ricorrente ha inoltre sollevato un'eccezione di invalidità relativa al citato regolamento 423/2007. Le cause hanno dato luogo a tre domande di sospensione dell'esecuzione delle sanzioni contestate, che non sono state accolte (si vedano le ordinanze del presidente del Tribunale di primo grado del 27 agosto 2008 [T-246/08R], del 17 settembre 2008 [T-332/08] e del 15 ottobre 2008 [T-390/08]).

⁴² Causa T-181/08, *Tay ZA c. Consiglio*.

dica. Come indicato nel ricorso, la formula utilizzata dall'Unione europea nella posizione comune 2006/318/PESC per giustificare la sua inclusione tra le persone che beneficiano delle politiche economiche del governo appare generica⁴³.

Ciò che accomuna questi ricorsi è la considerazione che le misure restrittive comminate violano i diritti fondamentali degli interessati e presentano una carenza di motivazione. Viene dunque riecheggiata la posizione che il Tribunale di primo grado ha assunto nella sentenza *OMPI* sull'importanza della motivazione quale mezzo per garantire il diritto ad un effettivo ricorso giurisdizionale⁴⁴. Tale sentenza afferma che di fronte a liste di individui compilate dall'Unione europea il rispetto dei diritti fondamentali costituisce una necessità, con ciò escludendo i casi in cui la lista è compilata dalle Nazioni Unite. Ma alla luce della recente sentenza di appello *Kadi*, tale distinzione non ha più ragione di essere, dato che in essa la Corte si è espressa anche su sanzioni destinate a soggetti inseriti in una lista compilata da un comitato delle sanzioni. Ne consegue che in ogni caso ed indipendentemente dall'origine della lista il rispetto dei diritti fondamentali diviene requisito imprescindibile per l'adozione delle sanzioni. È chiaro, che alla luce dei principi espressi dalla Corte di giustizia nella sentenza di appello *Kadi*, il caso *Minin* avrebbe avuto un esito differente.

Naturalmente ci si sta riferendo alle sole sanzioni economiche, che sono disposte con regolamento comunitario, in quanto è noto che non vi è rimedio giurisdizionale contro le sanzioni non economiche, che si basano sugli atti PESC. Ciò detto, gli sviluppi giurisprudenziali cui si è fatto cenno costituiscono un'ipoteca sull'esito dei ricorsi oggi pendenti, laddove i provvedimenti che impongono le sanzioni appaiano carenti sotto il profilo della motivazione.

V. Un terzo gruppo di misure vede come destinatari dei provvedimenti individui che non presentano legami diretti ed attuali con

⁴³ L'atto impugnato è il regolamento (CE) 194/2008. Si vedano altresì i considerando 3 e 4 della posizione comune 2006/318/PESC (*supra*, nota 33).

⁴⁴ *Infra*, nota 80, punti 89, 140-1, 143, 151. Interessante è quanto il Tribunale afferma al punto 141: "la motivazione prescritta dall'art. 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e al contesto nel quale è stato adottato. Essa deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo". Si consideri altresì il punto 143: "il Tribunale non può ammettere (...) che la motivazione possa consistere soltanto in una formulazione generica e stereotipata".

gli Stati terzi. Essendo indirizzate a singoli, queste comprendono il *visa* e *travel ban*, nonché il congelamento dei fondi.

In questo caso, destinatari delle misure essendo non più lo Stato, pur nell'ampia accezione che comprende anche i soggetti investiti di funzioni ufficiali, ma per l'appunto dei veri "privati", la base giuridica del regolamento comunitario è integrata da un richiamo all'art. 308 TCE, la formulazione dell'art. 301 non consentendo di utilizzare tale disposizione per imporre misure anche a carico di singoli individui.

Tale funzione dell'art. 308 TCE non solo è avallata dalla prassi dei regolamenti riguardanti il congelamento di fondi⁴⁵, ma è anche stata confermata dalla Corte di giustizia nella sentenza di appello *Kadi*. I giudici comunitari hanno infatti affermato che ove ricorrano le condizioni previste per la sua applicabilità, l'art. 308 TCE debba integrare la base giuridica dei regolamenti riguardanti le misure restrittive contro individui. La Corte ha quindi respinto la diversa ricostruzione effettuata dal Tribunale di primo grado e le conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro in ordine a tale disposizione; mentre il primo aveva ritenuto che il ricorso all'art. 308 TCE fosse giustificato dalla necessità di raggiungere un obiettivo della PESC, il secondo aveva sostenuto che i soli artt. 60 CE e 301 CE costituissero una base giuridica sufficiente.

La prassi delle misure restrittive contro *non State actors* è corposa e varia. In buona parte si tratta di sanzioni adottate nell'ambito della strategia internazionale contro il terrorismo, ma queste non esauriscono tutte le ipotesi. Inoltre, è bene considerare che contro *non State actors* non sono state indirizzate solo misure di natura economica, ma anche *visa* e *travel ban*. Per tale motivo si procederà suddividendo tale prassi in tre gruppi: i casi di adozione di misure non economiche; quelli relativi alla comminazione di misure economiche e non economiche; quelli specificamente riguardanti la lotta al terrorismo internazionale.

VI. Le misure restrittive di natura non economica sono state le prime che l'Unione europea ha indirizzato verso *non State actors*. Al

⁴⁵ Si veda, ad esempio, il regolamento CE 1763/2004 dell'11 ottobre 2004 (*infra*, nota 58), il cui preambolo recita: "(g)li articoli 60 e 301 del trattato autorizzano il Consiglio a adottare, a determinate condizioni, misure volte a interrompere o ridurre i pagamenti o i movimenti di capitali e le relazioni economiche, nei confronti di paesi terzi. Le misure ... che si applicano a singole persone non direttamente collegate al governo di un paese terzo, sono necessarie per raggiungere siffatto obiettivo della Comunità e l'articolo 308 del trattato autorizza il Consiglio ad adottarle ove il trattato non abbia previsto i poteri d'azione all'uopo richiesti".

divieto di ingresso e transito nel territorio degli Stati membri per le persone inserite in un elenco fa infatti riferimento la posizione comune 1997/193/PESC del 17 marzo 1997 a proposito di alcuni incidenti occorsi a Mostar il 10 febbraio dello stesso anno ⁴⁶. Tale atto, che si potrebbe considerare l'apripista delle posizioni comuni che impongono misure restrittive verso singoli, individuava 3 persone come responsabili di una sparatoria contro alcuni musulmani che si recavano al cimitero a visitare i propri defunti. A tali persone, conformemente alle raccomandazioni espresse dell'Alto Rappresentante per la Bosnia Erzegovina, veniva quindi interdetto il transito in Europa e oltremare ⁴⁷. Di poco successivo è il caso del *visa e travel ban* imposto contro i dirigenti dell'ex giunta militare della Sierra Leone e del "Fronte rivoluzione unito". Più di recente, l'Unione europea ha adottato dei *visa e travel ban* a sostegno dell'effettiva attuazione del mandato del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, specificamente destinati ai soggetti che contribuiscono e favoriscono la latitanza dei criminali verso cui lo stesso Tribunale ha spiccato un mandato di cattura. La relativa lista è stata compilata dall'Unione europea nel 2003 ⁴⁸ e più volte modificata, anche su raccomandazione dell'Alto Rappresentante ⁴⁹. Altrettanto recenti sono i *visa e travel ban* disposti nei confronti degli estremisti dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, adottati, ancora una volta, sulla base delle raccomandazioni dell'Alto Rappresentante, secondo cui tali individui mettono in pericolo la pace e la stabilità del Paese e ne minacciano la sovranità e l'integrità territoriale ⁵⁰.

⁴⁶ GUUE L 81 del 21 marzo 1997.

⁴⁷ Si tratta del vicecapo della polizia di Mostar ovest e due ufficiali. La posizione comune prevedeva l'aggiornamento di tale elenco "in seguito all'esito di ulteriori indagini e procedimenti giudiziari". Le prime indagini furono affidate alla *International Police Task Force* (IPTF) — forza di polizia a guida delle Nazioni Unite — e alla polizia locale, con il fine di arrestare e portare ad un processo i responsabili (Ufficio dell'Alto Rappresentante, *Bollettino* 37, 18 febbraio 1997). L'IPTF ha poi effettivamente indagato sugli avvenimenti e ha rassegnato un rapporto il 26 marzo 1997, dal quale risulta che i 3 individui sono stati identificati quali autori della sparatoria contro la folla che si ritirava (Ufficio dell'Alto Rappresentante, *Bollettino* 38, 26 febbraio 1997 e *Bollettino* 42, 29 marzo 1997). I bollettini sono disponibili on line: <http://www.ohr.int/>.

⁴⁸ Posizione comune 2003/280/PESC del 16 aprile 2003 (GUUE L 101 del 23 aprile 2003).

⁴⁹ Si veda la decisione 2003/484/PESC del 27 giugno 2003 (GUUE L 162 del 1 luglio 2003). La lista è stata aggiornata con posizione comune 2004/293/PESC del 30 marzo 2004 (GUUE L 94 del 31 marzo 2004) e recentemente modificata con la posizione comune 2008/732/PESC del 15 settembre 2008 (GUUE L 247 del 16 settembre 2008), a seguito dell'arresto di Karadzic e della conseguente possibilità di escludere dalla stessa lista alcuni soggetti a lui collegati.

⁵⁰ Si veda la posizione comune 2004/133/PESC del 10 febbraio 2004 (GUUE L 39 del 11 febbraio 2004). L'atto era stato preceduto dalla posizione comune 2001/542/PESC del 16 luglio 2001 (GUUE L 194 del 18 luglio 2001), la quale che disponeva il divieto di rilascio del visto alle

Rispetto alle misure qui considerate, l'adozione della sola posizione comune PESC comporta l'impossibilità di ottenere tutela di fronte alla Corte di giustizia, la cui giurisdizione è limitata ai casi previsti dal combinato *ex artt.* 46 e 47 TUE, ovvero alle ipotesi di sconfinamento di atti del secondo e terzo pilastro nelle competenze del primo ⁵¹. A riguardo sarebbe stato interessante verificare gli sviluppi relativi ai ricorsi *Miskovic* e *Karic* in ordine ad alcuni *visa* e *travel ban* disposti dall'Unione europea nel 1999 ⁵², rispetto ai quali i ricorrenti avevano eccepito l'incompetenza del Consiglio alla loro adozione ⁵³, ma il Tribunale non si è espresso poiché le cause sono state radiate a seguito di una revisione delle misure stesse.

Se si esclude il caso della Sierra Leone, rispetto al quale la lista degli individui sanzionati era stata compilata dalle Nazioni Unite, nei restanti casi gli elenchi sono stati adottati dall'Unione europea. Si tratta per lo più di misure conseguenti all'accertamento di responsabilità personali a seguito di indagini di polizia o giudiziarie, come nel caso di Mostar o del Tribunale per la ex Jugoslavia. Ma di tali responsabilità si sarebbe dovuto dare conto nella motivazione degli atti dell'Unione, laddove, in alcuni casi, ci si è limitati ad una motivazione *per relationem* con rinvio alle raccomandazioni dell'Alto Rappresentante ⁵⁴.

persone inserite nell'allegato elenco. La posizione comune del 2004, più volte prorogata (da ultimo con posizione comune 2009/116/PESC del 10 febbraio 2009, in *GUUE* L 40 dell'11 febbraio 2009) prende atto della progressiva normalizzazione della situazione nel Paese, ma anche della circostanza che "alcune persone continuano a promuovere o a partecipare ad attività violente che contraddicono i principi fondamentali di stabilità, integrità territoriale e carattere unitario e multietnico" e per tale motivo stabilisce di attuare nei confronti di tali persone delle restrizioni all'ingresso e al transito nel territorio degli Stati membri.

⁵¹ Di recente la Corte ha esercitato tale competenza con riguardo ad uno sconfinamento di un atto PESC nelle competenze della Comunità europea. Si tratta della causa C-91/05, *Commissione/Consiglio*, la cui sentenza è stata pronunciata dalla Corte il 20 maggio 2008. La Corte ha accertato l'illegittimità di una decisione PESC per violazione dell'art. 47 TUE e l'ha per questo annullata (in particolare, si vedano i punti 75-78 e 109). Alcune prime annotazioni sono in A. DASHWOOD, *The Law and Practice of CFSP Joint Actions*, in M. CREMONA, B. DE WITTE, *EU foreign relations law - Constitutional fundamentals*, Oxford and Portland, 2008, p. 68-70 e 75-77.

⁵² Cause *Miskovic* (T-349/99, *Miskovic c. Consiglio*) e *Karic* (T-350/99, *Karic e.a. c. Consiglio*), richiamate da M. G. GARBAGNATI KETVEL, *The jurisdiction of the European Court of Justice in respect of the Common Foreign and Security Policy*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, p. 88.

⁵³ Decisione del Consiglio 1999/612/PESC (*GUUE* L 242 del 14 settembre 1999).

⁵⁴ Su tale figura, si vedano L. GRADONI, *L'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2008, p. 621 ss. e, dello stesso autore, *All'ombra delle Nazioni Unite*, in G. GOZZI, P. MANZINI (a cura di), *L'occidente e l'ordine internazionale*, Torino, 2008, 141 ss. Secondo quest'a., l'Alto Rappresentante si configurerebbe come organo comune agli Stati membri dello *Steering Board of PIC* (*Peace Implementation Council*), attraverso il quale questi ultimi "esercitano un nudo potere sul territorio e sulla popolazione della Bosnia-Erzegovina". Esso non sarebbe quindi un organo ONU o un organo

VII. In attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, misure restrittive economiche e non economiche sono state adottate con riguardo alla Costa d'Avorio ⁵⁵, al Sudan ⁵⁶ e al Congo ⁵⁷, nei confronti di individui che ostacolavano il processo di pacificazione in questi paesi, nonché per favorire l'effettiva attuazione del mandato del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia ⁵⁸ e contro individui sospettati di essere coinvolti nell'attentato di Beirut del 14 febbraio 2005 ⁵⁹.

Con riguardo alle misure a sostegno del mandato di detto Tribunale, è bene precisare che esse appaiono più incisive di quelle in precedenza considerate. Mentre infatti queste colpivano i collaborazionisti, quelle ora in esame sono indirizzate contro i diretti responsabili dei crimini. Esse includono il congelamento delle risorse finanziarie, per ridurre uno strumento utile alla reiterazione della latitanza, e questo è particolarmente importante visto che un buon numero dei soggetti interessati è tuttora in libertà (anche se la lista si è di recente ridotta grazie all'arresto di Karadzic).

Quanto, invece, alle misure contro i funzionari siriani e libanesi fortemente sospettati di essere i responsabili dell'attentato che ha portato alla morte dell'ex primo ministro libanese Rafiq al-Hariri e di altre 22 persone, esse sono state adottate sulla scorta delle indagini condotte dalla Commissione d'inchiesta internazionale delle Nazioni Unite ⁶⁰ e in attuazione della risoluzione 1636 (2005) ⁶¹. Sebbene destinate a funzionari dei servizi segreti libanese e siriano, queste sanzioni sono da considerare destinate a *non State actors*. Ciò sembra ricavarsi dalla risoluzione 1636 (2005), che dà conto della deci-

investito dalla comunità internazionale di una delicata funzione, come invece parte della dottrina ritiene. Ciò naturalmente non giova alla garanzia dei diritti fondamentali di coloro che sono stati colpiti dalle misure restrittive in conseguenza delle sue raccomandazioni. Su tale figura, si veda anche E. MILANO, *La Bosnia-Erzegovina a dieci anni dagli Accordi di Dayton*, in *Com. int.*, 2006, p. 347 ss.

⁵⁵ *Supra*, nota 16. Si veda anche il regolamento CE 560/2005 (*GUUE* L 95 del 14 aprile 2005) e ss.mm.

⁵⁶ *Supra*, nota 20. Si veda anche il regolamento CE 1184/2005 (*GUUE* L 193 del 23 luglio 2005) e ss.mm.

⁵⁷ *Supra*, nota 17. Si veda anche il regolamento (CE) n.1183/2005 (*GUUE* L 193 del 23 luglio 2005).

⁵⁸ Posizione comune 2004/694/PESC dell'11 ottobre 2004 (*GUUE* L 315 del 14 ottobre 2004), nonché regolamento CE 1763/2004 dell'11 ottobre 2004 (stessa GU) e ss.mm.

⁵⁹ Posizione comune 2005/888/PESC dell'12 dicembre 2005 (*GUUE* L 327 del 14 dicembre 2005) e regolamento CE 305/2006 (*GUUE* L 51 del 22 febbraio 2006) e ss. mm.

⁶⁰ *Report of the International Independent Investigation Commission established pursuant to Security Council Resolution 1595 (2005)*, al link <http://www.un.org/News/dh/docs/mehlisreport/>.

⁶¹ La risoluzione ha istituito un comitato delle sanzioni, che non ha più modificato la lista dal 26 gennaio 2007 (si veda il link <http://www.un.org/sc/committees/1636/index.shtml>).

sione del Libano di arrestare i funzionari indicati dalla Commissione e della volontà espressa dalla Siria di cooperare nell'ambito dell'inchiesta ⁶², cui fa da *pendant* la decisione indirizzata allo stesso Paese di trarre in stato di fermo gli agenti segreti siriani individuati, il che dovrebbe dare conto della rottura del legame organico tra i funzionari e gli Stati di appartenenza. Opportunamente, quindi, il ricordato regolamento comunitario di congelamento dei fondi è stato fondato anche sull'art. 308 TCE. Se dubbi possono nutrirsi riguardo alla base giuridica degli atti dell'Unione europea, questi debbono riguardare piuttosto la citata posizione comune, la quale, sebbene adottata nel quadro della PESC, prevede l'esercizio di competenze proprie del terzo pilastro, visto che si chiede agli Stati membri di cooperare nel quadro di indagini internazionali, anche condividendo informazioni di natura finanziaria. Ci si domanda quindi se la base giuridica della posizione comune non dovesse risiedere negli articoli 15 e 34 TUE, ponendo così l'atto a cavallo tra secondo e terzo pilastro.

Rispetto alle misure appena considerate, è appena il caso di ricordare che l'adozione del regolamento comunitario comporta la possibilità per i singoli di ottenere nell'ambito dell'Unione una tutela giurisdizionale avverso la sanzione economica. Inoltre, quanto al *listing* relativo alle misure a favore dell'effettiva attuazione del mandato del Tribunale e alle sanzioni relative all'attentato di Beirut, la circostanza che l'Unione europea abbia recepito liste curate da organi aventi funzioni giurisdizionali o d'inchiesta viene considerata una forma di garanzia per i diritti degli interessati ⁶³.

VIII. Con riguardo alle sanzioni economiche adottate nell'ambito della lotta al terrorismo, è necessario considerare due posizioni comuni.

La prima è la posizione comune 2001/931/PESC del 27 dicembre 2001 riguardante alcune misure specifiche per la lotta al terrori-

⁶² Punti 6 e 9 della risoluzione 1636 (2005).

⁶³ Non osta a tale garanzia la natura non giurisdizionale della Commissione d'inchiesta che ha operato nel caso dell'attentato a Beirut. Innanzitutto in quanto le risultanze dei lavori di tale organo sono state avallate dalle già citate decisioni degli Stati libanesi e siriani di arrestare i funzionari e di prestare la massima collaborazione. In secondo luogo, la necessità di addivenire ad un accertamento in via giudiziale della colpevolezza di tali individui è stata espressa dal Consiglio di Sicurezza, che nella risoluzione 1636 (2005) "*decides as a step to assist in the investigation of this crime and without prejudice to the ultimate judicial determination of the guilt or innocence of any individual*" (punto 3). Come noto, tale compito è stato affidato al Tribunale speciale per il Libano, la cui istituzione è stata recentemente commentata anche da G. SERRA, *Il Tribunale speciale per il Libano: fondamento e competenza*, in *Riv. dir. int.*, 2008, 1, p. 99 ss.

smo ⁶⁴. L'atto è stato adottato in attuazione della risoluzione 1373 (2001) e prevede il congelamento delle risorse finanziarie dei soggetti indicati in una lista compilata direttamente dall'Unione europea. La base giuridica poggia sugli artt. 15 e 34 TUE, con conseguente qualificazione dell'atto come *interpillars* e sua collocazione a cavallo tra secondo e terzo pilastro ⁶⁵. La posizione comune prevede infatti lo svolgimento di attività che ricadono *ratione materiae* sia nella PESC, sia nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale ⁶⁶. Essendo però previsto anche il congelamento dei fondi, è stato approvato il regolamento CE 2580/2001 ⁶⁷, più volte emendato.

Il secondo atto è la posizione comune 2002/402/PESC del 27 maggio 2002 ⁶⁸, adottata in attuazione delle risoluzioni 1267 (1999) e 1390 (2002) al fine di applicare delle sanzioni nei confronti di Bin Laden, Al-Qaida, i Talebani e ad altri soggetti associati. L'atto in parola, che ha base giuridica nel secondo pilastro, prevede il divieto di vendita di armi e di materiale connesso ai soggetti inseriti nell'elenco compilato dalle Nazioni Unite, il loro *visa* e *travel ban*, nonché il congelamento delle loro risorse finanziarie. In questo caso esso recepisce la lista compilata e aggiornata dal Comitato per le sanzioni di cui alla risoluzione 1267 (Comitato 1267). Quanto all'azione comunitaria, il congelamento dei fondi è stato disposto con

⁶⁴ GUUE L 344 del 28 dicembre 2001. L'atto è stato recentemente emendato dalla posizione comune 2008/585/PESC del 15 luglio 2008 (GUUE L 188 del 16 luglio 2008).

⁶⁵ La posizione comune 2001/931/PESC è stata adottata contestualmente alla posizione comune 2001/930/PESC del 27 dicembre 2001, atto di natura generale che descrive il quadro delle azioni che l'Unione europea intende utilizzare nella lotta al terrorismo internazionale. Anche questa posizione comune ha base giuridica negli artt. 15 e 34 TUE ed ha natura *interpillars* tra il secondo e il terzo pilastro. Infatti, il quadro delle azioni previste coinvolge *ratione materiae* entrambi i pilastri, sebbene vada aggiunto che è prevista anche l'azione della Comunità al fine di attuare quelle di natura economica. Tra le misure previste, si rammentano l'invito a ratificare le convenzioni internazionali in materia di lotta al terrorismo e il sostegno alla cooperazione internazionale (artt. 14 e 15), la rubricazione del terrorismo quale reato di particolare gravità (art. 8) e la perseguibilità del favoreggiamento (art. 1), la cooperazione giudiziaria e di polizia (artt. da 9 a 13) ed, infine, il congelamento dei fondi (art. 2). Rispetto ad alcune misure (ad esempio, quelle volte a prevenire la contraffazione, la falsificazione e l'uso fraudolento di documenti di identità e documenti di viaggio: art. 10) è previsto che la Commissione possa presentare, ove opportuno, proposte in materia, delineandosi così un ulteriore ambito di competenza comunitaria. Vale la pena aggiungere che il corredo di strumenti approntato nella lotta al terrorismo comprende anche atti adottati nel solo terzo pilastro, come nel caso della decisione 2005/671/GAI del 20 settembre 2005 sullo scambio di informazioni in materia di reati terroristici (GUUE L 253, 29 settembre 2005).

⁶⁶ Si veda l'art. 4 della posizione comune.

⁶⁷ GUUE L 344 del 28 dicembre 2001.

⁶⁸ GUCE L 139 del 29 maggio 2001. Quest'atto è stato modificato dalla posizione comune 2003/140/PESC del 27 febbraio 2003 (GUUE L 53 del 28 febbraio 2003) in attuazione della risoluzione 1452 (2002).

il regolamento CE 881/2002⁶⁹. L'elenco dei soggetti interessati dalle sanzioni è stato più volte modificato e vi ha provveduto la Commissione con propri regolamenti; l'art. 7 del regolamento in questione abilita tale Istituzione ad emendare o integrare l'elenco sulla base delle conclusioni del Consiglio di Sicurezza o del Comitato 1267. Ad oggi le modifiche intervenute sono oltre 100; la prima reca la data del 3 giugno 2002⁷⁰, l'ultima è del 28 novembre 2008⁷¹.

IX. Le operazioni di *listing* oggetto delle due posizioni comuni seguono procedure diverse in quanto le liste sono compilate da differenti organizzazioni internazionali.

Nel caso della posizione comune 2001/931/PESC l'elenco è predisposto dall'Unione europea sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo tali da porre il luce che un'"autorità competente" nazionale (ovvero un'autorità giudiziaria o un equivalente) "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"⁷². Nell'elenco possono essere inclusi anche persone, gruppi ed entità individuati dal Consiglio di Sicurezza e contro i quali lo stesso ha comminato delle sanzioni. L'elenco viene riesaminato ed aggiornato ogni sei mesi sia al fine di apportarvi delle integrazioni, sia per procedere alla cancellazione di singoli individui (cd. *de-listing*)⁷³.

Nel 2007 questa procedura è stata rivista, al fine di renderla più chiara e trasparente. Poiché in precedenza operava in materia solo un meccanismo di consultazione informale tra gli Stati membri, si è ritenuto opportuno istituire un altro organismo, il c.d. "Gruppo CP 931", avente il compito di esaminare le proposte di *listing* e *de-listing* presentate dagli Stati membri o da Stati terzi e di preparare il riesame periodico della lista. In sostanza, il Gruppo esprime delle raccomandazioni che costituiranno il contenuto degli atti adottati dal Consiglio dei ministri⁷⁴. Nella nuova procedura particolare

⁶⁹ GUCE L 139 del 29 maggio 2002.

⁷⁰ Regolamento (CE) 951/2002 della Commissione (GUUE L 145 del 4 giugno 2002).

⁷¹ Regolamento (CE) 1190/2008 della Commissione (GUUE L 322 del 2 dicembre 2008), con la quale i ricorrenti Kadi e Al Barakaat sono stati confermati, con il supporto di un'articolata motivazione (considerando da 2 a 8), nella lista degli individui soggetti a sanzioni dopo la pronuncia della sentenza di appello al caso *Kadi*.

⁷² Si veda l'art. 1, comma 4.

⁷³ *Ibid.*, comma 6.

⁷⁴ Si veda il documento "Fight against the financing of terrorism - implementation of

attenzione è dedicata alla motivazione dell'atto, che deve essere dettagliata in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del *listing* e al giudice comunitario di esercitare il controllo in caso di impugnazione del provvedimento⁷⁵. È altresì previsto che dopo l'adozione di una decisione, il Segretariato del Consiglio informi ciascun individuo delle misure restrittive adottate mediante l'invio di una lettera dettagliata di notifica⁷⁶ e la pubblicazione in un avviso nella serie C della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, la cui funzione è di soddisfare l'esigenza di pubblicità nei casi di irreperibilità degli interessati⁷⁷. È naturalmente prevista la possibilità di revisione della lista ove intervengano fatti o circostanze che non giustifichino ulteriormente la permanenza degli interessati tra i destinatari delle misure restrittive. In questo caso le operazioni di revisione sono anticipate dall'invio di una lettera di notifica, a titolo di comunicazione ed invito a presentare delle osservazioni. Il Gruppo CP 931 valuta quindi se siano ancora valide le motivazioni di ciascuna iscrizione nell'elenco e a tal fine tiene conto di tutti gli elementi pertinenti, compresi gli eventuali precedenti in materia di partecipazione ad atti terroristici, lo stato attuale del gruppo o dell'entità e le "presumibili intenzioni future"⁷⁸. Le richieste di cancellazione dall'elenco possono essere presentate dall'interessato o dallo Stato che ha originariamente proposto l'iscrizione, vengono discusse dal Gruppo CP 931, le cui raccomandazioni sono poi tradotte in atti del Consiglio. Gli individui interessati sono informati del risultato del riesame con una nuova lettera di notifica⁷⁹.

Quelle riferite sono modifiche che rendono il procedimento più rispettoso dei diritti fondamentali degli individui, quantomeno sotto il profilo dell'informazione e partecipazione al procedimento. Va infatti ricordato che nella prima versione della procedura gli Stati membri erano chiamati a comunicare i nominativi da inserire della

Common Position 2001/931/CFSP, doc. 10826/1/07 (declassification of doc. 10826/07 RESTREINT UE, 21 June 2007), Brussels 28 June 2007, Annex 1, p. 4.

⁷⁵ *Ibidem*, Annex 2, p. 9.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 10. La lettera contiene la descrizione delle misure restrittive adottate, la menzione delle deroghe umanitarie possibili, la motivazione a supporto del *listing*, il riferimento alla possibilità di inviare al Consiglio una richiesta documentata di riesame della decisione di inserimento nell'elenco, il riferimento alla possibilità di ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado ed, infine, la richiesta all'interessato di autorizzare l'accesso pubblico alla motivazione.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 11. Si vedano gli avvisi all'attenzione delle persone, gruppi e entità che figurano nell'elenco allegato al regolamento 2580/2001 (*GUUE* C 179 del 16 luglio 2008, e C 109 del 30 aprile 2008).

⁷⁸ *Ibidem*, p. 12.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 13.

lista in ragione di un più o meno certo coinvolgimento in atti terroristici. Si trattava di una procedura così poco garantista dei diritti dei singoli da aver originato il filone giurisprudenziale riguardante il regolamento 2580/2001, del quale la sentenza *OMPI* costituisce il caposaldo⁸⁰. Con tale sentenza, com'è noto, il Tribunale di primo grado ha stabilito che il *listing* gestito dall'Unione europea deve avvenire nel rispetto dei diritti fondamentali dei singoli. Le segnalate modifiche del 2007 costituiscono quindi il recepimento delle indicazioni giunte dalla sentenza *OMPI*, pronunciata nel dicembre 2006, vale a dire, appunto, poco prima della revisione della procedura⁸¹. Si tratta tuttavia di modifiche non ancora del tutto sufficienti a realizzare una piena garanzia dei diritti fondamentali (ad es., appare arbitrario il riferimento alle "presumibili intenzioni future" nell'ambito delle verifiche periodiche delle liste, atteso che una reale intenzione a delinquere non sembra di semplice ricostruzione⁸²).

Venendo alla posizione comune 2002/402/PESC, il *listing* viene gestito dal ricordato Comitato 1267 secondo le modalità descritte in apposite Linee guida⁸³. Come efficacemente rappresentato dall'avvocato generale Poiares Maduro nelle conclusioni sull'appello del caso *Kadi*, si tratta di una procedura di carattere spiccatamente intergovernativo, sfornita di garanzie per gli individui, anche sul piano giurisdizionale⁸⁴, non avendo il Consiglio di Sicurezza prov-

⁸⁰ Trib. I grado 12 dicembre 2006, causa T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio*, in *Racc.*, p. II- 4665).

⁸¹ In proposito, si veda il documento del Consiglio dell'Unione europea *EU terrorist list - Adoption of new consolidated list*, doc. 11309/07 (Presse 158) del 29 giugno 2007.

⁸² Si tratta di uno dei diversi limiti che permangono nella procedura, nel complesso esaminati da B. HAYES, "Terrorist lists" still above the law, Statewatch analysis, August 2007, p. 2 ss. (on line: www.statewatch.org).

⁸³ Si vedano le *Guidelines of the Committee for the conduct of its work* (<http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml>).

⁸⁴ *Infra*, nota 103, punto 51. L'avvocato generale afferma che "(q)uesto procedimento consente ai richiedenti di presentare una domanda di rimozione dall'elenco al comitato per le sanzioni o al loro governo. Il procedimento relativo a tale domanda si svolge però soltanto in forma di consultazione intergovernativa. Attualmente non vi è alcun obbligo per il comitato per le sanzioni di tener conto delle considerazioni del richiedente. Inoltre il procedimento di cancellazione dall'elenco non prevede neppure un diritto di accesso minimo alle informazioni sulle quali è stata basata la decisione di includere il richiedente nell'elenco. In realtà, l'accesso a tale informazione è negato a prescindere da qualsiasi fondato reclamo riguardo alla necessità di proteggere la sua riservatezza. Una delle ragioni essenziali per le quali il diritto al contraddittorio dev'essere rispettato è quella di consentire alle parti interessate di difendere i propri diritti in maniera effettiva, particolarmente in procedimenti legali che possono essere promossi a seguito della definizione del procedimento di controllo amministrativo. In tal senso, il rispetto del diritto al contraddittorio ha diretta rilevanza per assicurare il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Procedure di salvaguardia di carattere amministrativo non possono mai rendere superfluo un successivo controllo giurisdizionale. Nondimeno, l'assenza

veduto né ad istituire un tribunale internazionale *ad hoc*, né ad indicare ai destinatari delle sanzioni altre sedi giurisdizionali cui potersi rivolgere per ricevere tutela⁸⁵.

Sebbene la procedura seguita dal Comitato 1267 sia meno garantista di quella prevista dalla posizione comune 2001/931/PESC, in entrambi i casi il *listing* avviene con modalità che appaiono censurabili sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali, in particolare dei diritti di difesa. Con riguardo alla procedura seguita dall'Unione europea, la scelta operata con la revisione del 2007 di porre l'accento sull'informazione e sulla partecipazione al procedimento sembra configurare uno *standard* più accettabile di garanzia dei diritti fondamentali. Ne suona conferma la sentenza del TPI nel caso *OMPI* e la sentenza di appello della Corte nel caso *Kadi*, nelle quali i giudici hanno affermato l'importanza che la comunicazione agli interessati dell'inclusione nella lista sia data al momento in cui questa è decisa o quantomeno il più rapidamente possibile, in quanto ciò permette di esercitare il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo. Nella sentenza di appello *Kadi*, in particolare, la Corte sembra suggerire che in presenza delle dovute comunicazioni sarebbe stato quantomeno soddisfatto uno *standard* minimo di rispetto dei diritti fondamentali⁸⁶. Ciò detto, l'indicazione secondo cui il Gruppo CP 931 vaglia le "presumibili intenzioni future" a delinquere dei soggetti interessati al fine della conferma dei loro nomi nella lista suggerisce la necessità di nuove modifiche alla procedura di *listing* seguita dall'Unione europea.

Naturalmente, con tali considerazioni non si intende negare che le modalità di compilazione delle liste rispondono anche all'esigenza di contrastare il terrorismo con tempestività ed incisività. Nel caso del congelamento dei fondi ciò è evidente; l'applicazione immediata ed improvvisa (cd. effetto sorpresa) consegue infatti l'obiettivo di bloccare i canali di finanziamento del terrorismo. Ciò è stato anche

di tali procedure amministrative di salvaguardia ha significativi effetti negativi sul diritto del ricorrente ad una tutela giurisdizionale effettiva".

⁸⁵ Si veda J. ALMOVIST, *A Human Rights Critique of European Judicial Review: Counter-Terrorism Sanctions*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2008, p. 309. Nemmeno i miglioramenti procedurali apportati dal 2004 sembrano aver innalzato il livello di tutela dei singoli, come osserva B. HAYES, *cit.*, p. 6 ss. Si veda altresì M. BOTHE, *Targeted Sanctions and Due Process Initiative - Discussion Paper on Supplementary Guidelines for the Review of Sanctions Committees' Listing Decisions Explanatory Memorandum*, www.liechtenstein.li. Secondo quest'a., "A review procedure for Security Council action affecting individuals by targeted sanctions should be inspired by the example of the World Bank inspection panels, perhaps also to some extent by the WTO Dispute Settlement Understanding."

⁸⁶ *Supra*, nota 1, punto 348 della sentenza.

riconosciuto dalla Corte di giustizia ⁸⁷ ed è espresso con chiarezza negli “Orientamenti” del 2005: a proposito delle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza, il documento afferma che “(è) importante che l’UE applichi il più rapidamente possibile tali misure restrittive dell’ONU. Il fattore tempo è particolarmente importante in caso di congelamento dei beni perché i fondi possono essere spostati con rapidità” ⁸⁸.

Riveste quindi un’importanza fondamentale conciliare due esigenze contrapposte ma altrettanto meritevoli di attenzione, ovvero l’esigenza di contrastare il fenomeno terroristico e la necessità del rispetto dei diritti fondamentali ⁸⁹. Che il compito non sia semplice è testimoniato anche dalla circostanza che la stessa Commissione, pur tradizionalmente sensibile al tema del rispetto dei diritti fondamentali ⁹⁰, ha sostenuto nella procedura di appello nel caso *Kadi* che la necessità di attuare la repressione del terrorismo internazionale avrebbe dovuto portare la Corte ad “applicare criteri meno rigorosi per la protezione di diritti fondamentali” ⁹¹. Si tratta di una posizione che riflette una scelta di priorità: la lotta al terrorismo (e l’importanza degli obiettivi che persegue) può determinare il sacrificio del rispetto dei diritti fondamentali. Questa posizione è stata così riassunta dall’avvocato generale Poiares Maduro: “(q)uando i rischi per la pubblica sicurezza sono ritenuti eccezionalmente elevati, particolarmente forte si rivela la spinta ad adottare provvedimenti inosservanti dei diritti individuali, soprattutto nei confronti di persone che hanno un accesso limitato o nessun accesso al processo politico”. Ciò detto, egli ritiene che in una comunità di diritto, quale

⁸⁷ *Infra*, nota 101.

⁸⁸ Così gli Orientamenti (*supra*, nota 14), in particolare p. 12.

⁸⁹ Nelle parole del costituzionalista italiano Roberto Bin la questione è così sintetizzata: “Che la sfida del terrorismo internazionale causi una seria minaccia per la tutela dei diritti costituzionali è affermazione corrente. Una prima osservazione mi sembra però indispensabile. Né il terrorismo, né la sua dimensione “internazionale”, né la politica di restrizione dei diritti di libertà in nome della difesa della sicurezza dello Stato sono fenomeni nuovi, tutt’altro”. Si veda R. BIN, *Democrazia e Terrorismo*, Relazione svolta al Collegio Ghisleri di Pavia il 25 ottobre 2006 (<http://www.forumcostituzionale.it/>). Sulla stessa linea, G. M. ARMONE, *Terrorismo, listing e diritti umani*, 15 Luglio 2007, in <http://www.europeanrights.eu>, secondo cui “(c)ome già accaduto nei sistemi nazionali durante le ondate di terrorismo interno dei decenni passati, il fenomeno eversivo determina nei governanti e nei legislatori un riflesso repressivo istintivo. Per quanto tale riflesso possa essere sincero e condurre a una risposta efficace, invariabilmente esso comporta un arretramento sul piano delle garanzie individuali e — ciò che è più grave — si accompagna alla tendenza a utilizzare le norme emanate nel clima emergenziale per cospicui spostamenti di competenze e poteri, a scapito degli organismi preposti al controllo di legalità. Più libertà di azione per le forze di polizia, minori garanzie individuali.”.

⁹⁰ Si rammenta che la Commissione ha firmato e proclamato la Carta nel 2000 e nel 2007.

⁹¹ *Infra*, nota 103, punto 42. Analoga posizione è stata assunta dal Regno Unito.

è la Comunità europea, debba invece prevalere il rispetto dei diritti fondamentali ⁹².

X. La giurisprudenza sulle misure restrittive è recente ma corposa ⁹³. A partire dalle note sentenze *Yusuf* e *Kadi*, anticipate solo dall'ordinanza di ricevibilità sul caso *KNK*, ha preso avvio il percorso giurisprudenziale del quale fa parte la sentenza di appello *Kadi*, ma sono ancora pendenti altri casi sui quali i giudici comunitari dovranno pronunciarsi, sia in primo grado, sia in appello.

All'interno di tale giurisprudenza possono individuarsi tre filoni. Un primo gruppo è dato dalle pronunce riguardanti le sanzioni comminate in attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Ci si riferisce alle prime sentenze del TPI nei casi *Yusuf* e *Kadi*, alle successive *Hassan* e *Ayadi*, alla sentenza *Minin*, alla pronuncia della

⁹² *Ibidem*, punti 34-5.

⁹³ La dottrina che ha commentato tale giurisprudenza è altrettanto corposa e dà conto delle lievi ma progressive modifiche intervenute nelle posizioni sia del Tribunale di primo grado, sia della Corte di giustizia. Si ritiene quindi opportuno indicare solo alcuni scritti: si vedano S. DENYS, M. FLAVIEN, *Le Tribunal de première instance des Communautés: Professeur de droit international? À propos des arrêts Yusuf, Al Barakaat International Foundation et Kadi du 21 septembre 2005*, in *Europe*, 2005, décembre, p. 6 ss.; B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in questa *Rivista*, 2006, p. 233 ss.; C. TOMUSCHAT, *Case note on Yusuf/Kadi*, in *Common Market Law Rev.*, 2006, p. 537 ss.; R. A. WESSEL, *Editorial: The UN, the EU and Jus Cogens*, in *International Organizations Law Review*, 2006, p. 1 ss.; W. VLCEK, *Acts to Combat the Financing of Terrorism: Common Foreign and Security Policy at the European Court of Justice*, in *EFAR*, 2006, p. 491 ss.; E. CANNIZZARO, *A Machiavellian Moment? The UN Security Council and the Rule of Law*, in *International Organizations Law Rev.*, 2006, p. 189 ss.; B. KUNOY, *The Jurisdiction of the ECJ to Review the Legality of the Transposition of an International Act in the EC Legal Order*, in *NJIL*, 2007, p. 19 ss.; M. NETTESHEIM, *U.N. sanctions against individuals - A challenge to the architecture of European Union governance*, in *Common Market Law Rev.*, 2007, p. 567 ss.; L. GRADONI, *making sense of 'solanging' in International Law: the kadi case before the ec court of First Instance*, in *Criminal Jurisdiction. Proceedings of the 2007, Hauge Joint Conference on Contemporary Issues of International Law, 28-30 Giugno 2007*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008; F. CASOLARI, *L'accesso dei singoli alla giustizia rispetto alle misure di recepimento, nell'ambito dell'Unione europea, delle decisioni del Consiglio di Sicurezza in materia di lotta al terrorismo internazionale*, in F. FRANCONI, M. GESTRI, T. SCOVAZZI, N. RONZITTI (a cura di), *L'accesso alla giustizia nel diritto internazionale*, Milano, 2008, p. 533 ss. Sulla recente sentenza di appello al caso *Kadi*, si veda O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *Misure antiterrorismo: la Corte di giustizia riafferma i diritti e principi fondamentali europei ribaltando una sentenza del Tribunale di primo grado (a commento della sentenza del 3 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P)*, disponibile al link www.associazionedeicostituzionalisti.it. Con specifico riguardo al controverso tema, non affrontato nel presente lavoro, dei rapporti tra diritto comunitario e diritto internazionale si vedano G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, Jean Monnet Working Paper 01/09, <http://www.jeanmonnetprogram.org/> ed i commenti di E. CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, A. GIANELLI, *L'« autonomia » del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite*, ed infine P. PALCHETTI, *Può il giudice comunitario sindacare la validità internazionale di una risoluzione del Consiglio di sicurezza?*, in *Riv. dir. int.*, 2008, pp. 1075 ss. Si veda infine il recente F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008, in particolare p. 421 ss.

Corte su rinvio pregiudiziale nel caso *Mollendörf*, nonché alla recente sentenza di appello *Kadi*. Costituiscono un ulteriore filone le sentenze riguardanti le misure restrittive indirizzate a liste di destinatari compilate dall'Unione europea, di cui fanno parte l'ordinanza *Selmani*, la sentenza *OMPI* e alcune successive sentenze confermate. Ciò che caratterizza e distingue questi primi due filoni è l'origine della lista dei destinatari del congelamento dei fondi, che fino alla sentenza di appello *Kadi* ha rappresentato l'elemento discriminante tra liste giustiziabili sotto il profilo della legittimità ed elenchi del tutto insindacabili. Vi è poi l'esiguo ma significativo gruppo di pronunce relative ai ricorsi tesi ad ottenere l'annullamento della posizione comune 2001/931/PESC ed il risarcimento dei danni provocati dall'inserimento nella lista dei destinatari delle sanzioni.

Ciò premesso, nei paragrafi successivi si intende considerare in quale modo i giudici comunitari hanno affrontato il tema della base giuridica dei provvedimenti e la questione del rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito di ciascun filone giurisprudenziale.

XI. Il primo filone riguarda le pronunce sui ricorsi di impugnazione del regolamento CE 881/2002, generato dalle sentenze *Yusuf* e *Kadi*⁹⁴, nelle quali il Tribunale ha considerato sia il tema della base giuridica del regolamento comunitario di congelamento dei fondi, sia quello del rispetto dei diritti fondamentali. Con riguardo al primo, i giudici hanno affermato che il regolamento poteva basarsi sugli artt. 60, 301 e 308 TCE in quanto le sanzioni erano indirizzate a *non State actors*, precisando che l'utilizzo dell'art. 308 era richiesto ai fini del raggiungimento di un obiettivo PESC, quale espresso dalla posizione comune e sostanzialmente riconducibile al mantenimento della pace⁹⁵. Quanto al rispetto dei diritti fondamentali, il Tribunale ne ha giustificato la compressione argomentando che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non potevano essere considerate sotto il profilo della legittimità alla luce del diritto comunitario. Era quindi impossibile vagliare se tali atti rispettassero o meno i diritti fondamentali, con la sola eccezione di quelli contemplati dallo *jus cogens*, tra i quali, ad ogni modo, non erano compresi quelli la cui violazione era stata lamentata dai

⁹⁴ Trib. I grado 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, in *Racc.*, p. II- 3533) e causa T-315/01, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, in *Racc.*, p. II- 3649).

⁹⁵ In proposito, si vedano le osservazioni di M. E. BARTOLONI, *L'ambito di applicazione ratione personae degli articoli 301 e 60 TCE nelle recenti sentenze Yusuf e Kadi*, in questa *Rivista*, 2006, p. 317 ss.

ricorrenti. Sostanzialmente allineata a tali pronunce è la già richiamata sentenza *Minin*, nella quale il meccanismo di comminazione delle sanzioni era del tutto simile a quello relativo alla lotta al terrorismo ⁹⁶. Tale deferenza rispetto alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza è stata da più parti criticata e si può ritenere che il clamore suscitato da tali pronunce abbia determinato un primo cambio di rotta da parte dei giudici comunitari.

Infatti, nelle sentenze *Ayadi* e *Hassan* ⁹⁷ il Tribunale, pur mantenendo lo stesso approccio di deferenza e confermando le considerazioni sulla base giuridica del regolamento comunitario, ha maggiormente considerato la questione del rispetto dei diritti fondamentali. I giudici hanno preso atto che i singoli si trovano nella posizione di dipendere dalla tutela diplomatica loro accordata dagli Stati, in quanto le direttive per la condotta dei lavori del Comitato 1267 consentono solo a questi ultimi di agire ai fini del *de-listing* ⁹⁸, il che pone gli stessi Stati ad un livello intermedio tra l'organo che gestisce il *listing* (e il *de-listing*) ed i destinatari delle sanzioni. Il Tribunale però, dopo aver rammentato che comunque gli Stati membri sono tenuti al rispetto dei diritti fondamentali quando danno esecuzione al diritto comunitario (e ciò avviene nell'attuazione del regolamento CE 881/2002), ha affermato che rispetto alle istanze di *de-listing* detti Stati devono agire sollecitamente presso il Comitato 1267, affinché le richieste di cancellazione della lista avanzate dagli interessati siano esaminate. A parere del TPI il rispetto dei diritti fondamentali quale principio di diritto comunitario non sembra ostacolare l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Carta ONU ⁹⁹ ed un eventuale atto di diniego all'inoltro della richiesta di cancellazione al comitato potrebbe essere disapplicato dal giudice nazionale in quanto contrario al diritto comunitario ¹⁰⁰. Appare quindi chiaro come tale posizione sia maggiormente tesa alla ricerca di un bilanciamento tra l'esigenza di realizzare un'efficace lotta al terrorismo e la necessità di rispettare i diritti fondamentali, in questo caso attivando i soggetti legittimati ad adire il Comitato 1267.

Con la pronuncia resa in sede pregiudiziale sul caso *Möllen-*

⁹⁶ *Supra*, paragrafo IV.

⁹⁷ Trib. I grado 12 luglio 2006, causa T-253/02, *Ayadi c. Consiglio*, in *Racc.*, p. II- 2139, e causa T-49/04, *Hassan c. Consiglio e Commissione*, in *Racc.*, p. II- 52).

⁹⁸ *Ibidem*, sentenza *Ayadi*, punto 141.

⁹⁹ *Ibidem*, punto 146.

¹⁰⁰ In proposito, si vedano le considerazioni di L. CAPPUCCIO, *Sanzioni ad Al-Qaeda nei regolamenti comunitari: si può agire solo nei confronti del proprio Stato di appartenenza?*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 823-4.

*dorf*¹⁰¹ la Corte di giustizia ha compiuto un ulteriore passo in avanti verso la tutela dei diritti fondamentali. La questione della base giuridica non è stata affrontata poiché la richiesta di pronuncia riguardava l'interpretazione di alcune disposizioni del regolamento CE 881/2002. Superando la precedente giurisprudenza del Tribunale, che riconosceva solo la tutela dei diritti fondamentali derivanti dallo *jus cogens*, pur con le indicate aperture operate nei casi *Ayadi* e *Hassan*, la Corte ha affermato che gli Stati devono applicare "per quanto possibile"¹⁰² i precetti inerenti alla tutela dei diritti fondamentali quando danno esecuzione alle disposizioni comunitarie, quindi anche nell'applicazione del regolamento CE 881/2002. Non è superfluo sottolineare come questa apertura a favore del rispetto dei diritti fondamentali assuma un certo valore se si considera che proviene dalla Corte di giustizia.

Ben più significativo è il contributo offerto dalla recente sentenza di appello *Kadi*, anticipata dalle interessanti conclusioni dell'avvocato generale Póitares Maduro¹⁰³, di cui vale la pena rammentare i punti principali con riguardo alla base giuridica dei regolamenti e al rispetto dei diritti fondamentali. Sulla prima questione l'avvocato generale ha ritenuto che gli art. 60 e 301 TCE potessero costituire una base giuridica sufficiente per il regolamento comunitario, escludendo quindi il ricorso all'art. 308. Il suo ragionamento fa leva su un'interpretazione estensiva dell'art. 301 e sulla valenza autorizzatoria dell'art. 308 TCE; se l'art. 301 non consente l'adozione di sanzioni contro *non State actors*, allora nemmeno può farlo l'art. 308, in quanto tale ultima disposizione non può attribuire nuove competenze alla Comunità. Rispetto ai diritti fondamentali, invece, l'avvocato generale ha suggerito un cambio di rotta radicale rispetto alla giurisprudenza *Yusuf e Kadi*, proponendo alla Corte di annullare le sentenze del Tribunale, così come la parte del regolamento CE 881/2002 riguardante i ricorrenti. A suo parere, in una comunità di diritto quale è la Comunità europea il rispetto dei diritti fondamentali diviene criterio per vagliare la legittimità di provvedimenti che comprimono i diritti dei singoli, anche quando emanati in attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

Per parte sua, la Corte di giustizia ha mostrato di non condividere le posizioni espresse da una parte dalla Commissione e dall'av-

¹⁰¹ Corte giust. 11 ottobre 2007, causa C-117/06, *Möllandorf and Möllandorf - Niehuus*, punto 63 in *Racc.*, p. I- 8361.

¹⁰² *Ibidem*, punto 78.

¹⁰³ Conclusioni dell'avvocato generale M. Póitares Maduro, 16 gennaio 2008, causa C-402/05 P, *Kadi c. Consiglio e Commissione*.

vocato generale, dall'altra dal Tribunale di primo grado. Nella sentenza del 3 settembre 2008 essa ha respinto l'idea che il regolamento in questione potesse trovare la propria base giuridica nei soli artt. 60 e 301 TCE, in quanto il tenore di quest'ultima norma consente di sanzionare solo gli Stati, e non anche i *non State actors*, per colpire i quali è quindi necessario fare ricorso anche all'art. 308 TCE. Nella specie, poi, la Corte ha ritenuto che sussistessero le condizioni di applicazione di tale disposizione, precisando in particolare che lo "scopo" cui essa fa riferimento è rappresentato qui dall'"obiettivo implicito e soggiacente, vale a dire quello di rendere possibile l'adozione di misure di tal genere mediante l'efficace utilizzo di uno strumento comunitario" nell'ambito della competenza comunitaria sulle misure restrittive di natura economica. Per tale motivo, la Corte ha quindi censurato la sentenza del Tribunale ritenendola viziata da un errore di diritto nel momento in cui ha ritenuto che il ricorso all'art. 308 TCE potesse essere giustificato dall'esigenza di raggiungere un obiettivo della PESC; una tale visione della norma — che la Corte ritiene in contrasto con il suo tenore letterale — autorizzerebbe l'inammissibile adozione di atti comunitari aventi ad oggetto uno degli obiettivi del secondo pilastro ¹⁰⁴.

Quanto alla questione della tutela dei diritti fondamentali, la Corte, allineandosi questa volta alle conclusioni dell'avvocato generale, ha ricordato che tale tutela costituisce uno dei principi fondanti, una "garanzia costituzionale" dell'ordinamento comunitario, sicché essa non può essere compromessa dagli obblighi imposti da un accordo internazionale e quindi neppure dalle risoluzioni ONU e dagli atti comunitari che le attuano. Su queste premesse, la Corte ha poi proceduto all'esame dei diritti lesi dai provvedimenti in causa, arrivando alla fine a rovesciare il risultato cui era pervenuto il TPI.

Pur annullando peraltro le pronunce di quest'ultimo, come pure il regolamento impugnato nella parte riguardante i ricorrenti, la Corte ha mantenuto vivi gli effetti di quest'ultimo fino al 3 dicembre 2008, ritenendo che "spetta al giudice comunitario attuare, nell'ambito del controllo giurisdizionale da esso esercitato, tecniche che consentano di conciliare, per un verso, le legittime preoccupazioni di sicurezza quanto alla natura e alle fonti di informazioni prese in considerazione nell'adottare l'atto di cui trattasi e, per altro verso, la necessità di concedere in maniera adeguata al singolo di beneficiare delle regole procedurali" ¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Punti 195-6, 198-9.

¹⁰⁵ *Ibidem*, punto 344.

L'Unione si è poi conformata alla sentenza adottando il regolamento CE 1190/2008 della Commissione del 28 novembre 2008¹⁰⁶, nel rispetto delle richiamate indicazioni giurisprudenziali. Naturalmente, i principi pronunciati dalla Corte dovranno essere ugualmente rispettati in occasione della redazione di nuove liste o in sede di revisione di quelle esistenti; e vale la pena osservare, al riguardo, che la procedura vigente per il *listing* gestito dall'Unione europea prevede già i necessari adempimenti e può quindi costituire una valida falsariga da seguire¹⁰⁷.

XII. Quanto al secondo dei filoni sopra definiti, e relativo alle misure restrittive indirizzate a liste di destinatari compilate direttamente dall'Unione europea, esso è incentrato essenzialmente sulla sentenza *OMPI*¹⁰⁸, intervenuta dopo che il Tribunale di primo grado aveva dichiarato irricevibili i ricorsi *KNK* e *Selmani*¹⁰⁹ e pronunciato le sentenze *Ayadi* e *Hassan*: quindi in presenza di un primo e netto orientamento giurisprudenziale in materia di misure restrittive.

Nell'ambito di tale filone è stata affrontata soprattutto la questione del rispetto dei diritti fondamentali, mentre quella relativa alla base giuridica del regolamento comunitario di congelamento dei fondi è rimasta sullo sfondo. Nel caso *OMPI*, infatti, i giudici hanno affrontato il tema della base giuridica solo con riguardo agli atti PESC di aggiornamento della posizione comune 2002/931/PESC, dei quali il ricorrente chiedeva l'annullamento, e non anche alla decisione 2005/930/CE¹¹⁰, parimenti impugnata. Naturalmente, la domanda di annullamento degli atti PESC è stata dichiarata irricevibile, stante la mancanza di competenza della Corte ad annullare atti del secondo e terzo pilastro su istanza del singolo.

In tema di rispetto dei diritti fondamentali, la sentenza ha dunque registrato un cambio di giurisprudenza rispetto alle pronunce precedentemente intervenute, a ragione della differenza esistente tra le misure restrittive comminate ad individui inseriti in liste compilate dalle Nazioni Unite e quelle destinate a soggetti apparte-

¹⁰⁶ *Supra*, nota 71.

¹⁰⁷ Si rammenta che questa procedura prevede la comunicazione degli elementi mediante lettera dettagliata di notifica e la pubblicazione di avvisi in serie C della Gazzetta Ufficiale dell'Unione. Inoltre, è previsto anche il coinvolgimento preventivo del destinatario della sanzione in caso di revisione della lista.

¹⁰⁸ *Supra*, nota 80.

¹⁰⁹ Ord. 15 febbraio 2005, causa T-206/02, *KNK c. Consiglio*, in *Racc.*, p. II- 523, impugnata in appello, e ord. 18 novembre 2005, causa T-299/04, *Selmani c. Consiglio e Commissione*, in *Racc.*, p. II- 20.

¹¹⁰ Decisione 2005/930/CE del Consiglio del 21 dicembre 2005 (*GUUE* L 340 del 23 dicembre 2005), attuativa del regolamento CE n. 2580/2001.

nenti ad elenchi redatti dall'Unione europea. Beninteso, la sentenza *OMPI* non stravolge l'approccio adottato dallo stesso Tribunale nelle sentenze *Yusuf e Kadi*, che sono anzi più volte richiamate; e tuttavia essa insiste sul fatto che la procedura di compilazione della lista dei destinatari deve avvenire nel rispetto dei diritti fondamentali, sia a livello nazionale, sia comunitario. In particolare, il TPI ha sottolineato che deve provvedersi alla comunicazione agli interessati degli elementi assunti a loro carico, in caso sia di inserimento, sia di conferma nella lista, anche se, al fine di preservare l'effetto sorpresa nel caso dell'inserimento in lista, la comunicazione dovrà avvenire contemporaneamente o al più presto dopo l'adozione delle sanzioni, mentre in sede di conferma la stessa potrà avvenire preventivamente. Rientrano nella medesima logica l'insistenza sull'obbligo di motivazione ai fini dell'esercizio dei diritti di difesa ed in particolare ai fini del diritto di proporre un ricorso *ex art.230 TCE* avverso la decisione di congelamento dei loro fondi. Su queste basi, quindi il Tribunale ha per la prima volta parzialmente annullato una decisione comunitaria di inserimento nelle liste, sul presupposto che nel corso del procedimento di *listing* fossero stati violati i diritti fondamentali dell'organizzazione ricorrente.

Tale posizione, più garantista dei diritti fondamentali, è stata poi confermata nelle sentenze sui casi *Sison* e *Al-Aqsa* ¹¹¹, nonché nelle successive pronunce *PKK* e *Kontra-Gel e a.* ¹¹². Si ritiene opportuno segnalare che la sentenza sul caso *PKK* è stata pronunciata su rinvio da parte della Corte di giustizia, la quale si era espressa il 18 gennaio 2007 in sede di appello avverso un'ordinanza del Tribunale che dichiarava irricevibile l'azione per l'annullamento di una decisione comunitaria di *listing* ¹¹³. Così come pare opportuno ricordare che la Corte ha ritenuto di poter accogliere, pur parzialmente, il ricorso richiamando l'art. 6 TUE e il rispetto dei diritti fondamentali quale principio generale di diritto di cui i giudici comunitari garantiscono l'osservanza ¹¹⁴. La Corte ha quindi rinviato la causa al Tribunale, il

¹¹¹ Trib. I grado 11 luglio 2007, causa T-47/03, *Sison c. Consiglio*, in *Racc.*, p. II-73 e causa T-327/03, *Al-Aqsa c. Consiglio*, in *Racc.*, p. II-79, annotate da A. JOHNSTON, *Freezing terrorist assets again: walking a tightrope over thin ice?*, in *Cambridge Law Journal*, Vol. 67, March 2008, pp. 31-33.

¹¹² Trib. I grado 3 aprile 2008, cause T-229/02, *PKK c. Consiglio* e causa T-253/04, *Kongra-Gel e altri c. Consiglio*.

¹¹³ Trib. I grado 18 gennaio 2007, causa C-229/05P, *PKK e KNK c. Consiglio*, in *Racc.*, p. II-439), commentata, anche con riguardo alla causa di primo grado (T-229/02), da A. CUYVERS, *Case C-229/05 P, PKK & KNK v. Council, Judgement of the Court of Justice (First Chamber) of 18 January 2007*, [2007] ECR I-439, in *Common Market Law Rev.*, 2008, p. 1487 ss.

¹¹⁴ *Ibidem*, punti 76 ss.

quale, sulla base delle argomentazioni espresse nella sentenza *OMPI*, ha annullato la decisione per la parte riguardante il ricorrente.

Sulla scia della sentenza *OMPI*, che ha lasciato una forte impronta nella giurisprudenza sulle misure restrittive comminate a liste di individui compilate dall'Unione europea, appare opportuno segnalare ancora due recenti pronunce del Tribunale di primo grado relative al medesimo soggetto. La prima, emessa il 23 ottobre 2008¹¹⁵, riguardava un ricorso proposto appunto da *OMPI* avverso le decisioni 2007/445/CE del 28 giugno 2007¹¹⁶ e 2007/868/CE del 22 dicembre 2007¹¹⁷ di conferma della lista di destinatari delle sanzioni. La causa è interessante perché verteva su un caso inedito: la decisione 2007/868/CE era stata adottata dopo che un'autorità giudiziaria competente ai sensi della posizione comune 2001/931/PESC si era pronunciata per l'illegittimità del provvedimento nazionale sulla cui base il Consiglio aveva confermato il ricorrente nella lista dei destinatari delle sanzioni. Poiché tale conferma era basata sugli stessi motivi che avevano giustificato l'inserimento iniziale nella lista, il Tribunale ha ritenuto che la decisione non fosse sufficientemente motivata e l'ha pertanto annullata per la parte riguardante la ricorrente¹¹⁸. La seconda sentenza, pronunciata il 4 dicembre 2008¹¹⁹, riguarda un ricorso proposto dal medesimo ricorrente avverso la già citata decisione 2007/868/CE e la decisione 2008/583/CE del 15 luglio 2008¹²⁰, che confermavano l'*OMPI* nella lista di destinatari delle sanzioni senza la preventiva comunicazione degli addebiti. I giudici, riprendendo sostanzialmente le argomentazioni della prima sentenza *OMPI*, hanno ritenuto che anche in questo caso i diritti di difesa del ricorrente non fossero stati rispettati e ha quindi annullato la decisione del 2008 e quella del 2007 per la parte riguardante il ricorrente.

XIII. Il terzo filone giurisprudenziale riguarda le pronunce originate dai ricorsi di impugnazione della posizione comune 2001/

¹¹⁵ Trib. I grado 23 ottobre 2008, causa T-256/07, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio*.

¹¹⁶ *GUUE* L 169 del 29 giugno 2007.

¹¹⁷ *GUUE* L 340 del 22 dicembre 2007.

¹¹⁸ Alcune prime considerazioni sono in T. TRIDIMAS, *Terrorism and the ECJ: Empowerment and democracy in the EC Legal Order - Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission, judgement of 3 September 2008*, Paper presentato al Workshop *Challenging EU Counter-Terrorism Measures through the Courts*, Istituto Universitario Europeo, Fiesole, 19 dicembre 2008, p. 29 ss.

¹¹⁹ Trib. I grado 4 dicembre 2008, causa T-284/08, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio*.

¹²⁰ *GUUE* L 188 del 16 luglio 2008.

931/PESC, rispetto alla quale il Tribunale si era già espresso con le ordinanze del 7 giugno 2004 nei casi *Segi* e *Gestoras*¹²¹ e con quella del 18 novembre 2005 nel caso *Selmani*¹²². Nelle prime i giudici hanno respinto i ricorsi volti ad ottenere il risarcimento dei danni subiti in conseguenza dell'inserimento dei ricorrenti nella lista allegata alla posizione comune. Nel secondo hanno dichiarato irricevibile l'azione di annullamento del regolamento di congelamento dei fondi e di alcuni articoli della posizione comune 2001/931/PESC e successive modifiche¹²³.

Le tre ordinanze sono accomunate dalla circostanza che il Tribunale ha svolto alcune considerazioni a proposito della propria competenza giurisdizionale sugli atti del secondo e terzo pilastro. Nelle ordinanze *Segi* e *Gestoras* i giudici hanno infatti ricordato che gli unici rimedi giurisdizionali previsti nel terzo pilastro sono il rinvio pregiudiziale, il ricorso di annullamento e la risoluzione delle controversie tra Stati membri ai sensi e alle condizioni previste dall'art. 35 TUE. Nell'ordinanza *Selmani*, invece, il Tribunale ha rammentato che gli atti del secondo pilastro non possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale, giungendo ad affermare che "(p)er 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 (...) nell'elenco delle persone, dei gruppi o delle entità coinvolti in atti terroristici"¹²⁴.

Rispetto a tali ordinanze va dato conto delle sentenze di appello nei casi *Segi* e *Gestoras* del 27 febbraio 2007¹²⁵, nelle quali la Corte ha rigettato il ricorso teso ad ottenere il risarcimento per i danni subiti a seguito dell'inserimento nella lista allegata posizione comune 2001/931/PESC, parimenti a quanto deciso dal Tribunale, aggiungendo però ulteriori ed importanti considerazioni. Dopo aver

¹²¹ Cause T-333/02, *Gestoras ProAmnistiaea. c. Consiglio* (inedita), e causa T-338/02, *Segi e.a. c. Consiglio*, in *Racc.*, p. II-1647.

¹²² *Supra*, nota 109.

¹²³ Infatti, rispetto al regolamento il ricorrente aveva presentato ricorso oltre lo spirare del termine utile per l'impugnazione.

¹²⁴ *Supra*, nota 109, punto 38. Si vedano altresì i punti 46 ss. della sentenza *OMPI* (*supra*, nota 80).

¹²⁵ Corte giust. 27 febbraio 2007, causa C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistia e.a. c. Consiglio* in *Racc.*, p. I-1579 e sentenza pari data, causa C-355/04 P, *Segi e.a. c. Consiglio*, in *Racc.*, p. I-1657, punto 50. Si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi del 26 ottobre 2006, nella parte in cui tratta il ruolo affidato ai giudici nazionali nel garantire la tutela giurisdizionale dei singoli. Si segnala che la posizione dell'avvocato generale non è stata accolta dalla Corte.

rammentato che le istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti ai Trattati e ai principi generali di diritto, al pari degli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione, i giudici hanno affermato che il rinvio pregiudiziale deve essere concesso “riguardo a tutte le disposizioni adottate dal Consiglio dirette a produrre effetti nei confronti dei terzi, a prescindere dalla loro natura o dalla loro forma”. Tra queste — ove appunto siano suscettibili di produrre simili effetti — anche le posizioni comuni del terzo pilastro, che quindi, al di là della loro formale qualificazione e malgrado la formulazione dell'art. 35, par. 1, TUE, possono essere oggetto di un rinvio pregiudiziale ¹²⁶. Com'è noto, infatti, questa disposizione prevede che la Corte sia competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, sull'interpretazione di convenzioni stabilite ai sensi del Titolo VI TUE e sulla validità e sull'interpretazione delle relative misure di applicazione. Tale competenza è attivata dietro apposita dichiarazione da parte degli Stati membri e nella misura stabilita dalla stessa: deve infatti essere indicato se la facoltà di proporre rinvio pregiudiziale sia riservata alle giurisdizioni di ultima istanza o concessa ad ogni giurisdizione. Orbene, le sentenze *Segi* e *Gestoras* interpretano questa disposizione nella direzione di un ampliamento del novero di atti che possono essere oggetto di impugnazione per legittimità o rinvio pregiudiziale, includendovi anche gli atti che pur qualificati come posizioni comuni del terzo pilastro, producano gli effetti di cui si è prima detto.

XIV. Sebbene il Tribunale di primo grado e la Corte di giustizia abbiano definito una chiara linea giurisprudenziale in materia di misure restrittive, va rammentato che molti altri ricorsi sono ad oggi ancora pendenti. Ciò dà conto della richiesta di tutela da parte degli interessati, presumibilmente incoraggiata anche dagli esiti favorevoli della sentenza *OMPI* e ulteriormente dalla sentenza di appello *Kadi*.

Ad oggi pendono numerose cause di primo grado ¹²⁷. I ricorrenti lamentano prevalentemente la violazione dei diritti fondamentali e

¹²⁶ *Ibidem*, punti 53-5.

¹²⁷ Sono pendenti dinanzi al Tribunale di primo grado i seguenti ricorsi: causa T-135/06, *Al-Faqih c. Consiglio*; causa T-137/06, *Abdrabbah c. Consiglio*; causa T-138/06, *Nasuf c. Consiglio*; causa T-37/07, *El Morabit c. Consiglio*; causa T-49/07, *Fahas c. Consiglio*; causa T-76/07, *El Fatmi c. Consiglio*; causa T-157/07, *People's Mojahedin Organization of Iran c. Consiglio*; causa T-323/07, *El Morabit c. Consiglio*, causa T-341/07, *Sison c. Consiglio*; causa T-348/07, *Al-Aqsa c. Consiglio*; causa T-362/07, *El Fatmi c. Consiglio*; causa T-409/08, *El Fatmi c. Consiglio*.

del principio di proporzionalità, l'insufficienza della motivazione del provvedimento di *listing* e, in alcuni casi, chiedono anche il risarcimento dei danni subiti o contestano la base giuridica del regolamento comunitario, con riguardo al ricorso all'art. 308 TCE. Come si può facilmente rilevare, questi ricorsi sono del tutto simili a quelli già definiti con sentenza od ordinanza. Va peraltro segnalato questo contenzioso non è composto di sole cause proposte da destinatari di sanzioni adottate nell'ambito della lotta al terrorismo; alcuni ricorsi sono stati presentati anche da destinatari di sanzioni o misure dirette contro Stati (così nei già ricordati casi delle sanzioni contro l'Iran e delle misure contro la Birmania).

Un contenzioso in materia, peraltro, pende anche innanzi alla Corte, che dovrà a sua volta esprimersi in sede di impugnazione avverso alcune sentenze del Tribunale ¹²⁸.

XV. Una visione di contesto della giurisprudenza intervenuta consente di svolgere alcune brevi considerazioni sul percorso che ha preso avvio dai casi *Yusuf e Kadi* e lungo il quale si è realizzata una lenta ma progressiva affermazione del principio di tutela dei diritti fondamentali.

La giurisprudenza comunitaria ha delineato lo spettro dei rimedi che il singolo può attivare nel momento in cui diviene destinatario di sanzioni o misure adottate dall'Unione europea, a prescindere dall'organizzazione internazionale che ha gestito il *listing*. Con riguardo ai provvedimenti dell'Unione che comportino sanzioni o misure di natura economica, la tutela che il diritto dell'Unione europea offre al singolo raggiunge la sua maggiore ampiezza, grazie alla possibilità di impugnare i regolamenti comunitari che comminano quelle sanzioni e di vagliarli alla luce del principio del rispetto dei diritti fondamentali. Quanto, invece, alle sanzioni o misure non economiche, non si può che constatare come la loro inoppugnabilità comporti l'impossibilità, per il singolo, di chiedere tutela giudiziale. Solo nel caso in cui la base giuridica della posizione comune poggi anche nel terzo pilastro il singolo potrà beneficiare delle tutele indirette derivanti dalle aperture di cui alle sentenze *Segi* e *Gestoras*. Resta però inteso che anche in tal caso il rimedio più accessibile sarà il rinvio pregiudiziale operato dal giudice nazionale, chiaramente nell'ambito di una causa vertente su un provvedimento nazionale di attuazione della posizione comune.

¹²⁸ Si tratta delle cause C-399/06 P, *Hassan c. Consiglio e Commissione*; causa C-403/06 P, *Ayadi c. Consiglio*; causa C-576/08 P, *OMPI c. Consiglio*.

XVI. La disciplina giuridica delle misure restrittive dell'Unione europea e il quadro di tutela del singolo avverso gli atti che le istituzioni adottano nei suoi confronti potrebbero mutare a seguito dell'entrata in vigore, tuttora incerta, del Trattato di Lisbona. Come noto, infatti, tale trattato ha unificato in un'unica base giuridica le misure o sanzioni contro Stati e singoli individui ¹²⁹, il che dovrebbe rendere l'adozione dei regolamenti di congelamento di fondi meno problematica. Ma soprattutto ha esteso il controllo di legittimità alle decisioni PESC ¹³⁰ che adottano misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche ¹³¹, pur confermando la limitata competenza della Corte rispetto agli atti PESC (art. 275 TFUE).

Tale ultima novità appare interessante non solo in quanto introduce un *habeas corpus* contro l'Unione europea in ambito PESC ¹³², ma anche perché apre una breccia nella tradizionale insindacabilità di questa parte dell'azione esterna dell'Unione. Se si rammenta che l'esenzione della PESC dalla giurisdizione della Corte di giustizia

¹²⁹ Si vedano gli articoli 75 e 215 TFUE, che sostituiscono gli articoli 60 e 301 TCE. Entrambe le disposizioni si concludono con la previsione che "(g)li atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche". Si deve ritenere che si tratti delle garanzie a favore dei singoli, quindi della necessità che gli atti che adottano sanzioni o misure siano adeguatamente motivati e riferiscano della possibilità di impugnazione di fronte ai giudici comunitari. Tale lettura sembra avallata dal contenuto della "Dichiarazione relativa agli articoli 75 e 215 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea" allegata al Trattato di Lisbona, secondo cui "(l)a conferenza ricorda che il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali implica, in particolare, che sia prestata la dovuta attenzione alla protezione e al rispetto del diritto al giusto processo delle persone o entità interessate. A tal fine, e per garantire una revisione giudiziaria esauriente delle decisioni che sottopongono una persona o entità a misure restrittive, tali decisioni devono essere basate su criteri chiari e distinti. I criteri dovrebbero essere adeguati alle caratteristiche specifiche di ciascuna misura restrittiva".

¹³⁰ Il Trattato di Lisbona non ha stravolto il quadro delle fonti descritto dall'attuale art. 12 TUE, ma si è limitato a riformularne il lessico. Infatti, l'art. 25 TUE indica come "decisioni" gli atti che attualmente corrispondono alle azioni comuni, alle posizioni comuni e alle relative decisioni attuative. Le misure restrittive verranno quindi adottate con "decisioni che definiscono le posizioni che l'Unione deve assumere".

¹³¹ Corollario fondamentale è che la violazione dell'art. 6 TUE potrà essere considerata alla stregua di un vizio di legittimità delle decisioni PESC. Lo ha anche ricordato l'avvocato generale Poiares Maduro nelle sue conclusioni sull'appello del caso *Kadi*: nella sentenza *Bosphorus* la Corte aveva ritenuto evidente ciò che l'avvocato generale Jacobs aveva invece precisato, ovvero che il rispetto dei diritti fondamentali costituisce un requisito di legittimità degli atti comunitari (*supra*, nota 103, punto 27). Il vizio di legittimità potrà essere invocato nella fattispecie della "violazione del Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione", con riguardo al mancato rispetto del nuovo art. 6 TUE e della Carta richiamata. A margine, si segnala che il Trattato di Lisbona prevede una nuova base giuridica per la protezione dei diritti dei dati di carattere personale nel settore della PESC (art. 39), il che rappresenta un ulteriore rafforzamento della protezione dei diritti fondamentali degli individui colpiti dalle misure restrittive. In proposito, si veda A. SCIROCCO, *The Lisbon Treaty and the Protection of Personal Data in the European Union*, 31 gennaio 2008 (<http://www.europeanrights.eu>).

¹³² L'espressione è di L. S. ROSSI, *I diritti fondamentali nel Trattato di Lisbona*, 13 Dicembre 2007 (<http://www.europeanrights.eu>).

rappresenta uno dei principali argomenti a sostegno del suo carattere puramente intergovernativo, la previsione di cui all'art. 275 TFUE potrebbe essere intesa come una piccola scheggia del diritto comunitario che il Trattato di Lisbona ha inteso inserire contro tale caratterizzazione della materia e quindi come un primo, timido elemento di comunitarizzazione della stessa, pur nel contesto della riaffermata specificità della PESC.