

P A N O R A M A

Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso *Kadi*.

— La sentenza della Corte di giustizia nel caso *Kadi* (3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea*, riprodotta *infra*, p. 1156 ss.) sarà verosimilmente ricordata in virtù del suo accentuato significato politico piuttosto che per la limpidezza della sua linea argomentativa. Essa ha annullato due sentenze del Tribunale di primo grado (21 settembre 2005, causa T-315/01, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, e 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*) che avevano inaugurato una linea giurisprudenziale del Tribunale tendente a limitare il sindacato di validità di atti comunitari che hanno disposto sanzioni nei confronti di individui sospettati di contiguità con gruppi terroristici (per un commento, v. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in *Rivista*, 2006, p. 131 ss.). Il Tribunale aveva ritenuto di non poter accertare il rispetto dei diritti fondamentali tutelati nell'ordinamento comunitario da parte di un regolamento comunitario adottato in attuazione della ris. 1267 (1999) del Consiglio di sicurezza ed aveva invece sindacato direttamente, in maniera invero scarsamente incisiva, la legittimità della risoluzione alla luce dei principi di diritto cogente. Nella sentenza *Kadi*, la Corte ha rovesciato completamente tali conclusioni. Essa ha ritenuto, senza peraltro indicare i motivi, di non poter sindacare la legittimità della risoluzione delle Nazioni Unite, ma ha invece ammesso il sindacato di validità del regolamento comunitario alla luce dei principi che assicurano la tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario. Nel merito, quindi, essa ha accertato la violazione del diritto alla difesa, di quello alla tutela giurisdizionale effettiva e del diritto di proprietà e ha disposto l'annullamento del regolamento nei confronti dei ricorrenti.

Rilievo centrale, nell'argomentazione della Corte di giustizia, ha assunto la considerazione che il giudizio di validità di un regolamento si svolge nell'ambito dell'ordinamento comunitario, e alla luce delle regole che disciplinano la dinamica delle sue fonti. La Corte ha correttamente indicato che, pur se la risoluzione delle Nazioni Unite formulasse obblighi internazionali vincolanti per la Comunità, ciò avrebbe potuto rilevare al fine di consentire un sindacato di validità di atti derivati con essa confliggenti, ma non certo di escludere il sindacato sulla validità della risoluzione, o di atti adottati in attuazione di essa, alla luce del diritto primario della Comunità e in particolare dei diritti fondamentali (v., in particolare, i paragrafi 305 ss. della sentenza).

Queste considerazioni dovrebbero indurre a ritenere che la questione degli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario sia irrilevante nell'ambito di un giudizio di validità di un regolamento di attuazione. A tale questione, tuttavia, la Corte ha dedicato una serie di considerazioni, sparse nel testo della sentenza, non sempre del tutto coerenti fra loro.

Nei paragrafi 301 ss. la Corte ha affrontato il problema di vedere se un limite al sindacato di validità di regolamenti attuativi di risoluzioni del Consiglio di sicurezza possa venire dall'art. 307 del Trattato CE. Questa disposizione conferisce agli Stati membri, in caso di conflitto, la possibilità di derogare temporaneamente agli obblighi derivanti dal Trattato CE al fine di poter adempiere propri obblighi internazionali assunti prima dell'adesione alla Comunità. Essi potrebbero quindi derogare agli obblighi derivanti dal Trattato al fine di ottemperare ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza. Non sembra però molto ragionevole pensare che l'esistenza di obblighi internazionali degli Stati membri possa costituire un limite all'esercizio di competenze comunitarie. Dato che la clausola di deroga opera anche in presenza di accordi stipulati da alcuni Stati membri soltanto, occorrerebbe altrimenti concludere che qualsiasi accordo concluso da uno degli Stati membri prima della sua adesione alla Comunità condiziona l'esercizio di competenze di questa. Né si potrebbe pensare che un limite alla competenza comunitaria derivi solo da accordi vincolanti per tutti gli Stati membri. Sarebbe illogico infatti che il funzionamento dell'ordinamento comunitario sia condizionato, anche a livello delle norme primarie, da un accordo vincolante per gli Stati membri quando esso non lo sarebbe da un accordo stipulato dalla stessa Comunità. Né la prassi sembra andare in questa direzione. Basti considerare che questa costruzione non è mai stata adottata nei confronti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, costituisce solo un testo al quale ispirarsi per ricostruire analoghi diritti nell'ordinamento comunitario, ma non già un limite formale all'esercizio di competenze comunitarie.

Nei paragrafi 290 ss. la sentenza si è addentrata in una tortuosa argomentazione tendente ad escludere che un limite al sindacato di validità del diritto comunitario derivato possa essere ricondotto agli effetti spiegati nell'ordinamento comunitario da risoluzioni del Consiglio di sicurezza, direttamente ovvero attraverso il meccanismo disciplinato dagli articoli 60 e 301 del Trattato (per la prima ipotesi, v. soprattutto i paragrafi 291 e 292, per la seconda, v. i paragrafi 293 ss.).

Sarebbe risultato sufficiente, in proposito, richiamarsi al valore normativo superiore riconosciuto nell'ordinamento comunitario ai diritti fondamentali rispetto ad atti di origine internazionale, come emerge chiaramente in altre parti della pronuncia. Tuttavia la Corte ha ritenuto opportuno aggiungere un argomento ulteriore. Essa ha indicato, nel par. 298, che «(l)a Carta delle Nazioni Unite non impone la scelta di un modello prestabilito per attuare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza ... posto che tale attuazione deve avvenire nel rispetto delle modalità applicabili a tal fine nell'ordinamento interno di ciascun membro dell'ONU». Sembra verosimile che, con questa frase, la Corte abbia inteso indicare che le risoluzioni del Consiglio di sicurezza non possono limitare il sindacato di validità sugli atti comunitari di attuazione in quanto prive di effetti nell'ordinamento co-

munitario. Sarebbe allora l'assenza di un obbligo sulle modalità di attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza a consentire all'ordinamento comunitario di esercitare il controllo giurisdizionale sulla legittimità interna degli atti di esecuzione.

L'invocazione della inidoneità di risoluzioni del Consiglio di sicurezza a produrre effetti nell'ordinamento comunitario richiama alla mente il noto orientamento della Corte di giustizia tendente a negare che obblighi internazionali non aventi effetti diretti possano costituire parametro di validità degli atti comunitari. La sentenza in esame costituirebbe una ulteriore, estrema, articolazione di tale orientamento. L'assenza di effetti nell'ordinamento comunitario non è richiamata al fine di escludere che le risoluzioni possano costituire parametro di validità del diritto derivato ma addirittura che da esse possa derivare un obbligo a limitare il sindacato di validità dei rispettivi atti di esecuzione.

Questa costruzione non appare però molto ragionevole. È difficile infatti sostenere che il riconoscimento degli effetti interni di risoluzioni del Consiglio di sicurezza comporti necessariamente un limite al sindacato di validità. Pur se esse godessero di un particolare *status* nell'ambito dell'ordinamento internazionale, e fossero, in virtù di tale *status*, sottratte a controlli di validità in questo ordinamento, da ciò non si potrebbe certo ricavare un obbligo di impedire l'esercizio dei controlli interni di validità negli ordinamenti degli Stati membri dell'ONU. Se la produzione di effetti interni da parte di obblighi internazionali dovesse comportare un limite al sindacato di validità dei loro atti di attuazione, si rafforzerebbe indubbiamente la scarsa propensione delle istituzioni giudiziarie della Comunità a riconoscere tali effetti.

Non si può invece escludere che il sindacato interno di validità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza possa attenuarsi, o addirittura essere escluso, in ragione delle finalità che esse realizzano nell'ambito dell'ordinamento internazionale, nonché della esistenza di meccanismi equivalenti di tutela di diritti fondamentali nell'ambito dell'ordinamento nel quale esse sono destinate primariamente ad operare.

La sentenza *Kadi* contiene un interessante brano tendente a valorizzare quest'ultimo elemento. Nei paragrafi 318 ss. la Corte sembra indicare come l'esistenza di un meccanismo di tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema di amministrazione delle sanzioni individuali istituito dalle Nazioni Unite possa limitare l'esercizio dei controlli disposti autonomamente dall'ordinamento comunitario. In concreto, tuttavia, la Corte ha accertato che il meccanismo di revisione stabilito nell'ambito delle Nazioni Unite non soddisfa requisiti minimi di equivalenza, trattandosi di un meccanismo di natura amministrativa e non giurisdizionale, privo di garanzie di indipendenza ed imparzialità e che non offre una tutela effettiva ai diritti individuali del ricorrente.

Non sembra trattarsi, nel sistema concettuale della sentenza, di un accertamento di merito, quanto piuttosto di un meccanismo che incide sull'esercizio della giurisdizione della Corte. In forza di esso, l'esercizio dei mezzi di tutela dei diritti fondamentali su di un atto prodotto in un diverso ordinamento sarebbe condizionato all'efficacia della tutela assicurata ai medesimi diritti nel suo ordinamento di origine. La genesi di questo meccanismo si fa usualmente risalire alla nota ordinanza *Solange-II* della Corte co-

stituzionale tedesca del 22 ottobre 1986. Difatti, nel commentare le sentenze del Tribunale di primo grado, la cui impugnazione ha poi originato la sentenza della Corte di giustizia in esame, vari autori avevano prospettato l'opportunità di ricorrere a meccanismi di questo tipo (cfr., per tutti, CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 333 ss.). Ciò avrebbe inoltre consentito ai giudici comunitari di promuovere l'evoluzione del sistema delle Nazioni Unite e di stabilire una correlazione fra la competenza del Consiglio di sicurezza a adottare sanzioni che incidono direttamente sulla posizione di individui e la formazione in questo ordinamento di forme efficaci di tutela di diritti fondamentali (per qualche spunto in questa direzione, rinvio al mio scritto *A Machiavellian Moment? The UN Security Council and the Rule of Law*, in *Int. Organizations Law Review*, 2006, p. 189 ss.).

Il funzionamento tecnico di un meccanismo di questo tipo sembra tuttavia presupporre il rilievo delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ambito dell'ordinamento comunitario. In quanto postula una limitazione di un principio fondamentale dell'ordinamento comunitario — quello che prescrive la sottoposizione di qualsiasi atto del sistema ad un meccanismo di sindacato giurisdizionale — esso può infatti funzionare solo nei confronti di provvedimenti che tendono a realizzare, in seno ad un diverso ordinamento, finalità rilevanti per l'ordinamento comunitario. Non sembra invece sufficiente, a tal fine, richiamare, come ha fatto la Corte di giustizia nel par. 318, una generica esigenza di deferenza verso il sistema delle Nazioni Unite.

Dalla sentenza *Kadi*, insomma, non emerge una chiara indicazione sulla soluzione da dare alla questione degli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario. Né vi è ragione di pensare che la soluzione di essa avrebbe significativamente influenzato la soluzione della controversia principale ad opera della Corte. Se la scelta della Corte di lasciare indeterminata tale questione non è, quindi, di per sé irragionevole, appare invece incoerente la scelta di affrontare una serie di problematiche dipendenti da essa e, a propria volta, non necessarie al fine di risolvere la controversia principale. Sarebbe stata maggiormente coerente la scelta della Corte di ricostruire gli effetti giuridici prodotti, direttamente o indirettamente, nell'ordinamento comunitario da risoluzioni del Consiglio di sicurezza in modo da ricavarne delle conseguenze sul piano della validità di tali atti, sia sul piano dell'ordinamento comunitario che, eventualmente, su quello dell'ordinamento internazionale. Non ne sarebbe risultato necessariamente scalfito il principio del primato dei principi fondamentali nell'ordinamento comunitario. Si sarebbe anzi attenuata l'impressione di discontinuità fra ordinamento comunitario e diritto internazionale che emerge dalla sentenza e che sarà verosimilmente considerata come un tratto caratterizzante di essa. (Enzo Cannizzaro)

L'« autonomia » del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite. — Con la molto attesa pronuncia *Kadi*, *Al Barakaat* (sentenza in cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P del 3 settembre 2008, *infra*, p. 1156 ss.), la Corte di giustizia (grande sezione) ha annullato le sentenze del Tribunale di primo grado del 21 settembre 2005 nelle cause

DIP.DIR.INTERN.