

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio 9-2007/A

L'incidenza dei regolamenti comunitari che adottano le cosiddette *blacklists* sull'attività degli operatori giuridici

Approvato dalla Commissione Affari Europei e Internazionali il 6 novembre 2007

Lo Studio in sintesi (*Abstract*)

La sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee dell'11 ottobre 2007 relativa al caso Möllendorf (causa C-117/06) consente di formulare alcune considerazioni sugli obblighi dei notai nei casi in cui questi ultimi intervengano per la conclusione di atti che mettono a disposizione risorse economiche a persone fisiche o giuridiche incluse nelle cosiddette *blacklists*, ossia elenchi di presunti terroristi adottati in ambito comunitario, anche su indicazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Nel caso all'esame della Corte di giustizia, a un notaio tedesco era stata impedita la trascrizione di un atto di compravendita di un immobile perché uno degli acquirenti era incluso in un regolamento comunitario che elenca liste di presunti terroristi destinatari di provvedimenti restrittivi. La Corte di giustizia ha chiarito che ogni atto che comporta una messa a disposizione di una risorsa economica a vantaggio di persone incluse in queste liste di presunti terroristi è in contrasto con i regolamenti comunitari e quindi invalido.

Di qui la necessità di approfondire la questione dell'incidenza di questi regolamenti contenenti *blacklists* sull'attività notarile, partendo dal presupposto della necessità per il notaio di conoscere questi regolamenti comunitari che prevalgono sul diritto interno. L'attività di accertamento che, in una prima fase, presentava diverse difficoltà, è oggi più agevole grazie alla possibilità per il notaio:

1) di ricorrere al database curato dalla direzione generale sulle relazioni esterne della Commissione europea (http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/list/consolidated.htm) che riporta i cambiamenti sull'inserimento o la rimozione di nuovi destinatari di misure restrittive;

2) di avvalersi dell'Ufficio italiano cambi (si rinvia al sito <http://www.uic.it>, contrasto finanziario al terrorismo) la cui attività, com'è noto, dal 1° gennaio 2008, passerà all'Unità di informazione finanziaria (Uif).

Sommario: 1. Premessa. – 2. La ricostruzione della vicenda oggetto della pronuncia in via pregiudiziale della Corte di giustizia delle Comunità europee nel caso Möllendorf. - 3. Gli obiettivi dei regolamenti comunitari e l'effetto sugli atti di trascrizione. – 4. Le conseguenze dell'inserimento nelle *blacklists* sull'attività del notaio italiano.

1. Premessa

L'adozione delle cosiddette *blacklists*, ossia gli elenchi di presunti terroristi destinatari di provvedimenti restrittivi finalizzati a privarli di risorse economiche, sembrerebbe, a prima vista, profondamente lontana dall'attività di operatori giuridici come notai e avvocati. In realtà, proprio lo svolgimento di un'attività notarile, da parte di un notaio tedesco, ha determinato una pronuncia della Corte di giustizia delle Comunità europee che suscita particolare interesse perché, seppure indirettamente, stabilisce un obbligo di conoscenza e di applicazione di misure disposte nei regolamenti comunitari che contengono i suddetti elenchi i quali, come vedremo nel prosieguo, possono costituire, in taluni casi, un impedimento alla trascrizione di un atto e avere effetti sulla validità di un contratto di compravendita, determinandone la nullità. Di conseguenza, l'operatore giuridico si trova di fronte alla necessità di accertare se un determinato soggetto sia destinatario di un provvedimento che lo priva della disponibilità di risorse economiche, con un problema di reperimento di informazioni che però, come vedremo, il legislatore italiano ha cercato di risolvere con l'intervento dell'Ufficio italiano cambi (si rinvia al sito <http://www.uic.it>, contrasto finanziario al terrorismo) la cui attività, com'è noto, dal 1° gennaio 2008 passerà all'Unità di informazione finanziaria (Uif) ⁽¹⁾. E' altresì utile precisare che è disponibile un *database* (http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm) curato dalla direzione generale sulle relazioni esterne della Commissione europea che aggiorna le liste in un testo consolidato dal momento in cui viene adottato un nuovo regolamento, che apporta cambiamenti al testo precedente o aggiungendo nuovi soggetti o rimuovendo persone prima destinatarie di misure restrittive.

Si tratta di regolamenti, conviene precisarlo, adottati nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale, in linea con la politica delle Nazioni Unite e spesso proprio per dare attuazione alle risoluzioni promulgate dal Consiglio di sicurezza che, a partire dalla risoluzione n. 1267 del 15 ottobre 1999, ha proceduto, con l'ausilio del Comitato per le sanzioni, a individuare persone ritenute associate ad entità terroristiche ⁽²⁾. Sulla base di queste risoluzioni o, in casi più limitati autonomamente, l'Unione europea ha adottato posizioni comuni nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, e la Comunità europea regolamenti per assicurare l'applicazione

di misure restrittive nei confronti di presunti terroristi. Regolamenti che sono, com'è noto, direttamente applicabili in tutti gli Stati membri e che comportano la disapplicazione delle norme interne in contrasto con le regole di diritto comunitario derivato. Tuttavia, se, in via generale, la reperibilità dei regolamenti risulta semplice grazie al ricorso alle banche dati Ce e alla lettura della Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea ⁽³⁾, per questi atti, che stilano elenchi di presunti terroristi, la questione dell'individuazione dei soggetti non è altrettanto agevole, perché i suddetti elenchi sono costantemente aggiornati, con la conseguenza che l'operatore giuridico deve tenere conto di tutte le modifiche apportate nel corso degli anni in ambito comunitario ⁽⁴⁾ e soprattutto, deve poter disporre delle informazioni sui soggetti nel momento in cui conclude un atto. Di qui la necessità di consultare i siti indicati in precedenza.

Infatti, malgrado l'iniziale difficoltà nel reperire tali informazioni, conviene ricordare che negli elenchi compaiono talvolta persone giuridiche con sede in Italia per cui non è improbabile che si verifichi in modo concreto la necessità di stipulare un atto idoneo a fare affluire risorse economiche a uno dei soggetti presenti nelle liste. A ciò si aggiunga che il decreto legislativo 22 giugno 2007 n. 109 intitolato misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale ⁽⁵⁾, in attuazione della direttiva 2005/60 del 26 ottobre 2005 che, com'è noto, si occupa della prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (recepita, come detto, con decreto legislativo n. 231/2007), ha stabilito precise conseguenze anche di carattere sanzionatorio sui professionisti che concludono atti i quali fanno affluire risorse alle persone fisiche e giuridiche i cui beni devono essere congelati.

In base all'articolo 5, comma 1, "i fondi sottoposti a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo" e, di conseguenza, secondo quanto previsto dal comma 3, "sono nulli gli atti posti in essere in violazione dei divieti di cui ai commi 1 e 2". Proprio alla luce delle difficoltà di reperimento delle informazioni in ordine ai soggetti coinvolti, l'Ufficio italiano cambi, in base all'articolo 10 "cura la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai soggetti designati, ai fondi ed alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche". Un ruolo significativo è altresì svolto dal Comitato di sicurezza finanziaria che ha anche la funzione di raccogliere informazioni per promuovere il congelamento dei beni di soggetti operanti in Italia ⁽⁶⁾ e di assicurare la cooperazione internazionale tra le nostre autorità e quelle di altri Stati nonché dell'Unione europea.

Prima di passare ad esaminare la vicenda oggetto della pronuncia della Corte

di giustizia, conviene ricordare che tra i regolamenti più rilevanti che dispongono le misure restrittive, vi è il regolamento n. 2580/2001 del 27 dicembre 2001 sulle misure restrittive contro determinate persone ed entità destinate a combattere il terrorismo e successive modificazioni ⁽⁷⁾; il n. 881/2002 del 27 maggio 2002 recante specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden alla rete Al-Qaida e ai Talebani e successive modificazioni (da ultimo con il regolamento n. 1389/2007 del 26 novembre 2007), nonché altri regolamenti comunitari emanati in base agli articoli 60 e 301 del Trattato Ce i cui testi consolidati sono comunque rintracciabili nel sito http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm.

2. La ricostruzione della vicenda oggetto della pronuncia in via pregiudiziale della Corte di giustizia delle Comunità europee nel caso Möllendorf

Alla Corte di giustizia, che si è pronunciata l'11 ottobre 2007 (causa C-117/06, *Möllendorf*) ⁽⁸⁾, chiarendo la portata dei regolamenti che elencano liste di presunti terroristi destinatari di provvedimenti restrittivi, si era rivolto, con ordinanza, il Kammergericht di Berlino chiedendo l'interpretazione di alcune disposizioni del regolamento del 27 maggio 2002 n. 881 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai talebani, modificato in diverse occasioni.

Quest'atto era al centro di una controversia immobiliare. Due cittadine tedesche, che avevano costituito una società di diritto civile, avevano infatti concluso un contratto di compravendita con atto notarile del 19 dicembre 2000, con il quale avevano ceduto un terreno edificato, a Berlino, a due acquirenti, che avevano anch'essi costituito una società di diritto civile, uno dei quali era incluso nelle liste allegate al regolamento n. 881. L'importo stabilito per la vendita era stato depositato presso un conto a favore di terzi del notaio rogante: sarebbe stato poi versato alle venditrici al momento della trascrizione del trasferimento di proprietà nel registro fondiario. Il notaio aveva provveduto alla trascrizione provvisoria, mentre quella definitiva era stata respinta proprio in base alla constatazione che il nome di uno degli acquirenti era contenuto negli elenchi di presunti terroristi. Un diniego con gravi conseguenze sulle parti anche perché, in base al codice civile tedesco, l'acquisto di proprietà di un bene immobile si perfeziona con la trascrizione del trasferimento di proprietà nel registro fondiario e non in seguito alla sola stipulazione del contratto di compravendita, concluso attraverso un atto notarile tra venditore e compratore. Secondo il diritto tedesco, infatti, la compravendita può essere conclusa solo in presenza di due distinti contratti: quello di vendita con il quale il venditore s'impegna a consegnare il bene e a trasferire la proprietà al compratore che a

sua volta corrisponderà il prezzo e il contratto di esecuzione materiale con il quale si produce la consegna del bene e del denaro. Per il trasferimento dell'immobile è poi richiesto che il contratto di vendita, concluso nella forma dell'atto pubblico notarile, sia trascritto nel registro fondiario per consentire il passaggio di proprietà tra le due parti. La decisione degli uffici del registro di non consentire la trascrizione aveva quindi paralizzato il cambiamento di proprietà del terreno edificato.

Pertanto, il notaio aveva presentato un ricorso al Tribunale circondariale di Berlino, respinto con ordinanza del 27 settembre 2005, successivamente oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte di appello di Berlino, che ha sospeso il procedimento e ha presentato, in base all'articolo 234 del Trattato Ce, un rinvio pregiudiziale d'interpretazione alla Corte di giustizia.

3. Gli obiettivi del regolamento comunitario e l'effetto sugli atti di trascrizione

Tralasciando aspetti che sembrano secondari rispetto all'attività notarile e che vertono sui rapporti tra Comunità europee e Nazioni Unite, appare opportuno soffermarsi sull'incidenza che un regolamento comunitario, come quello in esame, può avere sul perfezionamento di atti che sono indispensabili per la conclusione di un contratto e soprattutto per consentire a quest'ultimo di espletare gli effetti giuridici da esso derivanti.

L'articolo 2, comma 3 del regolamento n. 881/2002, adottato per dare attuazione alla risoluzione n. 1390 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e alla posizione comune 2002/402 del 27 maggio 2002, stabilisce che "è vietato mettere direttamente o indirettamente risorse economiche a disposizione di una persona fisica o giuridica, di un gruppo o di un'entità designati dal comitato per le sanzioni ed elencati nell'allegato I o destinarle a loro vantaggio, per impedire, così facendo, che la persona, il gruppo o l'entità in questione possa ottenere fondi, beni o servizi", che devono essere obbligatoriamente congelati. In questi elenchi si trovava, come detto, uno degli acquirenti, ma non le venditrici che hanno subito un danno diretto dalla preclusione fissata nel regolamento, anche perché al momento della conclusione della vendita non erano a conoscenza dell'inclusione di uno degli acquirenti negli elenchi.

Dal regolamento in esame, risulta che sussiste un obbligo di non mettere risorse economiche a disposizione dei soggetti sottoposti a misure restrittive.

Punto centrale della questione è quindi se la trascrizione del trasferimento di proprietà nel registro fondiario, atto necessario a perfezionare la compravendita del terreno, possa essere qualificata come attività idonea a mettere risorse economiche a disposizione di una delle persone incluse negli elenchi che, nel caso specifico, era

uno degli acquirenti.

L'articolo 2 del regolamento, in effetti, non individua gli atti vietati, consentendo quindi un'interpretazione ampia in base alla quale è il risultato che si raggiunge a far considerare un atto come proibito, né stabilisce un'incapacità assoluta sul destinatario delle misure restrittive in ordine alla conclusione di determinati atti, badando soltanto al risultato, ossia che non si concretizzi una messa a disposizione di risorse economiche.

La Corte di giustizia è partita dalla qualificazione del bene oggetto del contratto sottoposto a trascrizione. Si trattava – ha osservato la Corte - di un immobile edificato, certamente risorsa economica secondo la definizione dell'articolo 1 del regolamento che include beni mobili o immobili. Tale norma, infatti, precisa che s'intendono per risorse economiche "le disponibilità di qualsiasi tipo, tangibili o intangibili, mobili o immobili, che non siano fondi ma che possano essere utilizzati per ottenere fondi, beni o servizi".

L'effetto della trascrizione, nel diritto tedesco, è quello di consentire il passaggio di proprietà. Si tratta quindi di un atto indispensabile a consentire all'acquirente di entrare in possesso del bene e non di un requisito meramente formale, a seguito del quale colui che ha comprato il bene può ipotecarlo, rivenderlo o affittarlo, percependo un'entrata economica in quanto effettivo proprietario. Di conseguenza, la Corte di giustizia ha ritenuto che la trascrizione è un'attività finalizzata a mettere a disposizione risorse economiche nei confronti di una persona sottoposta a misure restrittive idonee a colpire il suo patrimonio. Questo perché "mettere a disposizione" comprende "ogni atto il cui compimento sia necessario, in forza del diritto nazionale applicabile, per consentire a una persona di ottenere effettivamente il potere di disporre pienamente del bene di cui trattasi". Prima della trascrizione il bene non poteva essere utilizzato, mentre successivamente l'acquirente può ottenere entrate e vantaggi di carattere economico.

Il notaio rogante aveva invece sostenuto che già prima della trascrizione gli acquirenti erano in possesso del bene e avrebbero potuto locarlo, ma non rivenderlo o ipotecarlo. Inoltre, la trascrizione preluderebbe al congelamento dell'immobile e "sarebbe meno rischiosa per la sicurezza e l'ordine pubblico della situazione attuale, in cui l'utilizzo del bene da parte degli acquirenti, non essendo questi intestatari dello stesso, non potrebbe essere congelato". La trascrizione sarebbe quindi quasi strumentale e utile a perseguire gli obiettivi del regolamento. Una tesi che non è stata presa in considerazione visto che il regolamento mira a bloccare, anche in via preventiva, l'attuazione di provvedimenti che consentono la messa a disposizione di una risorsa economica.

Anche la tesi delle venditrici non ha trovato spazio tra i giudici comunitari. Le cittadine tedesche avevano sostenuto l'inapplicabilità del divieto fissato nel regola-

mento nella loro vicenda, nella quale la transazione era "contraddistinta da un equilibrio economico tra la prestazione e la controprestazione". Una tesi respinta dalla Corte di giustizia proprio alla luce dell'ampiezza dei termini utilizzati nell'articolo 2 del regolamento che, d'altra parte, rispetta la risoluzione n. 1390 del Consiglio di sicurezza, e dalla circostanza che, ad accogliere la tesi delle cittadine tedesche, si aprirebbero ampi margini di manovra per eludere i divieti, oltre a dare luogo "a complessi problemi applicativi per gli Stati membri". L'equivalenza economica delle prestazioni non impedisce poi che, con successivi atti, l'acquirente possa trarre ulteriori vantaggi. Ciò è stato sottolineato anche dall'Avvocato generale Mengozzi che, nelle conclusioni depositate l'8 maggio 2007, ha sottolineato l'obbligatoria applicazione automatica dei divieti fissati nel regolamento comunitario, condizione necessaria "ai fini dell'efficace perseguimento degli obiettivi del regolamento n. 881/2002". Ad ammettere la valutazione dell'equilibrio economico come condizione per non applicare i divieti, oltre a vanificare gli obiettivi del regolamento, si aprirebbe la strada all'adozione di "accorgimenti fraudolenti in fase di redazione dei contratti", introducendo "una valutazione in sé problematica, relativa al giusto prezzo".

Né, secondo la Corte, si può ritenere che la conclusione del contratto prima dell'entrata in vigore del regolamento e quindi prima che il divieto fosse applicabile nei confronti di uno degli acquirenti incluso nelle liste dei terroristi, possa essere determinante ai fini dell'applicabilità dell'atto Ce alla trascrizione. L'articolo 9 – ha chiarito la Corte – dispone l'applicazione delle misure preclusive, tra le quali il congelamento delle risorse economiche, anche per atti esecutivi (come la trascrizione) di contratti conclusi prima dell'entrata in vigore del regolamento. Sono proprio questi atti esecutivi, d'altra parte, a rendere disponibile il bene.

Riguardo poi all'incidenza del diritto nazionale sull'applicazione del regolamento, la Corte di giustizia ha ribadito, come era ovvio, il primato del diritto comunitario. Con la conseguenza che le disposizioni interne devono essere applicate tenendo conto della finalità dell'atto comunitario sul quale l'attuazione delle norme giuridiche nazionali non ha conseguenze. Nei casi in cui la trascrizione non vada a buon fine, il diritto tedesco stabilisce l'obbligo delle venditrici di rimborsare il prezzo. E' vero che in questo caso affluiscono risorse a una persona sottoposta alle misure restrittive, ma questa possibilità, seppure non riguardante il caso specifico della mancata trascrizione, è prevista all'articolo 2 *bis* del regolamento, in base al quale il divieto dell'articolo 2 non si applica al versamento sui fondi congelati di "interessi o altri profitti dovuti su detti conti; b) pagamenti dovuti nel quadro di contratti, accordi od obblighi precedenti alla data in cui tali conti sono stati assoggettati" alle misure restrittive. In ogni caso, questi fondi, saranno congelati, così come deve avvenire per l'importo versato agli acquirenti a titolo di rimborso dalle venditrici.

Di fronte poi all'eventuale violazione di un diritto fondamentale delle venditrici-

ci, quale quello di proprietà, tutelato dall'articolo 14 della Costituzione tedesca, a causa dell'obbligo di rimborso del prezzo ottenuto, la Corte di giustizia mantiene la linea dell'ininfluenza del diritto interno sull'applicabilità del regolamento, pur lasciando una strada aperta a un'attenuazione degli effetti del dettato comunitario laddove contrasti con i diritti fondamentali. Questi ultimi – ha precisato la Corte – sono tutelati nell'ordinamento comunitario e vincolano “gli Stati membri anche quando questi danno esecuzione alle disposizioni comunitarie e, di conseguenza, gli Stati stessi sono tenuti, per quanto possibile, ad applicare tali discipline nel rispetto dei precetti sopra menzionati”. In questi casi, però, spetta al giudice nazionale verificare se la compressione del diritto di proprietà, che sembra limitata solo al caso in cui vi sia un obbligo di rimborso, sia un pregiudizio sproporzionato al diritto fondamentale.

Nel caso in cui il giudice nazionale ravvisi una simile situazione, dovrà applicare la normativa nazionale “per quanto possibile, nel rispetto dei detti precetti derivanti dal diritto comunitario”. Sul punto occorre sottolineare che l'Avvocato generale Mengozzi, constatato che il regolamento produce “conseguenze negative, anche di un certo peso, per taluni operatori”, ha ritenuto in ogni caso troppo importante l'obiettivo perseguito, ossia la lotta al terrorismo internazionale.

4. Le conseguenze dell'inserimento nelle *blacklists* sull'attività del notaio italiano

La pronuncia in esame, che privilegia la lotta al terrorismo su ogni altro diritto, impone agli operatori giuridici, come il notaio, di accertare e quindi segnalare al proprio cliente l'inclusione di una determinata persona fisica o giuridica nelle liste di presunti terroristi e di non concludere atti che implicino la messa a disposizione di risorse economiche con persone fisiche o giuridiche incluse negli elenchi in oggetto.

Prima di passare ad analizzare l'incidenza di un regolamento comunitario che, come quello in esame, in esecuzione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o per una decisione autonoma del Consiglio Ue, individua persone fisiche e giuridiche destinatarie di provvedimenti di congelamento delle risorse economiche, occorre segnalare che in Italia, il trasferimento di un bene anche immobile, avviene a seguito dell'accordo delle parti, in virtù del principio del consenso traslativo, richiedendosi, come ulteriore formalità nel caso di un immobile, che la vendita sia fatta in forma scritta. Tuttavia, per ottenere la trascrizione del contratto, che consente poi l'opponibilità ai terzi, è obbligatorio il ricorso al notaio che, ai sensi dell'articolo 2671 codice civile, è tenuto a eseguire la trascrizione degli atti ricevuti “nel più breve tempo possibile”.

C'è da chiedersi se, in modo analogo alla conclusione raggiunta dalla Corte di

giustizia per la trascrizione nell'ordinamento tedesco, anche in Italia si debba avere un effetto preclusivo alla trascrizione nel caso di un contratto di vendita di un immobile stipulato autonomamente da due parti di cui una è inclusa in un regolamento che stabilisce il divieto di messa a disposizione di beni. In relazione alla gerarchia delle fonti è certo che, malgrado l'obbligo del notaio in base all'articolo 2671, l'operatore giuridico non dovrebbe procedere alla trascrizione in esecuzione del regolamento comunitario che, com'è noto, prevale sul diritto interno che deve essere disapplicato. Tuttavia, in relazione all'ordinamento giuridico italiano ci sembra che, in linea teorica, potrebbe raggiungersi una soluzione diversa proprio alla luce delle differenze tra gli effetti della trascrizione nell'ordinamento tedesco rispetto a quello italiano. Nel nostro ordinamento, la trascrizione non implica una messa a disposizione di risorse economiche, nella quale, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, è incluso "ogni atto il cui compimento sia necessario, in forza del diritto nazionale applicabile, per consentire a una persona di ottenere effettivamente il potere di disporre pienamente del bene di cui trattasi". La trascrizione, secondo l'articolo 2671, è un atto necessario ai fini dell'opponibilità ai terzi, senza il quale la persona ha comunque la disponibilità del bene e lo può utilizzare, con la conseguenza che non dovrebbe rientrare tra i divieti fissati nel regolamento comunitario che non stabilisce un'incapacità giuridica dei destinatari delle misure restrittive, la cui verifica spetta in effetti al notaio.

C'è poi da chiedersi se il conservatore possa rifiutarsi di procedere alla trascrizione di alcuni atti, se questi ultimi coinvolgono persone fisiche o giuridiche incluse nelle *blacklists*, considerato che l'articolo 2674 codice civile permette al conservatore di rifiutare la trascrizione solo per motivi tassativi di carattere esclusivamente formale, fermo restando che secondo l'articolo 2674 *bis*, il conservatore può effettuare la trascrizione con riserva, con la possibilità per una delle parti di proporre reclamo all'autorità giudiziaria ⁽⁹⁾.

Anche con riguardo al conservatore, è opportuno ricordare che il regolamento comunitario prevale sul diritto interno e quindi, se l'atto di diritto comunitario derivato fosse applicabile, la norma interna non potrebbe essere attuata nel caso di specie. Tuttavia, ci sembra che, anche in questo caso, proprio a seguito dei chiarimenti forniti dalla Corte di giustizia, si possa rilevare che l'atto del conservatore non rientri nell'ambito di applicazione oggettivo del regolamento comunitario perché non si verifica, in modo diretto o indiretto, una messa a disposizione di una risorsa economica.

Ed invero, è opportuno tenere presente che le amministrazioni dello Stato e gli altri enti pubblici che curano la tenuta di pubblici registri, in possesso di informazioni relative alle risorse economiche congelate, sono tenute, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 109/2007, a darne comunicazione all'Ufficio italiano cambi

(dal 2008 all'Unità di informazione finanziaria) ed al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza.

Diverso il caso in cui il notaio partecipi alla stipulazione del contratto.

La pronuncia della Corte, in effetti, non lascia spazio ad alcuna eccezione in ordine all'attuazione delle misure restrittive, con la conseguenza che il notaio dovrebbe verificare se i contraenti siano inclusi in uno degli elenchi (ricorrendo all'ausilio della banca dati comunitaria, http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm o all'Ufficio italiano cambi) e, nel caso affermativo, non procedere alla conclusione del contratto che, in caso contrario, risulterebbe invalido oltre che per l'applicazione diretta del regolamento comunitario, anche in base all'articolo 5, comma 3 del decreto legislativo n. 109/2007.

E' possibile impedire che i regolamenti comunitari che precludono la conclusione di atti produttivi di effetti giuridici siano applicati dagli operatori giuridici interni? Occorre sottolineare che certo la pronuncia della Corte di giustizia non consente possibilità in questa direzione. In effetti, a ben vedere, con riferimento ai destinatari di provvedimenti quali il congelamento dei beni, la Corte di giustizia ha sottolineato che non si tratta "di un pregiudizio asseritamente sproporzionato al diritto di proprietà di una persona inserita nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, derivante dall'imposizione, da parte di detto regolamento, di misure restrittive nei confronti di quella persona". Di conseguenza, non ravvisando una violazione di principi fondamentali almeno nei confronti delle persone incluse negli elenchi, la Corte non ammette deroghe all'applicazione dei regolamenti comunitari.

A ciò si aggiunga che anche il Tribunale di primo grado, adito in relazione ad alcune azioni di annullamento del regolamento n. 881/2002, con le sentenze del 21 settembre 2005 (causa T-306/01, *Yusuf* e causa T-315/01, *Kadi*) ⁽¹⁰⁾, non ha individuato alcun profilo di contrasto del regolamento n. 881/2002 con diritti umani fondamentali come quello alla tutela giurisdizionale effettiva e al diritto di difesa (anche se pende il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia su questa pronuncia) ⁽¹¹⁾, rilevando la prevalenza degli obblighi derivanti da risoluzioni del Consiglio di sicurezza su ogni obbligo pattizio e quindi sul Trattato Ce e sulla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ⁽¹²⁾.

Tuttavia, nella sentenza del 12 dicembre 2006 (causa T-228/02, *Organisation des Mudjahedines du peuple d'Iran contro Consiglio*) ⁽¹³⁾, il Tribunale ha sottolineato l'esistenza di un contrasto con il diritto di difesa, con il diritto di accesso alla giustizia e con altri diritti procedurali, annullando parzialmente la decisione del Consiglio Ue che aveva inserito l'Organizzazione in una *blacklist* in esecuzione del regolamento n. 2580/2001, con riferimento al ricorrente, e poi, nella sentenza dell'11 luglio 2007 (causa T-47/03, *Sison*) con il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo.

vo, aprendo quindi la strada a diverse interpretazioni in ordine all'applicazione dei regolamenti. In entrambi i casi, conviene ricordarlo, gli individui e le persone giuridiche destinatarie di provvedimenti restrittivi sono stati individuati direttamente dal Consiglio Ue e non in esecuzione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza che elenca direttamente i sospettati ⁽¹⁴⁾.

Ci sembra che, in effetti, la prassi di predisporre il congelamento di ogni risorsa economica, decisa tra l'altro da un organo come il Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, provoca un affievolimento di alcuni principi fondamentali come quello della presunzione d'innocenza, del diritto di difesa dei destinatari delle restrizioni e dello stesso diritto di proprietà. A tal proposito, giova ricordare che il Consiglio d'Europa, in un rapporto del 19 marzo 2007 (AS/Jur (2007)14) redatto dal Relatore Marty, sul mancato rispetto dei diritti umani nella prassi seguita dal Consiglio di sicurezza in ordine all'adozione di risoluzioni che contengono provvedimenti sanzionatori nei confronti di persone fisiche e giuridiche, accusate di far parte di organizzazioni terroristiche, nonché nel rapporto del 12 novembre 2007 intitolato "*Un Security Council and European Union blacklists*" ⁽¹⁵⁾, ha individuato diversi profili di contrasto con diritti umani. In particolare, si precisa nel rapporto che, a causa dell'utilizzo di questa prassi, alcune persone sono soggette a provvedimenti restrittivi senza che sia conosciuta l'esistenza di prove in ordine alla commissione di illeciti, senza la possibilità, per i destinatari di provvedimenti, di essere sentiti dall'organo che decide e senza il diritto di chiedere una revisione di detti provvedimenti.

Anche a livello nazionale la giurisprudenza interna ha sollevato diversi dubbi in ordine alla conformità di questi regolamenti con i diritti dell'uomo fondamentali. Per quanto riguarda l'Italia, occorre ricordare che la Corte di cassazione non ha assunto una posizione univoca: nella sentenza n. 30824 del 19 settembre 2006 (prima sezione penale), ha escluso il valore probatorio di queste liste, rilevando che "il giudizio sulle caratteristiche e finalità di un'organizzazione non può essere affidato a elenchi di formazioni ritenute terroristiche ed elaborati, per l'applicazione di misure di prevenzione, da governi di singoli Stati o da organismi internazionali, posto che ciò introdurrebbe nel sistema una sorta di anomala 'prova legale' e trasformerebbe l'art. 270-*bis* codice penale in una norma penale in bianco, con evidente violazione dei principi di legalità e di separazione dei poteri" ⁽¹⁶⁾, mentre nella pronuncia dell'11 ottobre 2006 n. 1072 ha rilevato che l'inserimento di un'organizzazione nella *blacklist* ha valore di prova.

C'è quindi da chiedersi se sul piano nazionale si aprano della possibilità per bloccare l'applicazione di un regolamento che sembra violare alcuni diritti fondamentali, anche se l'articolo 6 del Trattato UE stabilisce che la stessa Unione europea è tenuta a rispettare i diritti fondamentali quali garantiti dalla Convenzione europea

dei diritti dell'uomo e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri quali principi generali dell'ordinamento comunitario. La previsione di una norma a tutela dei diritti umani implica che sono gli stessi organi giurisdizionali comunitari a dover verificare se un atto sia in contrasto o meno con i principi generali dell'ordinamento comunitario ⁽¹⁷⁾.

Tuttavia, ci sembra che, almeno con riferimento a talune situazioni, i giudici comunitari, abbiano rimesso la questione ai giudici nazionali. Ad esempio, nel caso *Yusuf*, il Tribunale di primo grado, concordando con la posizione del Regno Unito, ritiene che le persone colpite dai provvedimenti possano proporre un ricorso giurisdizionale di diritto interno o addirittura ricorrere al Comitato per le sanzioni ⁽¹⁸⁾. Tralasciando quest'ultimo aspetto, privo di rilievi pratici e che, in ogni caso, richiede l'intervento dello Stato di cui l'individuo è cittadino, la possibilità di ricorrere ai giudici interni è stata confermata anche nel caso *Ayadi*, nel quale si ricorda che il Tribunale di primo grado di Bruxelles, con sentenza dell'11 febbraio 2005, ha condannato il Governo belga "a richiedere, con una procedura d'urgenza, al comitato per le sanzioni di cancellare il nome di due persone dalla lista contestata, comminandogli una penalità di mora" ⁽¹⁹⁾. Anche nel Regno Unito, la *Proscribed Organisations Appeal Commission*, il 30 novembre 2007, ha stabilito, su ricorso presentato dall'OMPI (l'organizzazione dei *mudjahedines* iraniani) contro il Segretario di Stato, che il Regno Unito deve rimuovere dall'elenco dei presunti terroristi l'OMPI perché non ci sono prove che tale organizzazione, dal 2003, sia stata coinvolta in attività terroristiche. La Commissione ha altresì richiesto al Consiglio Ue di modificare le procedure atte a individuare i soggetti da includere negli elenchi ⁽²⁰⁾.

Nel caso *Möllendorf*, la Corte ha invece distinto due situazioni: il caso in cui gli effetti del regolamento comunitario colpiscano i diretti destinatari dei provvedimenti restrittivi e il caso in cui si abbiano effetti indiretti su soggetti terzi. Nel primo caso, la Corte, come detto, ha ritenuto che la compressione del diritto di proprietà non fosse sproporzionata deducendo la legittimità e la conformità dei provvedimenti restrittivi ai principi generali di diritto comunitario. Una simile conclusione, ci sembra renda difficile la possibilità di ricorrere ai giudici interni come sostenuto da autorevole dottrina, la quale ha prospettato che, nel caso in cui la tutela dei diritti umani fondamentali non sia assicurata nei regolamenti comunitari "sarebbe compito del giudice nazionale opporre ai regolamenti comunitari in questione i 'controlimiti' costituiti dai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dai diritti inalienabili della persona". Quindi "il giudice ordinario dovrebbe sottoporre alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della legge italiana di esecuzione del Trattato Ce, nella misura in cui consentisse a un siffatto regolamento di spiegare effetti nell'ordinamento italiano" ⁽²¹⁾. Nel caso di specie, però, poiché gli organi giurisdizionali si sono già pronunciati e poiché nel Trattato Ue c'è una norma speci-

fica a tutela dei diritti umani fondamentali (articolo 6), che impone quindi alla stessa Corte di giustizia il controllo degli atti comunitari anche sotto questi profili, appare difficile una simile possibilità.

Per quanto riguarda invece i soggetti che indirettamente ricevono un danno e che in base al diritto interno sono tenuti a restituire le somme ricevute a seguito di una vendita di un immobile, la Corte di giustizia ha rimesso la questione ai giudici nazionali, ritenendo evidentemente che la questione della proporzionalità della misura del rimborso con il diritto di proprietà delle persone non incluse nelle liste, non rientri nell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

Alla luce di quanto detto, in attesa di possibili sviluppi diversi a seguito di nuovi interventi della Corte di giustizia, ci sembra che il notaio sia tenuto a effettuare un controllo in ordine alla possibile inclusione di una persona fisica o giuridica in una delle liste che dispongono le citate misure restrittive, ricorrendo al *database* incluso nel sito http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/list/consolidated.htm e consultando l'Ufficio italiano cambi (dal 2008 l'Unità di informazione finanziaria). Nel caso in cui accerti una simile inclusione e intervenga nella fase di stipulazione di un contratto, il notaio sarà tenuto a non compiere quegli atti che comportino una messa a disposizione dei presunti terroristi risorse economiche.

Questo non solo in base ai regolamenti comunitari, ma anche alla luce dell'articolo 7 del citato decreto legislativo n. 109/2007 secondo il quale, i soggetti indicati nell'articolo 2 del decreto legislativo 20 febbraio 2004 n. 56, che include alla lettera *t*) anche i notai e gli avvocati "quando in nome e per conto di propri clienti compiono qualsiasi operazione di natura finanziaria o immobiliare e quando assistono i propri clienti nella progettazione o nella realizzazione" di talune operazioni con ricadute economiche, sono tenuti a comunicare all'Ufficio italiano cambi le operazioni e ogni altra informazione riconducibile ai soggetti designati. Un obbligo che, qualora fosse disatteso, può condurre all'applicazione, secondo l'articolo 13 del decreto legislativo n. 109/2007, di sanzioni di carattere pecuniario per il soggetto che dispone atti idonei al trasferimento di risorse economiche a persone indicate nelle liste, destinatari di provvedimenti di congelamento (violando l'articolo 5) ⁽²²⁾ o che non rispetti gli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 7.

Marina Castellaneta

1) Tale sostituzione è stata disposta con il decreto legislativo del 21 novembre 2007 n. 231 "Attuazione della direttiva 2005/60/Ce concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del

terrorismo nonché della direttiva 2006/70/Ce che ne reca misure di esecuzione”, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 290 del 14 dicembre 2007, suppl. ord. n. 268/L. L'Unità di informazione finanziaria avrà sede presso la Banca d'Italia.

- 2) Come sottolineato da Villani, *Per un'efficace lotta contro il terrorismo misure in linea con i diritti umani*, in *Guida al diritto, suppl. comunitario e internazionale*, n. 1/2007, p. 8 ss., il Comitato per le sanzioni, organo sussidiario del Consiglio di sicurezza e composto dai rappresentanti di quest'ultimo organo, sulla base di informazioni segretate, aggiorna gli elenchi, senza però che gli individui destinatari dei provvedimenti possano essere informati o ascoltati dal Comitato delle sanzioni. A questi individui rimane l'unica possibilità di rivolgersi al Governo del Paese di cui hanno la cittadinanza o la residenza, chiedendo “di promuovere la richiesta di cancellazione, a tal fine presentando tutte le informazioni pertinenti”. Per la cancellazione però è necessario il voto unanime di tutti i componenti del Comitato per le sanzioni. Si tratta – prosegue Villani - di una “procedura che non ha alcun carattere giudiziario essendo interamente rimessa alla discrezionalità dei governi componenti il Comitato e, ancor prima, del governo dello Stato di cittadinanza o di residenza, il quale non è tenuto a dar corso alla richiesta dell'interessato”.
Si veda anche Arcari, *Tutela dei diritti umani e misure del Consiglio di sicurezza*, in Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006, p. 41 ss.
- 3) La Gazzetta Ue è reperibile on line nel sito <http://www.eur-lex.europa.eu>.
- 4) Circa 370 individui e 60 organizzazioni sparse in tutto il mondo sono state incluse in elenchi contenuti in risoluzioni del Consiglio di sicurezza o della Comunità europea: si veda Moore, *Panel Decries Terrorism Blacklist Process*, in *Washington Post*, 13 novembre 2007.
- 5) Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 luglio 2007 n. 172. Si veda, per un commento, Dambruoso, *Al Comitato di sicurezza finanziaria il compito di indicare le risorse sospette*, in *Guida al diritto*, n. 36/2007, p. 115 ss.; Ferrajoli, *Beni amministrati dall'Agenzia del demanio*, ivi, p. 118 ss.
- 6) Per maggiori informazioni su tale Comitato si rinvia al sito internet <http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Prevenzion/Comitato-di-Sicurezza-Finanziaria>. Riguardo alla sua composizione si veda l'articolo 3 del decreto legislativo n. 109/2007.
- 7) Da ultimo si veda la decisione del Consiglio 2007/868 pubblicata sulla Gazzetta Ue L 340, 22 dicembre 2007, p. 100 ss.
- 8) La sentenza è reperibile nel sito internet <http://curia.europa.eu>.
- 9) In ogni caso, il conservatore non può effettuare un controllo sulla sostanza dell'atto, ma soltanto verificare che esso sia riconducibile a una delle categorie di atti di cui è ammessa la trascrivibilità.
- 10) Si tratta della sentenza relativa al caso *Yusuf e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio e Commissione* e della sentenza *Kadi contro Consiglio e Commissione*, che hanno un contenuto analogo, reperibili nel sito internet <http://curia.europa.eu>. Questa posizione è stata confermata anche nelle sentenze T-253/02, *Ayadi contro Consiglio* e T-49/04, *Hassan contro Consiglio e Commissione*, del 12 luglio 2006. Per un commento su tali ultime sentenze si veda *Heliskoski*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1143 ss.
- 11) Su questa sentenza si veda il commento di Tomuschat, riprodotto in *Common Market Law Review*, 2006, p. 537 ss., il quale ha sostenuto che il Tribunale di primo grado “has taken a courageous step forward in acknowledging the primacy of the UN system over the Community legal order”, pur rilevando che lo stesso Tribunale ha precisato la necessità di garantire i diritti umani in base allo *ius cogens*, affermazione però priva di effetti pratici. In senso nettamente contrario alla pronuncia del Tribunale di primo grado, 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. 332 ss., il quale mette in risalto che il Tribunale di primo grado ha evidenziato un limite strutturale alla tutela dei diritti umani, “imposti sia dal diritto internazionale che dallo stesso Trattato Ce”. Le istituzioni comunitarie agiscono in questo settore “in base ad una competenza vincolata senza disporre di alcun potere discrezionale; con la conseguenza che un qualsiasi controllo sulla legittimità del regolamento e l'eventuale annullamento per contrarietà ai diritti fonamen-

tali previsti dall'ordinamento comunitario implicherebbe un inammissibile controllo delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza". Solo nel caso di un possibile contrasto con norme di *ius cogens*, in via eccezionale, il Tribunale potrebbe effettuare un controllo del rispetto di queste disposizioni nell'ambito di un ricorso di annullamento. L'illustre studioso ha espresso critiche alla soluzione del Tribunale ritenendo che "lo spostamento del problema del rispetto dei diritti fondamentali dal piano del diritto comunitario a quello del diritto internazionale, abbia solo costituito, nella specie, una strada più comoda per pervenire ad una soluzione negativa circa la violazione dei diritti fondamentali medesimi". Il Tribunale, invece, avrebbe dovuto tenere conto dell'ordinamento comunitario che tutela ampiamente i diritti fondamentali e "porre la questione del controllo sugli atti di esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ma alla luce della estesa e puntuale tutela dei diritti fondamentali propria del diritto comunitario".

Cfr. anche Bartoloni, *L'ambito di applicazione ratione personae degli articoli 301 e 60 TCE nelle recenti sentenze Yusuf e Kadi*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 317 ss.; Bulterman, *Fundamental Rights and the United Nations Financial Sanctions Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of First Instance of the European Communities*, in *Leiden Journal of International Law*, 2006, p. 753 ss.; Giannelli, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 131 ss.; Sciso, *Fundamental rights and article 103 of the UN Charter before the Court of First Instance of the European Communities*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2005, p. 137 ss. Con più specifico riferimento alla legge italiana del 31 luglio 2005 n. 55, che ha convertito il decreto legge n. 272 del 30 dicembre 2005, si rinvia a Saccucci, *The Italian 2005 anti-terrorism legislation in the light of international human rights obligations*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2005, p. 167 ss.

- 12) Per Mengozzi, *I diritti dei singoli e l'attuazione comunitaria di misure economiche antiterrorismo delle Nazioni Unite*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2007, p. 103 ss., in specie p. 110, i giudici comunitari "quando decidono con riferimento ad atti che siano stati adottati unanimemente dalle istituzioni politiche comunitarie e con voto unanime degli Stati membri e che siano considerati dagli uni e dagli altri espressione di un'importante scelta istituzionale, ... si sentono inabilitati ad assumere una posizione di supremazia verticale del tipo di quella attraverso la quale i giudici degli Stati membri esprimono i loro poteri nei confronti delle istituzioni politiche nazionali". Secondo l'autore, nel caso in cui l'atto comunitario è adottato in esecuzione di un provvedimento del Consiglio di sicurezza, i giudici attuano una sorta di *self-restraint* "verso le istituzioni politiche", che però è "destinato ad operare incontrando dei 'controlimiti', costituiti dallo *ius cogens*."

- 13) La sentenza è pubblicata in *Guida al diritto, suppl. comunitario e internazionale*, n. 1/2007, p. 87 ss., con commento di Ingravallo, *Solo con l'obbligo di motivazione dell'atto possibile valutare fondatezza e legittimità*, ivi, p. 97 s. Si veda anche il commento di Eckes in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1117 ss.

Occorre precisare che il Tribunale non si è pronunciato sulla posizione comune ritenendo di non avere giurisdizione in relazione ad atti adottati nel secondo pilastro.

- 14) Come sottolineato da Eckes, *op.cit.*, in specie p. 1119, i richiami ai diritti procedurali del ricorrente, nel caso OMPI, si applicano solo al secondo tipo di sanzioni, ossia quelle che rientrano nella risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1373, che richiama misure di carattere generale per combattere il terrorismo, con la possibilità per l'Unione europea di adottare proprie liste. Proprio questa particolarità porta l'autore a concludere che nel caso OMPI la posizione del Tribunale di primo grado "does not constitute a departure from the position it took on European sanctions based on UN lists" (riguardanti, ad esempio, il caso *Yusuf*). In senso diverso si veda Terrasi, *Congelamento dei beni di organizzazioni terroristiche e tutela dei diritti umani nell'ordinamento comunitario*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2007, p. 423 ss., il quale sostiene che il Tribunale nel caso *Yusuf e Kadi* "non ha affrontato la questione della possibilità di non dare applicazione a norme di un ordinamento giuridico esterno laddove tali norme contrastino con valori fondanti l'ordinamento comunitario... con la paradossale conseguenza che le istituzioni comunitarie, in funzione del carattere vincola-

to dell'esercizio delle proprie competenze, possono adottare atti lesivi di diritti fondamentali, in violazione del disposto dell'art. 6 par. 2 TUE". Pertanto, l'autore ritiene che la sentenza relativa al caso OMPI sottenda "un *revirement*, richiesto in maniera pressoché unanime dalla dottrina, dietro lo schermo della diversità di presupposti tra i casi *Kadi* e *Yusuf* e quello in esame".

- 15) I rapporti citati sono reperibili nel sito <http://assembly.coe.int>.
- 16) In *Guida al diritto*, n. 44/2006, p. 60 ss. Per un commento Villoni, *La Corte di cassazione si divide su struttura ed elementi del reato*, ivi, p. 70 ss. Come sottolineato da Cerqua, *Dalle "black list" una prova limitata*, in *Il Sole-24 Ore*, 20 ottobre, 2006, p. 35, "L'inserimento nella blacklist non può integrare alcun valido indizio di reità, non solo ai fini di una pronuncia di penale responsabilità, ma neppure ai fini dell'adozione di una misura cautelare, perché altrimenti si finirebbe per violare anche il principio di riserva di legge in materia di restrizione della libertà personale, sancito dall'articolo 13, comma 2, Costituzione". Pertanto, i regolamenti comunitari nei quali si dispone il congelamento dei beni non possono produrre effetti ulteriori come "l'identificazione delle finalità terroristiche di un'associazione e l'appartenenza ad essa di un determinato soggetto".
- 17) Ricorda Conforti, *op. cit.*, p. 342, che prima dell'inserimento della tutela dei diritti umani nell'ordinamento comunitario, non si poteva escludere "un controllo degli atti comunitari alla luce delle norme costituzionali...e ciò perché, se in un ordinamento, anche superiore, c'è una lacuna in materia, non può non provvedervi l'ordinamento anche inferiore, che deve assicurare in definitiva l'applicazione e l'esecuzione delle norme e degli atti del superiore".
- 18) Sentenza *Yusuf*, par. 317.
- 19) Si tratta della sentenza della Quarta sezione, nella causa *Nabil Sayadi e Patrick Vinck contro Belgio*, citata al par. 150 della sentenza *Ayadi*.
- 20) Il ricorso è stato presentato dall'OMPI contro il Segretario di Stato (appello n. PC/02/2006). Per la *Proscribed Organisations Appeal Commission* (Poac) "the decision not to remove the organisation from the proscribed terrorist blacklist, drawn up under the 200 Terrorist Act, was 'perverse". Il Governo inglese ha duramente criticato questa sentenza anticipando la volontà di ricorrere in appello. Si veda *Court tells UK to remove Iran opposition from terror list*, reperibile nel sito internet <http://www.guardian.co.uk> (30 novembre 2007).
- 21) Così Villani, *op. cit.*, p. 11.
- 22) Si veda per un'analisi degli aspetti sanzionatori, Ferrajoli, *Beni amministrati dall'Agenzia del delitto*, *op. cit.*, p. 118 ss.

(Riproduzione riservata)