

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

18 luglio 2013(*)

«Impugnazione – Politica estera e di sicurezza comune (PESC) – Misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai talebani – Regolamento (CE) n. 881/2002 – Congelamento dei capitali e delle risorse economiche di una persona inclusa in un elenco redatto da un organo delle Nazioni Unite – Inclusione del nominativo di tale persona nell'elenco figurante all'allegato I del regolamento (CE) n. 881/2002 – Ricorso di annullamento – Diritti fondamentali – Diritti della difesa – Principio della tutela giurisdizionale effettiva – Principio di proporzionalità – Diritto al rispetto della proprietà – Obbligo di motivazione»

Nelle cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P,

aventi ad oggetto tre impugnazioni ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposte il 10 dicembre 2010,

Commissione europea, rappresentata inizialmente da P. Hetsch, S. Boelaert, E. Paasivirta e M. Konstantinidis, successivamente da L. Gussetti, S. Boelaert, E. Paasivirta e M. Konstantinidis, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato inizialmente da E. Jenkinson, successivamente da S. Behzadi-Spencer, in qualità di agenti, assistite da J. Wallace, QC, D. Beard, QC, e M. Wood, barrister,

ricorrenti,

sostenuti da:

Repubblica di Bulgaria, rappresentata da B. Zaimov, T. Ivanov e E. Petranova, in qualità di agenti;

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da M. Fiorilli, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo;

Granducato di Lussemburgo, rappresentato da C. Schiltz, in qualità di agente;

Ungheria, rappresentata da M. Fehér, K. Szijjártó e K. Molnár, in qualità di agenti;

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da C. Wissels e M. Bulterman, in qualità di agenti;

Repubblica slovacca, rappresentata da B. Ricziová, in qualità di agente;

Repubblica di Finlandia, rappresentata da H. Leppo, in qualità di agente,

interventanti nelle impugnazioni (C-584/10 P e C-595/10 P),

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da M. Bishop, E. Finnegan e R. Szostak, in qualità di agenti,

sostenuto da:

Repubblica di Bulgaria, rappresentata da B. Zaimov, T. Ivanov e E. Petranova, in qualità di agenti;

Repubblica ceca, rappresentata da K. Najmanová, E. Ruffer, M. Smolek e D. Hadroušek, in qualità di agenti;

Regno di Danimarca, rappresentato da L. Volck Madsen, in qualità di agente;

Irlanda, rappresentata inizialmente da D. O'Hagan, successivamente da da E. Credon, in qualità di agenti, assistiti da N. Travers, BL, e P. Benson, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo;

Regno di Spagna, rappresentato da M. Muñoz Pérez e N. Díaz Abad, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo;

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da M. Fiorilli, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo;

Granducato di Lussemburgo, rappresentato da C. Schiltz, in qualità di agente;

Ungheria, rappresentata da M. Fehér, K. Szijjártó e K. Molnár, in qualità di agenti;

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da C. Wissels e M. Bulterman, in qualità di agenti;

Repubblica d'Austria, rappresentata da C. Pesendorfer, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo;

Repubblica slovacca, rappresentata da B. Ricziová, in qualità di agente;

Repubblica di Finlandia, rappresentata da H. Leppo, in qualità di agente,

intervententi nell'impugnazione (C-593/10 P),

procedimenti in cui le altre parti sono:

Yassin Abdullah Kadi, rappresentato da D. Vaughan, QC, V. Lowe, QC, J. Crawford, SC, M. Lester e P. Eeckhout, barristers, G. Martin, solicitor, nonché da C. Murphy,

ricorrente in primo grado,

Repubblica francese, rappresentata da E. Belliard, G. de Bergues, D. Colas, A. Adam e E. Ranaivoson, in qualità di agenti,

interventente in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts (relatore), vicepresidente, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz e M. Berger, presidenti di sezione, U. Lõhmus, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 ottobre 2012,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 marzo 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con le loro impugnazioni, la Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord chiedono l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 30 settembre 2010, Kadi/Commissione (T-85/09, Racc. pag. II-5177; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui quest'ultimo ha annullato il regolamento (CE) n. 1190/2008 della Commissione, del 28 novembre 2008, recante centunesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani (GU L 322, pag. 25; in prosieguo il «regolamento controverso»), nei limiti in cui tale atto riguarda il sig. Kadi.

Contesto normativo

La Carta delle Nazioni Unite

- 2 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafi 1 e 3, della Carta delle Nazioni Unite, firmata a San Francisco (Stati Uniti) il 26 giugno 1945, i fini delle Nazioni Unite comprendono quello di «[m]antenere la pace e la sicurezza internazionali» e quello di «[c]onseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario, promuovendo e incoraggiando il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione».
- 3 Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della Carta delle Nazioni Unite, al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «Consiglio di Sicurezza») è stata attribuita la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Il paragrafo 2 di detto articolo 24 dispone che, nell'adempimento dei compiti che tale responsabilità gli impone, esso agisce in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite
- 4 Ai sensi dell'articolo 25 della Carta delle Nazioni Unite, i membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) convengono di accettare e di applicare le decisioni del Consiglio di Sicurezza in conformità a tale Carta.
- 5 Il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, intitolato «Azioni rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione», definisce le azioni da intraprendere in tali casi. L'articolo 39 di detta Carta, che introduce tale Capitolo, dispone che il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia siffatta, di una siffatta violazione della pace o di un tale atto e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 di detta Carta per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali. Ai sensi dell'articolo 41 di tale Carta, il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata,

debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure.

6 In forza dell'articolo 48, paragrafo 2, della Carta delle Nazioni Unite, le decisioni del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali sono eseguite dai membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano membri.

7 Secondo l'articolo 103 della stessa Carta, in caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai membri delle Nazioni Unite in virtù di tale Carta e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dalla Carta stessa.

Le azioni del Consiglio di Sicurezza contro il terrorismo internazionale e l'attuazione di queste azioni da parte dell'Unione

8 Sin dalla fine degli anni Novanta, e più ancora dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, il Consiglio di Sicurezza ha adottato una serie di risoluzioni fondate sul Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, dirette a combattere le minacce terroristiche gravanti sulla pace e sulla sicurezza internazionali. Inizialmente rivolte contro i soli talebani dell'Afghanistan, tali risoluzioni sono state successivamente estese a Osama bin Laden, ad Al-Qaida e alle persone ed entità ad essi associate. Esse prevedono, in particolare, il congelamento dei capitali delle organizzazioni, entità e persone inserite dal comitato istituito dal Consiglio di Sicurezza, in conformità alla sua risoluzione 1267 (1999) del 15 ottobre 1999 (in prosieguo: il «comitato per le sanzioni») in un elenco riassuntivo (in prosieguo: l'«elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni»).

9 Per trattare le domande di radiazione presentate dalle organizzazioni, dalle entità o dalle persone il cui nominativo è stato inserito in tale elenco, la risoluzione 1730 (2006) del Consiglio di Sicurezza del 19 dicembre 2006 ha disposto l'istituzione di un «punto focale» presso il Consiglio di Sicurezza, incaricato di ricevere dette domande. Questo punto focale è stato costituito nel mese di marzo 2007.

10 Il paragrafo 5 della risoluzione 1735 (2006) del Consiglio di Sicurezza del 22 dicembre 2006 stabilisce che, nel proporre al comitato per le sanzioni di inserire il nominativo di un'organizzazione, di un'entità o di una persona nel suo elenco riassuntivo, gli Stati devono «fornire un'esposizione dei motivi, e che la corrispondente memoria deve contenere un'esposizione quanto più dettagliata possibile dei motivi della domanda di iscrizione, ivi compresi: i) tutti gli elementi che consentano di dimostrare con precisione che l'individuo o l'entità soddisfano i criteri ivi indicati; ii) la natura degli elementi di informazione, e iii) qualsiasi elemento di informazione o documento giustificativo che sia possibile fornire». Secondo il paragrafo 6 di questa stessa risoluzione, gli Stati, «nel presentare una domanda di iscrizione, devono precisare gli elementi della memoria divulgabili ai fini della notifica all'individuo o all'entità il cui nominativo è indicato nell'[elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni] e quali siano quelli divulgabili agli Stati che ne facciano richiesta».

11 La risoluzione 1822 (2008) del Consiglio di Sicurezza del 30 giugno 2008 dispone, al paragrafo 12, che gli Stati devono, in particolare, «precisare, per ciascuna domanda di iscrizione, quali elementi della corrispondente memoria siano divulgabili, segnatamente affinché il comitato per le sanzioni possa elaborare la sintesi descritta al paragrafo 13 o affinché la persona o l'entità il cui nome è inserito nell'[elenco riassuntivo di detto comitato] sia avvisata o informata, nonché quali siano gli elementi divulgabili agli Stati (...) che ne facciano richiesta». Il paragrafo 13 di tale risoluzione dispone, per un verso, che il comitato per le sanzioni, nell'aggiungere un nominativo al proprio elenco riassuntivo, pubblici sul suo sito Web una «sintesi dei motivi dell'iscrizione» e, per altro verso, che detto comitato

si impegni a pubblicare sullo stesso sito Web le «sintesi dei motivi che hanno dato origine alle iscrizioni» dei nominativi nell'elenco citato prima dell'adozione di tale risoluzione.

- 12 Per quanto riguarda le domande di radiazione, la risoluzione 1904 (2009) del Consiglio di Sicurezza del 17 dicembre 2009 ha istituito un «Ufficio del mediatore», incaricato, a norma del paragrafo 20 di tale risoluzione, di assistere il comitato per le sanzioni nell'esame di tali domande. Ai sensi del medesimo paragrafo, la persona designata per esercitare le funzioni di mediatore deve soddisfare i criteri di alta considerazione morale, di imparzialità, di integrità, nonché di elevate qualifiche e di esperienza nei settori rilevanti, ossia il diritto, i diritti dell'uomo, la lotta al terrorismo e le sanzioni. I compiti del mediatore, che sono definiti all'allegato II di tale risoluzione, comprendono una fase di raccolta di informazioni presso gli Stati interessati e una fase di concertazione, nel corso della quale può essere avviato il dialogo con l'organizzazione, l'entità o la persona che chiede che il suo nominativo sia cancellato dall'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni. All'esito di queste due fasi, il mediatore redige e comunica una «relazione unitaria» al comitato per le sanzioni, il quale, a questo punto, esamina la domanda di radiazione, con la collaborazione del mediatore, e decide, al termine di tale esame, se accogliere o meno detta domanda.
- 13 Poiché gli Stati membri hanno ritenuto, in varie posizioni comuni adottate a titolo della politica estera e di sicurezza comune, che fosse necessaria un'azione dell'Unione per attuare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza in materia di lotta al terrorismo internazionale, il Consiglio ha adottato una serie di regolamenti che prevedono, in particolare, il congelamento dei capitali delle organizzazioni, delle entità e delle persone individuate dal comitato per le sanzioni.
- 14 Parallelamente al regime descritto sopra, riguardante solo le organizzazioni, le entità e le persone nominativamente designate dal comitato per le sanzioni come legate ad Osama bin Laden, alla rete Al-Qaida e ai talebani, esiste un regime più ampio, previsto dalla risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di Sicurezza del 28 settembre 2001, adottata anch'essa in risposta agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001. Tale risoluzione, che prevede anch'essa misure di congelamento dei capitali, si distingue dalle succitate risoluzioni in quanto l'individuazione delle organizzazioni, delle entità o delle persone cui si applica è lasciata alla piena discrezionalità degli Stati.
- 15 A livello dell'Unione, detta risoluzione è stata attuata dalla posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (GU L 344, pag. 93), e dal regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (GU L 344, pag. 70, e rettifica, GU 2010, L 52, pag. 58). Tali atti contengono un elenco, regolarmente rivisto, di organizzazioni, entità e persone sospettate di essere coinvolte in attività terroristiche.

Fatti

La causa da cui è scaturita la sentenza Kadi

- 16 Il 17 ottobre 2001, il nominativo del sig. Kadi, identificato quale persona associata a Osama bin Laden ed alla rete Al-Qaida, è stato inserito nell'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni.
- 17 Tale nominativo è stato conseguentemente aggiunto all'elenco contenuto nell'allegato I del regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio, del 6 marzo 2001, che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse

finanziarie nei confronti dei talibani dell'Afghanistan, e abroga il regolamento n. 337/2000 (GU L 67, pag. 1), dal regolamento (CE) n. 2062/2001 della Commissione, del 19 ottobre 2001, che modifica per la terza volta il regolamento n. 467/2001 (GU L 277, pag. 25). Esso è stato in seguito inserito nell'elenco figurante all'allegato I del regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio, del 27 maggio 2002, 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 n. 467/2001 (GU L 139, pag. 9).

- 18 Il 18 dicembre 2001 il sig. Kadi ha presentato al Tribunale un ricorso avente ad oggetto l'annullamento, inizialmente, dei regolamenti nn. 467/2001 e 2062/2001, successivamente del regolamento n. 881/2002, nei limiti in cui tali regolamenti lo riguardavano. I suoi motivi di annullamento vertevano, rispettivamente, su una violazione del diritto al contraddittorio, del diritto al rispetto della proprietà e del principio di proporzionalità, nonché del suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.
- 19 Con sentenza del 21 settembre 2005, Kadi/Consiglio e Commissione (T-315/01, Racc. pag. II-3649), il Tribunale ha respinto tale ricorso. In sostanza, esso ha statuito che dai principi che disciplinano l'articolazione dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico dell'Unione conseguiva che il regolamento n. 881/2002, in quanto volto ad attuare una risoluzione adottata dal Consiglio di Sicurezza che non lascia alcun margine in proposito, non poteva essere soggetto ad un controllo giurisdizionale in ordine alla sua legittimità interna e beneficiava quindi – fatta salva la sua compatibilità con le norme pertinenti dello *ius cogens*, inteso come un ordinamento pubblico internazionale che s'impone inderogabilmente nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale, compresi gli organi dell'ONU – di un'immunità giurisdizionale.
- 20 Ciò premesso, alla luce dello standard di tutela universale dei diritti fondamentali della persona umana appartenenti allo *ius cogens*, nel caso di specie il Tribunale ha escluso la sussistenza di una violazione dei diritti invocati dal sig. Kadi. Per quanto attiene, segnatamente, al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, esso ha rimarcato che non gli spettava controllare indirettamente la conformità delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ai diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione, né verificare l'assenza di errori di valutazione dei fatti e degli elementi di prova posti da tale organo internazionale a sostegno delle misure adottate, né, ancora, controllare indirettamente l'opportunità e la proporzionalità di tali misure. Esso ha aggiunto che una tale lacuna nella tutela giurisdizionale del sig. Kadi non era di per sé contraria allo *ius cogens*.
- 21 Con sentenza del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. pag. I-6351; in prosieguo: la «sentenza Kadi»), la Corte ha annullato la citata sentenza Kadi/Consiglio e Commissione, nonché il regolamento n. 881/2002 nella parte in cui quest'ultimo riguardava il sig. Kadi.
- 22 In sostanza, la Corte ha dichiarato che gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, in particolare il principio secondo cui tutti gli atti dell'Unione devono rispettare i diritti fondamentali, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della legittimità di detti atti, che spetta alla Corte controllare nell'ambito del sistema completo di mezzi di ricorso istituito dal Trattato. Essa ha affermato che, nonostante il rispetto dovuto, in occasione dell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, agli impegni assunti nell'ambito dell'ONU, i principi che disciplinano l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite non implicano tuttavia l'immunità giurisdizionale di un atto dell'Unione quale il regolamento n. 881/2002. Ha aggiunto che una simile immunità non trova alcun fondamento nell'ambito del Trattato.

- 23 In tale contesto, essa ha dichiarato, ai punti 326 e 327 della sentenza Kadi, che i giudici dell'Unione devono garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti dell'Unione sotto il profilo dei diritti fondamentali, anche quando tali atti mirano ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza, e che, pertanto, l'analisi del Tribunale era viziata da un errore di diritto.
- 24 Statuendo sul ricorso proposto dal sig. Kadi dinanzi al Tribunale, essa ha dichiarato, ai punti da 336 a 341 della sentenza Kadi, che l'efficacia del controllo giurisdizionale implica che l'autorità competente dell'Unione comunichi all'interessato i motivi della decisione di iscrizione del nominativo in oggetto e gli offra la possibilità del contraddittorio a tale riguardo. Essa ha precisato che, per quanto riguarda le decisioni di iscrizione iniziale, ragioni attinenti all'efficacia delle misure restrittive in parola e all'obiettivo del regolamento in oggetto giustificavano la circostanza che tale comunicazione e tale audizione avvenissero non già prima dell'adozione della decisione, bensì all'atto di adozione o il più rapidamente possibile dopo la sua adozione.
- 25 Ai punti da 345 a 349 della sentenza Kadi la Corte ha aggiunto che, giacché il Consiglio non aveva comunicato al sig. Kadi gli elementi assunti a suo carico per fondare le misure restrittive adottate nei suoi confronti, né gli aveva concesso il diritto di prenderne conoscenza entro un termine ragionevole dopo l'adozione di tali misure, l'interessato non aveva avuto la possibilità di esprimere proficuamente il suo punto di vista in proposito, sicché i diritti della difesa e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva erano stati violati. Essa ha inoltre constatato, al punto 350 di tale sentenza, che non era stato posto rimedio a tale violazione dinanzi al giudice dell'Unione, dato che il Consiglio non aveva fatto valere dinanzi a quest'ultimo alcun elemento di tale natura. Ai punti da 369 a 371 della medesima sentenza, essa è giunta alla conclusione, per i medesimi motivi, che era stato leso il diritto fondamentale del sig. Kadi al rispetto della proprietà.
- 26 Gli effetti del regolamento annullato, nei limiti in cui riguardava il sig. Kadi, sono stati mantenuti per un periodo di tre mesi al massimo, onde consentire al Consiglio di porre rimedio alle violazioni accertate.

Il seguito dato dalle istituzioni dell'Unione alla sentenza Kadi e il regolamento controverso

- 27 Il 21 ottobre 2008 il presidente del comitato per le sanzioni trasmetteva l'esposizione dei motivi dell'iscrizione del sig. Kadi nell'elenco riassuntivo di tale comitato al rappresentante permanente della Francia presso l'ONU, autorizzandone la comunicazione al sig. Kadi.
- 28 Tale motivazione è formulata nei seguenti termini:

«L'individuo Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (...) risponde ai requisiti per l'iscrizione ad opera del [comitato per le sanzioni] in ragione dei suoi atti consistenti: a) nel partecipare al finanziamento, all'organizzazione, alla facilitazione, alla preparazione o all'esecuzione di atti o di attività in associazione con la rete Al-Quaeda, Osama bin Laden o i Talebani, o qualsiasi cellula, filiale o emanazione o qualsiasi gruppo dissidente, a loro nome, per loro conto o per il loro sostegno; b) nel fornire, vendere o trasferire armamenti e materiali connessi ai medesimi; c) nel provvedere al reclutamento per conto degli stessi; d) nel sostenere, in qualsiasi altro modo, atti commessi da questi ultimi o attività cui questi si dedicano [v. risoluzione 1822 (2008) del Consiglio di sicurezza, paragrafo 2].

Qadi ha ammesso di essere un membro fondatore della Fondazione Muwafaq e di dirigerne le attività. La Fondazione Muwafaq ha sempre funzionato sotto l'egida dell'Ufficio afgano [Makhtab al-Khidamat] (QE.M.12.01.), organizzazione fondata da Abdullah Azzam e Osama bin Laden [Usama Muhammed Awad bin Laden] (QI.B.8.01.) e precursore di Al-Quaeda (QE.A.4.01.). Dopo la dissoluzione dell'Ufficio afgano, all'inizio del giugno 2001 e dopo la sua aggregazione ad Al-Quaeda,

varie organizzazioni non governative, che vi erano in precedenza associate, in particolare la Fondazione Muwafaq, si sono anch'esse allineate ad Al-Quaeda.

Nel 1992 Qadi ha affidato a Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (Q.I.A.25.01.) la direzione degli uffici europei della Fondazione Muwafaq. A metà degli anni '90, Al-Ayadi dirigeva inoltre l'ufficio della Fondazione Muwafaq in Bosnia-Erzegovina. Qadi ha reclutato Al-Ayadi su raccomandazione del celebre finanziatore di Al-Quaeda, Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (Q.I.J.79.02.), che ha combattuto a fianco di Osama bin Laden in Afghanistan negli anni '80. Al momento della sua nomina ad opera di Qadi all'incarico di direttore della Fondazione Muwafaq per l'Europa, Al-Ayadi agiva sulla base di accordi con Osama bin Laden. Al-Ayadi era uno dei principali dirigenti del Fronte Islamico Tunisino, si è recato in Afghanistan all'inizio degli anni '90 per seguire un addestramento paramilitare, quindi si è recato in Sudan, con altre persone, per incontrare Osama bin Laden, con cui essi hanno stipulato un accordo ufficiale riguardante l'accoglienza e la formazione di tunisini. Essi hanno incontrato Osama bin Laden una seconda volta e si sono accordati affinché i collaboratori di bin Laden in Bosnia-Erzegovina accogliessero i combattenti tunisini venuti dall'Italia.

Nel 1995 il dirigente di Al-Gama'at al Islamiyya, Talad Fuad Kassem, ha dichiarato che la Fondazione Muwafaq aveva fornito un appoggio logistico e finanziario ad un battaglione di combattenti in Bosnia-Erzegovina. A metà degli anni '90 la Fondazione Muwafaq ha contribuito al sostegno finanziario fornito ai fini dell'attività terroristica di tali combattenti, nonché al traffico d'armi proveniente dall'Albania e destinato alla Bosnia-Erzegovina. Una parte del finanziamento di tali attività è stata fornita da Osama bin Laden.

Qadi era inoltre uno dei principali azionisti della Depozitna Banka, con sede in Sarajevo e attualmente chiusa, ove Al-Ayadi esercitava altresì talune funzioni e rappresentava gli interessi di Qadi. In tale banca hanno forse avuto luogo riunioni dedicate alla preparazione di un attentato contro uno stabilimento americano in Arabia Saudita.

Qadi era inoltre proprietario in Albania di varie società che trasmettevano capitali ad estremisti ovvero attribuivano a questi posizioni che consentivano loro di controllare i capitali delle società in questione. Fino a cinque società appartenenti a Qadi in Albania hanno ricevuto capitali circolanti versati da bin Laden».

- 29 Tale esposizione dei motivi è stata inoltre pubblicata sul sito Web del comitato per le sanzioni.
- 30 Il 22 ottobre 2008 il rappresentante permanente della Francia presso l'Unione trasmetteva questa motivazione alla Commissione, la quale la inviava in pari data al sig. Kadi, informandolo che, per i motivi ivi precisati, essa intendeva mantenere l'iscrizione del suo nominativo nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002. La Commissione concedeva al sig. Kadi fino al 10 novembre 2008 per far valere le sue osservazioni su tale motivazione e fornirle ogni informazione che egli ritenesse pertinente, prima che essa adottasse una decisione definitiva.
- 31 Il 10 novembre 2008 il sig. Kadi trasmetteva le proprie osservazioni alla Commissione. Basandosi su documenti attestanti l'archiviazione da parte delle autorità svizzere, turche e albanesi, di indagini penali avviate a suo carico per presunto sostegno ad organizzazioni terroristiche o per reati di natura finanziaria, egli asseriva che, tutte le volte in cui gli era stata offerta l'opportunità di esprimersi in merito agli elementi probatori assunti a suo carico, egli era stato in grado di dimostrare l'infondatezza delle accuse formulate nei suoi confronti. Chiedeva quindi la produzione degli elementi probatori che suffragavano le affermazioni e le asserzioni contenute nell'esposizione dei motivi del suo inserimento nell'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni nonché dei documenti rilevanti del fascicolo della

Commissione, e domandava di poter formulare osservazioni in ordine a tali elementi probatori. Pur lamentando il carattere vago o generico di alcune accuse figuranti in tale esposizione dei motivi, egli contestava, prove alla mano, la fondatezza di ciascuno dei motivi dedotti a suo carico.

32 Il 28 novembre 2008 la Commissione adottava il regolamento controverso.

33 A tenore dei considerando da 3 a 6, 8 e 9 di detto regolamento:

«(3) Per conformarsi alla sentenza [Kadi] la Commissione ha trasmesso una sintesi che illustra [la motivazione addotta] dal comitato per le sanzioni al sig. Kadi (...), offrendo [al medesimo] la possibilità di presentare osservazioni in proposito affinché [potesse] esprimere il [suo] punto di vista.

(4) La Commissione ha ricevuto ed esaminato le osservazioni inviate dal sig. Kadi (...).

(5) Nell'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applica il congelamento dei capitali e delle risorse economiche, stilato dal comitato per le sanzioni (...), figura(...) il sig. Kadi (...).

(6) Dopo un attento esame delle osservazioni fatte pervenire dal sig. Kadi con lettera datata 10 novembre 2008, e poiché il congelamento dei capitali e delle risorse economiche costituisce una misura di prevenzione, la Commissione ritiene giustificato l'inserimento del sig. Kadi nel suddetto elenco in ragione dei collegamenti di tale persona con la rete Al-Qaeda.

(...)

(8) In considerazione di quanto sopra, occorre modificare l'allegato I aggiungendovi [il nominativo] del sig. Kadi (...).

(9) Dal momento che il congelamento dei capitali e delle risorse economiche a norma del regolamento (...) n. 881/2002 ha natura e obiettivi di misura di prevenzione, e tenuto conto dell'esigenza di tutelare gli interessi legittimi degli operatori economici che fanno affidamento sulla legittimità del regolamento oggetto dell'annullamento [da parte della sentenza Kadi], è necessario che il presente regolamento si applichi a decorrere dal 30 maggio 2002».

34 Ai sensi dell'articolo 1 e dell'allegato del regolamento controverso, l'allegato I del regolamento n. 881/2002 è modificato, segnatamente, nel senso che la voce seguente viene aggiunta all'elenco «Persone fisiche»:

«Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi]. Nato il 23.2.1955 al Cairo (Egitto); Nazionalità: saudita. Numero di passaporto: a) B 751550, b) E 976177 (rilasciato il 6.3.2004, scade l'11.1.2009); altre informazioni: Gedda, Arabia Saudita».

35 Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento controverso, quest'ultimo entra in vigore il 3 dicembre 2008 e si applica a decorrere dal 30 maggio 2002.

36 Con lettera dell'8 dicembre 2008, la Commissione rispondeva alle osservazioni del sig. Kadi del 10 novembre 2008.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

37 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 26 febbraio 2009, il sig. Kadi proponeva un

ricorso diretto all'annullamento del regolamento controverso nella parte in cui lo riguarda. A sostegno delle sue conclusioni egli deduceva cinque motivi. Il secondo motivo riguardava la violazione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, e il quinto motivo verteva su una restrizione sproporzionata del diritto di proprietà.

- 38 Nella sentenza impugnata, il Tribunale, fondandosi sui punti 326 e 327 della sentenza Kadi, considerava anzitutto, al punto 126 della stessa, che era suo compito garantire un «controllo, in linea di principio completo», della legittimità del regolamento controverso alla luce dei diritti fondamentali garantiti dall'Unione. Ai punti da 127 a 129 di detta sentenza, esso aggiungeva che, fintantoché le procedure di riesame attuate dal comitato per le sanzioni non offrivano manifestamente le garanzie di una tutela giurisdizionale effettiva, il controllo esercitato dal giudice dell'Unione sulle misure di congelamento di capitali adottate da detto comitato avrebbe potuto essere qualificato come effettivo solo qualora avesse avuto ad oggetto, indirettamente, le valutazioni di merito effettuate dal comitato per le sanzioni stesso, nonché gli elementi a queste soggiacenti.
- 39 L'argomento della Commissione e del Consiglio secondo cui la Corte, nella sua sentenza Kadi, non aveva preso posizione quanto alla portata e all'intensità di tale controllo giurisdizionale, è stato ritenuto, al punto 131 della sentenza impugnata, manifestamente erroneo.
- 40 A questo proposito, il Tribunale, per un verso, ha sostanzialmente dichiarato, ai punti da 132 a 135 della sentenza impugnata, che dalla sentenza Kadi, e in particolare dai suoi punti 326, 327, 336 e da 342 a 344, emerge chiaramente che la Corte ha voluto che il controllo giurisdizionale, in linea di principio completo, si svolgesse non solo sulla fondatezza apparente dell'atto impugnato, ma anche sugli elementi probatori e di informazione su cui si basano le valutazioni svolte nell'atto stesso.
- 41 Per un altro verso, esso ha sottolineato, ai punti da 138 a 146 della sentenza impugnata, che, riprendendo la parte essenziale della motivazione da esso sviluppata, nel contesto del regime menzionato ai punti 14 e 15 della presente sentenza, nella sentenza del 12 dicembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio* (T-228/02, Racc. pag. II-4665), la Corte ha approvato ed ha inteso far propri il livello e l'intensità del controllo giurisdizionale definiti in detta sentenza, secondo cui il giudice dell'Unione deve verificare la valutazione svolta dall'istituzione interessata sui fatti e sulle circostanze dedotti per giustificare le misure restrittive in oggetto e verificare l'esattezza materiale, l'affidabilità e la coerenza degli elementi di informazione e probatori su cui si basa tale valutazione senza che possa essergli opposto il segreto o la riservatezza di tali elementi.
- 42 Dopo aver altresì evidenziato, ai punti da 148 a 151 della sentenza impugnata, il carattere rilevante e duraturo della lesione arrecata ai diritti del sig. Kadi dalle misure restrittive che lo colpiscono da quasi dieci anni, al punto 151 di detta sentenza esso ha affermato «il principio di un controllo giurisdizionale completo e rigoroso delle misure di congelamento dei capitali, quali quell[a] di cui trattasi nella fattispecie».
- 43 Esaminando poi il secondo e il quinto motivo di annullamento, ai punti da 171 a 180 della sentenza impugnata il Tribunale ha constatato l'esistenza di una violazione dei diritti della difesa del sig. Kadi, dopo aver rilevato, in sostanza, che:
- tali diritti erano stati rispettati solo in maniera puramente formale e apparente, dal momento che la Commissione si era considerata rigorosamente vincolata alle valutazioni del comitato per le sanzioni senza mai considerare l'ipotesi di rimetterle in discussione alla luce delle osservazioni del sig. Kadi, né sforzarsi seriamente di confutare gli elementi a scarico da lui dedotti in giudizio;

- l'accesso del sig. Kadi agli elementi di prova a suo carico gli è stato negato dalla Commissione nonostante la sua esplicita richiesta, senza alcun bilanciamento dei suoi interessi rispetto alla necessità di tutelare la riservatezza delle informazioni in questione;
 - i pochi elementi di informazione e le vaghe allegazioni contenute nell'esposizione dei motivi relativa all'inserimento del sig. Kadi nell'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni, come quella secondo cui il sig. Kadi sarebbe stato azionista di una banca bosniaca in cui si sarebbero «forse» tenute riunioni dedicate alla preparazione di un attentato contro uno stabilimento degli Stati Uniti in Arabia Saudita, erano manifestamente insufficienti a consentire all'interessato di smentire efficacemente le accuse mossegli.
- 44 Ai punti da 181 a 184 della sentenza impugnata il Tribunale ha altresì riscontrato una violazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva in quanto, da un lato, non avendo ottenuto il benché minimo utile accesso alle informazioni e agli elementi probatori assunti a suo carico, il sig. Kadi non aveva potuto difendere i propri diritti con riferimento a tali elementi in condizioni soddisfacenti dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro, non era stato posto rimedio a tale violazione durante il procedimento dinanzi al Tribunale, poiché quest'ultimo non aveva ottenuto dalle istituzioni coinvolte la comunicazione di alcun elemento di tale natura, né un'indicazione in merito agli elementi probatori addotti a carico del sig. Kadi.
- 45 Peraltro, ai punti da 192 a 194 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che, posto che il regolamento controverso era stato adottato senza consentire al sig. Kadi di esporre alle autorità competenti le proprie ragioni, nonostante il fatto che le misure di congelamento dei suoi capitali, in ragione della loro persistenza e portata generale, costituissero una considerevole restrizione del diritto di proprietà, l'applicazione di tali misure rappresentava una restrizione ingiustificata di detto diritto, sicché le censure con cui il sig. Kadi lamentava una violazione del principio di proporzionalità dovuta al pregiudizio che detto regolamento arrecava al suo diritto fondamentale al rispetto della proprietà erano fondate.
- 46 Di conseguenza, il Tribunale ha annullato il regolamento controverso, limitatamente alla parte che riguarda il sig. Kadi.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

- 47 Con ordinanza del presidente della Corte del 9 febbraio 2011, le cause C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P sono state riunite ai fini delle fasi scritta ed orale del procedimento, nonché della sentenza.
- 48 Con ordinanza del presidente della Corte del 23 maggio 2011, da un lato, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, l'Irlanda, il Regno di Spagna e la Repubblica d'Austria sono stati autorizzati ad intervenire nella causa C-593/10 P a sostegno del Consiglio e, dall'altro, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica italiana, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia sono stati autorizzati ad intervenire nelle cause C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P a sostegno della Commissione, del Consiglio e del Regno Unito.
- 49 Nella causa C-584/10 P la Commissione chiede alla Corte di:
- annullare in toto la sentenza impugnata;
 - respingere in quanto infondata la domanda del sig. Kadi volta all'annullamento del regolamento controverso per la parte che lo riguarda, e

- condannare il sig. Kadi alle spese sostenute dalla Commissione nel contesto della presente impugnazione e del procedimento dinanzi al Tribunale.
- 50 Nella causa C-593/10 P il Consiglio chiede alla Corte di:
- annullare la sentenza impugnata;
 - respingere in quanto infondata la domanda del sig. Kadi volta all'annullamento del regolamento controverso per la parte che lo riguarda, e
 - condannare il sig. Kadi alle spese del procedimento di primo grado e della presente impugnazione.
- 51 Nella causa C-595/10 P il Regno Unito chiede alla Corte di:
- annullare in toto la sentenza impugnata;
 - respingere la domanda del sig. Kadi volta all'annullamento del regolamento controverso per la parte che lo riguarda, e
 - condannare il sig. Kadi alle spese sostenute dal Regno Unito nel procedimento dinanzi alla Corte.
- 52 Il sig. Kadi chiede alla Corte, nelle tre cause, che:
- le impugnazioni siano respinte;
 - la sentenza impugnata sia confermata e sia immediatamente esecutiva alla data della sua pronuncia, e
 - i ricorrenti siano condannati a sopportare le spese che egli ha sostenuto nel contesto della presente impugnazione, compreso l'insieme delle spese sostenute per rispondere alle osservazioni degli Stati membri intervenienti.
- 53 La Repubblica francese, interveniente in primo grado, chiede alla Corte, nelle tre cause, di:
- annullare la sentenza impugnata; e
 - statuire definitivamente sul merito, conformemente all'articolo 61 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, e di respingere le pretese del sig. Kadi in primo grado.
- 54 La Repubblica di Bulgaria, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, l'Irlanda, il Regno di Spagna, la Repubblica italiana, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia chiedono l'annullamento della sentenza impugnata e il rigetto del ricorso di annullamento del sig. Kadi.

Sulla domanda di riapertura della fase orale

- 55 Con lettera del 9 aprile 2013, il sig. Kadi ha chiesto alla Corte di riaprire la fase orale del procedimento, asserendo in sostanza che le affermazioni contenute al paragrafo 117 delle conclusioni dell'avvocato generale in merito alla questione del rispetto dei diritti della difesa sono contraddette dalle

constatazioni di fatto svolte dal Tribunale ai punti 171 e 172 della sentenza impugnata e che non sono state discusse dalle parti nel contesto delle presenti impugnazioni.

- 56 A tal riguardo occorre ricordare, da un lato, che la Corte, d'ufficio o su proposta dell'avvocato generale, o anche su istanza di parte, può disporre la riapertura della fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 83 del regolamento di procedura, in particolare qualora ritenga di non essere sufficientemente edotta ovvero che la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non sia stato dibattuto tra le parti (v. sentenza dell'11 aprile 2013, Novartis Pharma, C-535/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 30 e giurisprudenza citata).
- 57 Dall'altro lato, in forza dell'articolo 252, secondo comma, TFUE, l'avvocato generale ha il compito di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte, richiedono il suo intervento. La Corte non è vincolata né dalle conclusioni dell'avvocato generale né dalla motivazione in base alla quale egli vi perviene (v. sentenza del 22 novembre 2012, E.ON Energie/Commissione, C-89/11 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 62 e giurisprudenza citata).
- 58 Nella specie la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene di essere sufficientemente edotta per statuire, e che non sia necessario decidere le cause sulla base di argomenti che non siano stati oggetto di dibattito tra le parti. Non vi è pertanto ragione di accogliere la domanda di riapertura della fase orale.

Sulle impugnazioni

- 59 La Commissione, il Consiglio e il Regno Unito deducono in giudizio diversi motivi a suffragio delle loro rispettive impugnazioni. Essi sono, sostanzialmente, tre. Il primo motivo, sollevato dal Consiglio, verte su un errore di diritto per il mancato riconoscimento al regolamento controverso di un'immunità giurisdizionale. Il secondo motivo, sollevato dalla Commissione, dal Consiglio e dal Regno Unito, verte su errori di diritto relativi al grado di intensità del controllo giurisdizionale definito nella sentenza impugnata. Il terzo motivo, sollevato dai medesimi ricorrenti, si fonda su errori commessi dal Tribunale nell'esame dei motivi di annullamento in virtù dei quali il sig. Kadi ha lamentato dinanzi a quest'ultimo una violazione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nonché una violazione del principio di proporzionalità.

Sul primo motivo, relativo ad un errore di diritto per il mancato riconoscimento dell'immunità giurisdizionale del regolamento controverso

Argomenti delle parti

- 60 Nel contesto del primo motivo, il Consiglio, sostenuto dall'Irlanda, dal Regno di Spagna e dalla Repubblica italiana, addebita al Tribunale di aver commesso un errore di diritto rifiutandosi, in conformità alla sentenza Kadi, di riconoscere, in particolare al punto 126 della sentenza impugnata, l'immunità giurisdizionale del regolamento controverso. Il Consiglio, sostenuto dall'Irlanda, invita formalmente la Corte a rivedere i principi enunciati in proposito nella sentenza Kadi.
- 61 Basandosi sui punti da 114 a 120 della sentenza impugnata, il Consiglio, sostenuto dall'Irlanda e dalla Repubblica italiana, asserisce che negare l'immunità giurisdizionale del regolamento controverso viola il diritto internazionale. Tale diniego, infatti, non terrebbe affatto conto della responsabilità principale del Consiglio di Sicurezza nella definizione delle misure necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali nonché del primato degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite su quelli che discendono da qualsiasi altro accordo internazionale. Esso violerebbe l'obbligo di buona fede

e il dovere di mutua assistenza che devono essere osservati nell'esecuzione delle misure del Consiglio di Sicurezza. Un siffatto approccio comporterebbe una sostituzione delle istituzioni dell'Unione agli organi internazionali competenti in materia. Esso equivarrebbe a controllare la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza alla luce del diritto dell'Unione. L'applicazione uniforme, incondizionata e immediata di tali risoluzioni sarebbe messa a repentaglio. Gli Stati che sono membri sia dell'ONU sia dell'Unione si troverebbero in una situazione di incertezza riguardo ai loro obblighi internazionali.

- 62 Negare l'immunità giurisdizionale del regolamento controverso sarebbe inoltre contrario al diritto dell'Unione e significherebbe venir meno al rispetto che, in virtù di tale diritto, le istituzioni dell'Unione devono al diritto internazionale e alle decisioni degli organi dell'ONU, quando tali organi esercitano sulla scena internazionale funzioni loro trasferite dagli Stati membri. Detto diniego contravverrebbe alla necessità di garantire un equilibrio tra la preservazione della pace e della sicurezza internazionali, da un lato, e la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dall'altro.
- 63 Il sig. Kadi sostiene che rimettere in discussione l'assenza di immunità giurisdizionale di un atto dell'Unione quale il regolamento controverso lede il principio dell'autorità del giudicato, posto che si tratta di una questione di diritto che è stata risolta, tra le medesime parti, dalla sentenza Kadi al termine di un esame degli stessi argomenti dedotti in giudizio nel caso di specie.
- 64 Rinviando a diversi passaggi di quest'ultima sentenza, egli contesta, ad ogni modo, il fatto che negare l'immunità giurisdizionale del regolamento controverso contravvenga al diritto internazionale e al diritto dell'Unione.

Giudizio della Corte

- 65 Al punto 126 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che, come statuito ai punti 326 e 327 della sentenza Kadi, il regolamento controverso non poteva beneficiare di una qualsivoglia immunità giurisdizionale per il fatto di essere volto ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza a norma del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.
- 66 Non hanno subito alcuna evoluzione che giustifichi che detta soluzione sia rimessa in discussione i diversi elementi che, ai punti da 291 a 327 della sentenza Kadi, corroborano tale soluzione accolta dalla Corte, elementi attinenti in sostanza al valore di garanzia costituzionale attribuito, in un'Unione di diritto (v. sentenze del 29 giugno 2010, E e F, C-550/09, Racc. pag. I-6213, punto 44, nonché del 26 giugno 2012, Polonia/Commissione, C-335/09 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 48), al controllo giurisdizionale della legittimità di qualsiasi atto dell'Unione – compresi quelli che, come qui, danno applicazione ad un atto di diritto internazionale – alla luce dei diritti fondamentali garantiti dall'Unione.
- 67 L'assenza di immunità giurisdizionale degli atti dell'Unione che attuano misure restrittive decise a livello internazionale è stata peraltro confermata dalla sentenza del 3 dicembre 2009, Hassan e Ayadi/Consiglio e Commissione (C-399/06 P e C-403/06 P, Racc. pag. I-11393, punti da 69 a 75) e, più di recente, dalla sentenza del 16 novembre 2011, Bank Melli Iran/Consiglio (C-548/09 P, non ancora pubblicata nella Raccolta), il cui punto 105 recita, fondandosi sulla sentenza Kadi, che, senza con questo rimettere in discussione il primato di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza sul piano del diritto internazionale, il rispetto che le istituzioni dell'Unione devono alle istituzioni delle Nazioni Unite non può comportare l'assenza di controllo della legittimità di tali atti dell'Unione con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione.

- 68 Di conseguenza, la sentenza impugnata, e in particolare il suo punto 126, non è viziata da alcun errore

di diritto dovuto al fatto che il Tribunale, conformemente alla sentenza Kadi, ha rifiutato di conferire al regolamento controverso l'immunità giurisdizionale.

69 Il primo motivo deve pertanto essere respinto.

Sul secondo e terzo motivo, vertenti, rispettivamente, su errori di diritto in merito al grado di intensità del controllo giurisdizionale definito nella sentenza impugnata e su errori commessi dal Tribunale nell'esame dei motivi di annullamento fondati sulla violazione dei diritti della difesa, del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e del principio di proporzionalità

70 È opportuno esaminare congiuntamente il secondo e il terzo motivo, posto che entrambi mirano, in sostanza, a denunciare errori di diritto che vizierebbero l'interpretazione che nella sentenza impugnata il Tribunale ha fornito in merito ai diritti della difesa e al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Argomenti delle parti

71 Nel contesto del secondo e del terzo motivo, la Commissione, il Consiglio e il Regno Unito, sostenuti dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Repubblica ceca, dal Regno di Danimarca, dall'Irlanda, dal Regno di Spagna, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica italiana, dal Granducato di Lussemburgo, dall'Ungheria, dal Regno dei Paesi Bassi, dalla Repubblica d'Austria, dalla Repubblica slovacca e dalla Repubblica di Finlandia, asseriscono, in primo luogo, che la sentenza impugnata è viziata da errore di diritto in quanto, contrariamente a quanto affermato ai punti da 132 a 147 di quest'ultima, la sentenza Kadi non contiene alcuna indicazione che avvalori l'orientamento seguito dal Tribunale per quanto attiene al grado di intensità del controllo giurisdizionale da esercitarsi su un atto dell'Unione come il regolamento controverso.

72 Da un lato, il requisito formulato al punto 326 della sentenza Kadi, nel senso di un «controllo, in linea di principio completo», della legittimità del regolamento controverso, dovrebbe essere ricollocato nel contesto internazionale dell'adozione di tale atto, come descritto, segnatamente, ai punti da 292 a 297 di detta sentenza.

73 Dall'altro, al punto 138 della sentenza impugnata il Tribunale avrebbe erroneamente considerato che, nella sentenza Kadi, la Corte abbia fatto propria la definizione del livello di controllo elaborata dal Tribunale nella sua giurisprudenza relativa al regime menzionato ai punti 14 e 15 della presente sentenza. In realtà, la sentenza Kadi non conterrebbe alcuna allusione a tale giurisprudenza del Tribunale. Inoltre, questa considerazione trascurerebbe le fondamentali differenze esistenti tra detto regime e il regime di cui al caso di specie, in termini di margine discrezionale delle istituzioni dell'Unione e di loro accesso agli elementi di informazione e di prova relativi alle misure restrittive adottate.

74 In secondo luogo, la Commissione, il Consiglio e il Regno Unito, sostenuti da tutti gli Stati membri intervenienti in sede di impugnazione, affermano, fondandosi su argomenti tratti dal diritto internazionale e dal diritto dell'Unione largamente simili a quelli esposti ai punti 61 e 62 di questa sentenza, che la definizione del grado di intensità del controllo giurisdizionale figurante ai punti da 123 a 147 della sentenza impugnata è errata in diritto. Essi aggiungono che l'impostazione eccessivamente interventista seguita dal Tribunale nella sentenza impugnata è inconciliabile con la costante giurisprudenza che milita a favore di un controllo giurisdizionale ristretto, limitato all'errore manifesto di valutazione, in presenza di atti che concretizzano scelte frutto di valutazioni complesse e di un ampio margine discrezionale riguardo a obiettivi definiti in maniera generale.

75 In terzo luogo, la Commissione, il Consiglio e il Regno Unito asseriscono che il Tribunale ha errato

quando, ai punti da 148 a 151 della sentenza impugnata, ha suggerito di assimilare da quel momento in poi le misure restrittive oggetto del caso di specie ad una sanzione penale. Sostenuti dalla Repubblica ceca, dall'Irlanda, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica italiana, dall'Ungheria e dalla Repubblica d'Austria, essi sostengono che tali misure, di natura conservativa, sono dirette ad anticipare e prevenire minacce attuali o future per la pace e la sicurezza internazionali e si distinguono da una sanzione penale, che riguarda, da parte sua, fatti punibili passati, oggettivamente accertati. Tali misure sarebbero inoltre di natura temporanea e corredate di deroghe.

76 In quarto luogo, la Commissione, il Consiglio e il Regno Unito affermano che l'interpretazione del Tribunale contenuta ai punti da 171 a 188 e da 192 a 194 della sentenza impugnata e relativa ai requisiti, derivanti dall'osservanza dei diritti fondamentali del sig. Kadi, applicabili all'inserimento del suo nominativo nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002 a seguito della sentenza Kadi, è errata in diritto.

77 Sostenuti dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Repubblica ceca, dall'Irlanda, dal Regno di Spagna, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica italiana, dall'Ungheria, dal Regno dei Paesi Bassi, dalla Repubblica d'Austria, dalla Repubblica slovacca e dalla Repubblica di Finlandia, essi fanno valere che il Tribunale ha errato nello statuire che il rispetto di tali diritti fondamentali richiedeva la comunicazione degli elementi di informazione e di prova utilizzati a carico del sig. Kadi.

78 Questa interpretazione del Tribunale ometterebbe di prendere in considerazione la possibilità, sottolineata ai punti da 342 a 344 della sentenza Kadi, di restringere il diritto dell'interessato alla comunicazione degli elementi assunti a suo carico onde evitare che la divulgazione di informazioni riservate possa consentire che terzi ne vengano a conoscenza e quindi sfuggano alle misure di lotta al terrorismo internazionale. I rilievi formulati ai punti da 345 a 352 di tale sentenza avrebbero peraltro riguardato l'assenza di comunicazione al sig. Kadi dei motivi per cui il suo nominativo era stato inserito nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, e non già la mancata divulgazione degli elementi di informazione e di prova in possesso del comitato per le sanzioni.

79 Del resto, l'impostazione adottata dal Tribunale non terrebbe conto dei numerosi ostacoli materiali alla trasmissione di tali elementi alle istituzioni dell'Unione, e in particolare della circostanza che detti elementi provenivano da un documento inviato al comitato per le sanzioni da un membro dell'ONU, generalmente in forma confidenziale a causa del loro carattere riservato.

80 Nel caso di specie, l'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni e trasmessa al sig. Kadi gli avrebbe consentito di comprendere le ragioni per cui il suo nominativo era stato iscritto nell'elenco figurante all'allegato I del regolamento n. 881/2002. Contrariamente a quanto si evince dai punti 157 e 177 della sentenza impugnata, lungi dal limitarsi ad accuse generiche, infondate, vaghe e imprecise nei suoi confronti, tale esposizione dei motivi avrebbe descritto nei dettagli gli elementi che avevano indotto il comitato per le sanzioni a ritenere che l'interessato avesse legami personali e diretti con la rete Al-Qaida e con Osama bin Laden.

81 In quinto luogo, la Commissione sostiene che, a parte la constatazione di fatto operata al punto 67 della sentenza impugnata, il Tribunale, a torto, ha omesso di tener conto dell'esistenza del ricorso parallelo proposto dal sig. Kadi dinanzi alla giustizia degli Stati Uniti per respingere le sue obiezioni relative alla presunta assenza di tutela giurisdizionale effettiva e alla presunta impossibilità di accedere agli elementi di informazione e di prova pertinenti.

82 In sesto luogo, la Commissione, il Consiglio e il Regno Unito lamentano che l'analisi fatta dal Tribunale, ai punti 127 e 128 della sentenza impugnata, delle modifiche apportate alle procedure di

riesame istituite a livello delle Nazioni Unite è viziata.

- 83 Sostenuti da tutti gli Stati membri intervenienti in sede di impugnazione, essi asseriscono che la procedura di revisione periodica d'ufficio istituita con la risoluzione 1822 (2008) ha contribuito a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, come testimonia la radiazione dei nominativi di varie decine di persone o di entità dall'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni. Quanto all'istituzione dell'Ufficio del mediatore con la risoluzione 1904 (2009), essa avrebbe segnato una svolta decisiva in materia, consentendo alla persona coinvolta di esporre le proprie ragioni dinanzi ad un organo indipendente e imparziale, incaricato di presentare al comitato per le sanzioni, se del caso, le ragioni che depongono a favore della radiazione richiesta.
- 84 La risoluzione 1989 (2011) del Consiglio di Sicurezza del 17 giugno 2011 confermerebbe la volontà di migliorare costantemente il trattamento delle domande di radiazione dall'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni. In particolare, la radiazione non sarebbe più subordinata al consenso unanime dei membri del comitato per le sanzioni. Diventerebbe effettiva 60 giorni dopo che il comitato ha completato l'esame della raccomandazione in questo senso e della relazione unitaria presentate dal mediatore, salvo nell'ipotesi in cui sia stato raggiunto un consenso contrario da parte di detto comitato o nel caso di una domanda di rinvio del fascicolo dinanzi al Consiglio di Sicurezza. Gli obblighi di motivazione e di trasparenza del comitato per le sanzioni qualora la raccomandazione del mediatore venga respinta sarebbero stati rafforzati. Tale risoluzione tenderebbe inoltre ad agevolare l'accesso del mediatore alle informazioni riservate detenute dai membri delle Nazioni Unite nonché la divulgazione dell'identità degli Stati autori di una domanda di iscrizione.
- 85 Il sig. Kadi replica, in primo luogo, che nella sentenza impugnata il Tribunale ha correttamente statuito che nella sentenza Kadi la Corte aveva preso chiaramente posizione in merito alla portata e all'intensità del controllo giurisdizionale che deve essere esercitato nel caso di specie. Da un lato, in tale sentenza, la Corte avrebbe esplicitamente menzionato un controllo di legittimità completo, che si estende, con l'unica riserva dell'esigenza di riservatezza per considerazioni di pubblica sicurezza, agli elementi di informazione e probatori assunti a carico del ricorrente. Dall'altro lato, la circostanza che, diversamente dal regime menzionato ai punti 14 e 15 della presente sentenza, il regime in oggetto nel caso di specie non preveda, prima della procedura a livello dell'Unione, una procedura che garantisca l'osservanza dei diritti della difesa soggetta ad un controllo giurisdizionale effettivo militerebbe a favore di un rafforzamento della tutela giurisdizionale effettiva a livello dell'Unione, come avrebbe sottolineato il Tribunale ai punti 186 e 187 della sentenza impugnata.
- 86 In secondo luogo, il sig. Kadi contesta che il requisito che appare nella sentenza impugnata quanto al grado di intensità del controllo giurisdizionale applicabile nel caso di specie sia errato.
- 87 A suo avviso, anzitutto, l'impostazione adottata dal Tribunale non viola il diritto internazionale. Il controllo giurisdizionale sulla legittimità del regolamento controverso, infatti, non sarebbe assimilabile ad un controllo della validità della risoluzione che tale regolamento attua. Esso non lederebbe né la responsabilità principale del Consiglio di Sicurezza in materia, né il primato della Carta delle Nazioni Unite su qualsiasi altro accordo internazionale. Non mirerebbe neppure a sostituire la valutazione politica del giudice dell'Unione a quella degli organi internazionali competenti, ma perseguirebbe unicamente la finalità di garantire la necessaria conformità dell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza all'interno dell'Unione ai principi fondamentali del diritto dell'Unione. Più precisamente, esso contribuirebbe a bilanciare i principi imperativi di pace e di sicurezza internazionali, da una parte, con la tutela dei diritti fondamentali, dall'altra.
- 88 Inoltre, l'approccio del Tribunale sarebbe conforme al diritto dell'Unione, il quale esigerebbe il rispetto

dei diritti fondamentali nonché la garanzia di un controllo giurisdizionale indipendente e imparziale anche nei confronti delle misure dell'Unione fondate sul diritto internazionale.

- 89 In terzo luogo, dopo aver sottolineato che le considerazioni del Tribunale in merito alla natura delle misure restrittive in oggetto sono state formulate ad *abundantiam*, il sig. Kadi afferma tuttavia che, nel suo caso specifico, tali misure hanno perduto il loro carattere preventivo e sono divenute repressive, a causa sia della loro portata generale sia del considerevole perdurare della loro applicazione, il che giustifica un controllo completo e rigoroso del regolamento controverso.
- 90 In quarto luogo, il sig. Kadi contesta che i requisiti stabiliti dal Tribunale ai fini del rispetto dei suoi diritti fondamentali siano viziati da errore di diritto.
- 91 A questo proposito, egli afferma che, se manca completamente una divulgazione degli elementi informativi e probatori in possesso degli organi dell'ONU, un controllo giurisdizionale effettivo non è praticabile. Come hanno riconosciuto questi stessi organi, l'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni non sarebbe concepita per fungere da prova, ma conterrebbe semplicemente indicazioni utili sulle attività passate dell'interessato nonché sugli elementi probatori noti ai membri di tale comitato.
- 92 L'assenza di una procedura formale di scambio di informazioni tra il Consiglio di Sicurezza e le istituzioni dell'Unione non osterebbe ad uno scambio delle informazioni necessarie per realizzare il loro obiettivo comune di preservare i diritti fondamentali dell'uomo nell'applicare misure restrittive. Nel caso di specie, malgrado l'esplicita domanda presentata dal sig. Kadi, la Commissione non avrebbe neppure tentato di farsi trasmettere dal comitato per le sanzioni un'esposizione dettagliata dei fatti o gli elementi probatori che giustificano l'inserimento del nominativo dell'interessato negli elenchi in questione.
- 93 Quanto all'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni, essa consterebbe di una serie di accuse generiche e non suffragate, che il sig. Kadi non avrebbe potuto confutare efficacemente.
- 94 In quinto luogo, il sig. Kadi afferma che il procedimento giudiziario negli Stati Uniti è privo di pertinenza ai fini della presente causa, stante il fatto che esso è diretto ad annullare l'inserimento del suo nominativo nell'elenco dell'Office of Foreign Assets Control (Ufficio per il controllo dei patrimoni stranieri), del Ministero delle Finanze degli Stati Uniti, per ragioni totalmente distinte dai motivi di annullamento discussi in questa fattispecie. Tale procedimento non riguarderebbe né il regolamento controverso né le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che detto regolamento intende attuare.
- 95 In sesto luogo, il sig. Kadi deduce che all'epoca in cui è stato adottato il regolamento controverso l'unica procedura di riesame istituita a livello delle Nazioni Unite era quella del punto focale. Quanto alla creazione dell'Ufficio del mediatore, la quale, ancorché successiva a tale adozione, sarebbe stata presa in considerazione dal Tribunale, essa non offrirebbe le garanzie di una tutela giurisdizionale. In particolare, la persona che richiede che il suo nominativo sia cancellato dall'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni non disporrebbe di un'esposizione dettagliata dei motivi del suo inserimento in tale elenco né degli elementi accolti a suo carico e non avrebbe il diritto di essere sentita dal comitato per le sanzioni, che è l'unico organo decisionale in materia. Per di più, il mediatore non disporrebbe di alcun potere vincolante nei confronti dei membri dell'ONU e del comitato per le sanzioni, il quale godrebbe di un potere discrezionale. Le persistenti lacune di tale procedura sarebbero state sottolineate, tra l'altro, dall'Ufficio del mediatore stesso nella sua prima relazione del mese di gennaio 2011, che si soffermerebbe in particolare sull'assenza di accesso alle informazioni segrete o riservate e sull'ignoranza in cui viene tenuto il richiedente quanto all'identità dello Stato o degli Stati all'origine del suo inserimento in tale elenco.

96 Tali lacune non sarebbero state colmate dalla risoluzione 1989 (2011). Le raccomandazioni dell'Ufficio del mediatore, infatti, sarebbero tuttora prive di forza vincolante. L'individuazione dei criteri per la radiazione dall'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni e il potere decisionale di radiazione sarebbero rimasti nella discrezionalità del comitato per le sanzioni. In caso di raccomandazione emessa dall'Ufficio del mediatore, ciascun membro del comitato per le sanzioni potrebbe adire il Consiglio di Sicurezza, i cui cinque membri permanenti sarebbero autorizzati ad esercitare il loro diritto di veto in modo discrezionale. L'Ufficio del mediatore dipenderebbe inoltre dalla volontà di cooperazione degli Stati in materia di raccolta di informazioni.

Giudizio della Corte

– Sulla portata dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva

97 Come ha rilevato il Tribunale ai punti 125, 126 e 171 della sentenza impugnata, al punto 326 della sentenza Kadi la Corte ha statuito che i giudici dell'Unione, in conformità alle competenze di cui sono investiti in forza del Trattato, devono garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti dell'Unione con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, anche quando tali atti mirano ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite (v. altresì, in questo senso, citate sentenze Hassan e Ayadi/Consiglio e Commissione, punto 71, nonché Bank Melli Iran/Consiglio, punto 105). Tale condizione è espressamente sancita dall'articolo 275, secondo comma, TFUE.

98 Nel novero di tali diritti fondamentali figurano, in particolare, il rispetto dei diritti della difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

99 Il primo di tali diritti, proclamato all'articolo 41, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (in prosieguo: la «Carta») (v., in questo senso, sentenza del 21 dicembre 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 66), comporta il diritto di essere ascoltati e il diritto di accedere al fascicolo nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza.

100 Il secondo di detti diritti fondamentali, sancito all'articolo 47 della Carta, postula che l'interessato possa conoscere la motivazione della decisione adottata nei suoi confronti, vuoi in base alla lettura della decisione stessa vuoi a seguito di comunicazione della motivazione effettuata su sua istanza, fermo restando il potere del giudice competente di richiedere all'autorità di cui trattasi la comunicazione della motivazione medesima, affinché l'interessato possa difendere i propri diritti nelle migliori condizioni possibili e decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente, e affinché quest'ultimo possa pienamente esercitare il controllo della legittimità della decisione in questione (v. sentenza del 4 giugno 2013, ZZ, C-300/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 53 e giurisprudenza citata).

101 L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette tuttavia limitazioni all'esercizio dei diritti proclamati da quest'ultima, purché la limitazione rispetti il contenuto essenziale del diritto fondamentale di cui trattasi e, in ossequio al principio di proporzionalità, sia necessaria e corrisponda effettivamente ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione (v. sentenza ZZ, cit., punto 51).

102 Inoltre, l'esistenza di una violazione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva deve essere valutata in funzione delle circostanze specifiche di ciascuna fattispecie (v., in questo senso, sentenza del 25 ottobre 2011, Solvay/Commissione, C-110/10 P, non ancora pubblicata

nella Raccolta, punto 63), e segnatamente della natura dell'atto in oggetto, del contesto in cui è stato adottato e delle norme giuridiche che disciplinano la materia in esame (v., in questo senso, a proposito del rispetto del dovere di motivazione, sentenze del 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 139 e 140, nonché Consiglio/Bamba, C-417/11 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 53).

- 103 Nel caso di specie, occorre verificare se, tenuto conto delle condizioni che risultano, segnatamente, dagli articoli 3, paragrafi 1 e 5, TUE e 21, paragrafi 1 e 2, lettere a) e c), TUE, relative alla preservazione della pace e della sicurezza internazionali nel rispetto del diritto internazionale, in particolare, dei principi della Carta delle Nazioni Unite, il mancato accesso del sig. Kadi e del giudice dell'Unione alle informazioni e agli elementi probatori accolti a carico dell'interessato, denunciato dal Tribunale, segnatamente, ai punti 173, 181 e 182 della sentenza impugnata, costituisca una violazione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.
- 104 A questo proposito, come la Corte ha già precisato, in particolare, al punto 294 della sentenza Kadi, occorre sottolineare che, a norma dell'articolo 24 della Carta delle Nazioni Unite, i membri dell'ONU hanno conferito al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. A tal fine, spetta a detto organo internazionale determinare ciò che costituisce una minaccia a tali valori e assumere, mediante risoluzioni ai sensi del Capitolo VII di tale Carta, le misure necessarie per mantenerli o ristabilirli, in conformità alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, e segnatamente nel rispetto dei diritti dell'uomo.
- 105 In tale contesto, come emerge dalle risoluzioni, menzionate ai punti 10 e 11 della presente sentenza, che disciplinano il regime di misure restrittive come quelle del caso di specie, è compito del comitato per le sanzioni, su proposta di un membro dell'ONU che si fonda su un'«esposizione dei motivi» contenente «un'esposizione quanto più dettagliata possibile dei motivi della domanda di iscrizione», la «natura degli elementi di informazione» e «qualsiasi elemento di informazione o documento giustificativo che sia possibile fornire», designare, in applicazione dei criteri definiti dal Consiglio di Sicurezza, le organizzazioni, le entità e le persone i cui capitali e le cui altre risorse economiche devono essere congelate. Tale designazione, che si concretizza con l'inserimento del nome dell'organizzazione, dell'entità o della persona interessata nell'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni aggiornato in funzione delle domande degli Stati membri dell'ONU, si fonda su una «sintesi dei motivi» redatta dal comitato per le sanzioni alla luce degli elementi di cui lo Stato autore della proposta di iscrizione ha autorizzato la divulgazione, in particolare all'interessato, e che è resa accessibile sul suo sito Web.
- 106 In occasione dell'attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza emanate in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite effettuata dall'Unione, sulla base di una posizione comune o di una azione comune adottata dagli Stati membri in virtù delle disposizioni del trattato UE relative alla politica estera e di sicurezza comune, l'autorità competente dell'Unione deve tenere in debita considerazione i termini e gli obiettivi di dette risoluzioni nonché gli obblighi pertinenti derivanti da tale Carta in relazione a questa attuazione (v. sentenza Kadi, punti 295 e 296).
- 107 Pertanto, quando nel contesto delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza il comitato per le sanzioni ha deciso di inserire il nominativo di un'organizzazione, entità o persona nel suo elenco riassuntivo, l'autorità competente dell'Unione, per eseguire tale decisione in nome degli Stati membri, è tenuta a prendere la decisione di inserire o mantenere tale nominativo nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002 sulla base dell'esposizione dei motivi fornita da tale comitato. Dette risoluzioni non prevedono invece che il comitato per le sanzioni metta spontaneamente a disposizione, in particolare, dell'autorità competente dell'Unione, affinché questa adotti la sua decisione di iscrizione o di mantenimento dell'iscrizione, altri elementi oltre a tale esposizione dei motivi.

- 108 Quindi, sia per una decisione iniziale d'inserimento del nominativo di un'organizzazione, entità o persona nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002 sia, come nel caso di specie, per una decisione di mantenimento nell'elenco di un'iscrizione originariamente adottata prima del 3 settembre 2008, data della sentenza Kadi, gli articoli 7 bis, paragrafi 1 e 2, e 7 quater, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 881/2002 – inseriti dal regolamento (UE) n. 1286/2009 del Consiglio, del 22 dicembre 2009, recante modifica del regolamento n. 881/2002 (GU L 346, pag. 42) onde emendare la procedura di iscrizione nel detto elenco a seguito di tale sentenza, come precisato al considerando 4 del regolamento n. 1286/2009 – si riferiscono esclusivamente all'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni ai fini dell'adozione di siffatte decisioni.
- 109 Nel caso specifico del sig. Kadi, dal fascicolo emerge che l'inserimento iniziale del suo nominativo, il 17 ottobre 2001, nell'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni prendeva le mosse da una domanda degli Stati Uniti motivata dall'adozione di una decisione del 12 ottobre 2001 con cui l'Ufficio di controllo dei patrimoni stranieri aveva identificato il sig. Kadi come «terrorista mondiale designato specialmente» («Specially Designated Global Terrorist»).
- 110 Come emerge dal considerando 3 del regolamento controverso, in seguito alla sentenza Kadi la Commissione, con tale regolamento, ha deciso di mantenere il nominativo del sig. Kadi nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002 sulla base dell'esposizione dei motivi che era stata comunicata dal comitato per le sanzioni. Come il Tribunale ha rilevato al punto 95 della sentenza impugnata, e come la Commissione ha confermato all'udienza dinanzi alla Corte, non le sono stati messi a disposizione altri elementi oltre alla citata esposizione dei motivi.
- 111 Nell'ambito di una procedura volta ad adottare la decisione di inserire o mantenere il nominativo di una persona nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, il rispetto dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva postula che l'autorità competente dell'Unione comunichi alla persona interessata gli elementi a suo carico di cui tale autorità dispone per fondare la sua decisione, ossia, per lo meno, l'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni (v., in questo senso, sentenza Kadi, punti 336 e 337), affinché tale persona possa difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e decidere con piena cognizione di causa se sia opportuno adire il giudice dell'Unione.
- 112 In occasione di questa comunicazione, l'autorità competente dell'Unione deve permettere a questa persona di esprimere in maniera proficua la sua opinione sui motivi posti a suo carico (v., in questo senso, sentenze del 24 ottobre 1996, Commissione/Lisrestal e a., C-32/95 P, Racc. pag. I-5373, punto 21; del 21 settembre 2000, Mediocurso/Commissione, C-462/98 P, Racc. pag. I-7183, punto 36, nonché del 22 novembre 2012, M., C-277/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 87 e giurisprudenza citata).
- 113 Nel caso di una decisione che, come quella in causa, consiste nel mantenere il nominativo della persona interessata nell'elenco figurante all'allegato I del regolamento n. 881/2002, l'adempimento di questo duplice obbligo procedurale, contrariamente a quanto accade per un'iscrizione iniziale (v., a tal proposito, sentenza Kadi, punti da 336 a 341 e da 345 a 349, nonché citata sentenza Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, punto 61), deve precedere l'adozione di tale decisione (v. citata sentenza Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, punto 62). È pacifico che nella fattispecie la Commissione, da cui promana il regolamento controverso, ha ottemperato a tale obbligo.
- 114 Quando la persona coinvolta formula osservazioni in merito all'esposizione dei motivi, l'autorità competente dell'Unione è tenuta ad esaminare, con cura ed imparzialità, la fondatezza dei motivi

sollevati, alla luce di queste osservazioni e degli eventuali elementi a discarico di cui sono corredate (v., per analogia, sentenze del 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, Racc. pag. I-5469, punto 14; del 22 novembre 2007, Spagna/Lenzing, C-525/04 P, Racc. pag. I-9947, punto 58, e M., cit., punto 88).

- 115 A questo titolo, tale autorità è tenuta a valutare, in particolare alla luce del contenuto di dette eventuali osservazioni, la necessità di richiedere la collaborazione del comitato per le sanzioni e, tramite quest'ultimo, del membro dell'ONU che ha proposto l'inserimento della persona coinvolta nell'elenco riassuntivo di detto comitato, onde ottenere – nel contesto del clima di cooperazione proficua che, ex articolo 220, paragrafo 1, TFUE, deve permeare le relazioni dell'Unione con gli organi delle Nazioni Unite nel settore della lotta al terrorismo internazionale – la comunicazione di informazioni o di elementi probatori, riservati o meno, che le consentano di assolvere tale obbligo di esame accurato ed imparziale.
- 116 Infine, senza spingersi sino ad imporre di rispondere in dettaglio alle osservazioni presentate dalla persona coinvolta (v., in questo senso, sentenza Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa, cit., punto 141), l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE implica in tutte le circostanze, anche quando la motivazione dell'atto dell'Unione corrisponde ai motivi esposti da un organo internazionale, che tale motivazione identifichi le ragioni individuali, specifiche e concrete per cui le autorità competenti ritengono che alla persona interessata debbano essere applicate misure restrittive (v., in questo senso, citate sentenze Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa, punti 140 e 142, nonché Consiglio/Bamba, punti da 49 a 53).
- 117 Per quanto attiene al procedimento giurisdizionale, qualora la persona interessata contesti la legittimità della decisione di inserire o mantenere il suo nominativo nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, il controllo del giudice dell'Unione deve riguardare l'osservanza delle norme attinenti alla forma e alla competenza, inclusa l'adeguatezza del fondamento giuridico (v., in questo senso, sentenza Kadi, punti da 121 a 236; v. altresì, per analogia, sentenza del 13 marzo 2012, Tay Za/Consiglio, C-376/10 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti da 46 a 72).
- 118 Il giudice dell'Unione deve inoltre verificare che l'autorità competente dell'Unione abbia rispettato le garanzie procedurali menzionate ai punti da 111 a 114 della presente sentenza, nonché l'obbligo di motivazione sancito dall'articolo 296 TFUE, ricordato al punto 116 della presente sentenza e, segnatamente, il carattere sufficientemente preciso e concreto dei motivi adottati.
- 119 L'effettività del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta postula inoltre che, nello svolgere il controllo della legittimità dei motivi su cui si basa la decisione di inserire o mantenere il nominativo di una determinata persona nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002 (sentenza Kadi, punto 336), il giudice dell'Unione si assicuri che tale decisione, la quale riveste una portata individuale per detta persona (v., in questo senso, sentenza del 23 aprile 2013, Gbagbo e a./Consiglio, da C-478/11 P a C-482/11 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 56), si fondi su una base di fatto sufficientemente solida (v., in questo senso, sentenza Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa, cit., punto 68). Ciò comporta una verifica dei fatti adottati nell'esposizione dei motivi sottesa a tale decisione (v., in questo senso, sentenza E e F, cit., punto 57), cosicché il controllo giurisdizionale non si limiti alla valutazione dell'astratta verosimiglianza dei motivi dedotti, ma consista invece nell'accertare se questi motivi, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare la medesima decisione, siano fondati.
- 120 A tal fine, spetta al giudice dell'Unione procedere a detto esame, chiedendo, se necessario, all'autorità competente dell'Unione di produrre informazioni o elementi probatori, riservati o meno, pertinenti per

un siffatto esame (v., per analogia, sentenza ZZ, cit., punto 59).

- 121 Infatti, in caso di contestazione, è all'autorità competente dell'Unione che incombe il compito di dimostrare la fondatezza dei motivi posti a carico della persona interessata, e non già a quest'ultima di produrre la prova negativa dell'infondatezza di tali motivi.
- 122 A questo fine, non è richiesto che detta autorità produca dinanzi al giudice dell'Unione tutte le informazioni e gli elementi probatori attinenti ai motivi dedotti nell'esposizione fornita dal comitato per le sanzioni. Tuttavia, occorre che le informazioni e gli elementi prodotti suffraghino i motivi posti a carico della persona interessata.
- 123 Se l'autorità competente dell'Unione si trova nell'impossibilità di esaudire la richiesta del giudice dell'Unione, quest'ultimo deve allora fondarsi sui soli elementi comunicatigli, ossia, nel caso di specie, le indicazioni contenute nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni, le osservazioni e gli elementi a scarico eventualmente prodotti dalla persona interessata, nonché la risposta dell'autorità competente dell'Unione a tali osservazioni. Qualora detti elementi non consentano di accertare la fondatezza di un motivo, il giudice dell'Unione espunge tale motivo da quelli posti a fondamento della decisione di iscrizione o di mantenimento dell'iscrizione in oggetto.
- 124 Se invece l'autorità competente dell'Unione fornisce informazioni o elementi probatori pertinenti, il giudice dell'Unione deve verificare l'esattezza materiale dei fatti dedotti in giudizio alla luce di tali informazioni o elementi e valutare l'efficacia probatoria di questi ultimi in funzione delle circostanze del caso e alla luce delle eventuali osservazioni presentate in proposito, in particolare, dalla persona interessata.
- 125 Vero è che considerazioni imperative riguardanti la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri o la conduzione delle loro relazioni internazionali possono ostare alla comunicazione all'interessato di determinate informazioni o di alcuni elementi probatori. Tuttavia, in casi simili, spetta al giudice dell'Unione, cui non possono essere opposti il segreto o la riservatezza di tali informazioni o elementi, attuare, nell'ambito del controllo giurisdizionale che esercita, tecniche che consentano di conciliare le legittime preoccupazioni di sicurezza relative alla natura e alle fonti di informazione prese in considerazione nell'adottare la decisione di cui trattasi con la necessità di garantire adeguatamente all'interessato il rispetto dei suoi diritti processuali, quali il diritto ad essere sentito e il principio del contraddittorio (v., in questo senso, sentenza Kadi, punti 342 e 344; v. altresì, per analogia, sentenza ZZ, cit., punti 54, 57 e 59).
- 126 A tal fine il giudice dell'Unione, nell'esaminare il complesso degli elementi di diritto e di fatto forniti dall'autorità competente dell'Unione, deve verificare la fondatezza delle ragioni fatte valere da tale autorità per opporsi a siffatta comunicazione (v., per analogia, sentenza ZZ, cit., punti 61 e 62).
- 127 Qualora il giudice dell'Unione giunga alla conclusione che le suddette ragioni non ostano alla comunicazione, per lo meno parziale, delle informazioni o degli elementi probatori in oggetto, esso permette all'autorità competente dell'Unione di procedervi nei confronti della persona interessata. Se tale autorità si oppone alla comunicazione, in tutto o in parte, di queste informazioni o elementi, il giudice dell'Unione procederà all'esame della legittimità dell'atto impugnato in base ai soli elementi che sono stati comunicati (v., per analogia, sentenza ZZ, cit., punto 63).
- 128 Al contrario, qualora risulti che le ragioni addotte dall'autorità competente dell'Unione effettivamente ostano alla comunicazione all'interessato di informazioni o elementi probatori prodotti dinanzi al giudice dell'Unione, sarà necessario bilanciare adeguatamente le esigenze imposte dal diritto a una tutela

giurisdizionale effettiva, e in particolare dal rispetto del principio del contraddittorio, con quelle derivanti dalla sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri, o dalla conduzione delle loro relazioni internazionali (v., per analogia, sentenza ZZ, cit., punto 64).

- 129 Per procedere ad un siffatto bilanciamento è ammissibile avvalersi di possibilità quali la comunicazione di una sintesi del contenuto delle informazioni o degli elementi probatori in questione. A prescindere dal ricorso a tali possibilità, il giudice dell'Unione è tenuto a valutare se e in quale misura la mancata divulgazione di informazioni o di elementi probatori riservati all'interessato, e di riflesso l'impossibilità per quest'ultimo di presentare le sue osservazioni in proposito, siano in grado di influire sull'efficacia probatoria degli elementi di prova riservati (v., per analogia, sentenza ZZ, cit., punto 67).
- 130 Considerata la natura preventiva delle misure restrittive in oggetto, qualora, nel contesto del suo controllo sulla legittimità della decisione impugnata, così come definito ai punti da 117 a 129 della presente sentenza, il giudice dell'Unione concluda che almeno uno dei motivi menzionati nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni è sufficientemente preciso e concreto, che è dimostrato e che di per sé costituisce un fondamento adeguato di tale decisione, la circostanza che altri di questi motivi non lo siano non basterà per giustificare l'annullamento di detta decisione. In caso contrario, egli procederà all'annullamento della decisione impugnata.
- 131 Un siffatto controllo giurisdizionale risulta indispensabile per garantire il giusto equilibrio tra la preservazione della pace e della sicurezza internazionali e la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali della persona interessata (v., in questo senso, sentenza E e F, cit., punto 57), che costituiscono valori comuni all'ONU e all'Unione.
- 132 Infatti, nonostante la loro natura preventiva, le misure restrittive in oggetto producono un significativo impatto negativo su tali libertà e diritti, dovuto, per un verso, al notevole sconvolgimento della vita sia professionale sia familiare della persona colpita, a causa delle restrizioni al suo diritto di proprietà conseguenti alla portata generale di tali misure e, come nel presente caso, dell'effettiva durata della loro applicazione, nonché, per altro verso, all'ignominia e alla diffidenza pubbliche che esse suscitano nei confronti di tale persona (v., in questo senso, sentenze Kadi, punti 358, 369 e 375; Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, cit., punto 64; Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa, cit., punto 120, nonché del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione, C-239/12 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 70 e giurisprudenza citata).
- 133 Siffatto controllo si rivela a maggior ragione indispensabile poiché, nonostante i miglioramenti apportati, in particolare, dopo l'adozione del regolamento controverso, le procedure di radiazione e di revisione d'ufficio istituite a livello dell'ONU non offrono alla persona il cui nominativo è inserito nell'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni e, di riflesso, nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, le garanzie di una tutela giurisdizionale effettiva, come ha recentemente sottolineato la Corte europea dei diritti dell'uomo – condividendo la valutazione del Tribunale federale svizzero – al punto 211 della sua sentenza del 12 settembre 2012, Nada c. Svizzera (non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*).
- 134 Infatti, la caratteristica di una tutela giurisdizionale effettiva deve essere quella di consentire all'interessato di far dichiarare in via giudiziale, con una sentenza di annullamento in forza della quale l'atto impugnato viene rimosso retroattivamente dall'ordinamento giuridico e si considera come mai esistito, che l'inserimento o il mantenimento del suo nominativo nell'elenco in questione era viziato da un'illegittimità il cui riconoscimento è idoneo a riabilitare l'interessato o a costituire una forma di riparazione del danno morale da lui subito (v., in questo senso, sentenza Abdulrahim/Consiglio e Commissione, cit., punti da 67 a 84).

– Sugli errori di diritto ravvisabili nella sentenza impugnata

- 135 Dagli elementi dell'analisi summenzionati risulta che il rispetto dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva richiede, da una parte, che l'autorità competente dell'Unione comunichi all'interessato l'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni su cui è fondata la decisione di inserire o mantenere il suo nominativo nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, che essa gli consenta di esprimere in modo utile le sue osservazioni in merito e che essa valuti, con cura ed imparzialità, la fondatezza dei motivi addotti alla luce delle osservazioni formulate e degli eventuali elementi probatori a discarico prodotti dall'interessato.
- 136 Il rispetto di detti diritti implica, dall'altra parte, che, in caso di contestazione in giudizio, il giudice dell'Unione verifichi, in particolare, il carattere sufficientemente preciso e concreto dei motivi addotti nell'esposizione fornita dal comitato per le sanzioni nonché, all'occorrenza, il fatto che, alla luce degli elementi che gli sono stati comunicati, i fatti concreti corrispondenti al motivo di cui trattasi risultino dimostrati.
- 137 Per contro, la circostanza che l'autorità competente dell'Unione non renda accessibili all'interessato né, successivamente, al giudice dell'Unione informazioni o elementi probatori – di cui solo il comitato per le sanzioni o il membro dell'ONU coinvolto sono in possesso – afferenti all'esposizione dei motivi alla base della decisione in oggetto, non consente, di per sé, di dichiarare che tali diritti sono stati violati. Tuttavia, in una situazione del genere, il giudice dell'Unione, chiamato a verificare la fondatezza di fatto dei motivi contenuti nell'esposizione fornita dal comitato per le sanzioni tenendo conto delle osservazioni e degli elementi a discarico eventualmente prodotti dall'interessato nonché della risposta dell'autorità competente dell'Unione a tali osservazioni, non disporrà di informazioni aggiuntive o di elementi probatori. Di conseguenza, se gli risulta impossibile constatare la fondatezza di tali motivi, questi ultimi non potranno fungere da fondamento della decisione di iscrizione impugnata.
- 138 Pertanto, ai punti 173, da 181 a 184, 188 e da 192 a 194 della sentenza impugnata, il Tribunale ha commesso un errore di diritto fondando la propria constatazione di una violazione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nonché, di riflesso, del principio di proporzionalità, sul fatto che la Commissione abbia ommesso di comunicare al sig. Kadi e al Tribunale stesso le informazioni e gli elementi probatori relativi ai motivi per cui il nominativo dell'interessato era stato mantenuto nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, e ciò ancorché, come emerge dai punti 81 e 95 della sentenza impugnata, esso avesse preso atto, sia ai fini del rigetto della domanda di misure di organizzazione del procedimento presentata dal sig. Kadi al fine di ottenere tale comunicazione sia nel corso dell'udienza, della circostanza che la Commissione non disponeva di tali informazioni ed elementi probatori.
- 139 Contrariamente a quanto indicato ai punti 181, 183 e 184 della sentenza impugnata, dai passaggi della sentenza Kadi a cui tali punti rinviano non si evince che il mancato accesso dell'interessato e del giudice dell'Unione a informazioni o a elementi probatori che non siano in possesso dell'autorità competente dell'Unione integri, di per sé, una violazione dei diritti della difesa o del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.
- 140 Peraltro, e fermo restando che la valutazione svolta dal Tribunale in merito all'adeguatezza o meno della motivazione è passibile di controllo da parte della Corte in sede d'impugnazione (v., in questo senso, sentenza Consiglio/Bamba, cit., punto 41 e giurisprudenza citata), il Tribunale è incorso in un errore di diritto allorché, come emerge dai punti 174, 177, 188 e da 192 a 194 della sentenza impugnata, nel constatare una siffatta violazione si è fondato sul carattere a suo giudizio vago ed impreciso delle asserzioni contenute nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni,

quando invece un esame separato di ciascuno di tali motivi non autorizza a trarre una tale conclusione generale.

- 141 Infatti, è vero che – come ha correttamente statuito il Tribunale facendo proprio, al punto 177 della sentenza impugnata, l'argomento del sig. Kadi illustrato al punto 157, quarto trattino, di detta sentenza – l'ultimo motivo addotto nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni – riguardante il fatto che il sig. Kadi sarebbe stato proprietario in Albania di svariate società che avrebbero trasmesso fondi a estremisti o affidato loro funzioni di controllo sui fondi di tali società, fino a cinque delle quali avrebbero ricevuto capitale circolante versato da Osama bin Laden – non è sufficientemente preciso e concreto, giacché non contiene alcuna indicazione in merito all'identità delle società coinvolte, all'epoca degli atti denunciati e all'identità degli «estremisti» asseritamente beneficiari di tali atti.
- 142 Per contro, lo stesso non si può dire per gli altri motivi sollevati nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni.
- 143 Infatti, il primo motivo – vertente sulla circostanza che il sig. Kadi ha riconosciuto di essere un membro fondatore nonché il dirigente delle attività della Fondazione Muwafaq, che avrebbe sempre funzionato sotto l'egida dell'Ufficio afgano (Makhtab al-Khidamat), fondato, in particolare, da Osama bin Laden e precursore della rete Al-Qaida, e che, allo scioglimento di detto Ufficio, nel giugno 2001, si sarebbe associata a tale rete – è sufficientemente preciso e concreto, in quanto identifica l'entità coinvolta ed il ruolo svolto dal sig. Kadi nei suoi confronti, nonché gli elementi di un presunto collegamento tra tale entità, da un lato, e Osama bin Laden e le rete Al-Qaida, dall'altro.
- 144 Il secondo motivo verte sulla circostanza che nel 1992 il sig. Kadi avrebbe assunto il sig. Al-Ayadi per metterlo alla guida degli uffici europei della Fondazione Muwafaq su raccomandazione del sig. Julaidan, un finanziere che aveva combattuto al fianco di Osama bin Laden in Afghanistan degli anni Ottanta. Al momento di tale reclutamento, il sig. Al-Ayadi sarebbe stato uno dei principali dirigenti del Fronte islamico tunisino e avrebbe agito nel contesto di accordi con Osama bin Laden. All'inizio degli anni Novanta egli si sarebbe recato in Afghanistan per seguire un addestramento paramilitare e successivamente, con altre persone, in Sudan per concludere con Osama bin Laden un accordo relativo all'accoglienza e all'addestramento di tunisini e, in seguito, un accordo sull'accoglienza di combattenti tunisini provenienti dall'Italia da parte dei collaboratori di Osama bin Laden in Bosnia-Erzegovina.
- 145 Questo secondo motivo è sufficientemente preciso e concreto, giacché contiene le precisazioni necessarie sull'epoca e sul contesto in cui è avvenuto il reclutamento in oggetto, nonché sugli elementi personali relativi ad un presunto collegamento di questo reclutamento ad Osama bin Laden.
- 146 Il terzo motivo – che prende spunto da una dichiarazione che sarebbe stata rilasciata nel 1995 dal sig. Talad Fuad Kassem, dirigente di Al-Gama'at al Islamiyya, a tenore della quale la Fondazione Muwafaq ha fornito un sostegno logistico e finanziario ad un battaglione di combattenti in Bosnia-Erzegovina – verte sul fatto che, a metà degli anni Novanta, detta Fondazione avrebbe partecipato, al fianco di Osama bin Laden, al finanziamento delle attività terroristiche di tali combattenti e avrebbe contribuito al traffico d'armi provenienti dall'Albania e destinate alla Bosnia-Erzegovina.
- 147 Questo terzo motivo è sufficientemente preciso e concreto, poiché identifica l'autore della dichiarazione in oggetto, i tipi di atti denunciati, l'epoca del loro presunto svolgimento nonché il loro asserito collegamento con le attività di Osama bin Laden.
- 148 Il quarto motivo verte sul fatto che il sig. Kadi era uno dei principali azionisti della banca bosniaca

Depozitna Banka, attualmente chiusa, in seno alla quale il sig. Al-Ayadi avrebbe esercitato funzioni e rappresentato gli interessi del sig. Kadi, e all'interno della quale si sarebbero forse svolte riunioni dedicate alla preparazione di un attentato contro uno stabilimento degli Stati Uniti in Arabia Saudita.

149 In contrasto con quanto affermato al punto 175 della sentenza impugnata, questo quarto motivo è sufficientemente preciso e concreto, poiché identifica l'istituto di credito per mezzo del quale il sig. Kadi avrebbe asseritamente contribuito ad attività terroristiche nonché la natura del presunto progetto terroristico in questione. Il condizionale usato nell'indicazione relativa allo svolgimento, all'interno di tale istituto, di riunioni preparatorie di detto presunto progetto non contravviene ai requisiti relativi all'obbligo di motivazione, giacché i motivi dell'inserimento nell'elenco dell'Unione possono in effetti fondarsi su sospetti di coinvolgimento in attività terroristiche, fatta salva la verifica della fondatezza di tali sospetti.

150 Benché dai punti da 138 a 140 e da 142 a 149 della presente sentenza risulti che il Tribunale è incorso in errori di diritto, occorre appurare se, nonostante tali errori, il dispositivo della sentenza impugnata appaia fondato per motivi di diritto diversi da quelli accolti dal Tribunale, nel qual caso l'impugnazione deve essere respinta (v., in questo senso, sentenza del 19 aprile 2012, *Artegodan/Commissione*, C-221/10 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 94 e giurisprudenza citata).

– Sull'illegittimità del regolamento controverso

151 Occorre rilevare che, per quanto attiene al primo motivo sollevato nell'esposizione fornita dal comitato per le sanzioni e menzionato al punto 143 della presente sentenza, il sig. Kadi, nelle sue osservazioni del 10 novembre 2008 prodotte a sostegno del suo ricorso dinanzi al Tribunale, pur ammettendo di essere stato membro fondatore della Fondazione Muwafaq, ha negato qualsiasi sostegno di quest'ultima al terrorismo e qualsiasi collegamento tra essa e l'Ufficio afgano. Allegando alle proprie osservazioni l'atto costitutivo della Fondazione Muwafaq, egli ha affermato che essa perseguiva finalità esclusivamente caritative ed umanitarie, principalmente rivolte all'assistenza alle persone che soffrono la fame nel mondo, in particolare in Sudan. Pur riconoscendo di aver partecipato alle decisioni strategiche internazionali della Fondazione Muwafaq, egli ha tuttavia respinto qualsiasi coinvolgimento nella gestione corrente delle attività di quest'ultima nel mondo, e in particolare nell'assunzione del personale locale. Ha altresì contestato il fatto che la Fondazione Muwafaq abbia aderito alla rete Al-Qaida nel mese di giugno 2001, sottolineando in particolare, con il conforto di documenti giustificativi, che essa aveva cessato tutte le attività al più tardi nel 1998.

152 Nella sua risposta dell'8 dicembre 2008 alle osservazioni del sig. Kadi, anch'esse prodotte dinanzi al Tribunale, la Commissione ha sostenuto che la cessazione, in tutto o in parte, delle attività dell'entità interessata non era idonea ad escludere che questa, che disponeva di una personalità giuridica autonoma, si fosse associata alla rete Al-Qaida.

153 Tuttavia, è giocoforza constatare che non è stato prodotto alcun elemento di informazione o probatorio per dimostrare le affermazioni relative al coinvolgimento della Fondazione Muwafaq nel terrorismo internazionale nell'ambito di un collegamento con l'Ufficio afgano e la rete Al-Qaida. Di conseguenza, le indicazioni sul ruolo e sulle funzioni del sig. Kadi rispetto a tale Fondazione non sono atte a giustificare l'adozione, a livello dell'Unione, di misure restrittive nei suoi confronti.

154 Quanto al secondo motivo che il comitato per le sanzioni ha sollevato nell'esposizione dei motivi, menzionato al punto 144 della presente sentenza, nelle sue osservazioni del 10 novembre 2008 il sig. Kadi, pur riconoscendo di aver assunto, nel 1992, su raccomandazione del sig. Julaidan, il sig. Al-Ayadi affinché si occupasse della direzione degli uffici europei della Fondazione Muwafaq, ha però

affermato che il fine unico di tale Fondazione in Europa consisteva nel sostegno ai profughi bosniaci e croati durante la guerra nei Balcani negli anni Novanta. Ha spiegato che il sig. Julaidan, che all'epoca collaborava con lui ad un progetto di sostegno alla formazione professionale di profughi croati, gli aveva raccomandato il sig. Al-Ayadi per la sua esperienza professionale nella gestione del lavoro umanitario e per la sua integrità. Egli ha altresì affermato che nel 1992 non aveva alcun motivo di sospettare che i sigg. Al-Ayadi e Julaidan sostenessero attività terroristiche, rimarcando che negli anni Ottanta Osama bin Laden era considerato un alleato delle forze occidentali nei loro rapporti con l'Unione sovietica, che solamente a partire dal 1996 quest'ultimo venne descritto come una minaccia per la sicurezza internazionale e che solo nell'ottobre del 2001 e nel settembre del 2002 i sigg. Al-Ayadi e Julaidan vennero rispettivamente inseriti nell'elenco riassuntivo del comitato per le sanzioni. Infine, ha dichiarato di ignorare completamente l'esistenza del Fronte islamico tunisino e dei presunti legami tra il sig. Al-Ayadi e tale organizzazione.

- 155 Nella sua risposta dell'8 dicembre 2008 alle osservazioni del sig. Kadi, la Commissione ha affermato che l'assunzione del sig. Al-Ayadi da parte del sig. Kadi su raccomandazione del sig. Julaidan, congiuntamente ai contatti dei sigg. Al-Ayadi e Julaidan con Osama bin Laden, permetteva di concludere che queste persone avessero agito di concerto, o appartenessero ad una medesima rete. Essa ha aggiunto che, date le circostanze, poco importava che il sig. Kadi avesse asseritamente ignorato i presunti legami tra il sig. Al-Ayadi ed il Fronte islamico tunisino.
- 156 A questo riguardo, senza escludere che gli elementi addotti nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni relativamente all'assunzione da parte del sig. Kadi nel 1992 del sig. Al-Ayadi su raccomandazione del sig. Julaidan e al presunto coinvolgimento dei sigg. Al-Ayadi e Julaidan in attività terroristiche in associazione con Osama bin Laden potessero essere considerati sufficienti a giustificare l'inserimento iniziale, nel 2002, del nominativo del sig. Kadi nell'elenco delle persone figurante all'allegato del regolamento n. 881/2002, occorre rilevare che i medesimi elementi, non ulteriormente suffragati, non possono giustificare il mantenimento, dopo il 2008, del suo nominativo nell'elenco di detto regolamento, come modificato dal regolamento controverso. Infatti, considerata la distanza temporale che separa i due atti, questi elementi, che si riferiscono all'anno 1992, da soli non sono più sufficienti per motivare, nel 2008, il mantenimento a livello dell'Unione del nominativo del sig. Kadi nell'elenco delle persone e delle entità colpite dalle misure restrittive in oggetto.
- 157 Per quanto concerne il terzo motivo sollevato nell'esposizione fornita dal comitato per le sanzioni, menzionato al punto 146 della presente sentenza, nelle sue osservazioni del 10 novembre 2008 il sig. Kadi afferma di ignorare l'esistenza del sig. Talad Fuad Kassem e nega di aver mai fornito il benché minimo sostegno finanziario, logistico o di altro tipo a questa persona, all'entità che egli dirigeva o a combattenti di Bosnia Erzegovina. Egli ha altresì affermato che, per quanto a sua conoscenza, né la Fondazione Muwafaq né i suoi dipendenti avevano mai apportato un sostegno di questa natura.
- 158 Nella sua risposta dell'8 dicembre 2008 alle osservazioni del sig. Kadi, la Commissione ha affermato che la dichiarazione del sig. Talad Fuad Kassem contribuiva a confermare che il sig. Kadi si era avvalso della sua posizione per fini che esulavano dalle attività ordinarie. Ha aggiunto che, alla luce di tali circostanze, era indifferente che il sig. Kadi conoscesse o meno il sig. Talad Fuad Kassem.
- 159 Tuttavia, non è stato prodotto alcun elemento d'informazione o di prova che permetta di verificare l'esattezza materiale della dichiarazione attribuita al sig. Talad Fuad Kassem nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni, né di valutare – alla luce in particolare dell'affermazione del sig. Kadi secondo cui egli ignorava l'esistenza del sig. Talad Fuad Kassem – l'efficacia probatoria di tale dichiarazione quanto alle accuse mosse alla Fondazione Muwafaq di sostenere attività terroristiche in Bosnia-Erzegovina in associazione con Osama bin Laden. Pertanto, l'indicazione relativa alla

dichiarazione del sig. Talad Fuad Kassem non costituisce un fondamento atto a giustificare l'adozione, a livello dell'Unione, di misure restrittive a carico del sig. Kadi.

- 160 Relativamente al quarto motivo sollevato nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni, menzionato al punto 148 della presente sentenza, il sig. Kadi, nelle sue osservazioni del 10 novembre 2008, ha negato di aver mai prestato sostegno finanziario al terrorismo internazionale tramite la Depozitna Banka o qualsiasi altro istituto. Ha spiegato di aver acquisito una partecipazione in tale banca a fini esclusivamente commerciali, in considerazione delle prospettive di ricostruzione sociale ed economica della Bosnia dopo gli accordi di pace di Dayton del 1995, e di aver attribuito la rappresentanza dei suoi interessi in tale banca al sig. Al-Ayadi, di nazionalità bosniaca, a causa di un requisito del diritto nazionale. Basandosi su relazioni di società internazionali di audit relative al periodo dal 1999 al 2002 nonché sulla relazione di un analista finanziario designato da un magistrato svizzero attinente al periodo dal 1997 al 2001, egli ha affermato che da nessuna di tali relazioni si evince che la Depozitna Banka sia stata coinvolta in alcun modo nel finanziamento o nel sostegno al terrorismo. Egli ha contestato la circostanza che tale banca sia stata chiusa, spiegando, con il conforto di documenti giustificativi, che si era fusa con un'altra banca nel 2002. Peraltro, ha prodotto documenti sui contatti avvenuti nel marzo 1999 tra le autorità degli Stati Uniti, il direttore della Depozitna Banka e le autorità politiche bosniache su tematiche giuridiche afferenti al settore bancario in Bosnia-Erzegovina. Infine, egli ha asserito che, se le autorità saudite avessero avuto motivo di sospettare la preparazione, nell'ambito della Depozitna Banka, di attentati contro gli interessi degli Stati Uniti nel loro territorio, non avrebbero mancato di interrogarlo, in qualità di proprietario saudita di tale istituto. Orbene, tali autorità non lo avrebbero mai fatto.
- 161 Nella sua risposta dell'8 dicembre 2008 alle osservazioni del sig. Kadi, la Commissione ha affermato che le indicazioni secondo cui la Depozitna Banka sarebbe stata utilizzata per preparare un attentato in Arabia Saudita contribuivano a confermare che il sig. Kadi si era avvalso della sua posizione per fini che esulavano da attività ordinarie.
- 162 Tuttavia, dato che non è stato prodotto alcun elemento di informazione o di prova per suffragare l'affermazione secondo la quale nei locali della Depozitna Banka potevano essersi tenute riunioni volte a preparare atti terroristici in associazione con la rete Al-Qaida o con Osama bin Laden, le indicazioni relative al rapporto tra il sig. Kadi e tale banca non consentono di giustificare l'adozione, a livello dell'Unione, di misure restrittive a suo carico.
- 163 Dall'analisi contenuta ai punti 141 e da 151 a 162 della presente sentenza risulta che nessuna delle accuse formulate a carico del sig. Kadi nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni è idonea a giustificare l'adozione, a livello dell'Unione, di misure restrittive nei suoi confronti, e ciò vuoi per insufficienza di motivazione, vuoi per assenza di elementi d'informazione o di prova atti a suffragare il motivo di cui trattasi a fronte delle circostanziate contestazioni opposte dall'interessato.
- 164 Ciò considerato, gli errori di diritto ravvisabili nella sentenza impugnata, e individuati ai punti da 138 a 140 e da 142 a 149 della presente sentenza, non sono tali da invalidarla, posto che il suo dispositivo, che annulla il regolamento controverso nella parte in cui riguarda il sig. Kadi, è fondato per i motivi di diritto enunciati al punto precedente.
- 165 Pertanto, le impugnazioni devono essere respinte.

Sulle spese

- 166 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione non è fondata, la Corte statuisce sulle spese. A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Quando una parte interveniente in primo grado, che non abbia proposto essa stessa l'impugnazione, ha partecipato al procedimento dinanzi alla Corte, quest'ultima può, ai sensi del paragrafo 4 del citato articolo 184, decidere che le spese da essa sostenute restino suo carico. L'articolo 140, paragrafo 1, di tale regolamento dispone che le spese degli Stati membri intervenuti nella causa restano a loro carico.
- 167 Poiché la Commissione, il Consiglio e il Regno Unito sono rimasti soccombenti, essi devono, conformemente alla domanda del sig. Kadi, essere condannati alle spese.
- 168 Le spese sostenute dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Repubblica ceca, dal Regno di Danimarca, dall'Irlanda, dal Regno di Spagna, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica italiana, dal Granducato di Lussemburgo, dall'Ungheria, dal Regno dei Paesi Bassi, dalla Repubblica d'Austria, dalla Repubblica slovacca e dalla Repubblica di Finlandia, intervenienti, restano a loro carico.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **Le impugnazioni sono respinte.**
- 2) **La Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea ed il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono condannati alle spese.**
- 3) **Le spese sostenute dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Repubblica ceca, dal Regno di Danimarca, dall'Irlanda, dal Regno di Spagna, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica italiana, dal Granducato di Lussemburgo, dall'Ungheria, dal Regno dei Paesi Bassi, dalla Repubblica d'Austria, dalla Repubblica slovacca e dalla Repubblica di Finlandia restano a loro carico.**

Firme

* Lingua processuale: l'inglese.*