

I diritti e i principi fondamentali nazionali ed europei e la problematica comunitarizzazione delle risoluzioni antiterrorismo dell'ONU

di Vincenzo Sciarabba

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le misure adottate dal Consiglio di sicurezza (e dal relativo «comitato per le sanzioni») nell'ambito della "lotta contro il terrorismo". – 3. Le misure adottate nell'ambito dell'Unione e della Comunità europea. – 4. La problematica riconducibilità dei provvedimenti adottati alle competenze comunitarie. – 4.1. Inquadramento delle relative questioni. – 4.2. Gli artt. 60 e 301 TCE e l'applicazione a privati cittadini (anche comunitari) di misure previste per «paesi terzi». – 4.3. La "traslazione" della questione sull'art.308 TCE – 4.4. La (impossibile) riconduzione degli atti impugnati agli obbiettivi comunitari: (a) il problema. – 4.5. (Segue) (b) la soluzione: il ricorso al "combinato disposto" degli artt. 60, 301 e 308 TCE (e 3 TUE). – 4.6. (Segue) Osservazioni critiche sul ragionamento del Tribunale. – 4.7. Il profilo relativo all'art. 249 TCE: la dubbia "portata generale" dei regolamenti adottati. – 5. La (incompleta) tutela dei diritti fondamentali nel rapporto tra ordinamenti nazionali, comunitario e internazionale. – 5.1. Struttura e connessioni interne della motivazione *in parte qua*. – 5.2. Il controllo di rispetto dello *jus cogens* e l'inadeguatezza di tale parametro esterno. – 5.3. La ricostruzione dei rapporti fra gli ordinamenti. – 5.4. La "comunitarizzazione" degli obblighi internazionali e le sue problematiche ricadute sui principi e diritti fondamentali europei e nazionali. – 6. Conclusioni propositive.

1. – Premessa.

Il 21 settembre 2005 il Tribunale di primo grado delle Comunità europee – adito con ricorso di annullamento da parte di alcuni soggetti privati colpiti dalle misure restrittive previste nei loro confronti dai regolamenti comunitari impugnati – ha pronunciato un'importante coppia di sentenze (le prime) «sugli atti adottati nell'ambito della lotta contro il terrorismo»¹ (in cause riunite T-306/01 e T-315/01)². La "massima" di tale duplice decisione³ è la seguente: «La Comunità europea è *competente* a imporre il congelamento dei capitali *di privati* nell'ambito della lotta contro il terrorismo internazionale. Purché siano richieste *dal Consiglio di sicurezza dell'ONU*, tali misure *sfuggono in gran parte al controllo giurisdizionale*. Esse non violano i diritti fondamentali della persona umana *riconosciuti a livello universale*»⁴.

La decisione – in quanto priva di specifici precedenti, e soprattutto in quanto ampiamente discutibile nelle soluzioni e nelle prospettive che apre su crinali delicati e complessi di quel "policentrismo" normativo-giurisdizionale che sempre più caratterizza la realtà giuridico-costituzionale contemporanea, in particolare con riguardo alle tematiche dei diritti fondamentali – offre lo spunto per diverse riflessioni, che travalicano la dimensione internazionalistica toccando aspetti cruciali dell'ordine costituzionale nazionale ed europeo.

¹ Così il comunicato stampa ufficiale, dello stesso giorno, n. 79/05. Di «actes pris dans le cadre de la *lutte contre le terrorisme*», di «*medidas de lucha contra el terrorismo*», e di «acts adopted in the *fight against terrorism*», parlano rispettivamente le versioni francese, spagnola e inglese del documento. Si può notare come tale terminologia si allinei a quella utilizzata da gran parte del mondo politico e soprattutto "mediatico" (anche se almeno, nel comunicato citato, si parla genericamente di "lotta" o "fight", e non di "guerra" o "war"), perpetuando così la significativa non utilizzazione della categoria terminologica (e concettuale) della "prevenzione", sicuramente meno efficace sul piano retorico-strumentale, ma più corretta sul piano dei principi teorici, e forse più fruttuosa sul piano dei risultati pratici.

² Il testo delle sentenze (reperibile sul sito www.curia.eu.int) è essenzialmente il medesimo, con alcune marginali (anche se interessanti) differenze connesse alle particolarità delle rispettive cause. Ne deriva che la numerazione dei punti corrispondenti non coincide. In questo lavoro, salvo diversa indicazione, si farà riferimento alla numerazione della sentenza T-306/01, leggermente più lunga e articolata.

³ Cfr. il menzionato comunicato stampa n. 79/05.

⁴ Corsivi nostri, come sempre in seguito, ove non diversamente specificato.

Un esame critico del percorso argomentativo seguito dal giudice comunitario sembra il modo migliore per “veicolare” queste riflessioni, anche nella prospettiva di tentare, nell’ultimo paragrafo, alcune indicazioni propositive sui maggiori nodi problematici che emergeranno nel corso dell’analisi.

Per meglio contestualizzare e intendere le questioni di fondo sollevate dal caso, si comincerà da una breve sintesi delle circostanze e delle vicende sottostanti.

2. – Le misure adottate dal Consiglio di sicurezza (e dal relativo «comitato per le sanzioni») nell’ambito della “lotta contro il terrorismo”.

Già da prima degli attentati del settembre 2001, e precisamente a partire dal 15 ottobre 1999, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato una serie di risoluzioni⁵ che impongono, a carico dei talibani, e, in seguito, di altri sospetti (filo-)terroristi, obblighi (tra cui quello di consegnare alle autorità competenti «colui che è chiamato Osama bin Laden») e sanzioni (tra cui, oltre al divieto dei voli, anche il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie); ed ha istituito a tal fine – alla stregua di una prassi consolidatasi negli anni precedenti⁶ – un «comitato per le sanzioni», composto da rappresentanti degli Stati membri del Consiglio di sicurezza, e incaricato: a) di vegliare sull’attuazione, da parte degli Stati, delle misure imposte; b) di individuare i capitali e le risorse finanziarie da congelare⁷; c) di esaminare le richieste di deroga alle misure previste, configurate come vincolanti (per gli Stati) «a meno che il comitato non abbia concesso una diversa autorizzazione, caso per caso, per motivi umanitari».

A tale «comitato per le sanzioni» il Consiglio di sicurezza ha conferito altresì l’incarico⁸ di tenere un elenco aggiornato delle persone e delle entità individuate *dal comitato stesso* – sulla base delle informazioni riservate comunicate dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali – come “associate a Osama bin Laden”, e conseguentemente sottoposte alle misure restrittive.

Un primo elenco consolidato, pubblicato l’8 marzo 2001, è stato successivamente aggiornato a più riprese. In particolare, per venire alla nostra vicenda, i nomi di Yasin Abdullah Kadi, residente in Arabia Saudita (ricorrente nel procedimento T-315/01), e Ali Ahmed Yusuf, cittadino svedese na-

⁵ Cfr. le risoluzioni del 15 ottobre 1999 n. 1267 e del 19 dicembre 2000, n. 1333, oltre alle successive del 16 gennaio 2002 n. 1390, del 20 dicembre 2002 n. 1452 e del 17 gennaio 2003 n. 1455.

⁶ V. ad es. S. Marchisio, *L’ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 238 ss. e A. Lang, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 8 ss.

⁷ Indicati con notevole ampiezza nelle risoluzioni in questione, dove si fa riferimento all’obbligo di «[c]ongelare i capitali e le altre risorse finanziarie specificamente derivanti da beni appartenenti ai talibani o da loro direttamente o indirettamente controllati, ovvero appartenenti a o controllati da ogni impresa di proprietà dei talibani o controllata dai talibani, quali definiti dal comitato [per le sanzioni], e provvedere affinché né i capitali e le altre risorse finanziarie in questione, né altri capitali o risorse finanziarie in tal modo definiti siano messi a disposizione o stanziati a vantaggio dei talibani, o di qualsiasi impresa loro appartenente o da essi direttamente o indirettamente controllata, da parte di loro connazionali o di ogni altro soggetto che si trovi sul loro territorio, a meno che il comitato non abbia concesso una diversa autorizzazione, caso per caso, per motivi umanitari» (risoluzione n. 1267 del 1999, paragrafo 4, lett. b); o, come similmente si dice in un altro testo, di «[c]ongelare senza indugio i capitali e le altre risorse finanziarie di Osama bin Laden e delle persone ed entità a lui associati, quali definite dal [comitato per le sanzioni], ivi compresa l’organizzazione Al-Qaeda, e i capitali derivanti dai beni appartenenti a Osama bin Laden e alle persone ed entità a lui associati o da loro direttamente o indirettamente controllati, e provvedere affinché né i capitali e le altre risorse finanziarie in questione né altri capitali o risorse finanziarie siano messi a disposizione o utilizzati direttamente o indirettamente da parte di loro connazionali o di qualsiasi altra persona che si trova sul loro territorio a beneficio di Osama bin Laden, dei suoi associati o di qualsiasi altra entità loro appartenente o da essi direttamente o indirettamente controllata, compresa l’organizzazione Al-Qaeda» (risoluzione n. 1333 del 2000, paragrafo 8, lett. c).

⁸ Cfr. la risoluzione 1267 (1999), par. 8.

to nel 1974 in Somalia e residente in Svezia (ricorrente nel procedimento T-306/01)⁹, vi sono stati inseriti rispettivamente in data 19 ottobre e 9 novembre 2001.

Quanto alla durata delle misure adottate dal Consiglio, si prevede, in via generale, un meccanismo di riesame periodico da parte dello stesso, con la fissazione di termini (annuali o superiori) entro lo scadere dei quali deve essere deciso se “mantenerle o perfezionarle”¹⁰.

3. – Le misure adottate nell’ambito dell’Unione e della Comunità europea.

A tale sequenza di risoluzioni del Consiglio di sicurezza ha fatto riscontro, sul fronte europeo, l’adozione di una “parallela” serie di atti dell’Unione e della Comunità. Più precisamente:

a) «ritenendo necessaria un’azione della Comunità al fine di attuare tal[i] risoluzione[i]» (v. i punti 27, 34 e 38 della sentenza), il Consiglio ha adottato, *in ambito PESC*, una serie di «posizioni comuni»¹¹ relative all’adozione delle misure via via richieste o confermate dalle risoluzioni ONU di riferimento;

b) a ciascuna di tali posizioni comuni ha fatto poi seguito, *in ambito comunitario*, l’approvazione, da parte del Consiglio, di appositi *regolamenti*, fondati, in un primo momento, sugli artt. 60¹² e 301¹³ del Trattato CE, e, in seguito, *anche* sull’art. 308^{14 15}. Sotto forma di *allegato* a ta-

⁹ Inizialmente, tra i ricorrenti nella causa T-306/01 vi erano anche altri soggetti inseriti nell’elenco. Di costoro tuttavia non facciamo menzione poiché i loro nomi sono stati in seguito depennati dall’elenco stesso, ed essi hanno rinunciato al ricorso.

¹⁰ Prima di procedere oltre, pare opportuna una breve notazione terminologico-concettuale. Si pone infatti la questione – che attraversa tutta la vicenda, e interessa direttamente questo scritto – della “natura” delle misure adottate dal Consiglio di sicurezza, denominate usualmente “sanzioni” (come conferma il nome attribuito al relativo comitato, anche nelle altre lingue: «comité des sanctions», « Sanktionsausschuss», «Comité de Sanciones», «Sanctions Committee»). Ebbene, quantomeno nel contesto in esame, l’uso di tale termine sembra al tempo stesso problematico e significativo: per un verso, cioè, esso appare fuorviante, se non incongruo, stanti i vaghissimi *presupposti* delle singole misure (sia sotto il profilo sostanziale della condotta, o se si vuole della fattispecie, “sanzionata”, sia sotto il profilo processuale del relativo accertamento); per altro verso, è alquanto indicativo, rispecchiando puntualmente *gli effetti* delle misure stesse, cioè la loro portata pesantemente afflittiva, incidente su beni, diritti e libertà fondamentali.

¹¹ Cfr. – in stretta, anche se non strettissima, relazione temporale con le risoluzioni del Consiglio di sicurezza precedentemente citate – le posizioni comuni 1999/727/PESC del 15 novembre 1999, 2001/154/PESC del 26 febbraio 2001, 2002/402/PESC del 27 maggio 2002 e 2003/140/PESC del 27 febbraio 2003.

¹² Art. 60 TCE: «Qualora, nei casi previsti all’articolo 301, sia ritenuta necessaria un’azione della Comunità, il Consiglio, in conformità della procedura di cui all’articolo 301, può adottare nei confronti dei *paesi terzi* interessati, le misure urgenti necessarie in materia di movimenti di capitali e di pagamenti».

¹³ Art. 301 TCE: «Quando una posizione comune o un’azione comune adottata in virtù delle disposizioni del trattato sull’Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune prevedano un’azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più *paesi terzi*, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, prende le misure urgenti necessarie».

¹⁴ Art. 308 TCE: «Quando un’azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, *nel funzionamento del mercato comune*, uno degli scopi *della Comunità*, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d’azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

¹⁵ Cfr., da un lato, i regolamenti (CE) n. 337/2000 del 14 febbraio 2000 e n. 467/2001 del 6 marzo 2001; e, dall’altro, i regolamenti (CE), fondati questi anche sull’art. 308, n. 881/2002 del 27 maggio 2002 e n. 561/2003 del 27 marzo 2003.

La ragione dell’aggiunta di tale ulteriore fondamento normativo è connessa al fatto che, come può agevolmente notarsi, gli articoli 60 e 301 si occupano testualmente di misure nei confronti di «paesi terzi», e non, come nella vicenda in esame – specie a seguito del venir meno del (già a suo tempo problematico) collegamento col territorio dell’Afghanistan, per effetto delle operazioni belliche che hanno condotto alla caduta del regime dei talibani – nei confronti di *soggetti privati*, oltretutto non necessariamente «terzi» (si ricorda la nazionalità svedese di uno dei ricorrenti).

li regolamenti (“Allegato I”) viene “recepito” anche l’elenco consolidato delle persone, entità ed organismi da sottoporsi a congelamento dei capitali¹⁶, redatto dal comitato ONU per le sanzioni;

c) ai citati regolamenti del Consiglio si “aggancia” infine, chiudendo la sequenza, un’ulteriore e molto numerosa serie di *regolamenti* adottati *dalla Commissione*, alla quale i citati regolamenti del Consiglio attribuiscono il compito di “tenere aggiornato” l’elenco di cui all’«Allegato I», mediante modifiche o integrazioni da apportarsi, appunto con suo regolamento, in relazione alle decisioni del Consiglio di sicurezza o del comitato per le sanzioni.

Quanto al caso in questione, i nomi dei ricorrenti risultano inseriti in tale elenco dapprima proprio ad opera di regolamenti della Commissione, e poi in virtù del regolamento del Consiglio n. 881/2002, sul quale si incentrano dunque le due decisioni del Tribunale di prima istanza.

4. – La problematica riconducibilità dei provvedimenti adottati alle competenze comunitarie.

Le decisioni si articolano essenzialmente in due parti: la prima, assai ampia, attiene all’asserita incompetenza del Consiglio ad adottare le misure in questione, in particolare il regolamento n. 881/2002 (“il regolamento impugnato”)¹⁷; la seconda riguarda invece la lamentata violazione dei diritti fondamentali. Seguiremo qui ovviamente lo stesso ordine.

4.1. – Inquadramento delle relative questioni.

Su un piano generale, sembra inevitabile notare innanzitutto che i provvedimenti comunitari impugnati, comprendendo – anche nei confronti di cittadini europei – il congelamento delle risorse finanziarie e il divieto dei voli, vanno a colpire pesantemente proprio quei diritti e quelle libertà alla cui più alta e “assoluta” tutela e promozione spesso si ritiene (anche in chiave critica) precipuamente orientata l’azione delle istituzioni europee: libertà di movimento, diritto di proprietà, libera circolazione dei capitali.

Ma lasciando per ora sullo sfondo questo pur delicatissimo aspetto “sostanziale”, e guardando specificamente ai termini tecnici della controversia, il relativo punto di partenza è dato dal fatto che, come già detto, il fondamento normativo per l’adozione delle misure in esame sia stato individuato dal Consiglio negli artt. 60 e 301 CE, da una parte, e nell’art. 308 CE, dall’altra. Ebbene, i principali “punti deboli” che emergono al riguardo sono: (a) quanto ai primi due articoli, la circostanza che entrambi fanno riferimento a «paesi terzi» quali possibili destinatari delle misure rispettivamente disciplinate; e (b) quanto all’art. 308, che il ricorso al meccanismo ivi delineato deve risultare colle-

¹⁶ Per l’interpretazione autentica (in termini molto ampi) della parola “capitali” e del sintagma “congelamento dei capitali” in ambito comunitario, v. originariamente l’art. 1 del regolamento comunitario n. 467/2001, riportato al punto 18 dell’ordinanza del presidente del Tribunale del 7 maggio 2002 (procedimento T-306/01 R).

In tale ordinanza, si può incidentalmente ricordare, il giudice ha discutibilmente respinto la domanda, presentata dai ricorrenti, di sospensione cautelare dell’esecuzione delle misure sanzionatorie previste nei loro confronti. In particolare, egli ha ritenuto assente il requisito dell’urgenza: per un verso, facendo contraddittoriamente leva, quanto all’aspetto economico del danno subito, sui sussidi sociali comunali e sugli assegni familiari percepiti o percepibili dai ricorrenti e dai rispettivi familiari in virtù della rete pubblica assistenziale del loro paese, la Svezia (punti 92-115); e, per l’altro verso, quanto al danno morale consistente nella lesione della reputazione, dell’onore e della dignità dei ricorrenti e delle relative famiglie, avanzando la singolare argomentazione secondo cui la sospensione dell’esecuzione del regolamento impugnato «non potrebbe essere utile a tal fine più di quanto potrà esserlo, *in futuro*, un eventuale annullamento del regolamento stesso in esito al procedimento principale» (punto 117).

¹⁷ Nel procedimento T-315/01, peraltro, il ricorrente, «in seguito all’abrogazione del regolamento n. 467/2001 [adottato sulla base dei soli artt. 60 e 301 CE] e della sua sostituzione con il regolamento impugnato [cioè il regolamento n. 881/2002], adottato sul fondamento degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE» dichiarava di rinunciare a tale primo motivo di censura (punto 60): tuttavia, al punto 61 della decisione, il Tribunale ha ritenuto «di valutare *d’ufficio* se il Consiglio era competente ad adottare il regolamento impugnato» sulla base del menzionato fondamento normativo, affermando – e il passaggio merita senz’altro di essere evidenziato, per il suo rilievo più generale – che «[i]l motivo fondato sull’incompetenza dell’autore è ... di ordine pubblico ... e può dunque essere esaminato d’ufficio dal giudice comunitario».

gato, per un verso, al «funzionamento del mercato comune» e, per l'altro, al perseguimento di «uno degli scopi della Comunità».

4.2. – *Gli artt. 60 e 301 TCE e l'applicazione a privati cittadini (anche comunitari) di misure previste per «paesi terzi».*

Quanto al primo problema (a), ci limitiamo a citare il punto 83 della sentenza T-306/01, dove si ricorda la censura mossa dai ricorrenti secondo cui «un'interpretazione degli artt. 60 CE e 301 CE che tratta cittadini comunitari come paesi terzi è contraria al principio di legalità espresso agli artt. 5 CE e 7 CE». Il Tribunale, in effetti, non fa propria una simile interpretazione “estensiva”, giacché si muove piuttosto, secondo quanto cercheremo di chiarire in seguito, su un piano che si può in fondo ricondurre a quello del ragionamento “analogico” (il che peraltro suscita uguali se non maggiori perplessità quanto al rispetto del c.d. principio di attribuzione¹⁸). Il giudice non afferma cioè che gli artt. 60 e 301 possono essere interpretati nel senso di ricomprendere nel loro ambito di applicazione le misure adottate direttamente ed esclusivamente contro privati cittadini: anzi, lo nega chiaramente¹⁹. Del resto, è proprio in considerazione di tale difficoltà ermeneutica che, a partire da un certo momento²⁰, le stesse istituzioni hanno deciso di fare ricorso anche all'art. 308 TCE.

Dunque, è proprio all'analisi del secondo profilo (b), relativo all'art. 308, che bisogna procedere, anche e precipuamente per arrivare a chiarire il tipo di “utilizzo” (alquanto singolare) fatto delle disposizioni degli articoli 60 e 301.

4.3. – *La “traslazione” della questione sull'art.308 TCE.*

Il nucleo del problema è, in sostanza, se il ricorso all'art. 308 TCE sia possibile ai fini in questione.

Dei due ricordati ostacoli emergenti dal tenore letterale di tale disposizione (pertinenza delle misure controverse al «funzionamento del mercato comune» e loro necessità per il raggiungimento di «uno degli scopi della Comunità», e non “dell'Unione”) è il secondo quello su cui il Tribunale concentra maggiormente la sua attenzione.

Sul primo anzi, esso non si sofferma autonomamente, e in alcuni importanti passaggi sembrerebbe addirittura escludere (implicitamente) che tale pertinenza al funzionamento del mercato comune

¹⁸ Principio «in virtù [del quale]», per usare le parole con cui esso è stato recepito nell'art. I-11 del Trattato costituzionale del 29 ottobre 2004, «[q]ualsiasi competenza non attribuita all'Unione ... appartiene agli Stati membri».

¹⁹ Cfr. i punti 132 e 133 della decisione.

²⁰ Coincidente, in sostanza, col venire meno di ogni legame delle misure con il «paese terzo» Afghanistan. A tal riguardo, si può incidentalmente notare come, specialmente con riferimento ad alcune delle persone inserite nell'elenco di cui all'Allegato I dei regolamenti del Consiglio, non sembri a ben vedere scontata la legittimità delle misure inizialmente adottate con esclusivo fondamento normativo negli articoli 60 e 301 CE proprio sul presupposto dell'esistenza e della sufficienza di tale legame, dal momento che, alla luce del testo delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e delle circostanze di fatto, il legame stesso appare talora tenue e/o incerto.

A questo proposito, si segnalano i punti 112-116 della decisione, nei quali si legge, tra l'altro, che: «niente, nella formulazione di tali articoli [60 e 301 CE], consente di escludere l'adozione di misure restrittive che colpiscono direttamente individui o organizzazioni, purché misure di tal genere mirino effettivamente a interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi»; «[l]a prassi delle istituzioni comunitarie si è sviluppata [in questa] direzione, poiché il Consiglio ha ... considerato che gli artt. 60 CE e 301 CE gli consentivano di adottare misure restrittive nei confronti di entità o persone che controllano fisicamente una parte del territorio di un paese terzo e contro entità o persone che controllano effettivamente l'apparato governativo di un paese e nei confronti di persone ed entità ad esse associate e che forniscono loro un sostegno economico»; «così come le sanzioni economiche o finanziarie possono legittimamente colpire specificamente i dirigenti di un paese terzo, anziché il paese in quanto tale, esse devono anche poter riguardare, in qualsiasi luogo si trovino, gli individui e le entità che sono associati a tali dirigenti o direttamente o indirettamente da loro controllati»; «il fatto che taluni privati in tal modo riguardati si trovino ad essere cittadini di uno Stato membro è irrilevante, poiché, per essere efficaci in un contesto di libera circolazione dei capitali, le sanzioni finanziarie non possono limitarsi ai soli cittadini del paese terzo interessato»; «[q]uesta interpretazione, non contraria alla lettera degli artt. 60 CE e 301 CE [sic], è giustificata sia da considerazioni di efficacia sia da preoccupazioni di ordine umanitario». Come può notarsi, conformemente a quanto accaduto in molte importanti occasioni nella giurisprudenza comunitaria, il criterio teleologico assume un ruolo preponderante.

sussista. Afferma infatti il giudice, innanzitutto, che «non viene fornita alcuna spiegazione che faccia capire come la concorrenza tra le imprese possa essere pregiudicata dall’attuazione, a livello della Comunità o dei suoi Stati membri, delle misure restrittive specifiche prescritte nei confronti di talune persone ed entità dalla risoluzione ... del Consiglio di sicurezza». Conseguentemente, «gli elementi di valutazione forniti al Tribunale non consentono di considerare che il regolamento impugnato contribuisce effettivamente a prevenire un rischio di ostacoli alla libera circolazione dei capitali o di rilevanti distorsioni della concorrenza». «In particolare, contrariamente a quanto sostengono la Commissione e il Regno Unito [21], l’[ipotetica] attuazione da parte degli Stati membri, anziché da parte della Comunità, delle risoluzioni controverse del Consiglio di sicurezza non [potrebbe] comportare un rischio plausibile e serio di divergenze nell’applicazione del congelamento dei capitali tra gli Stati membri. Da un lato, infatti, tali risoluzioni contengono definizioni e prescrizioni chiare, precise e dettagliate, che non lasciano spazio alcuno all’interpretazione. Dall’altro, l’importanza delle misure che esse richiedono, in vista della loro attuazione, non sembra tale da far temere un rischio del genere»²².

La ragione per cui da tali affermazioni non sono tratte le conseguenze che ci si aspetterebbero²³ risiede proprio nel fatto che esse sono inserite non all’interno di una argomentazione relativa a questo *primo* requisito dell’art. 308 (pertinenza delle misure in questione al funzionamento del mercato comune), che pure avrebbe dovuto verificarsi a sé, in quanto *distinto e autonomo*; bensì nel quadro di un discorso tutto riferito al *secondo* requisito (necessarietà delle stesse ai fini del raggiungimento di uno degli scopi della Comunità), sul quale invece soltanto, con una sorta di “assorbimento” improprio, il Tribunale si è espresso²⁴.

E sotto questo secondo e decisivo aspetto il giudice riesce, pur non affermando la sussistenza in concreto del requisito – negata anzi espressamente (e tra l’altro sulla base, soprattutto, delle considerazioni poc’anzi citate) – ad “aggirare” comunque l’ostacolo, nel modo che vedremo subito.

4.4. – La (impossibile) riconduzione degli atti impugnati agli obiettivi comunitari: (a) il problema.

Quanto dunque alla riconducibilità (in termini di necessarietà) delle misure in questione al raggiungimento di un obiettivo proprio della Comunità, sembra di potersi dire che, in sostanza, il giu-

²¹ Il Regno Unito ha partecipato al procedimento nel ruolo di interveniente a sostegno del Consiglio e della Commissione.

²² Punti 144, 148 e 149. Si ricorda, sotto questo profilo, che erano innanzitutto i regolamenti impugnati ad affermare, nei rispettivi “considerando”, che le misure in questione «rientrano nell’ambito di applicazione del trattato e, pertanto, in particolare *per evitare distorsioni della concorrenza, occorre una normativa comunitaria* per attuare le decisioni pertinenti del Consiglio di sicurezza, nella misura in cui esse riguardano il territorio della Comunità» (o, analogamente, che, siccome le misure previste dal Consiglio di sicurezza «ricadono nell’ambito del trattato, l’applicazione delle pertinenti decisioni del Consiglio di sicurezza *richiede una normativa comunitaria*, nella misura in cui dette misure riguardano il territorio della Comunità, in particolare *per evitare distorsioni della concorrenza*»). Può aggiungersi anche, al riguardo, che l’affermazione per cui le misure ricadrebbero «nell’ambito del Trattato» è stata seccamente liquidata dal Tribunale in tal modo: «[q]uanto alla *petizione di principio* secondo cui le misure di cui trattasi “ricadono nel trattato”, va subito rilevato, invece, che *nessuno degli obiettivi del Trattato* esplicitamente enunciati agli artt. 2 CE e 3 CE sembra potersi realizzare tramite le misure in questione» (punto 139).

²³ Ossia l’esclusione – per assenza di uno dei presupposti – della possibilità di ricorso all’art. 308, e il conseguente annullamento, per difetto di competenza, del regolamento impugnato.

²⁴ Si considerino a questo proposito i punti 135-137 della decisione, nei quali il Tribunale allude a *due* “presupposti di applicabilità” dell’art. 308. Il primo (su cui qui non ci si sofferma, stante la sua non problematicità) è individuato nella circostanza che «nessun’altra disposizione del Trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l’emanazione dell’atto stesso». «Per quanto concerne il secondo presupposto di applicabilità dell’art. 308 CE ... perché esso sia soddisfatto, occorre che la lotta contro il terrorismo internazionale e, in particolare, l’imposizione di sanzioni economiche e finanziarie, quali il congelamento dei capitali, nei confronti di individui ed entità sospettate di contribuire al suo finanziamento, *possano ricollegarsi a uno degli obiettivi assegnati dal Trattato alla Comunità*». Come si nota – e prescindendo dalla circostanza che si parla di semplice “ricollegabilità” agli obiettivi del Trattato CE anziché, secondo quanto richiesto dalla lettera della norma, di “necessarietà” ai fini del loro raggiungimento – non vi è alcuna menzione dell’ulteriore presupposto derivante dall’inciso «nel funzionamento del mercato comune».

dice comunitario, non potendo affermare che tale requisito *fosse soddisfatto*, ha trovato il modo di *negare* che, nel caso specifico, esso *fosse richiesto*. Al riguardo, si possono prendere le mosse da alcuni passaggi di per sé molto significativi della decisione.

In particolare, paiono estremamente interessanti – nell’ambito della prima parte dell’argomentazione, volta a escludere la sussistenza, nel caso specifico, di un obiettivo della Comunità cui legare le misure adottate – i punti 152-157: dopo essere giunto alla conclusione «che la lotta contro il terrorismo internazionale e, in particolare, l’imposizione di sanzioni economiche e finanziarie, quali il congelamento dei capitali, nei confronti di individui ed entità sospettate di contribuire al suo finanziamento non può essere ricollegata ad alcun obiettivo esplicitamente assegnato alla Comunità dagli artt. 2 CE e 3 CE», il Tribunale prende in considerazione quanto osservato dalla Commissione circa l’asserita presenza di «un obiettivo della Comunità di natura più generale, che avrebbe giustificato nella fattispecie il ricorso al fondamento normativo costituito dall’art. 308 CE». «La Commissione desume infatti dal preambolo del Trattato CE un “obiettivo generale per la Comunità di difendere la pace e la sicurezza internazionali”». «Questa tesi – afferma il giudice – non può essere accolta»: ma non, si badi, perché incentrata su disposizioni contenute nel preambolo ed in ragione di una qualche ridotta efficacia precettiva di quest’ultimo. Va sottolineato invece (ciò che appare di notevole interesse generale, anche al di là dell’analisi in corso) che il Tribunale *scende senz’altro sul piano dell’utilizzo del preambolo a fini di ricostruzione normativa degli obiettivi e dunque, indirettamente, delle competenze comunitarie*, affermando *nel merito* quanto segue: «Contrariamente a quanto sostiene la Commissione ... dal preambolo del Trattato CE non emerge affatto che quest’ultimo persegua un obiettivo più vasto di difesa della pace e della sicurezza internazionale. Sebbene il detto Trattato abbia incontestabilmente lo scopo principale di porre fine ai conflitti del passato tra i popoli europei, mediante la costituzione di un’“unione sempre più stretta” fra loro, non vi è alcun riferimento alla realizzazione di una politica estera e di sicurezza comune. Quest’ultima attiene esclusivamente agli obiettivi del Trattato UE che, come rileva il suo preambolo, mira a segnare una “nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l’istituzione delle Comunità europee”». Come a dire (tra le righe, ma in maniera non equivoca) che, qualora invece un riferimento all’obiettivo invocato fosse stato, nel preambolo del Trattato CE, presente, di ciò avrebbe dovuto necessariamente tenersi conto, al pari di quanto sancito nel relativo articolato²⁵. «Se certamente si può affermare che tale obiettivo dell’Unione deve ispirare l’azione della Comunità nel settore delle sue competenze, come la politica commerciale comune – chiosa il giudice – ciò non basta, invece, a fondare l’adozione di misure ai sensi dell’art. 308 CE, soprattutto in *settori in cui le competenze comunitarie sono marginali ed elencate restrittivamente dal Trattato*».

Non meno rilevante il passaggio successivo, in cui si legge: «Infine, non si può interpretare l’art. 308 CE nel senso che esso autorizza *in modo generale* le istituzioni a fondarsi su tale articolo per realizzare un obiettivo *del Trattato UE*. In particolare, il Tribunale considera che *la coesistenza dell’Unione e della Comunità come ordinamenti giuridici integrati ma distinti, nonché l’architettura costituzionale dei pilastri*, voluti dagli autori dei trattati *attualmente in vigore*, non autorizzano né le istituzioni né gli Stati membri a fondarsi sulla “clausola di flessibilità” costituita dall’art. 308 CE per ovviare alla mancanza di una competenza della Comunità necessaria alla realizzazione di un obiettivo dell’Unione»²⁶. È agevole cogliere le implicazioni di tali parole ove considerate nella prospettiva della (per vero incerta nel *se*, nel *quando* e nel *come*) entrata in vigore del-

²⁵ Sul ruolo del preambolo, cfr., nell’ambito di un’analisi più ampia delle tecniche argomentative del giudice comunitario, O. Pollicino, *Legal Reasoning of the Court of Justice in the Context of the Principle of Equality Between Judicial Activism and Self-restraint*, in *German Law Journal*, 2004, in particolare p. 296 ss.

²⁶ «Una diversa interpretazione», prosegue il giudice, «significherebbe, in ultima analisi, rendere tale disposizione applicabile a tutte le misure rientranti nella PESC e nella cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (GAI), di guisa che la Comunità potrebbe sempre agire per raggiungere gli obiettivi di queste politiche. Un siffatto risultato priverebbe molte disposizioni del Trattato UE del loro campo di applicazione e sarebbe incoerente con la creazione di strumenti propri alla PESC (strategie comuni, azioni comuni, posizioni comuni) e alla GAI (posizioni comuni, decisioni, decisioni quadro)».

la “Costituzione europea”, tra i maggiori elementi di novità della quale vi sono proprio la personalità giuridica unica e il superamento, in via di principio²⁷, del sistema “dei pilastri”²⁸.

4.5. – (Segue) (b) la soluzione: il ricorso al “combinato disposto” degli art. 60, 301 e 308 TCE (e 3 TUE).

A questo punto interviene però quello che si potrebbe chiamare il “gioco di prestigio”: secondo il Tribunale, infatti, gli articoli 60 e 301 CE non sono idonei a giustificare le misure adottate, e l’art. 308 nemmeno²⁹; *ma gli articoli 60, 301 e 308, considerati insieme, lo sono*. Per darne conto nel modo più preciso riportiamo i passaggi decisivi dell’argomentazione, che ci illustra come e perché questo combinato disposto opererebbe in tal senso (punti 159-169):

1) «Occorre tener conto del *collegamento specificamente creato*, in occasione della revisione risultante dal Trattato di Maastricht, tra le azioni della Comunità che comportano sanzioni economiche ai sensi degli artt. 60 CE e 301 CE e *gli obiettivi del Trattato UE* in materia di relazioni esterne»: «[s]i deve infatti constatare che gli artt. 60 CE e 301 CE sono *disposizioni assolutamente particolari* del Trattato CE poiché prevedono espressamente che un’azione *della Comunità* possa risultare necessaria per realizzare non uno degli obiettivi della Comunità, determinati dal Trattato CE, ma uno degli obiettivi specificamente assegnati *all’Unione* dall’art. 2 UE, ossia l’attuazione di una politica estera e di sicurezza comune»; «[n]ell’ambito degli artt. 60 CE e 301 CE, l’azione della Comunità è quindi in realtà un’azione *dell’Unione* attuata sul fondamento del pilastro comunitario dopo che il Consiglio ha adottato una posizione comune o un’azione comune a titolo della PESC».

2) «Occorre rilevare, al riguardo, che, *ai termini dell’art. 3 UE, l’Unione* dispone di un *quadro istituzionale unico* che assicura la *coerenza* e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei *suoi* obiettivi, rispettando e sviluppando nel contempo l’*acquis* comunitario. L’Unione assicura in particolare la *coerenza globale della sua azione esterna* nell’ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo. Il Consiglio e la Commissione hanno la responsabilità di garantire tale coerenza e cooperano a tal fine. Essi provvedono, *nell’ambito delle rispettive competenze*, ad attuare dette politiche».

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

4) «*Bisogna dunque ammettere che, nel particolare contesto considerato dagli artt. 60 CE e 301 CE, il valersi del fondamento normativo supplementare costituito dall’art. 308 CE si giustifica, in nome dell’esigenza di coerenza di cui all’art. 3 UE, quando tali disposizioni non conferiscono alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria, in materia di sanzioni economiche e finanziarie,*

²⁷ Sul piano strutturale e ideale, cioè, più che su quello pratico e funzionale, date le numerose peculiarità operative comunque previste nei settori corrispondenti agli attuali due pilastri GAI e PESC. Ma non è poco, ove si consideri anche l’effetto di “trascinamento” che l’aspetto “ideale” o di principio potrebbe indurre a vantaggio di una progressiva e sia pure surrettizia estensione delle logiche e delle procedure “ordinarie” a discapito di quelle “speciali”.

²⁸ Con tale affermazione, sotto altro profilo, il Tribunale parrebbe accogliere (salvo poi trovare altra strada per vanificarle in concreto) le non pretestuose osservazioni svolte dal ricorrente in causa T-315/01 (punto 86): «Il ricorrente sostiene segnatamente che non basta che una misura miri alla realizzazione di un obiettivo del Trattato UE perché essa possa essere adottata dalla Comunità sul fondamento dell’art. 308 CE. Infatti, nel parere 2/94 [del 28 marzo 1996] la Corte avrebbe dichiarato che tale disposizione non consentiva l’adesione della Comunità alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), mentre l’obiettivo del rispetto dei diritti dell’uomo è espressamente menzionato nel Trattato UE. Il ricorrente invita pertanto il Tribunale a respingere l’interpretazione ampia dell’art. 308 CE proposta dal Consiglio e dalla Commissione, che avrebbe l’effetto, secondo lui, di dare a tale disposizione una portata potenzialmente illimitata».

²⁹ Cfr. in termini nettissimi il punto 157 della decisione.

ad agire per raggiungere *lo scopo perseguito dall'Unione* e dai suoi Stati membri a titolo della PESC». «Può quindi verificarsi che una *posizione comune o un'azione comune adottate in ossequio alla PESC richiedano alla Comunità* misure di sanzioni economiche e finanziarie che vanno *al di là di quelle, esplicitamente previste dagli artt. 60 CE e 301 CE*, che consistono nell'interruzione o riduzione delle relazioni economiche con uno o più paesi terzi, in particolare per quanto riguarda i movimenti di capitali e i pagamenti». «*In una siffatta ipotesi, il valersi del cumulo dei fondamenti normativi costituito dagli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE consente di realizzare, in materia di sanzioni economiche e finanziarie, l'obiettivo perseguito nell'ambito della PESC dall'Unione e dai suoi Stati membri, espresso in una posizione comune o in un'azione comune, nonostante manchi un'espressa attribuzione alla Comunità dei poteri di sanzioni economiche e finanziarie nei confronti di individui o entità che non hanno legami sufficienti con un paese terzo determinato*»³⁰.

4.6. – (Segue) Osservazioni critiche sul ragionamento del Tribunale.

Di questo ragionamento – tanto lineare a prima vista quanto problematico ad un esame più attento dei singoli passaggi logici – si vogliono qui evidenziare alcuni tratti, tra loro connessi.

Sembra opportuno in particolare richiamare l'attenzione sul *decisivo utilizzo dell'art.3 TUE*, che sancisce l'unicità del quadro istituzionale e il “principio di coerenza” (e di “continuità”) dell'azione dell'Unione (e della Comunità, intesa come sua parte). L'introduzione di questo riferimento risulta infatti determinante per assicurare il successo del “gioco di prestigio”: ed il nodo principale da sciogliere sembra proprio la congruità di tale richiamo nel contesto e, soprattutto, con le conseguenze in questione. Al riguardo, ci si limiterà, per chiarire maggiormente tale aspetto e per illuminare qualche altro passaggio dell'*iter* logico-giuridico percorso, ad un'unica osservazione ricostruttiva.

Si vuole sottolineare, essenzialmente, come – dopo il passaggio iniziale in cui si delinea la peculiare funzione di “ponte” tra azione della Comunità e obiettivi dell'Unione svolta dalle «assolutamente particolari» disposizioni degli artt. 60 e 301 – il riferimento all'art. 3 UE sia introdotto *al fine di porre le basi per una sorta di operazione analogica* finalizzata, per così dire, alla costruzione di un secondo “ponte” o, se si preferisce, all’“allargamento” del primo, così da sopperire alla sua (riconosciuta³¹) eccessiva ristrettezza.

Tale operazione, compiuta nel terzo e nel quarto dei passaggi poc'anzi sintetizzati, consta di due fasi. Nella prima (terzo passaggio), si affianca, sul piano *descrittivo*, la situazione di fatto in cui «*i poteri d'azione previsti dal Trattato CE*» si rivelano «*insufficienti per permettere alle istituzioni di agire per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità*» a quella in cui «*i poteri di sanzioni economiche e finanziarie previsti dagli artt. 60 CE e 301 CE, ossia l'interruzione o riduzione delle relazioni economiche con uno o più paesi terzi*» risultano «*insufficienti per consentire alle istituzioni di raggiungere l'obiettivo della PESC, che rientra nel Trattato UE, per il quale tali disposizioni sono state specificamente inserite nel Trattato CE*». Già tale strisciante assimilazione, si può incidentalmente notare, contiene implicazioni assai problematiche, specie ove si tenga presente la natura “assolutamente particolare”, sostanzialmente “eccezionale”, delle disposizioni degli articoli 60 e 301. Ma il senso e la portata “analogica” dell'operazione emergono chiaramente nella sua seconda fase, quella *prescrittiva* (quarto passaggio), nella quale entra appunto in scena, con un ruolo decisivo, l'art 3 UE: «*[b]isogna dunque ammettere – vi si legge in-*

³⁰ «Nel caso di specie», prosegue il giudice, «la lotta contro il terrorismo internazionale e il relativo finanziamento rientra incontestabilmente tra gli obiettivi dell'Unione in ossequio alla PESC, definiti all'art. 11 UE, anche quando non riguarda specificamente i paesi terzi o i loro dirigenti».

³¹ La ragione “sostanziale” per cui il Tribunale ha ritenuto troppo stretto il “ponte” rappresentato dagli artt. 60 e 301 CE emerge dal seguente passaggio (punto 169): «*il valersi dell'art. 308 CE per integrare i poteri di sanzioni economiche e finanziarie conferiti alla Comunità dagli artt. 60 CE e 301 CE, si giustifica considerando che, nel mondo attuale, gli Stati non possono più essere ritenuti la sola fonte di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Non si può impedire all'Unione e al suo pilastro comunitario, così come alla comunità internazionale, di adeguarsi a queste nuove minacce tramite l'imposizione di sanzioni economiche e finanziarie non solo nei confronti dei paesi terzi, ma anche di persone, gruppi, imprese o entità associate che sviluppano un'attività terroristica internazionale o pregiudicano altrimenti la pace e la sicurezza internazionale*».

fatti – che, *nel particolare contesto considerato dagli artt. 60 CE e 301 CE*, il valersi del fondamento normativo supplementare costituito dall'art. 308 CE *si giustifica, in nome dell'esigenza di coerenza di cui all'art. 3 UE*, quando tali disposizioni non conferiscono alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria, *in materia di sanzioni economiche e finanziarie*, ad agire per raggiungere lo scopo perseguito *dall'Unione e dai suoi Stati membri a titolo della PESC*»³².

In altri termini, e tirando le fila del discorso, nella ricostruzione del Tribunale l'art. 3 UE avrebbe l'effetto di permettere un'interpretazione dell'art. 308 TCE secondo la quale tale articolo consentirebbe di integrare le competenze comunitarie *non solo*, come previsto in termini espliciti e in via generale, *dove ciò sia necessario per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, un obiettivo della Comunità, ma anche*, “analogamente”³³, *dove ciò sia necessario per raggiungere* (a prescindere dal nesso col funzionamento del mercato comune) *un obiettivo fatto proprio dall'UE* (non peraltro *qualunque*, ma) in vista del quale siano stati *previsti nel Trattato CE strumenti d'azione* che risultino da un lato insufficienti allo scopo e dall'altro in qualche modo “analoghi” a quelli che si intendono esercitare³⁴. Più precisamente, affinché possa farsi ricorso all'art. 308 per adottare misure comunitarie finalizzate al raggiungimento di un obiettivo *dell'Unione*, il Tribunale sembra ritenere necessario, ma anche sufficiente, che fra tali misure e quelle testualmente previste (in via, peraltro, «assolutamente particolare») dagli artt. 60 e 301 CE vi sia *analogia*, per un verso, *con riferimento all'ambito di “materia”* (genericamente riconducibile a quello delle «sanzioni economiche e finanziarie», nei confronti di paesi terzi o di classi dirigenti di paesi terzi *come pure* – ma è chiaro quanto l'analogia sia qui problematica – di privati cittadini), e, per l'altro verso, *con riferimento al fine perseguito* (e cioè la difesa della sicurezza, pur declinata in modo alquanto diverso, non essendo irrilevante, anche sotto questo profilo, che si abbia a che fare con privati cittadini anziché con paesi terzi).

Ecco, allora, come – eluso poco limpidamente e non senza contraddizioni il primo ostacolo al ricorso all'art. 308 CE, cioè la mancata pertinenza delle misure controverse al funzionamento del mercato comune – il Tribunale ha certo più limpidamente (e ingegnosamente), ma in maniera altrettanto discutibile, “aggirato” il secondo ostacolo, costituito dall'assenza di un nesso con un obiettivo della Comunità, affermando che tale nesso può essere surrogato nel modo, sui presupposti, e coi limiti visti.

4.7.– Il profilo relativo all'art. 249 TCE: la dubbia “portata generale” dei regolamenti adottati.

Si può infine accennare ad un ultimo e minore profilo di questa parte della decisione, relativo alla asserita violazione dell'art. 249 TCE.

Come ricordato dal giudice (punti 181 e 182), i ricorrenti avevano sostenuto che, «poiché il regolamento impugnato lede direttamente i diritti dei privati e prescrive l'applicazione di sanzioni individuali, esso non ha portata generale ed è contrario quindi all'art. 249 CE. Il presupposto della portata generale, previsto da tale articolo, osterebbe, infatti, a che casi singoli siano disciplinati, come nella fattispecie, tramite un regolamento. Tale presupposto discenderebbe dal principio generale di uguaglianza di fronte alla legge e sarebbe una *conditio sine qua non* per evitare che il diritto comunitario entri in conflitto con le leggi costituzionali degli Stati membri o con i principi generali in materia di diritti dell'uomo e di libertà fondamentali ... i ricorrenti evidenziano che gli individui e le entità cui si rivolge il regolamento impugnato non sono usciti da una cerchia qualunque di persone

³² L'impressione complessiva, potrebbe dirsi, è quella di una, pur limitata, “osmosi” funzionale tra Unione e Comunità, al di fuori di quanto previsto dai complessi equilibri normativi dei Trattati, con l'effetto di una indiretta lesione delle competenze degli Stati e precipuamente di quegli aspetti della sovranità (*in primis*: ruolo della rappresentanza parlamentare, e controllo delle Corti costituzionali), non adeguatamente “trasposti” o “integrati”, in questa come in altre vicende, a livello europeo.

³³ Ed è questo il primo, discutibile, salto analogico.

³⁴ Questo secondo passaggio analogico non è esplicitato *compiutamente*, ma si desume con sicurezza da vari elementi testuali, ed emerge indirettamente ove si tenga in considerazione il punto in cui il Tribunale esclude la *generale* possibilità di ricorso all'art. 308 CE in caso di collegamento *con gli obiettivi, tutti, del Trattato UE*.

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

La risposta del Tribunale, per vero un po' sconcertante, è la seguente (punti 186-188): «il regolamento impugnato ha incontestabilmente portata generale, poiché *vieta a chiunque* di mettere a disposizione di *determinate persone* capitali o risorse economiche. Il fatto che tali persone siano *specificamente designate* nell'allegato I di tale regolamento, cosicché *sembra [sic]* che quest'ultimo le riguardi direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, non pregiudica per niente la generalità di tale divieto che vale *erga omnes*, come si evince in particolare dall'art. 11 [del regolamento impugnato, per cui esso] si applica: nel territorio della Comunità, compreso il suo spazio aereo ... a bordo di tutti gli aeromobili e di tutti i natanti sotto la giurisdizione di uno Stato membro ... a tutti i cittadini di uno Stato membro che si trovano altrove ... a tutte le persone giuridiche, a tutti i gruppi o entità registrati o costituiti conformemente alla legislazione di uno Stato membro, e ... a tutte le persone giuridiche, a tutti i gruppi o entità operanti all'interno della Comunità ... L'argomentazione dei ricorrenti deriva in realtà da una confusione tra il concetto di destinatario di un atto e quello di oggetto di tale atto. L'art. 249 CE riguarda solo il primo di questi due concetti, in quanto dispone che il regolamento ha portata generale, mentre la decisione è obbligatoria solo per i destinatari in essa indicati. L'oggetto, invece, non è un criterio rilevante per qualificare un atto come regolamento o decisione ... Infatti, un atto che ha ad oggetto il congelamento dei capitali degli autori di atti terroristici *[sic]*, presi in considerazione come categoria generale ed astratta, sarebbe una decisione se i destinatari fossero una o più persone nominalmente designate. Al contrario, un atto che ha ad oggetto il congelamento dei capitali di una o più persone nominalmente designate è effettivamente un regolamento qualora si rivolga in maniera generale ed astratta all'insieme di persone che possono materialmente detenere i capitali in questione. Questo è precisamente il caso nella fattispecie». Come a dire, ci pare, che una disposizione che vietasse per esempio a *tutti i magistrati* di infastidire *in ogni tempo, luogo e modo* alcune persone... indicate per nome e cognome, rappresenterebbe una norma generale e astratta.

Si badi che la qualificazione di un atto come regolamento piuttosto che come decisione (o "fascio" di decisioni) non è affatto priva di rilievo: basti considerare i punti 322-324 della decisione, nei quali si ricorda come il Consiglio e il Regno Unito negassero nelle loro argomentazioni il «preteso diritto dei ricorrenti al contraddittorio prima dell'adozione del regolamento impugnato» sulla base della circostanza che «né la CEDU né i principi generali del diritto comunitario attribuiscono ai privati un diritto a essere ascoltati *prima dell'adozione di un atto di natura normativa*». A tal riguardo peraltro il Tribunale, se per un verso ricorda «che la giurisprudenza in materia di diritto al contraddittorio non può essere estesa alle procedure legislative comunitarie, che culminano nell'adozione di provvedimenti normativi che implicano scelte di politica economica e si applicano alla generalità degli operatori interessati», per l'altro verso – con affermazioni tanto condivisibili quanto poco conciliabili con le singolari considerazioni sopra citate – riconosce che «[n]ella fattispecie, tuttavia, il regolamento impugnato *non è di natura esclusivamente normativa*. Pur applicandosi alla generalità degli operatori economici interessati (v. precedente punto 186), esso riguarda direttamente ed individualmente i ricorrenti, che sono peraltro indicati per nome come destinatari delle sanzioni. La giurisprudenza [precedentemente] citata [al fine di negare il menzionato diritto] non è quindi pertinente»³⁵.

³⁵ Il Tribunale respingerà comunque le lagnanze dei ricorrenti, ma per altra via: e precisamente affermando che «[il] principio di diritto comunitario relativo al diritto al contraddittorio non si può applicare *in circostanze del genere* in cui un'audizione dell'interessato non potrebbe *in nessun caso* portare l'istituzione a *rivedere la propria posizione*» (punto 328). V., al riguardo, quanto si dirà più ampiamente in seguito (nota 44).

5. – La (incompleta) tutela dei diritti fondamentali nel rapporto tra ordinamenti nazionali, comunitario e internazionale.

5.1. – Struttura e connessioni interne della motivazione in parte qua.

All'aspetto «relativo alla violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti» è dedicato il secondo dei due «blocchi argomentativi» della sentenza.

In esso il giudice si sofferma anzitutto «sul legame tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico nazionale o comunitario»³⁶; in seguito affronta la questione della «portata del controllo di legittimità il cui esercizio spetta al Tribunale»; e da ultimo, nel merito (e peraltro nei particolarissimi termini che vedremo), si pronuncia «sulle asserite violazioni dei diritti fondamentali dei ricorrenti»³⁷.

Perché la prima questione sia del massimo rilievo in via generale, è intuibile. Perché invece la ricostruzione del Tribunale appaia fortemente problematica con riferimento alla cruciale tematica dei diritti fondamentali³⁸, si evince, in termini chiarissimi, dal seguito della decisione, e in particolare da alcuni passaggi, che conviene anticipare. Dopo aver completato la sua ricostruzione dei rapporti tra ordinamenti, e prima di giungere a prendere in considerazione le censure dei ricorrenti circa alcune gravi violazioni dei loro diritti fondamentali ad opera del regolamento impugnato³⁹, il giudice si interroga infatti⁴⁰ «sulla portata del controllo di legittimità il cui esercizio spetta al Tribunale»: e, in riferimento a questa decisiva questione preliminare, giunge ad affermare l'esistenza di una invincibile limitazione delle proprie competenze, che si imporrebbe proprio «come corollario dei principi ... esposti, nell'ambito dell'esame dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario» (punto 269); sicché, a fronte di un regolamento adottato in attuazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza, risulterebbe del tutto irrilevante «il fatto che siano menomati i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario, o i principi di tale ordinamento» (punto 275).

Si può qui notare incidentalmente che, nel passaggio appena citato, il Tribunale parrebbe scendere *nel merito* delle asserite violazioni *dei principi generali del diritto comunitario*: il rilievo sembra importante perché, come si vedrà oltre, la possibilità di un tale esame, con riguardo a questo parametro "interno" (i principi generali del diritto comunitario), è invece *in via generale esclusa* dalla sentenza in commento. Sembra inevitabile allora una riflessione sui motivi che possono aver spinto il giudice comunitario a "smentire" tra le pieghe della decisione (sia pure senza conseguenze pratiche) la propria impostazione di fondo di quasi assoluto *self-restraint* (impostazione quanto mai discutibile, come vedremo, ma sostenuta con chiarezza e fermezza). E la prima impressione è che questo esame nel merito – sulla base di tale impostazione di fondo non necessario, e anzi nemmeno possibile – riveli una scarsa fiducia del giudice sulla "tenuta" dell'impostazione stessa, ponendosi come un, forse inconsapevole, tentativo di "aggiungere qualcosa", di erigere una seconda (per vero alquanto discontinua) "barriera" contro le istanze dei ricorrenti, a fronte della debolezza della prima (rappresentata dalla asserita, quasi assoluta, "insindacabilità" degli atti comunitari in questione).

³⁶ Questa formula, che sembra singolare e un po' ambigua, si riscontra anche nelle altre versioni linguistiche della decisione: di «relationship between the international legal order under the United Nations and the domestic or Community legal order» si parla ad esempio nella versione inglese, e di «articulation entre l'ordre juridique international issu des Nations unies et l'ordre juridique national ou communautaire» in quella francese. L'ambiguità terminologica, poi, parrebbe quasi anticipare una certa mancanza di trasparenza (e forse una certa confusione di piani) nel ragionamento del Tribunale, con particolare riguardo proprio al problema dei rapporti tra ordinamenti nazionali e ordinamento comunitario (sotto lo specifico profilo dei rispettivi vincoli esterni ed interni, internazionali e "costituzionali": v. oltre).

³⁷ Relative, in sintesi, al diritto di proprietà, al principio di proporzionalità, al diritto di essere ascoltati ed in genere ai diritti della difesa, nonché al diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

³⁸ Sotto i distinti ma connessi profili, in particolare, della loro "collocazione" e valenza giuridica, della loro precisa individuazione e ricostruzione, del (controllo sul) loro rispetto.

³⁹ A proposito delle quali si rimanda a quanto si dirà poco oltre nel testo e soprattutto nelle note 43 e 44.

⁴⁰ Coerentemente con quanto affermato al punto 226, e cioè che «[i]l Tribunale può pronunciarsi utilmente sul motivo attinente all'asserita violazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti solamente qualora esso rientri nel suo sindacato giurisdizionale e possa portare, se fondato, all'annullamento del regolamento impugnato».

5.2. – Il controllo di rispetto dello *jus cogens* e l'inadeguatezza di tale parametro esterno.

È ben vero, peraltro, – e il punto è della più grande importanza, in sé prima ancora che ai fini di una corretta analisi della decisione – che il Tribunale afferma di avere comunque «il potere di controllare, in via incidentale, la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza controverse alla luce dello *jus cogens*, inteso come ordinamento pubblico internazionale che si impone nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale, compresi gli organi dell'ONU, e al quale non è possibile derogare» (punto 277)⁴¹.

Tuttavia non si può fare a meno di rilevare che – come conferma l'esito del giudizio sulle «aspirate violazioni dei diritti fondamentali dei ricorrenti» condotto sulla base di tale parametro – un simile “surrogato” risulta di scarsa utilità ai fini in questione, poiché a tale categoria di norme di ordine pubblico internazionale si può ricondurre in realtà, sotto il profilo che ci interessa, e con un ampio grado di consenso, solamente la necessità di rispettare la dignità umana⁴². Si noti specialmente, al riguardo, il passaggio in cui, nel prendere posizione, «alla luce dello standard di tutela universale dei diritti fondamentali della persona umana appartenenti allo *jus cogens*» (punto 289), sulla lamentata lesione del diritto di proprietà dei ricorrenti, il Tribunale afferma risolutamente che (in virtù in particolare dell'introdotta possibilità di richiedere deroghe per i previsti motivi umanitari) la misura del congelamento dei capitali delle persone iscritte nell'elenco del comitato per le sanzioni «non ha né lo scopo né l'effetto di assoggettare tali persone ad un trattamento disumano o degradante» (punto 291)⁴³. Emerge qui, ci pare, in maniera esemplare, la radicale *incommensurabilità* (e *infungibili-*

⁴¹ Al successivo punto 279 si ricorda anche che «La Carta delle Nazioni Unite stessa presuppone del resto l'esistenza di principi imperativi di diritto internazionale e in particolare la tutela dei diritti fondamentali della persona umana. Nel preambolo della Carta, i popoli delle Nazioni Unite si sono infatti dichiarati risolti a “riaffermare la [loro] fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana”. Si evince inoltre dal primo capitolo della Carta, intitolato “Fini e principi”, che le Nazioni Unite hanno tra l'altro lo scopo di incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

⁴² Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1999, p. 185.

A questo riguardo, peraltro, va notato il passaggio della decisione in cui si ricorda che il ricorrente (pur se non ha tradotto poi siffatta affermazione in un autonomo motivo di impugnazione incentrato sulla lesione della sua *dignità*), nel replicare «all'argomento del Consiglio secondo cui egli sarebbe stato sottoposto a semplici misure amministrative e non a una qualunque sanzione penale o confisca dei beni in grado di valergli la tutela offerta dall'art. 6 della CEDU, [ha fatto] presente che è stato accusato della più grave forma di crimine, cioè, di essere implicato in un'organizzazione terroristica responsabile degli attentati dell'11 settembre 2001, che la sua reputazione è stata rovinata e che i suoi beni sono stati congelati senza limiti di tempo né di importo, e ciò in circostanze in cui, in primo luogo, il Consiglio non ha esaminato le prove fornite a suo carico; in secondo luogo, il Consiglio non intende dargli la possibilità di contestare il congelamento dei suoi beni e non è in grado di farlo, e, in terzo luogo, il Consiglio sostiene che il Tribunale non può adottare provvedimenti per verificare se la decisione di congelare i suoi beni era giusta» (punto 149 della sentenza T-315/01; v. anche, sulla stessa linea, il punto 74 della già ricordata ordinanza del presidente del Tribunale del 7 maggio 2002, nel procedimento T-306/01 R).

⁴³ Per vero, nei passaggi successivi si assiste ad un'interessante e, parrebbe, assai importante apertura “di metodo”, pur seguita subito dopo da una rigida chiusura nel merito. «Occorre rilevare – si afferma infatti ai punti 292-3 – che, sebbene l'art. 17, n. 1, della *Dichiarazione universale dei diritti umani*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, disponga che “[o]gni individuo ha il diritto ad avere una proprietà sua personale o in comune con altri”, l'art. 17, n. 2, della detta Dichiarazione universale precisa che “[n]essun individuo potrà essere *arbitrariamente* privato della sua proprietà” ... Quindi, nei limiti in cui il rispetto del diritto alla proprietà privata debba essere considerato facente parte delle norme imperative del diritto internazionale generale, solo una privazione arbitraria di tale diritto potrebbe, in ogni caso, essere considerata contraria allo *jus cogens*»: emerge dunque con sufficiente nettezza come il Tribunale consideri senz'altro la Dichiarazione universale quale fonte contenente norme di siffatta natura (ed è questa l'apertura cui si accennava, che merita di essere sottolineata con forza). Ma a ciò segue, come anticipato, una rigida chiusura nel merito: «si deve constatare che il ricorrente non è stato *arbitrariamente* privato di tale diritto». E ciò, a detta del Tribunale, per quattro motivi (tutti, ci sembra, assai poco convincenti):

a) «in primo luogo, il congelamento dei capitali [del ricorrente] è un aspetto delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza contro Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda, i talibani e altre persone, gruppi, imprese ed entità associati»: questo argomento, più che assolutoriamente teleologico, sembra propriamente *tautologico*, dal momento che ciò che si lamentava è appunto l'arbitrarietà della procedura d'inserimento nel famigerato elenco. Risulta pertanto non pertinente, e

tà) di tale “standard universale” di tutela dei diritti fondamentali allo “standard europeo” al quale siamo abituati⁴⁴.

anzi logicamente avulso, quanto precisato in seguito, e cioè che «[a] questo proposito, va sottolineata l'importanza della lotta contro il terrorismo internazionale e la legittimità di una tutela delle Nazioni Unite contro gli intrighi di organizzazioni terroristiche» (v. anche, sulla stessa linea, i due punti successivi): quasi che possa configurarsi un rapporto di “proporzionalità inversa” tra la pericolosità del fenomeno terroristico, o la legittimità della sua prevenzione, e l'accuratezza e correttezza degli accertamenti necessari per identificarne i (veri) responsabili;

b) «In secondo luogo, il congelamento dei capitali è una misura cautelare che, a differenza di una confisca, non lede *la sostanza stessa* del diritto di proprietà degli interessati sulle loro disponibilità finanziarie, ma *soltanto* il relativo *utilizzo*»: ma è facile obiettare che, con riferimento ai mezzi finanziari, la possibilità di utilizzo non costituisce un aspetto così... accidentale e marginale, e che una sua sospensione *a tempo indeterminato* (come quella riscontrabile nel nostro caso, stante l'assoluta discrezionalità insita nel meccanismo di riesame periodico e l'assenza di limiti alle reiterazioni) deve considerarsi senz'altro lesiva del diritto, a pena di legittimare facili aggiramenti di qualsivoglia divieto. Sembra peraltro radicalmente incongruo, *nel contesto in questione*, lo stesso tentativo di distinguere tra “sostanza” e “accidenti”, tale distinzione dovendo invece servire, ci pare, *a preservare la prima nei casi in cui sia legittimamente adottata una restrizione* ad un diritto fondamentale, e non *a rendere legittima qualunque restrizione al diritto stesso*, purché vertente solo sui secondi;

c) «In terzo luogo, le controverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza prevedono un meccanismo di riesame periodico del regime generale delle sanzioni»: si può estendere anche a questo asserito motivo di “non arbitrarietà” ciò che si è detto con riferimento al primo (a), e cioè che esso in realtà *elude* la critica, che è proprio quella di *inadeguatezza* (anche) di tale meccanismo di riesame;

d) «In quarto luogo ... la normativa controversa predispone una procedura che consente agli interessati di sottoporre in qualsiasi momento il loro caso al comitato per le sanzioni ai fini di un riesame, attraverso l'intermediazione dello Stato membro di loro nazionalità o di loro residenza»: ennesima “risposta apparente”, il punto essendo evidentemente, sotto questo profilo, non *l'esistenza*, bensì *l'effettiva esperibilità ed efficacia* di tale complessa ed aleatoria procedura (lontanissima dall'idea di un ricorso azionabile dinanzi a un giudice terzo, indipendente e imparziale, e dotato dei necessari poteri cautelari e decisorii). Non possono non segnalarsi, al riguardo, i punti 271 e 272 della sentenza T-315/01: dal primo si apprende che «emerge dal fascicolo che il ricorrente si è rivolto, con lettera dei suoi avvocati in data 1° marzo 2002, al rappresentante permanente del Regno di Arabia Saudita presso le Nazioni Unite, per far valere i suoi diritti dinanzi al comitato per le sanzioni. Secondo quanto ulteriormente spiegato all'udienza, il ricorrente non avrebbe *mai ottenuto risposta a tale lettera*»; e nell'altro, in risposta a queste significative emergenze istruttorie (in grado – se veritiere – di palesare in concreto la strutturale inadeguatezza dell'impianto “garantisco” delineato) leggiamo, non senza un certo sgomento, che «[t]uttavia, *tali circostanze non presentano alcun nesso con la Comunità e sono pertanto estranee alla presente controversia*, che ha ad oggetto unicamente *il controllo della legittimità del regolamento impugnato*». Inevitabile chiosare (omettendo per brevità i passaggi logici intermedi, agevolmente intuibili): *appunto...*

⁴⁴ Sia pure in estrema sintesi, è opportuno accennare alle altre violazioni dei diritti fondamentali lamentate dai ricorrenti, con l'avvertenza che si tratta in realtà di aspetti diversi di un'unica vicenda, tutti collegati tra loro, in parte già toccati nell'esaminare la parte della pronuncia relativa alla lesione del diritto di proprietà.

Quanto alla violazione del diritto di essere ascoltati e dei diritti della difesa, sembra sufficiente ricordare il punto 319, in cui il Tribunale ammette che «la possibilità per i ricorrenti di esprimersi utilmente circa la realtà e la pertinenza dei fatti che hanno condotto al congelamento dei loro capitali e circa gli elementi di prova ritenuti a loro carico, risulta categoricamente esclusa» (salvo poi ad affermare apoditticamente, al punto successivo, che «[i]n circostanze quali quelle della fattispecie, ove si controverte di misure cautelari che limitano la disponibilità dei beni dei ricorrenzi, il Tribunale considera tuttavia che il rispetto dei diritti fondamentali degli interessati non esige che i fatti e gli elementi di prova ritenuti a loro carico siano loro comunicati, dal momento che il Consiglio di sicurezza o il suo comitato per le sanzioni ritengono che vi ostino motivi riguardanti la sicurezza e la comunità internazionale»).

Con specifico riferimento al diritto di essere ascoltati *dalle istituzioni comunitarie*, il Tribunale asserisce poi (con argomentazione in sé coerente, ma proprio per questo ancor più rivelatrice della problematicità sia della vicenda complessiva sia della ricostruzione sistemica “di fondo” fatta propria dal giudice) che il diritto non sussisterebbe nel caso di specie, in quanto «le istituzioni comunitarie non disponevano di alcun potere d'indagine, di alcuna possibilità di controllo dei fatti considerati dal Consiglio di sicurezza e dal comitato per le sanzioni, di alcun margine di discrezionalità in relazione a tali fatti né di alcuna libertà discrezionale [*sic*] quanto all'opportunità di adottare sanzioni nei confronti dei ricorrenti. Il principio di diritto comunitario relativo al diritto al contraddittorio non si può applicare in circostanze del genere in cui *un'audizione dell'interessato non potrebbe in nessun caso portare l'istituzione a rivedere la propria posizione*» (punto 328 della sentenza T-306/01).

Quanto alla violazione del diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo, oltre a richiamare quanto si è già visto, si può notare che ancora una volta il Tribunale, da un lato, riconosce che «i ricorrenti non dispongono di alcun rimedio giurisdizionale, poiché il Consiglio di sicurezza non ha ritenuto opportuno individuare un giudice internazionale indipendente con il compito di decidere, in diritto e in fatto, dei ricorsi diretti contro le decisioni individuali adottate dal comitato per le sanzioni» (punto 340); e, dall'altro, afferma subito dopo che «[t]uttavia, va necessariamente riconosciu-

L'analisi della ricostruzione "inter-ordinamentale" fatta propria dal Tribunale deve dunque essere condotta, oltre che nell'ottica di una valutazione della sua intrinseca congruità, anche con l'obiettivo di verificare se effettivamente, sulla base di tale ricostruzione, la menzionata limitazione di competenze giurisdizionali (e l'asserita necessaria soccombenza sostanziale dei "diritti fondamentali comunitari" ad essa ricollegata) risulti davvero un «corollario» pratico che, senza alcuna via di scampo, «si impone»⁴⁵.

5.3. – La ricostruzione dei rapporti fra gli ordinamenti.

Sperando di non incorrere in un eccesso di semplificazione, la ricostruzione (quasi sillogistica) prospettata dal Tribunale sembra potersi sintetizzare come segue.

to ... che una lacuna del genere nella tutela giurisdizionale dei ricorrenti non è di per sé contraria allo jus cogens». E, anche in questo caso, se per un verso si fa (significativamente, sul piano del metodo) riferimento alla Dichiarazione universale del 1948 nonché al Patto internazionale sui diritti civili e politici, per l'altro (nel merito) tali fonti sono utilizzate innanzitutto al fine di evidenziare il carattere non assoluto del diritto in questione. Afferma infatti il Tribunale, in primo luogo, che tale diritto «può essere derogato in caso di pericolo pubblico eccezionale che minaccia l'esistenza della nazione, come previsto, a determinate condizioni, dall'art. 4, n. 1, del detto Patto»; e in secondo luogo che, «anche al di fuori di queste circostanze eccezionali ... talune restrizioni devono considerarsi *inerenti a tale diritto*, come le limitazioni che la comunità delle nazioni generalmente ammette rientrano nella dottrina dell'immunità degli Stati ... e delle organizzazioni internazionali». Per di più, su tali basi – e fondandosi su un *presupposto* di per sé incongruo (v. subito oltre: «in via di principio»...) e in ogni caso tutto da dimostrare, per non dire *errato* –, «il Tribunale considera che la limitazione del diritto dei ricorrenti di adire un giudice, *derivante dall'immunità di giurisdizione di cui godono in via di principio, nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri delle Nazioni Unite, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza* adottate ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite secondo i principi pertinenti [*sic*] *del diritto internazionale* (in particolare gli artt. 25 e 103 della Carta), è inerente a tale diritto, garantito dallo jus cogens» (sembra utile sottolineare l'importanza cruciale di tale, alquanto problematico, snodo argomentativo nell'economia della decisione). Non mancano infine i consueti richiami alla funzione giustificativa da riconoscersi «allo scopo legittimo perseguito» nonché (e torniamo qui all'elusività tautologica) «alla natura delle decisioni che il Consiglio di sicurezza è portato ad adottare ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite» (punto 344). È appena il caso di rimandare a quanto già si è detto anche per gli ulteriori riferimenti, in funzione giustificativa, alla previsione di un meccanismo di riesame periodico, generalizzato, delle misure restrittive, e di un meccanismo "diplomatico", ai fini di un riesame individualizzato delle stesse, coinvolgente i (e di fatto rimesso ai) governi degli Stati.

Sempre con riguardo alla profilata violazione del diritto di difesa e del diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo, paiono infine meritevoli di segnalazione i punti 194 e 197 della sentenza T-306/01. Nel primo, si ricorda come i ricorrenti – dopo aver sottolineato che il Consiglio di sicurezza ed il suo comitato per le sanzioni sono organi *politici* davanti ai quali sono autorizzati a presentarsi solo *gli Stati* – lamentassero che «[n]ella fattispecie, il comitato per le sanzioni avrebbe comunicato al governo svedese che non era possibile procedere ad un esame nel merito della richiesta dei ricorrenti di ritirare i loro nomi dall'elenco elaborato da tale comitato. Tale richiesta sarebbe però stata comunicata ai quindici membri del comitato per le sanzioni come proposta di decisione. Tre membri soltanto di tale comitato, ossia gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Russia, si sarebbero opposti a tale richiesta. Tuttavia, data la regola dell'unanimità che presiede i lavori del comitato per le sanzioni, i nomi dei ricorrenti sarebbero stati mantenuti nell'elenco in questione» (da ciò emerge un'ulteriore e relevantissima circostanza svantaggiosa per i soggetti inseriti nel fatidico elenco, destinati a restare in balia del *veto* che qualsiasi Stato può opporre senza dover addurre alcuna motivazione giuridica). Nel secondo punto, forse ancor più significativo, si riporta l'osservazione dei ricorrenti secondo cui «l'entità "Somali Network AB, Svezia", menzionata ... [n]ell'Allegato I del regolamento impugnato, *in precedenza* di proprietà di tre dei ricorrenti iniziali, i sigg. Aden, Ali e Yusuf, e la cui attività consisteva nella vendita di schede telefoniche, avrebbe cessato la sua attività alla fine del 2000, sarebbe stata ceduta nell'estate 2001 e la sua ragione sociale sarebbe stata cambiata ... il 4 ottobre 2001. I nuovi azionisti non avrebbero alcun legame con i ricorrenti e sembrerebbero esercitare la loro attività nel settore dell'edilizia. Poiché il comitato per le sanzioni ha ugualmente inserito tale entità nell'elenco il 9 novembre 2001, sarebbe evidente la lacunosità della sua documentazione e l'assenza di controlli caso per caso».

⁴⁵ Peraltro, nell'ipotesi in cui si dovesse riconoscere che tale conclusione sia inevitabile, o preferibile, nel quadro attuale, è chiaro che per evidenti ragioni di giustizia la ricerca di una via di uscita da una simile aporia non dovrebbe essere abbandonata, e andrebbe a questo punto condotta "a tutto campo", coinvolgendo dunque gli stessi principi di funzionamento, oltre che dell'Unione e della Comunità, anche dell'ONU.

I) gli Stati, aderendo alle Nazioni Unite, hanno accettato, *sul piano del diritto internazionale*, la prevalenza degli obblighi nascenti dalla relativa Carta su qualsiasi altro obbligo pattizio⁴⁶, nonché (ma il punto è da approfondire, e ci si tornerà poco oltre) su qualsiasi obbligo interno;

II) la delega di funzioni statali alle Comunità europee non ha messo in discussione tale principio di prevalenza degli “obblighi ONU”⁴⁷, che sarebbe anzi implicitamente, se non addirittura esplicitamente, recepito nei Trattati istitutivi⁴⁸;

III) pertanto, nell’esercizio delle sue competenze, la Comunità non può validamente ledere questo principio, per esempio privando anche parzialmente di efficacia le risoluzioni del Consiglio di sicurezza alle quali si è dovuto (*o voluto*) dare attuazione a livello comunitario⁴⁹. Tale divieto, dunque,

⁴⁶ Recita infatti l’art. 103 della Carta delle Nazioni Unite: «[i]n caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con la presente Carta e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dalla presente Carta».

⁴⁷ Punto 235: «Per quanto riguarda in particolare i rapporti tra gli obblighi degli Stati membri della Comunità assunti in forza della Carta delle Nazioni Unite e i loro obblighi assunti in forza del diritto comunitario, occorre aggiungere che, a termini del primo comma dell’art. 307 CE, “[l]e disposizioni del presente trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall’altra”»; punto 248: «[o]ccorre altresì sottolineare che, poiché le competenze necessarie all’attuazione degli impegni degli Stati membri derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite sono state trasferite alla Comunità [l’affermazione pare un po’ troppo frettolosamente generalizzante, e in particolare, nel caso di specie, è decisamente discutibile], gli Stati membri si sono obbligati, *in diritto internazionale pubblico* [circostanza questa che è bene sottolineare, in vista di quanto si dirà], a che la Comunità stessa le eserciti a tal fine»; punto 249: «[c]iò premesso, occorre rammentare, da un lato, che, a termini dell’art. 48, n. 2, della Carta delle Nazioni Unite, le decisioni del Consiglio di sicurezza sono eseguite dai membri delle Nazioni Unite “direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano Membri”, e, dall’altro, che secondo la giurisprudenza ... le competenze della Comunità devono venir esercitate nel rispetto del diritto internazionale e che, perciò, il diritto comunitario va interpretato, e la sua sfera d’applicazione circoscritta [o, parrebbe, ampliata], alla luce delle norme pertinenti del diritto internazionale». Senz’altro meritevole di citazione anche il punto 240: «tanto in esecuzione delle norme di diritto internazionale generale quanto in esecuzione delle disposizioni specifiche del Trattato, gli Stati membri hanno la facoltà, e anche l’obbligo, di disapplicare qualsiasi disposizione di diritto comunitario, seppur di diritto primario o un principio generale di tale diritto, che ostacoli la buona esecuzione dei loro obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite».

⁴⁸ Il Tribunale fa riferimento in particolare all’art. 297 («[g]li Stati membri si consultano al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato comune abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere ... per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale») e all’art. 307 CE (v. il passo citato all’inizio della nota precedente) per giungere alla conclusione – tutt’altro che scontata, ci pare, ove si consideri attentamente il disposto delle due norme richiamate – che «*la Comunità deve essere considerata vincolata agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, alla stessa stregua dei suoi Stati membri, in base allo stesso Trattato che la istituisce*» (punto 243). Cfr. anche il punto 254, in cui, conclusivamente, si afferma «da un lato, che la Comunità non può violare gli obblighi incombenti ai propri Stati membri in forza della Carta delle Nazioni Unite né ostacolare la loro esecuzione e, dall’altro, che essa è tenuta, in forza stessa del Trattato mediante il quale è stata istituita, ad adottare, nell’esercizio dei suoi poteri, tutte le disposizioni necessarie affinché i suoi Stati membri possano adempiere a tali obblighi».

⁴⁹ Molto significativi, in questa linea di ragionamento, altri due passaggi.

Al punto 257 il Tribunale afferma: «Occorre ... riconoscere la fondatezza degli argomenti dedotti dalle istituzioni ... *tenendo presente che non è in forza del diritto internazionale generale*, come sostengono le parti, bensì *in forza del Trattato CE* stesso che la Comunità era *tenuta [sic]* a dare esecuzione alle risoluzioni controverse del Consiglio di sicurezza, *nell’ambito delle sue competenze*» (ma, si ci si può chiedere, di *tutte* le sue competenze, anche non esclusive? Ed anche di quelle che si “inventano” per esigenze di *coerenza* dell’azione *dell’Unione*, nel modo che si è visto?).

Il passaggio suscita peraltro ulteriori perplessità, a prescindere dalla (già indubbiata) idoneità delle disposizioni del Trattato CE a suffragare l’idea, qui riassunta, che la Comunità mutui, per proprietà transitiva, la generalità degli obblighi internazionali degli Stati che riguardino materie di sua competenza. Anche nell’ipotesi (non confermata) che tale idea sia corretta, sorgono infatti difficoltà in ordine ad alcuni aspetti *del modo e degli effetti* con cui l’idea stessa è delineata. Pure accettando cioè quanto affermato dal Tribunale, ossia che «*la Comunità deve essere considerata vincolata agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, alla stessa stregua dei suoi Stati membri, in base allo stesso Trattato che la istituisce*», non potrebbe non notarsi come, se prese sul serio, tali parole dovrebbero proprio e pur sempre condurre alla natura “internazionale” (sia pure indiretta, “derivata”, anziché diretta e “originaria”) del vincolo agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite: tale natura (internazionale) ha infatti, essenzialmente, il vincolo in questione “alla fonte” (cioè presso gli Stati), dal momento che quasi tutte le Costituzioni nazionali (sulla base di un approccio “dualistico”) non riconoscono a questo vincolo, come agli altri vincoli internazionali di origine pattizia, automa-

non discenderebbe da obblighi internazionali propri della Comunità (che, si ricorda, sotto il profilo istituzionale non è inserita, se non marginalmente, nell'ordinamento della Nazioni Unite)⁵⁰, ma da una sorta di "comunitarizzazione" degli obblighi internazionali degli Stati⁵¹.

A questa stregua il discorso dovrebbe chiarirsi, e nel contempo mostrare tutta la sua problematicità. Infatti, nell'argomentazione del giudice comunitario la prevalenza dei vincoli derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite (e più in generale degli obblighi internazionali di origine pattizia) su *tutti* i vincoli interni (compresi, dunque, quelli di rango costituzionale, o "super-costituzionale"⁵²) viene fatta discendere⁵³ dai principi del diritto internazionale consuetudinario, richiamandosi al riguardo l'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati («Una parte non può invocare le disposizioni del suo diritto interno a giustificazione della non-esecuzione di un trattato»), «che codifica tali principi» (punto 232)⁵⁴.

Ebbene, a fronte di ciò, più che le possibili riserve sulla riconducibilità di tale art. 27 al diritto internazionale *consuetudinario* (o sull'effettivo valore "probatorio" da riconoscersi, in tal senso, alla Convenzione di Vienna), sembra decisiva la circostanza che, come precisa lo stesso Tribunale al punto 231, i discorsi fin qui fatti si collochino «dal punto di vista del diritto internazionale». Laddove, dal punto di vista del diritto interno, e concentrandoci in particolare, ovviamente, sul caso italiano, ci sarebbe da obiettare che, anche ammettendo (e non certo concedendo) una simile prevalenza, rispetto alla *generalità* degli obblighi interni, *sulla base del menzionato principio consuetudina-*

tico e immediato ingresso nell'ordinamento giuridico interno: ed è appena il caso di notare che, nell'atto di essere traghettato nel diritto interno, per lo più mediante fonte ordinaria, il vincolo perde fatidicamente quel rango (quasi) supremo che esso aveva e, ovviamente, mantiene, nell'ordinamento giuridico internazionale.

Ecco perché appare foriera di relevantissime conseguenze giuridiche e pratiche, oltre che in sé impressionante, la successiva affermazione del Tribunale, secondo cui (punto 258) «[p]er contro, gli argomenti dei ricorrenti fondati, da un lato, sull'*autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario* rispetto all'ordinamento giuridico creato dalle Nazioni Unite e, dall'altro, sulla necessità di un'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nel diritto interno degli Stati membri, conformemente alle disposizioni costituzionali e ai principi generali di tale diritto, devono essere respinti».

È ovvio – ma il punto è assolutamente centrale e merita di essere ricordato – che tra tale *forse* eccessiva (nella sua seconda parte) istanza, e l'insoddisfacente percorso seguito dal Tribunale, *tertium datur* (essenzialmente: attuazione a livello comunitario – problemi di competenza a parte –, ma *nel rispetto dei principi fondamentali di tale ordinamento*; e quindi anche, in via di principio, di quelli dei singoli ordinamenti nazionali, che ne sono in gran parte all'origine).

⁵⁰ Cfr. il punto 242, in cui si afferma (sulla linea della precedente giurisprudenza) che «la Comunità in quanto tale non è direttamente vincolata alla Carta delle Nazioni Unite e che pertanto non è tenuta, in base ad un obbligo di diritto internazionale pubblico generale, ad accettare ed applicare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, conformemente all'art. 25 della detta Carta. Il motivo di ciò è che la Comunità non è né membro dell'ONU, né è destinataria delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, né subentra nei diritti e negli obblighi dei suoi Stati membri ai sensi del diritto internazionale pubblico».

⁵¹ Si tratta di un'operazione di per sé non nuova: cfr. in particolare, in giurisprudenza, le sentenze della Corte di giustizia del 24 novembre 1992, causa C-286/90, e del 16 giugno 1998, causa C-162/96; in dottrina, A.Lang, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, 48 ss., dove si riflette tra l'altro sulle potenzialità espansive delle statuizioni contenute in un'altra precedente (e importante) sentenza della Corte di giustizia (c.d. *International Fruit Co.*, del 12 dicembre 1972, cause riunite da 21 a 24/72), ora problematicamente richiamata dal Tribunale «per analogia» (v. ad es. il punto 253). Tuttavia questa operazione appare qui caratterizzata da elementi, profili ed effetti di assoluta peculiarità (sembra, del resto, alquanto significativo a tal riguardo che anche nell'approfondita ricerca di A. Lang appena citata, p. 51, si ritenesse «*impossibile* ipotizzare una "comunitarizzazione" della Carta di San Francisco»). In particolare, pur nella sua problematicità, non sembra potersi accostare alla sentenza qui in esame (al di là di alcuni generalissimi aspetti comuni) quella della Corte di giustizia del 30 luglio 1996, C-84/95, causa *Bosphorus* (v. quanto si dirà in proposito, sia pure per cenni sommari, nell'ultimo paragrafo di questo scritto, e in specie nelle note 83 e 84).

⁵² Ricordiamo che, sullo sfondo, c'è il problema del rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo: inviolabili, secondo la giurisprudenza del nostro giudice delle leggi, perfino mediante revisione della Costituzione.

⁵³ Alla stregua, peraltro, di quanto suggerito dalla Commissione (v. punto 209).

⁵⁴ La prima perplessità che suscita il richiamo di tale norma ai fini (e con le conseguenze) in questione discende proprio dalla circostanza che essa sembra "provare troppo", essendo riferibile non soltanto ai vincoli derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite ma anche (sia pure, eventualmente, su un "gradino" inferiore) a qualsiasi altro vincolo internazionale di origine pattizia.

rio⁵⁵, resterebbe pur sempre che ciò non potrebbe comunque minare *i principi fondamentali* (o “principi supremi”) del nostro ordinamento, e tra di essi quello del necessario rispetto dei diritti inviolabili, dal momento che tali principi (e tali diritti) si ritengono collocati su un piano più alto rispetto alla stessa regola interna di adattamento al diritto internazionale, contenuta nell’art.10⁵⁶ (tanto più dove il meccanismo recettizio ivi delineato dovesse essere così audacemente utilizzato per dare immediato ingresso nell’ordinamento interno, per proprietà transitiva, al diritto pattizio)⁵⁷.

5.4. – La “comunitarizzazione” degli obblighi internazionali e le sue problematiche ricadute sui principi e diritti fondamentali europei e nazionali.

Questa dualità e (potenziale) conflittualità di prospettive è ben nota: ma la si è voluta ricordare perché l’orientamento del Tribunale sembra invece in qualche modo volerla superare e risolvere attraverso una inedita (quantomeno nei precisi contorni qui assunti) “traslazione” (e trasformazione) della prima, dalla dimensione internazionalistica a quella propriamente comunitaria. Sembra cioè che la “comunitarizzazione” dei vincoli internazionali degli Stati membri abbia, o voglia avere, l’effetto di “restituire”, a fronte dei 15 (o, per il presente e il futuro, 25 o più) obblighi *internazionali* degli Stati, “risucchiati” dalla Comunità con l’adozione dei suoi regolamenti⁵⁸, un obbligo *comunitario* di ben *diversa natura ed efficacia*. Sicché l’intermediazione delle istituzioni europee

⁵⁵ Ammettendo cioè (e non concedendo) che tale principio consuetudinario di generalizzata prevalenza degli obblighi pattizi possa considerarsi recepito o “accettato” nel nostro ordinamento, *per effetto dell’art.10 primo comma Cost.* (sembra invece restare al di fuori di tale, pur spregiudicata, ricostruzione il nuovo art.117, c. 1, che ancor più difficilmente dell’art.10 potrebbe essere invocato a sostegno della prevalenza dei vincoli internazionali pattizi rispetto alla legge costituzionale – e alla Costituzione stessa – dello Stato). Inutile ricordare che la giurisprudenza costituzionale e la dottrina prevalente sono tradizionalmente nel senso di escludere che l’art. 10, c.1, si riferisca alle norme di origine pattizia, seppure in via indiretta (in particolare, secondo la nota tesi minoritaria di R. Quadri, per il tramite del principio consuetudinario *pacta sunt servanda*).

⁵⁶ Come pure rispetto alla già ricordata regola di cui al primo comma dell’art. 117.

⁵⁷ Si considerino, a questo riguardo, le riflessioni di B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 307-308, che da un lato evidenzia (autorevolmente, ma non rispecchiando, per espressa ammissione, un’opinione unanime della dottrina) come «l’art. 10, 1° co., della Costituzione, in quanto prescrive l’adattamento “dell’ordinamento giuridico italiano”, e quindi del diritto italiano nella sua totalità, al diritto internazionale generale, intenda escludere in linea di massima che il diritto consuetudinario sia (come vari autori sostengono) subordinato al diritto costituzionale, con la conseguenza che il primo prevarrà normalmente sul secondo a titolo di diritto speciale» (si noti peraltro che l’A. fa qui esclusivo riferimento al diritto consuetudinario *vero e proprio*, giungendo invece espressamente a conclusioni opposte con riferimento ai trattati e alle fonti derivate da questi: v. il suo passo citato *infra*, nota 69); ma dall’altro ribadisce subito dopo come «lo stesso art. 10, 1° co., se interpretato sistematicamente, contenga una clausola implicita di salvaguardia dei valori *fondamentali* ... che ispirano la nostra Costituzione», ritenendo «in altri termini ... che l’art. 10 non possa né voglia un’esecuzione del diritto consuetudinario all’interno dello Stato spinta al limite di rottura con quei valori». Sicché «una norma internazionale generale [e a maggior ragione pattizia o derivata, si potrebbe aggiungere] che superi siffatto limite non può ritenersi richiamata dall’art. 10 e resterà inoperante all’interno dello Stato; il che significa che tutti coloro che siano sollecitati ad applicarla, ed in primo luogo i giudici, potranno rifiutarsi di farlo senza che sul punto sia necessaria una pronuncia della Corte costituzionale» (diverso, sotto quest’ultimo profilo, sarebbe il caso in cui vi sia una legge interna d’attuazione: ma allora rientreremmo in un quadro di “normalità giuridica” affrontabile con gli strumenti consueti). Gli spunti più interessanti e significativi per la nostra analisi vengono peraltro, ci pare, dal seguito del ragionamento. Richiamata la necessità di pervenire a tale disapplicazione «con molta cautela, tenuto conto di tutte le circostanze del caso concreto», l’A. procede infatti a un’esemplificazione, e, con singolare coincidenza (ricollegabile invero alla giurisprudenza costituzionale sulla individuazione dei “superprincipi” e dei “controlimiti”: v. oltre, nota 87), prende in considerazione, individuandovi «un principio fondamentale della nostra Costituzione», proprio il disposto dell’art. 24 della Costituzione, relativo al diritto («inviolabile») alla difesa in giudizio. In tale contesto, e con riferimento specifico alle norme consuetudinarie sulle immunità dalla giurisdizione civile, Egli afferma tra l’altro che le norme in questione «potranno essere disapplicate ... se si accerta che l’art. 24 non sia, nel caso concreto, soddisfatto per *equivalenti* ... se si accerta cioè che non esistono nello Stato straniero ... o nell’organizzazione internazionale che rispettivamente beneficino dell’immunità, procedure di soluzione delle controversie» tali da garantire a loro modo le esigenze di tutela giurisdizionale sottostanti all’art. 24. Si richiamano, in tale prospettiva, le sentenze della Corte costituzionale n. 48 del 18 giugno 1979 (dove peraltro, discutibilmente, si distingueva tra consuetudini preesistenti e consuetudini successive all’entrata in vigore della Costituzione) e, soprattutto, della Corte di cassazione, Sezioni Unite, n. 5565 dell’8 giugno 1994.

⁵⁸ Grazie anche alla “passerella” costituita, come si è precedentemente visto, dalle posizioni comuni assunte in ambito PESC.

nell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, determinerebbe, per un verso, una peculiare "debolezza" giuridica europea verso l'esterno, e per altro verso una irresistibile⁵⁹ "forza" dei vincoli internazionali verso l'interno.

Da una parte, infatti, l'affermazione della pressoché assoluta prevalenza delle statuizioni contenute in particolare nelle decisioni del Consiglio di sicurezza – che si manifesterebbe anche nei confronti dei diritti fondamentali previsti/richiamati *nell'ordinamento comunitario* – evidenzia un atteggiamento di *incondizionata apertura* (in questo senso "debolezza") che non sembra trovare corrispondenza negli ordinamenti nazionali: i quali, se pure *sul piano del diritto internazionale* potrebbero anche ritenersi inderogabilmente vincolati⁶⁰ al rispetto dei trattati ai quali hanno aderito (e soprattutto del trattato istitutivo delle Nazioni Unite, nonché di alcune fonti internazionali derivate, quali specialmente le decisioni del Consiglio di Sicurezza), *sul piano invece del diritto interno* sono nella maggior parte dei casi ben lontani dall'attribuire a tali fonti un rango super-primario: anzi, ancora più elevato, se ci fosse un termine per definirlo, visto che la già enfatica formula "super-costituzionale" è usualmente riservata proprio a quei principi e diritti inviolabili – sottratti alla revisione costituzionale, e spesso fatti rientrare nella categoria dei "controlimiti" nei rapporti con l'ordinamento comunitario – che si vorrebbero qui invece soccombenti⁶¹.

⁵⁹ E comunque di molto superiore rispetto a quella di cui godrebbero ove fossero attuati a livello statale, secondo i rispettivi meccanismi e con le relative conseguenze sulla loro posizione e, appunto, sulla loro "forza", nell'ambito del diritto interno.

Si considerino, al riguardo, i rilievi del Consiglio (ricordati nella decisione al punto 225) secondo cui «in *vari* Stati membri, gli atti di esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza sono qualificati come "atti di governo" e si sottraggono totalmente alla competenza del giudice [e, in alcuni] *altri* Stati membri, la portata del sindacato giurisdizionale sarebbe molto limitata». Ebbene, al di là della correttezza delle due affermazioni e del complessivo panorama che ne risulta, ci interessa notare come queste parole ammettano comunque implicitamente (e non potevano non farlo) l'esistenza di *una terza* (non menzionata, ma presupposta) categoria di Stati, sulla cui ampiezza non serve soffermarsi, nei quali gli atti di esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza né sono qualificati "atti di governo" né, per così dire, beneficiano di un sindacato giurisdizionale di portata limitata (cfr. anche a questo proposito le affermazioni di B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 321, riportate nella nota 69).

In stretto collegamento (e in evidente dissonanza) con tale osservazione, può ricordarsi il già citato passaggio della sentenza (punto 343) – tanto importante nell'economia della decisione quanto, sotto più profili, criticabile – in cui il Tribunale afferma che «la limitazione del diritto dei ricorrenti di adire un giudice [sarebbe] *derivante dall'immunità di giurisdizione* di cui godono in via di principio, nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri delle Nazioni Unite, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite».

⁶⁰ Salvo sempre il limite del rispetto, da parte di tali fonti internazionali, dello *jus cogens*.

⁶¹ Per un'analisi approfondita, in generale, dei modi di integrazione del diritto internazionale nei vari ordinamenti nazionali si rimanda a P.M. Eisemann (cur.), *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Etude de la pratique en Europe*, La Haye, 1996 (ove si segnala in particolare, in più stretto legame con le problematiche qui toccate, il contributo di E. Roucouas, *L'application du droit dérivé des organisations internationales dans l'ordre juridique interne*, p. 39 ss.) ed alla ricerca della "Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto" del Consiglio d'Europa, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Strasbourg, 1993.

A tali fonti fa riferimento G. Cataldi, *Sull'applicazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza nel diritto interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 1998, p. 1022 ss., ricordando come (p. 1024-1026), nell'ambito della «suddivisione degli Stati in tre gruppi» operata «sulla base del sistema usato per l'introduzione delle risoluzioni vincolanti nell'ordinamento interno», «il terzo gruppo di Stati, di sicuro il più numeroso [e comprensivo dell'Italia], richiede per l'incorporazione di ogni risoluzione ... l'emanazione di un atto normativo interno», al quale bisognerà dunque fare riferimento, almeno in via di principio (cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 304), per determinare il "rango interno" delle risoluzioni in questione: nella maggior parte dei casi, verosimilmente, non più che di legge ordinaria (si può anzi ricordare, a questo proposito, come la stessa adesione iniziale dell'Italia all'ONU sia singolarmente avvenuta attraverso una domanda di ammissione – poi accolta dall'Assemblea generale nel 1955 – contenuta in un *atto*, del 7 maggio 1947, *del Ministro degli Esteri*). Ad analoga conclusione, del resto, si deve a maggior ragione giungere anche con riferimento al secondo gruppo di paesi, quello cioè in cui «una legge a carattere permanente prende in considerazione determinate categorie di risoluzioni, di solito *delegando il potere esecutivo* ad emanare gli atti normativi necessari nei singoli casi». Al primo gruppo, «che prevede la ricezione diretta [delle risoluzioni] senza alcuna formalità ulteriore che non sia la pubblicazione ufficiale nella lingua del paese», sono infine ricondotti, «senza possibilità di equivoci», solo i Paesi Bassi, e, sia pure con una «giurisprudenza ... di più incerta lettura», la Francia, in virtù di quanto disposto dall'art. 53 della Costituzione del 1958. «La prassi interna legislativa ed amministrativa – conclude l'A. – è dunque orientata nel suo insieme nel senso di negare l'applicazione delle risoluzioni vincolanti delle organizzazioni internazionali nell'ordinamento interno prima e

Dall'altra parte, tale atteggiamento di incondizionata apertura verso l'esterno⁶² si traduce, verso l'interno, cioè verso gli Stati, nell'attribuzione di una "forza" (se si vuole, di una "forza comunitaria") alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che esse ovviamente, e come si è appena visto, di per sé non avrebbero affatto⁶³: con una sorta di "scavalcamento"⁶⁴, più che dei Governi (che hanno contribuito, in sede di Consiglio, a determinare tale situazione⁶⁵) dei Parlamenti nazionali⁶⁶; nonché – ed il fatto, per le sue implicazioni teoriche e pratiche sembra forse ancor più rilevante – delle singole Corti costituzionali⁶⁷. Più precisamente, per effetto della "intermediazione normativa" comuni-

indipendentemente dall'emanazione di atti di ricezione o di incorporazione. Anche la dottrina si è in prevalenza pronunciata in questo senso [e] la giurisprudenza dei tribunali interni non si discosta, in linea generale, dall'orientamento proprio delle autorità legislative ed amministrative». Riconosce che «la prassi italiana, al pari di quella della maggioranza degli altri paesi, è orientata nel senso dell'adozione di singoli atti di esecuzione per ciascuna decisione di organo internazionale, vincolante» B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 319. V. anche, per una ricostruzione più ampia di quest'ultima prassi, M. Mancini, *Sull'attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. internaz.*, 2000, p. 1027 ss.

Appare ancor più criticabile, alla luce di tali considerazioni, il problematico passaggio della sentenza (punto 343) in cui il Tribunale discutibilmente ricollega «la limitazione del diritto dei ricorrenti di adire un giudice» alla asserita «immunità di giurisdizione di cui godono in via di principio, nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri delle Nazioni Unite, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza» (e cfr., a questo riguardo, il punto 225 riportato alla nota 59).

⁶² Atteggiamento fatto proprio dal giudice comunitario: o meglio, fatto proprio dalle istituzioni politiche, e avallato dal Tribunale.

⁶³ Illuminante, a questo proposito, il punto 137 della sentenza T-315/01: «Il ricorrente aggiunge che contro di lui sono state disposte anche misure nazionali ... nel Regno Unito ... misure di cui avrebbe contestato la legittimità davanti al giudice. [E]gli avrebbe presentato un ricorso di annullamento (*judicial review*) avverso il provvedimento di congelamento dei suoi capitali disposto dal Ministero delle Finanze britannico. In occasione di un'udienza preliminare tenutasi nell'ambito di tale procedimento, il giudice adito della causa avrebbe dichiarato che il motivo relativo all'illegittimità di tale provvedimento non era manifestamente privo di qualunque fondamento *in diritto nazionale*. Tuttavia, il governo del Regno Unito avrebbe sostenuto che, a causa dell'effetto diretto del diritto comunitario, il procedimento aperto dal ricorrente a livello nazionale era irrilevante a meno che egli non vincesses la causa anche rispetto al regolamento impugnato».

Si vedano anche, in dottrina, le osservazioni di A. Lang, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, cit. 42. L'Autrice sottolinea in particolare l'importanza, in tale contesto, «della diretta applicabilità degli atti comunitari, delle loro condizioni di applicazione e interpretazione uniformi in tutti gli Stati, nonché del potere della Corte di giustizia di conoscere della violazione del diritto comunitario». «Quando le sanzioni decise dalle NU sono recepite con atto comunitario», prosegue, «gli Stati debbono rispettare gli obblighi nascenti dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza a un duplice titolo: per la forza vincolante di tali risoluzioni nell'ordinamento delle Nazioni Unite, e per il generale obbligo di uniformarsi al diritto comunitario». Ancora, in nota: «Un'esecuzione delle sanzioni attraverso atto comunitario dovrebbe tradursi in un rafforzamento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite [giacché, mentre normalmente] l'eventuale inosservanza [delle misure decise dal Consiglio di sicurezza] da parte degli Stati non [è] sanzionabile, salvo il ricorso ad ulteriori misure *ex art.* 41 della Carta ... [s]e le sanzioni sono riprese con atto comunitario, la Commissione è competente a vegliare sul rispetto delle stesse, e la Corte di giustizia può conoscere degli inadempimenti».

⁶⁴ Cfr., per una riflessione per certi versi analoga, B. Conforti, *Le sanzioni CEE contro l'Argentina e la loro legittimità alla luce del diritto comunitario*, in N. Ronzitti, *La questione delle Falkland-Malvinas nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 45.

⁶⁵ V. quanto ricordato nel terzo paragrafo di questo scritto.

⁶⁶ Si ricorda che lo stesso Parlamento europeo non ha svolto alcun ruolo significativo nella vicenda, avendosi a che fare con atti adottati dal Consiglio o dalla Commissione.

Con riferimento al *potenziale* (ma in questo modo "eluso") ruolo dei parlamenti nazionali, merita senz'altro di essere segnalato il punto 203 della sentenza T-306/01, in cui, ricapitolando quanto esposto dai ricorrenti, si ricorda come, proprio «in Svezia, ... un progetto di legge di attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza 28 settembre 2001, 1373 (2001), che prevede tra l'altro il congelamento dei capitali delle persone ed entità che commettono o tentano di commettere atti terroristici, li facilitano o vi partecipano, sarebbe stato ritirato dal governo dopo che il *Lagrådet* (Consiglio legislativo) aveva fatto notare che ogni decisione di congelamento dei beni dev'essere presa dal Ministero pubblico ed essere sottoposta ad un controllo giurisdizionale».

⁶⁷ E dunque in fondo, indirettamente, delle stesse Costituzioni.

taria, delle Corti costituzionali sembra eluso – *senza essere “controbilanciato” a livello europeo*⁶⁸ – l’ordinario e generale sindacato di conformità al testo costituzionale⁶⁹, nella sua interezza⁷⁰.

Il tutto, si badi, in un quadro in cui – come si è visto esaminando i profili attinenti al vizio di incompetenza dei regolamenti in questione – dell’intervento comunitario è alquanto faticoso sostenere la legittimità, e ancor più difficile immaginare la doverosità.

6. – Conclusioni propositive.

Le critiche mosse all’operato (del Consiglio di sicurezza e) degli organi comunitari non vogliono, ovviamente, contestare l’opportunità di un ruolo forte (delle Nazioni Unite e) dell’UE nella politica, e nella tutela della sicurezza, internazionale (ruolo che, al contrario, si auspica fermamente per vari motivi, non solo contingenti). Si vuole invece richiamare l’attenzione sul rischio che si perpetuino o si allarghino alcune pericolose “smagliature” nell’importante trama giuridica (e politica) che lega gli Stati europei tra loro e agli altri, nell’articolazione fra i diversi ordinamenti.

Quali soluzioni, dunque, per ricucire, coi fili mancanti (tra cui, in particolare, quello del controllo del rispetto dei diritti fondamentali), tali smagliature?

In ordine di preferibilità (e non di realizzabilità), e per cenni sommari⁷¹, si può immaginare:

a) la sottoposizione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza (almeno in casi come quello in questione, non riconducibili, se non con inquietante equivoco, al paradigma della *political question*) a sindacato giurisdizionale nell’ambito del sistema ONU⁷²;

⁶⁸ Come accadrebbe invece qualora non fosse stata negata la possibilità di verificare il rispetto dei principi generali del diritto comunitario e, quindi, delle tradizioni costituzionali comuni. È qui, ci pare, la chiave di volta di tutta l’intricata vicenda.

⁶⁹ Sulla configurabilità senz’altro di tale sindacato cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1999, p. 321: «È inutile precisare ... che, così come i trattati, così pure le norme prodotte dalle organizzazioni internazionali non si sottraggono al controllo di costituzionalità»: da esercitarsi in concreto – è appena il caso di aggiungere – sugli atti interni di adattamento.

⁷⁰ Al di là delle *intenzioni* del giudice comunitario, e in genere del punto di vista del “suo” ordinamento, sembrerebbe invece rimanere intatta, per evidenti ragioni di coerenza, la possibilità di invocare e tutelare quella più ristretta categoria di principi e diritti costituzionali integrante i c.d. “controlimiti” alle limitazioni di sovranità ammissibili ex art. 11 Cost. Sarebbe infatti incoerente, ed anzi paradossale, negare tale possibilità nei confronti delle norme comunitarie impugnate, per il fatto che esse corrispondono integralmente alle prescrizioni delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Ciò implicherebbe l’inverosimile riconoscimento, *nell’ordinamento costituzionale interno*, di una *prevalenza assoluta* di tali risoluzioni (e del relativo ordinamento), affermata sì dal Tribunale ma, si badi, sempre e solo *sul piano dell’ordinamento internazionale* (e salvo il rispetto dello *jus cogens*). E un simile riconoscimento, da un lato, apparirebbe in stridente dissonanza con la collocazione finora riservata a tali fonti in Italia, come nella maggior parte degli altri Paesi; dall’altro, risulterebbe appunto paradossale ove si confrontino – in sé (struttura, funzioni, garanzie) e nei loro rispettivi rapporti con l’ordinamento nazionale – l’ordinamento delle Nazioni Unite e quello comunitario, ben più evoluto sotto tutti gli aspetti.

L’importanza dell’intervento delle singole Corti costituzionali non verrebbe meno, infine, neppure nell’ipotesi estrema in cui un dato ordinamento nazionale dovesse riconoscere, anche sotto il profilo interno, la prevalenza delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza rispetto ad ogni altra norma (anche costituzionale, e anche super-costituzionale). Pure in questa improbabile ipotesi, infatti, resterebbe impregiudicata l’esigenza di verificare che le risoluzioni in questione non si pongano in contrasto con lo *jus cogens* (su tale punto cruciale, così A. Lang, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza* cit., p. 23: «Nel caso in cui ritenga che il Consiglio di sicurezza abbia adottato un atto *ultra vires*, ogni singolo Stato è competente ad accertare, con effetto limitato al suo caso, se l’atto è viziato». Cfr. anche B. Conforti, *Le Nazioni unite*, Padova, CEDAM, 2000, p. 302 ss.; in senso difforme, S. Marchisio, *L’ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 194). La delicatezza di un simile giudizio, ove se ne presentasse la necessità, non sarebbe inferiore alla sua importanza: per così dire, ogni “granello” di competenza (giudiziaria) al riguardo appare come un bene costituzionalmente prezioso, e la sua spettanza e allocazione istituzionale una questione decisiva.

⁷¹ E salva restando la non alternatività di alcune almeno tra tali soluzioni.

⁷² Sui problemi relativi all’accertamento dell’illiceità degli atti del Consiglio di sicurezza cfr. tra gli altri A. Lang, *Le risoluzioni*, cit., p. 21 ss., G. Gaja, *Quale conflitto fra obblighi negli affari relativi all’incidente aereo di Lockerbie?*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, p. 374 ss.; E. Sciso, *Può la Corte internazionale di giustizia rilevare l’invalidità di una decisione del Consiglio di sicurezza?*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, p. 369 ss.

b) una diversa, più coraggiosa e forse più responsabile⁷³ presa di posizione della Corte di giustizia⁷⁴, nel senso della necessaria tutela dei “diritti fondamentali europei”⁷⁵, che potrebbe ad esempio realizzarsi, in sede giurisdizionale, attraverso l’affermazione dell’ammissibilità di ricorsi *effettivi*, rispettosi dei diritti di difesa, e suscettibili di sfociare – a seguito di un controllo “a tutto tondo” – in un annullamento, *in parte qua*, dei regolamenti comunitari attuativi delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, su istanza dei soggetti colpiti dalle relative previsioni⁷⁶;

c) lo spostamento della questione presso la Corte europea dei diritti dell’Uomo. In questa prospettiva si può riflettere sulla sentenza di quest’ultima del 30 giugno 2005, n. 45036/98, caso *Bosphorus*⁷⁷ (relativa alla medesima controversia su cui si era espressa in via pregiudiziale la Corte di giustizia, rigettando le censure del ricorrente, con decisione del 30 luglio 1996, in causa C-84/95)⁷⁸. In tale sentenza, come è noto, la Corte di Strasburgo ha affermato di non poter⁷⁹ entrare nel merito di questioni che coinvolgono atti della Comunità europea, *a meno che* sia *in concreto* riscontrabile una insufficienza *manifesta* del sistema comunitario di protezione dei diritti, che (solo) *presuntivamente* (e astrattamente) è considerato “equivalente” a quello CEDU⁸⁰. Anche prescindendo

All’incremento di garanzie sul piano istituzionale-procedurale dovrebbe peraltro fare riscontro un analogo passo avanti sul piano normativo-sostanziale, data l’inadeguatezza parametrica dello *jus cogens* non scritto, specialmente dove questo sia ricostruito in termini restrittivi. In questo senso non si può fare a meno di pensare al ruolo che potrebbe svolgere la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 10 dicembre 1948, a cui del resto ha fatto riferimento, come si è visto, lo stesso Tribunale comunitario, utilizzandola, in maniera non equivoca, quale fonte (almeno rivelatrice) di norme imperative del diritto internazionale generale (v. punti 292 e 293), salvo a fornirne poi, nel merito delle relative previsioni, una interpretazione alquanto riduttiva.

In un’ottica diversa (ovviamente non incompatibile, ma semmai complementare), che apre a più ampie prospettive cui qui peraltro si può dedicare solo un cenno, meritano di essere ricordate, da un lato, la più generale esigenza di “democratizzazione” della struttura decisionale delle Nazioni Unite (esigenza che potrebbe anche ricondursi, sia pure con la massima cautela terminologico-concettuale, a quella di una maggiore “costituzionalizzazione” dell’ONU); dall’altro, l’opportunità, sempre più spesso evidenziata, di una presenza e di un ruolo istituzionale diretto dell’Unione europea nella “fase ascendente” delle decisioni del Consiglio di Sicurezza, e in genere nell’ambito delle Nazioni Unite: una ipotesi, forse non priva di una sua logica, ma oggi inimmaginabile se non forse nel lunghissimo periodo (presupponendo negli altri continenti una serie di sviluppi politici di difficile realizzabilità) è quella di una redistribuzione dei seggi permanenti nel Consiglio su base “regionale”, e “paritaria”; di più breve periodo, anche se essa pure problematica, è la prospettiva della “semplice” assegnazione di un seggio, *rebus sic stantibus*, all’UE.

⁷³ Rispetto a quella del Tribunale di primo grado.

⁷⁴ Da adottarsi, eventualmente, in via particolare e provvisoria, indicandone esplicitamente le ragioni nella mancanza di un controllo equivalente “alla fonte”, e nell’insufficienza del parametro dello *jus cogens*.

⁷⁵ I quali peraltro, e come ovvio, non confliggono affatto con le reali esigenze della sicurezza internazionale.

⁷⁶ Una via ulteriore potrebbe essere percorsa laddove la Corte, per un verso, facesse propria l’impostazione generale del Tribunale, ma, per l’altro, utilizzasse in maniera più incisiva il parametro dello *jus cogens*, attraverso non tanto una sua diversa ricostruzione (che, alla luce delle evidenziate aperture del Tribunale, non pare necessaria), quanto piuttosto una più rigorosa verifica del suo rispetto da parte delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

⁷⁷ Cfr. al riguardo, tra i primi commenti, F. Schorkopf, *The Judgment of the European Court of Human Rights in the Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm v Ireland*, in *German Law Journal*, 2005 (nonché in www.germanlawjournal.com); G. Repetto, *La Corte di Strasburgo e il sindacato sugli atti comunitari: al solange non c’è mai fine?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; A. M. Romito, *Il caso Bosphorus e il principio di protezione equivalente dei diritti fondamentali tra CEDU e diritto comunitario*, in www.sudineuropa.net; E. Cannizzaro, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell’Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *Riv.dir.internaz.*, 2005.

⁷⁸ E cioè, in sintesi (e per quanto ci interessa): lamentata lesione dei diritti fondamentali in connessione al sequestro – operato nel 1993 dalle autorità irlandesi, in (controversa) applicazione di norme (generali e astratte) di un regolamento comunitario a sua volta attuativo di misure di *embargo* previste dal Consiglio di sicurezza nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia – di un aereo mobile di proprietà della compagnia jugoslava di bandiera ma in uso all’impresa ricorrente (turca) in virtù di un contratto di noleggio stipulato precedentemente, in condizioni non sospette (ed il cui canone veniva versato da tale impresa su un conto che, nell’ambito dell’*embargo*, era stato già bloccato).

⁷⁹ Ma forse bisognerebbe dire: “voler”.

⁸⁰ Più precisamente, secondo quanto precisato dal giudice, la “equivalenza” della protezione offerta dai due sistemi è presunta in virtù della «comparabilità», se non «identità», riscontrabile normalmente fra i livelli di tutela offerti dal sistema comunitario e da quello CEDU; ma la Corte di Strasburgo resta comunque (a maggiore o minore “distanza”) garante dell’effettivo rispetto della tutela imposta dalla CEDU, e quindi dell’effettiva equivalenza ad essa, *in concreto*, della tutela comunitaria, ove quella presunzione si assuma di fatto, e peraltro “manifestamente”, smentita (nel caso *Bo-*

dall'ipotesi di un mutamento, in senso più rigoroso e garantistico, di tale (assai diplomatica, ma giuridicamente discutibile) impostazione⁸¹, un ricorso a Strasburgo da parte dei soggetti “delusi” dal giudice comunitario parrebbe trovare in questo precedente più di un elemento di sostegno. A far ritenere che, pur nell'ambito del peculiare quadro ivi⁸² delineato, la Corte dei diritti dell'uomo potrebbe accogliere un ricorso contro (gli Stati in quanto responsabili per) regolamenti CE del tipo di quelli esaminati in questo lavoro, che fossero stati “assolti” dal giudice comunitario, sembrano infatti sospingere, da una parte, le peculiarità stesse di siffatti regolamenti⁸³ e della relativa vicenda, anche processuale⁸⁴; e, dall'altra, la circostanza che la sentenza del 30 giugno 2005 ha esplicitamente precisato che il giudizio di equivalenza non deve essere compiuto solo con riferimento alla disciplina “sostanziale” dei diritti, ma anche avendo riguardo alle effettive possibilità processuali attraverso cui far valere la relativa tutela. E, a questo proposito – tralasciando le possibili perplessità sulla valutazione espressa in tale sentenza, per cui in via generale l'ordinamento comunitario, attraverso il giudizio di annullamento, il rinvio pregiudiziale e il giudizio di responsabilità extra-contrattuale, garantirebbe rimedi in grado di sopperire all'assenza di un generalizzato ricorso diretto e di superare il “test” dell'equivalenza – sembra di notevole rilievo il fatto che, nei casi (non) affrontati dalle sentenze T-306/01 e T-315/01, anche tale minore strumentario giurisdizionale sia risultato, in concreto, “svuotato”⁸⁵, in conseguenza degli angusti limiti al proprio sindacato che il Tribunale ha ritenuto di porre.

d) l'attivazione, da parte di qualche più intransigente Corte costituzionale, di quell' “interruttore di emergenza” che, pur sotto la polvere del non uso⁸⁶, reca la scritta “controlimiti”⁸⁷: interruttore

sphorus, in particolare, la “manifesta insufficienza” della protezione comunitaria è stata, forse un po' troppo frettolosamente, esclusa dalla Corte).

⁸¹ Ipotesi forse non peregrina, anche alla luce della *concurring opinion* dei giudici Rozakis, Tulkens, Traja, Botocchurova, Zagrebelsky e Garlicky, e di quella del giudice Ress.

⁸² Nonché nella precedente giurisprudenza CEDU in tema di sindacato sugli atti comunitari e, per così dire, di rapporti con la Corte di giustizia.

⁸³ Si pensa tra l'altro alla circostanza che essi non contengono (come invece avveniva nella vicenda *Bosphorus*) norme che delineano, in termini generali e astratti, una fattispecie alla quale sarà poi compito delle autorità, *anche giurisdiziarie*, ricondurre o non ricondurre i singoli casi concreti, nell'ambito di procedure nelle quali sono garantite la possibilità di difesa, l'imparzialità e la professionalità del decidente, etc.; ma all'opposto individuano direttamente (e sulle assai poco trasparenti basi che si sono viste sopra), con nomi e cognomi, i destinatari delle “sanzioni”.

⁸⁴ Sotto questo profilo, non può non ricordarsi come nella decisione del 21 settembre 2005 il Tribunale abbia espressamente ritenuto irrilevante «il fatto che siano menomati i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario» (tra cui figurano – è appena il caso di segnalarlo –, ai sensi dell'art. 6 c. 2 del Trattato UE, in primo luogo proprio i diritti riconosciuti dalla CEDU).

⁸⁵ Per vero, la via del giudizio di responsabilità extra-contrattuale non ci risulta essere stata percorsa, ma non sembra che essa avrebbe potuto portare a risultati diversi, e migliori, per i ricorrenti.

⁸⁶ Ma v. la recente e problematica sentenza *del Consiglio di Stato*, sez. V, dell'8 agosto 2005, n. 4207 (su cui, tra i primi, A. Ruggeri, *Le pronunzie della Corte costituzionale come “controlimiti” alle cessioni di sovranità a favore dell'ordinamento comunitario?*, in www.forumcostituzionale.it). Si può inoltre ricordare il saltuario “spolveramento” di tale interruttore, utile ad evitare il definitivo inceppamento del meccanismo, che alcune Corti costituzionali, tra cui quella italiana, hanno svolto mediante i ripetuti e pur solo ipotetici richiami alla possibilità di ricorrere ad esso (sulla stessa linea, sembra da menzionare il recente utilizzo, a grandi linee, della categoria concettuale dei controlimiti da parte dei giudici costituzionali francese e spagnolo: cfr. le decisioni del *Conseil constitutionnel* del 10 giugno, del 1 luglio e del 19 novembre 2004, e quella del *Tribunal Constitucional* del 13 dicembre 2004).

⁸⁷ Sembra degno di essere ricordato, a questo riguardo, che proprio al «diritto del singolo alla tutela giurisdizionale, [compreso] tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2» (e cioè esattamente al profilo centrale della vicenda qui considerata) faceva riferimento la nostra Corte nella storica sentenza del 27 dicembre 1965, n. 98, da cui ha tratto origine la nota ricostruzione concettuale volta alla salvaguardia, nei confronti della Comunità europea, dei principi supremi e dei diritti fondamentali del nostro ordinamento. Cfr. F. Gabriele, A. Celotto, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, Bari, Cacucci Editore, 2001, p. 147 ss., dove si ricorda inoltre come nell'unico caso in cui la Corte sia entrata nel merito di una possibile violazione comunitaria di tali principi e diritti (sent. 21 aprile 1989, n. 232) fosse in discussione (con ulteriore, forse non insignificante, coincidenza) il rispetto dell'art. 24 Cost., e precipuamente del «principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale di assicurare *a tutti e sempre*, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio».

che, in casi come quelli di specie, non sembra da ritenere inutilizzabile solo perché, “alle spalle” della Comunità/Unione, vi sarebbe in questo caso il Consiglio di sicurezza⁸⁸. Come si è accennato, infatti, risulterebbe paradossale che a tale strumento di “autodifesa giuridica” – mantenuto fermo nei rapporti con un ordinamento comunitario sicuramente più strutturato sotto il profilo sia delle cessioni di sovranità sia delle garanzie politiche e giuridiche, normative e giurisdizionali (ordinamento in una parola, che in questo specifico contesto non si esita a utilizzare, più “costituzionalizzato”) – si ritenesse invece di dover rinunciare nei rapporti (diretti o anche indiretti) con l’ordinamento delle Nazioni Unite, specie in relazione ai possibili “abusi” che, in assenza di meccanismi giuridici, oltre che politici, adeguati ai cangianti poteri esercitati⁸⁹, tale ordinamento sembrerebbe tollerare.

⁸⁸ Resta poi su un piano di mero fatto, che non riguarda ricostruzioni del genere, la circostanza che dietro alla precisa configurazione delle risoluzioni in questione (ed è questa, e non certo l’obiettivo perseguito, e nemmeno la generale strategia repressiva da esse prescelta, a destare perplessità sul piano giuridico) si stagi soprattutto la forza militare e politica degli Stati Uniti.

⁸⁹ Osserva ad esempio G. Castaldi, *Sull’applicazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza nel diritto interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 1998, p. 1027, che «le risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza ... più recenti ... tendono ad ampliare la sfera delle situazioni rilevanti per il cap. VII della Carta». Significative anche le successive affermazioni (p. 1030), inserite in un diverso e più ampio contesto ma in qualche modo riferibili anche alla nostra specifica problematica: «accade così che vengano attribuiti poteri di polizia internazionale senza la contemporanea e parallela attribuzione dei poteri di giurisdizione necessari e senza, in particolare, alcun collegamento con il sistema sanzionatorio dell’ordinamento dello Stato che agisce. Viene a prodursi, di conseguenza, una preoccupante lacuna normativa». Ancor più calzante la notazione (p. 1035) secondo cui «[I]ncidenza sempre maggiore delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza sia nell’ordinamento internazionale sia, di conseguenza, negli ordinamenti interni non è stata finora accompagnata da un parallelo aumento di possibilità di controllo giudiziario della sua attività [come emerge, p]er quanto riguarda l’ordinamento internazionale ... [da]l dibattito che si è acceso sui rapporti tra Consiglio e Corte internazionale di giustizia, soprattutto dopo le ordinanze emesse dalla Corte nel caso *Lockerbie* [in data 14 aprile 1992]». In proposito, tra gli altri, v. G. Gaja, *Quale conflitto fra obblighi negli affari relativi all’incidente aereo di Lockerbie?*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, p. 374 ss; E. Sciso, *Può la Corte internazionale di giustizia rilevare l’invalidità di una decisione del Consiglio di sicurezza?*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, p. 369 ss; L. Condorelli, *La Corte internazionale di giustizia e gli organi politici delle Nazioni Unite*, in *Riv. dir. internaz.*, 1994, 897 ss.; nonché F. Salerno (cur.), *Il ruolo del giudice internazionale nell’evoluzione del diritto internazionale e comunitario*, Padova, CEDAM, 1995, ed ivi, in particolare, L. Ferrari Bravo, *A proposito dei rapporti tra Corte internazionale di giustizia e Consiglio di sicurezza*, p. 225 ss.