

Il controllo degli organi giurisdizionali, nazionali e comunitari, sulle decisioni in tema di lotta al terrorismo internazionale: è illegittima la decisione delle istituzioni comunitarie che non rispetta il diritto di difesa.

di *Laura Cappuccio*

(8/03/2007)

Con la sentenza T- 228/02 del 12 dicembre 2006, il Tribunale di primo grado della Comunità europea, accogliendo per la prima volta le censure dei ricorrenti, annulla le decisioni delle istituzioni europee in materia di lotta al terrorismo internazionale

I fatti della causa: l'*Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran* è stata inclusa dal Ministro dell'Interno del Regno Unito nell'elenco delle organizzazioni vietate ai sensi del *Terrorism Act* del 2000. Nel settembre del 2001 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adotta una risoluzione in cui si afferma che tutti gli Stati devono provvedere a congelare i fondi e le altre risorse economiche delle persone (e delle entità ad esse appartenenti) che commettono atti di terrorismo, li agevolano o vi partecipano. Ritenendo necessaria un'azione della Comunità al fine di dare esecuzione alla risoluzione dell'ONU, il Consiglio adotta una posizione comune PESC in cui vengono indicati i soggetti coinvolti nelle attività terroristiche e si ordina il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie. Successivamente la deliberazione di politica estera viene recepita in un regolamento fondato sugli artt. 60, 301 e 308 CE.

Solo nel 2002 la ricorrente, dopo che la *Hight Court* britannica respinge il ricorso per cassazione dell'*Organisation des Modjahedines*, individuando come foro competente la Commissione d'appello relativa alle organizzazioni vietate (POAC), si ritrova inserita sia nella posizione comune PESC, che aggiorna l'elenco dei gruppi ed entità ritenuti collegati alle azioni terroristiche, sia nella decisione CE che attua il nuovo regolamento. Il tribunale si trova così a giudicare una fattispecie diversa dalla precedenti in quanto la lista dei presunti associati ad organizzazioni terroristiche, in cui i ricorrenti sono stati inseriti, non è stilata direttamente dalle istituzioni delle Nazioni Unite. La specificazione di cosa debba intendersi per "persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici" e "per atto terroristico" è operata dalla posizione comune PESC n. 2001/931 che, all'art.1, ritiene necessario, al fine di includere dei soggetti nella lista, da aggiornare ogni sei mesi, la circostanza che sia stata adottata una decisione da parte di una autorità competente, o quanto meno che il soggetto coinvolto sia sottoposto ad indagini o ad azioni penali per un atto terroristico, per il tentativo di commetterlo, ovvero per la partecipazione a tale atto o per la sua agevolazione, in base a prove o indizi seri e

credibili. L'autorità competente è un'autorità giudiziaria o, se questa non ha competenza nel settore, un'autorità definita equivalente.

Diversamente dai casi Yusuf, Kadi, Hassan, sono i provvedimenti delle autorità nazionali ad essere alla base della iscrizione di un soggetto nella lista di presunti terroristi. Le istituzioni europee procedono sulla scorta di valutazioni svolte dalle autorità nazionali, *in primis* da quelli di natura giurisdizionale. In questo modo la tutela dei singoli aumenta: il processo di individuazione di un soggetto come presunto associato ad organizzazioni terroristiche si avvale delle autorità giurisdizionali e quindi alle garanzie che nei vari ordinamenti sono collegate al *due process*.

Nella sentenza ritorna il tema, presente già nella giurisprudenza precedente, della violazione del diritto di difesa, dell'obbligo di motivazione, del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Anche l' *Organisation des Modjahedines* (così come in passato i sign. Yusuf, Kadi, Hassan) non ha potuto essere ascoltata prima che fossero irrogate le sanzioni economiche, né ha potuto successivamente far valere il proprio punto di vista, né ha conosciuto gli elementi di prova alla base della decisione. Su tutti e tre questi elementi il Tribunale torna a pronunciarsi, apportando alcune importanti novità.

Il ragionamento dei giudici comunitari parte dalla affermazione che la competenza esercitata non è vincolata, come nel caso del recepimento delle risoluzioni ONU che prevedevano il congelamento dei fondi di soggetti nominativamente designati, senza che fosse consentito alla Comunità alcun meccanismo di riesame. Nell'ambito della risoluzione ONU n. 137 (20021), invece, spetta agli Stati identificare i soggetti da colpire attraverso le sanzioni economiche, secondo le norme del proprio ordinamento giuridico. Il Tribunale si trova così a dover rispondere alla seguente domanda: una volta che la Comunità attrae la competenza a dare seguito alla risoluzione ONU, qual è l'ampiezza del diritto di difesa dei singoli nei confronti di una decisione comunitaria non vincolata? Per il Tribunale il procedimento che conduce ad una misura di congelamento dei fondi si svolge su due livelli, nazionale e comunitario; l'autorità nazionale competente (che dovrebbe essere, in linea di principio, un'autorità giurisdizionale) deve adottare nei confronti del soggetto un provvedimento, e, se tale provvedimento riguarda l'avvio di inchieste o di azioni penali, deve essere giustificato da prove o indizi seri e credibili. Solo successivamente il Consiglio, sulla base di informazione precise e di elementi di prova, include, con una votazione all'unanimità, il soggetto nell'elenco. L'intervento di una decisione delle autorità nazionali assume così carattere preliminare di tutto il procedimento.

In questo quadro il diritto di difesa dell'interessato deve essere garantito innanzitutto a livello nazionale, dovendo essere messo in condizione di far conoscere il proprio punto di vista, salvo le limitazioni collegate all'esigenze di ordine pubblico, pubblica sicurezza e di cura delle relazioni internazionali. In particolare, il Tribunale afferma che, se è vero che non spetta al Consiglio pronunciarsi sulla regolarità del procedimento nazionale avviato nei confronti dei singoli, è altrettanto vero che tale potere spetta in via esclusiva ai giudici interni ed alla CEDU. Il diritto di difesa deve essere però tutelato anche al livello comunitario, dovendo il soggetto essere posto in grado di invocare le proprie ragioni in merito alle condizioni legali di applicazione della sanzione. Qualora la decisione del Consiglio sia basata, invece, su informazioni comunicate dai rappresentanti degli Stati, senza che vi sia stata la valutazione dell'autorità giudiziaria nazionale, tali elementi devono essere oggetto, a livello comunitario, di un'audizione e di una comunicazione. Gli elementi di prova inoltre devono essere comunicati contemporaneamente all'adozione delle misure di congelamento dei fondi, o subito dopo l'adozione della decisione iniziale.

Strettamente collegato all'esercizio del diritto di difesa è l'obbligo di motivazione che incombe sulle istituzioni comunitarie quando adottano una decisione di congelamento dei fondi. Il Consiglio è tenuto a indicare gli elementi di fatto e di diritto da cui deriva la decisione, insieme alle ragioni specifiche e concrete per cui si ritiene la misura sanzionatoria applicabile all'interessato, almeno che non vi siano tassative circostanze collegate alla sicurezza nazionale o comunitaria o alle relazioni internazionali. Il controllo giurisdizionale del Tribunale sulla legalità della decisione, infine, si estende alla valutazione dei fatti, delle circostanze, degli elementi di prova e delle informazioni in forza delle quali si adotta il provvedimento. La garanzia giurisdizionale, sottolineano i giudici, è «la sola garanzia procedurale che consenta di assicurare il giusto equilibrio tra le esigenze della lotta contro il terrorismo internazionale e la tutela dei diritti fondamentali». Vista l'ampia discrezionalità di cui gode il Consiglio nell'adozione delle sanzioni, il controllo del Tribunale si estende, oltre che sull'assenza di un manifesto errore di valutazione e di sviamento di potere, anche sulla valutazione delle considerazioni di opportunità su cui si sono basate le decisioni del Consiglio.

Applicando tali principi al caso in esame, i giudici affermano che il regolamento CE non prevede alcun procedimento di comunicazione degli elementi di prova e di audizione degli interessati, né tali elementi sono stati successivamente comunicati, né vi è l'indicazione di come nei confronti dell'Organizzazione si sia giunti ad adottare un provvedimento da parte di un'autorità nazionale. La ricorrente, in mancanza di

qualunque indicazione dei motivi che giustificano la sua inclusione nella lista di presunti affiliati alle organizzazioni terroristiche, non è in condizione di argomentare il proprio ricorso; allo stesso modo il Tribunale non è in grado di svolgere il proprio controllo perché non gli è dato di sapere, dagli elementi del fascicolo, qual è il provvedimento interno da cui hanno preso le mosse le istituzioni comunitarie. La decisione delle istituzioni europee quindi va annullata in quanto non è motivata, è stata adottata nell'ambito di un procedimento in cui non sono stati rispettati i diritti di difesa, e non consente di svolgere un effettivo controllo giurisdizionale.

Il Tribunale porta così a compimento quel percorso, cominciato nelle precedenti decisioni Ayadi e Hassan, in cui il livello nazionale, ed in particolare, il ruolo dei giudici, era stato valorizzato. Una volta che le istituzioni ONU hanno lasciato ai singoli Stati il compito di individuare i soggetti affiliati al terrorismo internazionale e di individuare le relative procedure, il Tribunale richiede che sia rispettata la garanzia dei diritti dei singoli, affidandone il controllo non solo ai giudici nazionali (come prospettato nelle sentenze Ayadi e Hassan), ma anche a se stesso. In particolare, in una continua dialettica tra esigenze di sicurezza, diritti individuali e garanzie giurisdizionali multilivello si attribuisce al Tribunale della Comunità europea sia il compito di verificare la legittimità in senso stretto dei provvedimenti di congelamento dei fondi, sia quello di valutare le considerazioni di opportunità su cui si fondano le decisioni stesse.