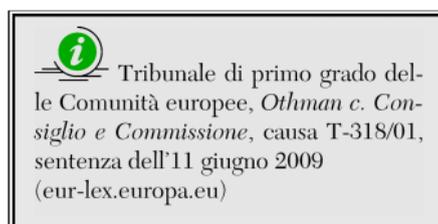


DIRITTI CIVILI E POLITICI

Ancora sui rapporti tra ONU e CE in materia di lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali: la sentenza del Tribunale di primo grado nel caso Othman

Con l'adozione, giorno 11 giugno 2009, della sentenza relativa al caso Omar Mohammed Othman, il Tribunale di primo grado delle Comunità europee è tornato ad occuparsi del rispetto dei diritti fondamentali nell'attuazione, da parte delle istituzioni comunitarie, delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU in materia di lotta al terrorismo.



Invero, il caso presenta problemi giuridici analoghi (ma forse sarebbe più corretto dire: identici) a quelli sollevati dai casi Kadi e Al Barakaat International Foundation, sui quali si sono pronunciati, inizialmente, lo stesso Tribunale di primo grado, con le sentenze del 21 settembre 2005, e, successivamente, la Corte di giustizia, con la sentenza del 3 settembre 2008. Anche nel caso Othman, infatti, l'atto comunitario impugnato è il regolamento del Consiglio, del 27 maggio 2002, n. 881, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani, e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001. Analoghi a quelli proposti nei casi Kadi e Al Barakaat sono, inoltre, i motivi di ricorso. In particolare, per quanto riguarda il motivo relativo alla violazione dei diritti fondamentali, analoghi sono gli argomenti avanzati dal ricorrente per chiedere l'annullamento del suddetto regolamento nella parte che lo riguarda. Lo stesso Tribunale, peraltro, rileva che "il ricorrente si trova in una situazione di fatto e di diritto del tutto analoga a quella dei ricorrenti nelle cause che hanno dato origine alla sentenza Kadi della Corte" (cfr. il punto 82 della sentenza).

Com'è noto, con la sentenza del 3 settembre 2008 la Corte ha radicalmente modificato le soluzioni date dal Tribunale, con le sentenze del 21 settembre 2005, alle questioni poste dai suddetti casi. I tratti caratterizzanti del modello delineato nel 2005 dal Tribunale erano costituiti dall'obbligo, per la Comunità, di attuare le risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza e dalla conseguente limitazione strutturale all'esercizio, da parte dei giudici comunitari, del sindacato di legittimità sui regolamenti attuativi delle suddette risoluzioni, con riferimento ai diritti fondamentali. Queste, peraltro, potevano formare oggetto di scrutinio di legittimità, ma

Diritti umani e diritto internazionale

esclusivamente sotto il profilo della loro compatibilità con il diritto internazionale cogente. Con la sentenza del 2008, invece, la Corte, sulla base di una visione marcatamente dualista dei rapporti tra ordinamento delle Nazioni Unite e ordinamento comunitario, riafferma il valore che i diritti fondamentali hanno in quest'ordinamento, sia sul piano sostanziale che strumentale, stabilendo che l'atto comunitario attuativo di una risoluzione del Consiglio di sicurezza, come gli altri atti della Comunità, resta sottoposto al rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento comunitario e alla giurisdizione dei giudici di quest'ordinamento, i quali potranno, ove ricorrano le circostanze, dichiararne l'illegittimità.

Con la sentenza in esame il Tribunale si uniforma alla giurisprudenza della Corte. Esso esercita lo scrutinio di legittimità su un regolamento (n. 881/2002) adottato per dare attuazione a decisioni del Consiglio di sicurezza, accerta la violazione di taluni diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento comunitario e decide l'annullamento del regolamento impugnato nella parte riguardante il ricorrente.

Per quanto riguarda l'accertamento dell'illegittimità dell'atto impugnato nella parte riguardante il ricorrente, l'allineamento alla sentenza della Corte è manifesto. Il Tribunale, infatti, rileva la violazione ai danni del ricorrente dei diritti di difesa (in particolare quello al contraddittorio), del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, nonché del diritto di proprietà. Esso perviene a queste conclusioni seguendo argomentazioni identiche a quelle utilizzate dalla Corte nella sentenza Kadi e facendo di volta in volta puntuale riferimento ai relativi passaggi di questa sentenza.

Per quanto attiene alle conseguenze dell'accertamento dell'illegittimità dell'atto impugnato, invece, l'allineamento alla sentenza Kadi della Corte non è immediatamente percepibile. Anzi, ad una osservazione superficiale sembra che il Tribunale si discosti dalla soluzione adottata dalla Corte. Infatti, mentre questa annulla il regolamento controverso nella parte riguardante il Kadi e la Al Barakaat, ma ne conserva l'efficacia per un breve periodo (tre mesi), al fine di consentire alle istituzioni comunitarie di adottare un nuovo atto seguendo procedure che non violino i sopraindicati diritti, il Tribunale, respingendo un'espressa richiesta in tal senso del Consiglio, rifiuta di mantenere per un breve periodo l'efficacia dell'atto nella parte riguardante Othman.

Invero, il contrasto è solo apparente. Come si è avuto modo di rilevare, infatti, la composizione in concreto dei valori e delle esigenze in presenza appare la linea giurisprudenziale che la Corte indica nella sentenza Kadi per la soluzione dei problemi cui può dare luogo, dal punto di vista del rispetto dei diritti fondamentali, l'attuazione da parte delle istituzioni comunitarie delle risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza, in particolare, di quelle in materia di lotta al terrorismo internazionale (rinvio su questo punto alle osservazioni da me svolte in "Attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza contro il terrorismo e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia relativa ai casi Kadi e Al Barakaat", in questa Rivista 2009, p. 55 ss., e in particolare p. 77 ss.).

A ben vedere, anche il Tribunale, nella sentenza in esame, decide il caso ad

esso sottoposto, compresa la questione delle conseguenze dell'accertamento dell'illegittimità dell'atto impugnato, attraverso il bilanciamento in concreto dei valori e delle esigenze in gioco. Nel compiere tale operazione esso esplicitamente prende in considerazione, da una parte, la necessità di non arrecare pregiudizio alle misure antiterrorismo stabilite dal regolamento, dall'altra, l'incidenza che tali misure possono avere sui diritti e le libertà del ricorrente (cfr. il punto 99 della sentenza). Tale bilanciamento, tuttavia, porta il Tribunale, come si è detto, a respingere la richiesta del Consiglio, decidendo di non mantenere, per un breve periodo di tempo, l'efficacia del regolamento impugnato nella parte riguardante il ricorrente. Il Tribunale perviene a questa decisione sulla base di due argomenti tratti da altrettante circostanze che differenziano il caso di specie da quello deciso dalla Corte nella sentenza Kadi.

Esso rileva che in base all'art. 60, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, le decisioni del Tribunale che annullano un regolamento producono effetti soltanto a decorrere dalla scadenza del termine previsto dall'art. 56, primo comma, dello stesso Statuto, oppure, in caso di impugnazione, a decorrere dal rigetto di quest'ultima. Il Consiglio, precisa il Tribunale, "dispone pertanto, in ogni caso, di un termine minimo di due mesi, aumentato del termine in ragione della distanza di dieci giorni, a partire dalla notifica della presente sentenza, per porre rimedio alle violazioni constatate adottando, qualora necessario, una nuova misura restrittiva nei confronti del ricorrente". In questa circostanza il Tribunale individua un elemento che differenzia il caso di specie da quello oggetto della sentenza Kadi della Corte, "la quale aveva forza esecutiva di pieno diritto ai sensi dell'art. 244 CE" (cfr. il punto 98 della sentenza).

Tuttavia, l'argomento di maggiore interesse, quello esposto per primo dal Tribunale, riguarda l'esistenza stessa della sentenza Kadi della Corte e il tempo trascorso della sua emanazione. Nel respingere la richiesta del Consiglio di conservare per un breve periodo l'efficacia del regolamento impugnato, il Tribunale rileva che "il periodo già trascorso dal momento della pronuncia della sentenza Kadi della Corte, il 3 settembre 2008, supera abbondantemente il limite massimo di tre mesi a decorrere dalla data di pronuncia di tale sentenza che la Corte ha ritenuto ragionevole al fine di consentire al Consiglio di porre rimedio alle violazioni constatate nella fattispecie, tenuto conto della rilevante incidenza delle misure restrittive in questione sui diritti e sulle libertà degli interessati" (cfr. il punto n. 96 della sentenza). Più avanti, il Tribunale, pur ammettendo che il suddetto periodo era stato fissato dalla Corte con esclusivo riferimento al Kadi ed alla Al Barakaat International Foundation, afferma: "... il Consiglio non poteva ignorare che il caso del ricorrente, del tutto analogo (v. punto 82, supra) esigeva la medesima reazione da parte sua" (cfr. il punto n. 97 della sentenza – corsivo aggiunto). Il Consiglio, cioè, a seguito della sentenza Kadi della Corte, per mantenere i provvedimenti contemplati dal regolamento impugnato, avrebbe dovuto adottare le medesime misure correttive prese con riferimento al Kadi ed alla Al Barakaat anche con riguardo a Othman e a tutti coloro i quali si tro-

Diritti umani e diritto internazionale

vavano nella medesima situazione. Esso avrebbe dovuto adottare, cioè, misure finalizzate a illustrare al ricorrente le motivazioni sulla base delle quali erano stati adottati nei suoi confronti i provvedimenti stabiliti dall'atto impugnato e a dargli la possibilità di far valere le sue osservazioni al riguardo.

Com'è evidente, per varie ed ovvie ragioni, dalla sentenza Kadi non discende direttamente e formalmente, in capo alle istituzioni comunitarie, un obbligo di adottare tali misure correttive con riguardo a Othman e agli altri soggetti che si trovino nella medesima situazione. Un obbligo in tal senso deriva, piuttosto, sul presupposto che si vogliano mantenere i provvedimenti contemplati dall'atto impugnato, dagli stessi principi di diritto comunitario in materia di diritti fondamentali di cui la sentenza della Corte ha accertato la violazione con riferimento specifico al Kadi ed alla Al Barakaat. La mancata adozione di queste misure, dunque, si pone in contrasto con i suddetti principi ed entra in linea di conto nella composizione in concreto dei valori e delle esigenze in presenza, che, come abbiamo detto, i giudici comunitari devono compiere per risolvere i problemi, relativi al rispetto dei diritti fondamentali, derivanti dall'attuazione da parte delle istituzioni comunitarie delle decisioni del Consiglio di sicurezza.

L'esigenza di adottare le misure in questione anche con riguardo a Othman e a tutti coloro che si trovano in una situazione comparabile a quella del Kadi e della Al Barakaat, peraltro, è espressamente condivisa sia dal Consiglio (il convenuto), che dalla Commissione (la posizione processuale della Commissione è mutata nel corso del procedimento: da convenuto a interveniente). Entrambe le istituzioni, infatti, hanno riconosciuto che, in seguito alla sentenza Kadi della Corte, era divenuto necessario illustrare al ricorrente le motivazioni dei provvedimenti adottati nei suoi confronti, dargli la possibilità di far valere le sue osservazioni al riguardo e considerare queste ultime prima di adottare nei suoi confronti una nuova decisione di congelamento dei capitali (cfr. i punti 71 e 73 della sentenza).

Come rileva lo stesso Tribunale (cfr. il punto 97 della sentenza), inoltre, il Consiglio e la Commissione avevano dichiarato di aver già "intrapreso talune azioni, in particolare presso il comitato delle sanzioni, al fine di adeguare i procedimenti comunitari di congelamento dei capitali ai principi enunciati dalla Corte" nella sentenza Kadi (si vedano i punti 72 e 73 della sentenza).

Invero, la reale portata della pronuncia del Tribunale può essere pienamente compresa soltanto se si tiene ben presente che il caso in esame si colloca nell'ambito di un fenomeno pluriordinamentale e di rapporti tra istituzioni internazionali. Infatti, dalle ultime circostanze riportate risulta che la mancata adozione di misure idonee a porre rimedio alla situazione del ricorrente, nonché degli altri soggetti che si trovano nella medesima condizione del Kadi e della Al Barakaat, sarebbe da ricondurre non già all'inerzia delle istituzioni comunitarie, bensì alla lentezza (o forse alle resistenze) del Comitato delle sanzioni. Se si tiene conto di ciò, appare evidente che il Tribunale, pur 'condannando' formalmente il Consiglio, si indirizza (indirettamente e) sostanzialmente al Comitato per le sanzioni e a quello che potremmo definire 'l'innominato' della sentenza Othman: il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Posto che l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza da parte degli Stati membri della CE necessita dell'adozione di atti delle istituzioni comunitarie e che queste ultime sono tenute al rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo, il Tribunale, con la sentenza in esame, implicitamente stabilisce il principio per cui, nel bilanciamento degli interessi in presenza, la piena garanzia da parte dei giudici comunitari del valore della sicurezza e della lotta efficace al terrorismo internazionale, nonché dell'esigenza del rispetto da parte degli Stati membri degli impegni derivanti dall'appartenenza alle Nazioni Unite, sarà correlata alla circostanza che le istituzioni dell'ONU collaborino lealmente e prontamente con quelle comunitarie affinché nell'attività di contrasto al terrorismo vengano rispettati gli standard (minimi) in materia di tutela dei diritti fondamentali desumibili dalla giurisprudenza Kadi.

Pasquale Pirrone