Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 22 settembre 2016[1]

Causa C-79/15 P

Consiglio dell'Unione europea
contro

Hamas

«Impugnazione – Misure restrittive destinate a combattere il terrorismo – Mantenimento di singoli, gruppi ed entità nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 – Posizione comune 2001/931/PESC – Articolo 1, paragrafi 4 e 6 – Procedura – Significato di "autorità competente" – Valore delle informazioni disponibili di dominio pubblico – Diritti della difesa – Obbligo di motivazione»

1. Il Consiglio dell'Unione europea ha impugnato la sentenza pronunciata dal Tribunale nella causa T-400/10[2] (in prosieguo: la «sentenza impugnata»), che ha annullato una serie di decisioni del Consiglio e di misure esecutive del Consiglio nella misura in cui, nell'ottica di combattere il terrorismo, iscrivevano Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din al-Qassem) nell'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità ai quali, o a favore dei quali, è vietato erogare servizi finanziari. Il Tribunale ha annullato le decisioni e le misure in parola per motivi connessi, in particolare, all'insufficiente indicazione dei motivi che le accompagnano e delle ragioni che hanno indotto il Consiglio a mantenere Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din al-Qassem) nel suddetto elenco.

2. Il Consiglio afferma che il Tribunale avrebbe commesso, nella sentenza impugnata, una serie di errori di diritto:

– nel valutare l'impiego da parte del Consiglio di informazioni di dominio pubblico ai fini del riesame periodico delle misure adottate;

– nel non considerare la decisione delle autorità competenti degli Stati Uniti d'America (in prosieguo: gli «USA») quale fondamento sufficiente per iscrivere Hamas nell'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità ai quali, o a favore dei quali, è vietato erogare servizi finanziari; e

– nel non considerare la decisione delle autorità competenti del Regno Unito quale fondamento sufficiente per iscrivere Hamas nell'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità ai quali, o a favore dei quali, è vietato erogare servizi finanziari.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 Sentenza del 17 dicembre 2014, Hamas/Consiglio, T-400/10, EU:T:2014:1095.

Contesto normativo

3. Il contesto normativo generale esposto nei paragrafi da 3 a 12 delle mie conclusioni nella causa Consiglio/LTTE, C-599/14 P, recanti la stessa data delle conclusioni da me presentate nell'ambito della presente impugnazione, è pertinente anche ai fini della presente impugnazione. Non lo esporrò di nuovo in questa sede.

4. In un primo momento, il Consiglio ha iscritto «Hamas-Izz al-Din al-Qassem (il ramo terroristico di Hamas)» nei rispettivi allegati della posizione comune 2001/931/PESC[3] e della decisione 2001/927/CE[4] del Consiglio. Detto gruppo è rimasto iscritto. Dal 12 settembre 2003, il gruppo iscritto negli elenchi riporta il nome di «Hamas (che include Hamas-Izz al-Din al-Qassem)». All'epoca della proposizione della sua azione dinanzi al Tribunale, il suddetto gruppo («"Hamas", incluso "Hamas-Izz al-Din al-Qassem"») era ancora iscritto nell'elenco in forza della decisione 2010/386/PESC[5] del Consiglio e del regolamento di esecuzione (UE) n. 610/2010 del Consiglio[6] (in prosieguo: le «misure del Consiglio di luglio 2010»).

5. Il 13 luglio 2010, il Consiglio ha pubblicato un avviso (in prosieguo: l'«avviso di luglio 2010») all'attenzione delle persone, gruppi e entità che figurano nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio[7] (in prosieguo: l'«elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3»)[8]. Nell'avviso di luglio 2010, il Consiglio evidenziava alle persone, ai gruppi e alle entità elencate nel regolamento n. 610/2010 che riteneva ancora validi i motivi della loro inclusione nell'elenco di cui trattasi e che, pertanto, aveva deciso di mantenerli nel suddetto elenco. Il Consiglio ha inoltre indicato che le persone, i gruppi e le entità in questione potevano presentare una richiesta volta a ottenere la motivazione del Consiglio riguardo al loro mantenimento nell'elenco summenzionato (a meno che la motivazione fosse già stata loro comunicata). Esso li ha inoltre informati del loro diritto di presentare al Consiglio in qualsiasi momento, insieme ad eventuali documenti giustificativi, una richiesta di riesaminare la decisione di includerli e mantenerli nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3.

6. Hamas è stato quindi mantenuto nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, con i seguenti provvedimenti:

– decisione 2011/70/PESC[9] del Consiglio e regolamento di esecuzione (UE) n. 83/2011[10] del Consiglio (in prosieguo: gli «atti del Consiglio di gennaio 2011»), unitamente a un avviso pubblicato il 2 febbraio 2011[11] (in prosieguo: l'«avviso di febbraio 2011»). Con lettera del 2 febbraio 2011, notificata ad Hamas il 7 febbraio 2011 (in prosieguo: la «lettera del 2 febbraio 2011»), il Consiglio inviava ad Hamas una memoria di motivazione del mantenimento nell'elenco in parola;

3 Posizione comune del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (GU 2001, L 344, pag. 93), come modificata.

4 Decisione del 27 dicembre 2001, relativa all'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (GU 2001, L 344, pag. 83).

5 Decisione del 12 luglio 2010, che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931 (GU 2010, L 178, pag. 28).

6 Regolamento di esecuzione del 12 luglio 2010, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 e abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 1285/2009 (GU 2010, L 178, pag. 1). L'interpretazione della validità del regolamento in parola è oggetto anche della causa C-158/14, A e a., nell'ambito della quale presenterò le mie conclusioni il 29 settembre 2016.

7 Regolamento del 27 dicembre 2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (GU 2001, L 344, pag. 70), come da ultimo modificato.

8 GU 2010, C 188, pag. 13.

9 Decisione del 31 gennaio 2011, che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC (GU 2011, L 28, pag. 57).

10 Regolamento di esecuzione del 31 gennaio 2011, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga il regolamento di esecuzione n. 610/2010 (GU 2011, L 28, pag. 14).

11 Avviso all'attenzione delle persone, gruppi e entità che figurano nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento n. 2580/2001 (GU 2011, C 33, pag. 14).

– decisione 2011/430/PESC [12] del Consiglio e regolamento di esecuzione (UE) n. 687/2011 del Consiglio [13] (in prosieguo: gli «atti del Consiglio di luglio 2011»), unitamente a un avviso pubblicato il 19 luglio 2011 [14] (in prosieguo: l'«avviso di luglio 2011») e alla memoria di motivazione inviata dal Consiglio con lettera del 19 luglio 2011;

– decisione 2011/872/PESC [15] del Consiglio e regolamento di esecuzione (UE) n. 1375/2011 del Consiglio [16] (in prosieguo: gli «atti del Consiglio di dicembre 2011»), unitamente all'avviso pubblicato il 23 dicembre 2011 [17] (in prosieguo: l'«avviso di dicembre 2011»);

– decisione 2012/333/PESC [18] del Consiglio e regolamento di esecuzione (UE) n. 542/2012 del Consiglio [19] (in prosieguo: gli «atti del Consiglio di giugno 2012»), unitamente all'avviso pubblicato il 26 giugno 2012 [20] (in prosieguo: l'«avviso di giugno 2012»);

– decisione 2012/765/PESC [21] del Consiglio e regolamento di esecuzione (UE) n. 1169/2012 del Consiglio [22] (in prosieguo: gli «atti del Consiglio di dicembre 2012), unitamente all'avviso pubblicato l'11 dicembre 2012 [23] (in prosieguo: l'«avviso di dicembre 2012»);

– decisione 2013/395/PESC [24] del Consiglio e regolamento di esecuzione (UE) n. 714/2013 del Consiglio [25] (in prosieguo: gli «atti del Consiglio di luglio 2013»);

– decisione 2014/72/PESC [26] del Consiglio e regolamento di esecuzione (UE) n. 125/2014 del Consiglio [27] (in prosieguo: gli «atti del Consiglio di febbraio 2014»); e

12 Decisione del 18 luglio 2011, che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC (GU 2011, L 188, pag. 47).

13 Regolamento di esecuzione del 18 luglio 2011, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 e che abroga i regolamenti di esecuzione (UE) n. 610/2010 e (UE) n. 83/2011 (GU 2011, L 188, pag. 2).

14 Avviso all'attenzione delle persone, gruppi e entità che figurano nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento n. 2580/2001 (GU 2011, C 212, pag. 20).

15 Decisione del 22 dicembre 2011, che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931 e che abroga la decisione 2011/430 (GU 2011, L 343, pag. 54).

16 Regolamento di esecuzione del 22 dicembre 2011, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 e abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 687/2011 (GU 2011, L 343, pag. 10).

17 Avviso all'attenzione delle persone, gruppi e entità che figurano nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 2580/2001 (GU 2011, C 377, pag. 17).

18 Decisione del 25 giugno 2012, che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931, e che abroga la decisione 2011/872 (GU 2012, L 165, pag. 72).

19 Regolamento di esecuzione del 25 giugno 2012, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 1375/2011 (GU 2012, L 165, pag. 12).

20 Avviso all'attenzione delle persone, gruppi e entità che figurano nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 2580/2001 (GU 2012, C 186, pag. 1).

21 Decisione del 10 dicembre 2012, che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931 e che abroga la decisione 2012/333 (GU 2012, L 337, pag. 50).

22 Regolamento di esecuzione del 10 dicembre 2012, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 542/2012 (GU 2012, L 337, pag. 2).

23 Avviso all'attenzione delle persone, gruppi e entità che figurano nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 2580/2001 (GU 2012, C 380, pag. 6).

24 Decisione del 25 luglio 2013, che aggiorna e modifica l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC e che abroga la decisione 2012/765 (GU 2013, L 201, pag. 57).

25 Regolamento di esecuzione del 25 luglio 2013, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 e abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 1169/2012 (GU 2013, L 201, pag. 10).

26 Decisione del 10 febbraio 2014, che aggiorna e modifica l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931 e che abroga la decisione 2013/395 (GU 2014, L 40, pag. 56).

27 Regolamento di esecuzione del 10 febbraio 2014, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 e abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 714/2013 (GU 2014, L 40, pag. 9).

– decisione 2014/483/PESC [28] del Consiglio e regolamento di esecuzione (UE) n. 790/2014 del Consiglio [29] (in prosieguo: gli «atti del Consiglio di luglio 2014»).

7. Il Tribunale ha descritto il contenuto delle memorie di motivazione degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014 come segue:

«94. Le memorie di motivazione degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014 cominciano con un paragrafo in cui il Consiglio descrive il ricorrente come un "gruppo implicato in atti terroristici che, a partire dal 1988, ha regolarmente perpetrato e rivendicato attentati contro obiettivi israeliani, segnatamente rapimenti, aggressioni con armi da taglio o da fuoco contro civili e attentati suicidi dinamitardi su mezzi di trasporto pubblici o in luoghi pubblici". Il Consiglio enuncia che "Hamas ha organizzato attentati tanto dal lato israeliano della 'Linea verde' quanto nei territori occupati" e che, "nel marzo 2005, Hamas ha proclamato una 'tahdià (periodo di calma), per cui le sue attività sono diminuite". Il Consiglio prosegue indicando che, "nondimeno, il 21 settembre 2005, una cellula di Hamas ha rapito e poi ucciso un Israeliano [e che,] in una videoregistrazione, Hamas ha affermato che l'ostaggio serviva a negoziare la liberazione di prigionieri palestinesi detenuti da Israele". Il Consiglio enuncia che "militanti di Hamas hanno partecipato al lancio di razzi contro il Sud d'Israele a partire dalla striscia di Gaza [e che], in passato, per commettere attentati contro civili in Israele, Hamas ha reclutato kamikaze offrendo aiuti alle rispettive famiglie". Il Consiglio aggiunge che, "nel giugno 2006, Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din-al-Qassem) è stato implicato nell'operazione che ha condotto al rapimento del soldato israeliano Gilad Shalit" (paragrafi 1 delle memorie di motivazione degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014). Già nelle motivazioni del regolamento di esecuzione n. 1375/2011 (…) il Consiglio indica che, "l'11 ottobre 2011, il [soldato Gilad Shalit] è stato liberato da Hamas, dopo cinque anni di detenzione, nell'ambito di uno scambio di prigionieri con Israele".

95 Il Consiglio ha indi stilato un elenco di "atti terroristici" che, a suo avviso, Hamas avrebbe condotto di recente, dal mese di gennaio 2010 (paragrafi 2 delle memorie di motivazione degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014).

96 Dopo aver considerato che "tali atti rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, paragrafo 3, [lettere] a), b), c), d), f) e g), della posizione comune 2001/931 e sono stati commessi ai fini enunciati all'articolo 1, paragrafo 3, [punti] da i) a iii), di detta posizione comune", e che a "Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din-al-Qassem) si applica l'articolo 2, paragrafo 3, [punto] ii), del regolamento n. 2580/2001" (paragrafi 3 e 4 delle memorie di motivazione degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014), il Consiglio parla di decisioni che autorità statunitensi e britanniche avrebbero, come risulta dalle motivazioni e dal fascicolo, adottato nel 2001 nei confronti del ricorrente (paragrafi da 5 a 7 delle memorie di motivazione degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014). Nelle motivazioni del regolamento di esecuzione n. 790/2014 (…), il Consiglio evoca, per la prima volta, una decisione statunitense del 18 luglio 2012.

97 Le decisioni menzionate dal Consiglio sono, da un lato, una decisione del Secretary of State for the Home Department (Ministro degli Interni, Regno Unito) del 29 marzo 2001, dall'altro, decisioni del governo degli Stati Uniti adottate in applicazione dell'articolo 219 dell'US Immigration and Nationality Act (legge statunitense sull'immigrazione e sulla cittadinanza; in prosieguo: l'«INA») e del decreto esecutivo 13224.

28 Decisione del 22 luglio 2014, che aggiorna e modifica l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931 e che abroga la decisione 2014/72 (GU 2014, L 217, pag. 35).

29 Regolamento di esecuzione del 22 luglio 2014, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 125/2014 (GU 2014, L 217, pag. 1).

98 Quanto a dette decisioni, il Consiglio fa valere che quella del Regno Unito è stata riesaminata regolarmente da una commissione governativa nazionale, mentre quelle statunitensi sono passibili di un controllo amministrativo e giurisdizionale.

99 Il Consiglio deduce da tali considerazioni che "ad adottare le decisioni nei confronti di Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din-al-Qassem) sono state pertanto autorità competenti ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931" (paragrafi 8 delle memorie di motivazione degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014).

100 Infine, il Consiglio "constata che le decisioni summenzionate (…) sono tuttora in vigore e (…) considera che i motivi che hanno fondato l'iscrizione di Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din-al-Qassem) nell'elenco [di congelamento dei capitali] sono ancora giustificati" (paragrafi 9 delle memorie di motivazione degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014). Il Consiglio ne conclude che il ricorrente deve restare iscritto in detto elenco (paragrafi 10 delle memorie di motivazione degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014)».

Sintesi del procedimento di primo grado e sentenza impugnata

8. Il 12 settembre 2010, Hamas agiva in giudizio dinanzi al Tribunale contestando essenzialmente la sua iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. Esso chiedeva l'annullamento dell'avviso di luglio 2010 e degli atti del Consiglio di luglio 2010 nella parte in cui riguardavano Hamas e chiedeva al Tribunale di condannare il Consiglio alle spese. Hamas chiedeva successivamente di modificare le proprie conclusioni così da ricomprendere anche le misure del Consiglio da gennaio 2011 a luglio 2014. Il Tribunale trattava quindi l'azione proposta da Hamas come volta a chiedere l'annullamento dell'avviso di luglio 2010 e degli atti del Consiglio da luglio 2010 a luglio 2014 (in prosieguo, unitamente: gli «atti contestati»), nella parte in cui riguardavano Hamas, e la condanna del Consiglio alle spese. Il Tribunale riteneva che il ricorso di Hamas conservasse il proprio oggetto relativamente agli atti impugnati anteriori agli atti del Consiglio di luglio 2014 [30]. Esso respingeva tuttavia l'azione di Hamas come inammissibile nella parte in cui chiedeva l'annullamento dell'avviso di luglio 2010, poiché detto avviso non era un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE [31].

9. Il Consiglio chiedeva al Tribunale di respingere il ricorso e di condannare il ricorrente alle spese. La Commissione europea è intervenuta a sostegno del Consiglio.

10. Hamas ha dedotto quattro motivi a fondamento della sua domanda di annullamento degli atti del Consiglio da luglio 2010 a gennaio 2011. I suddetti motivi riguardavano, rispettivamente, la violazione dei diritti della difesa, un errore manifesto di valutazione, la violazione del diritto di proprietà e la violazione dell'obbligo di motivazione.

11. A fondamento della sua domanda di annullamento degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014, Hamas ha dedotto otto motivi, che comprendevano l'asserita violazione dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 (primo motivo); l'insufficiente considerazione dei mutamenti della situazione «col passar del tempo» (quarto motivo); la violazione del principio di non ingerenza (quinto motivo); la violazione dell'obbligo di motivazione (sesto motivo) e la violazione dei diritti della difesa e del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di Hamas (settimo motivo).

12. Il Tribunale ha preso in considerazione, ai fini dell'annullamento degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014, il *quarto e sesto motivo, letti congiuntamente*.

30 Punto 60 della sentenza impugnata.

31 Punto 76 della sentenza impugnata.

13. Il Tribunale ha esposto in primis una serie di considerazioni generali, nonché la giurisprudenza (con riferimento alla procedura di riesame, all'obbligo di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE, alla portata del potere discrezionale del Consiglio e al fondamento giuridico e fattuale di una decisione fondata sull'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931) alla luce di cui esso intendeva valutare le motivazioni sulle quali il Consiglio aveva fondato i suoi atti da luglio 2011 a luglio 2014 [32]. Dopo aver descritto il contenuto delle motivazioni dei suddetti atti [33], il Tribunale osservava che, benché l'elenco dei fatti violenti avvenuti nel periodo successivo al 2004 (più esattamente dal 2010 al 2011), stilato dal Consiglio avesse un peso decisivo nella valutazione dell'opportunità di mantenere il congelamento dei capitali di Hamas, nessuno di tali fatti era stato esaminato nelle decisioni statunitensi e britannica del 2001 cui è fatto riferimento nella memoria di motivazione [34]. Detti fatti non potevano essere esaminati nelle suddette decisioni viste le date in cui si erano verificati [35]. Inoltre, anche se le memorie di motivazione enunciavano che le suddette decisioni nazionali erano rimaste in vigore, tali atti non facevano alcun riferimento a decisioni nazionali più recenti o alle motivazioni su cui dette decisioni erano fondate (ad eccezione della memoria di motivazione per gli atti del Consiglio di luglio 2014, che menzionavano per la prima volta una decisione statunitense del luglio 2012) [36]. Rispetto alla decisione statunitense del luglio 2012, il Tribunale ha considerato che il Consiglio non avesse fornito nessun elemento che consentisse di conoscere le motivazioni concrete in riferimento all'elenco dei fatti violenti contenuto nella memoria di motivazione degli atti del Consiglio di luglio 2014 [37]. Il Tribunale ha anche respinto come inammissibili altre decisioni nazionali richiamate in udienza (e non citate nella memoria di motivazione degli atti del Consiglio di luglio 2014, successivi all'udienza) [38].

14. Rispetto all'affermazione del Consiglio, secondo cui sarebbe bastata una rassegna stampa per constatare che Hamas rivendicava regolarmente atti terroristici, il Tribunale ha ritenuto che la suddetta affermazione, in uno con l'assenza di qualsiasi riferimento a decisioni di autorità competenti emanate successivamente ai fatti imputati e che rimandassero a detti fatti, provava in maniera chiara che il Consiglio aveva fondato la sua imputazione ad Hamas dei fatti di terrorismo considerati (per il periodo successivo al 2004) non su valutazioni contenute in decisioni di autorità competenti, bensì su informazioni da esso stesso estrapolate dalla stampa [39]. Il Tribunale concludeva quindi che il Consiglio non aveva rispettato le prescrizioni della posizione comune 2001/931 secondo cui la base fattuale di una decisione dell'UE di congelamento dei capitali deve poggiare su elementi concretamente esaminati e valutati in decisioni di autorità nazionali competenti ai sensi della posizione comune in parola [40]. Il Tribunale ha ritenuto che il ragionamento del Consiglio sia stato il seguente: il Consiglio è partito da valutazioni che erano, in realtà, sue proprie, qualificando Hamas come «terrorista» e imputandogli una serie di fatti violenti da esso ricavati dalla stampa e da Internet; esso ha poi affermato che i fatti che imputava ad Hamas rientravano nella definizione di atto terroristico e che Hamas è un gruppo terroristico ai sensi della posizione comune 2001/931; solo *dopo* dette affermazioni il Consiglio ha fatto riferimento a decisioni anteriori ai fatti di cui trattasi (almeno rispetto agli atti del Consiglio da luglio 2011 a febbraio 2014) [41]. Secondo il Tribunale, il Consiglio non si è più fondato, nella specie, su fatti già verificati da autorità nazionali, svolgendo esso stesso il ruolo di autorità competente ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 [42].

32 Punti da 84 a 92 della sentenza impugnata.

33 V. paragrafo 7, supra.

34 Punto 101 della sentenza impugnata.

35 Punto 102 della sentenza impugnata.

36 Punto 103 della sentenza impugnata.

37 Punto 106 della sentenza impugnata.

38 Punto 107 della sentenza impugnata.

39 Punto 109 della sentenza impugnata.

40 Punti 110 e 112 della sentenza impugnata.

41 Punti da 113 a 119 della sentenza impugnata.

42 Punto 121 della sentenza impugnata. V. anche punto 125.

15. Il Consiglio ha così violato il sistema a due livelli instaurato dalla posizione comune 2001/931. Mentre il Consiglio può, se del caso e nell'ambito del suo ampio potere discrezionale, decidere di mantenere una persona o un gruppo nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, se la situazione di fatto non è mutata, ogni nuovo atto terroristico che il Consiglio inserisca nelle sue motivazioni in occasione del suo riesame deve, nel suddetto sistema decisionale, essere stato oggetto di un esame e di una decisione di un'autorità competente [43].

16. Il Tribunale ha quindi respinto l'argomentazione del Consiglio e della Commissione secondo cui l'assenza di riferimenti a decisioni di autorità competenti era dovuto al fatto che Hamas avrebbe potuto e dovuto contestare a livello nazionale le misure restrittive adottate nei suoi confronti [44]. Esso ha ritenuto che detta argomentazione del Consiglio suffragava la sua posizione, ossia che il Consiglio si era fondato su informazioni di stampa o d'Internet [45].

17. Il Tribunale non condivideva l'affermazione del Consiglio secondo cui, in ogni caso, nell'ambito della presente azione, Hamas (nel suo ricorso) non sembrava negare il suo coinvolgimento nel terrorismo. Secondo il Tribunale, il Consiglio non poteva sostituire dinanzi al Tribunale i motivi dei suoi atti da luglio 2011 a luglio 2014, riducendoli a meri elementi fattuali che, a suo avviso, Hamas avrebbe ammesso dinanzi al Tribunale. Né il Tribunale può, esso stesso, compiere una valutazione che spetta al solo Consiglio [46]

18. Sulla base delle considerazioni che precedono, il Tribunale ha concluso che, nell'adottare gli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014, il Consiglio aveva violato l'articolo 1 della posizione comune 2001/931 e l'obbligo di motivazione [47]. Esso ha quindi annullato gli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014 e gli atti del Consiglio da luglio 2010 a gennaio 2011. Rispetto a questi ultimi atti, il Tribunale ha considerato pacifico che nemmeno essi contenevano riferimenti a decisioni di autorità competenti relative ai fatti imputati al ricorrente. Essi erano quindi inficiati dalla medesima violazione dell'obbligo di motivazione [48].

Motivi e argomenti in sede di impugnazione

19. Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione e dal governo francese, chiede alla Corte di revocare la sentenza impugnata, di pronunciarsi in via definitiva sulle questioni oggetto di impugnazione e di condannare Hamas a sopportare le spese del Consiglio relative al primo grado e alla presente impugnazione. Hamas chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare il Consiglio a sopportare le spese da esso sostenute in primo grado e in appello.

20. Le medesime parti hanno esposto le loro difese all'udienza del 3 maggio 2016.

21. Con il suo *primo motivo di impugnazione*, il Consiglio afferma che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel valutare l'impiego da parte sua di informazioni di dominio pubblico ai fini del riesame ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931.

43 Punti 126 e 127 della sentenza impugnata.

44 Punto 128 della sentenza impugnata.

45 Punti da 129 a 131 e 141 della sentenza impugnata.

46 Punti da 138 a 140 della sentenza impugnata.

47 Punto 137 della sentenza impugnata.

48 Punto 141 della sentenza impugnata.

22. *In primis*, il Tribunale ha errato nel ritenere che il Consiglio debba fornire regolarmente nuove ragioni atte a spiegare perché una persona o un gruppo continui ad essere oggetto di misure restrittive. Il principio in parola è contrario alla sentenza pronunciata dalla Corte nelle cause riunite Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa [49] e alle sentenze pronunciate dal Tribunale nelle cause People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio [50] e Al-Aqsa/Consiglio. [51] Nel primo caso, il Consiglio non era stato chiamato a modificare le motivazioni per un periodo di quasi sei anni. Ne consegue che la Corte ha (implicitamente) riconosciuto la possibilità di mantenere una persona o un'entità all'interno di un elenco durante tale periodo in assenza di nuove informazioni da parte delle autorità competenti atte a giustificare una cancellazione dall'elenco. Come nel caso di Stichting Al-Aqsa, la proscrizione di Hamas nel Regno Unito ha reso estremamente difficile per quest'ultima commettere nuovi atti terroristici che avrebbero portato a nuove decisioni ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931. Lo stesso vale per le decisioni statunitensi. Inoltre, se Hamas avesse impugnato la sua proscrizione o se vi fosse stato un riesame *ex officio* delle suddette decisioni, ciò avrebbe comportato l'emanazione di nuove decisioni.

23. *In secondo luogo*, il Tribunale ha errato nel respingere l'impiego da parte del Consiglio di informazioni di dominio pubblico. Tale decisione è anche contraria alla sua stessa giurisprudenza pregressa in base alla quale una decisione di un'autorità competente può non essere sufficiente per decidere di mantenere una persona o un gruppo nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3 [52]. Anche in mancanza di un'ulteriore decisione da parte di un'autorità competente, il Consiglio poteva mantenere Hamas nell'elenco di cui trattasi. Nel caso di specie, le informazioni di dominio pubblico cui il Consiglio ha fatto riferimento sono state impiegate soltanto per tale fine (a prescindere dal fatto che il Consiglio potrebbe aver mantenuto l'iscrizione sulla base delle preesistenti decisioni di autorità competenti). Ciò è in linea con la sentenza della Corte nella causa Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa [53]. Una modifica nella situazione di fatto può così derivare da una modifica della natura giuridica della decisione iniziale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, o da nuove informazioni sulle attività del gruppo iscritto. Ove la decisione iniziale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, non sia stata annullata o ritirata, la questione pertinente nell'ambito di un riesame è se vi sia una ragione che giustifica la cancellazione e non se vi sia motivo di inserire nuovamente la persona interessata o il gruppo interessato. Il ragionamento del Tribunale porta anche all'assurdo risultato che, da una parte, la decisione del Consiglio di mantenere Hamas nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, sarebbe stata valida se il Consiglio avesse semplicemente fatto riferimento al primo elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, e se non avesse richiamato informazioni aggiuntive e, dall'altra, che era di dominio pubblico che Hamas aveva commesso nuovi attacchi terroristici (circostanza che Hamas ha ammesso nel suo ricorso iniziale dinanzi al Tribunale).

24. *In terzo luogo*, il Tribunale ha errato nel considerare che il Consiglio avesse compiuto, ai fini del suo riesame, proprie valutazioni di fatto fondate su informazioni di dominio pubblico. Anche tale conclusione è contraria alla sentenza emanata dalla Corte nella causa Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa. Essa solleva inoltre la questione di come debba agire il Consiglio ove venga a conoscenza di fatti che hanno una chiara natura «terroristica» e di cui una persona iscritta o un gruppo iscritto nell'elenco si assume pubblicamente la responsabilità. In tali casi, il sistema a due livelli non richiede che siano avviate procedure a livello nazionale.

49 Sentenza del 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711 (in prosieguo: la «sentenza Al-Aqsa»), punti 145 e 146.

50 Sentenza del 23 ottobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, T-256/07, EU:T:2008:461 (in prosieguo: la «sentenza del Tribunale nella causa PMOI»), punti 109 e 112.

51 Sentenza del 9 settembre 2010, Al-Aqsa/Consiglio, T-348/07, EU:T:2010:373.

52 Il Tribunale ha fatto riferimento alla propria sentenza nella causa PMOI, punto 81.

53 Sentenza Al-Aqsa, punto 82.

25. *In quarto luogo*, il Tribunale ha errato nell'annullare gli atti contestati sulla base del fatto che il Consiglio si è riferito a informazioni di dominio pubblico. Tali informazioni erano rilevanti al fine di stabilire se cancellare Hamas dall'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. In mancanza di elementi a supporto di una siffatta cancellazione, il Consiglio poteva decidere di mantenere Hamas nell'elenco di cui trattasi.

26. Hamas replica al primo motivo di impugnazione come segue.

27. *In primis*, Hamas nega che il Tribunale, contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio, abbia richiesto che le decisioni ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931 siano fondate su nuovi motivi o nuove decisioni di autorità competenti. Il Tribunale avrebbe piuttosto ribadito che le motivazioni degli atti contestati devono essere fondate su fatti che siano stati esaminati dalle autorità competenti. Il Consiglio non avrebbe potuto, inoltre, basarsi su decisioni anteriori di autorità competenti senza esaminare i fatti alla base di dette decisioni. Ad Hamas non potrebbe poi essere contestato di non aver impugnato, dinanzi ai giudici nazionali, le contestazioni di fatto mosse dal Consiglio, posto che non c'era alcuna nuova decisione da impugnare.

28. *In secondo luogo*, Hamas afferma che l'obbligo di motivazione e l'esigenza di fornire una base fattuale sufficiente si applica anche alle decisioni con cui il Consiglio mantiene una persona o un gruppo nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. Nel suo riesame, il Consiglio non può presumere che una persona o un gruppo debba continuare a figurare nell'elenco in parola. Nel caso di specie, il Consiglio si è fondato sulle sue decisioni iniziali di iscrizione (che Hamas non ha contestato). Tuttavia, quando Hamas è stato inserito per la prima volta nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, non era ancora possibile contestare dette decisioni dinanzi al Tribunale affermando che il Consiglio non aveva fornito motivi sufficienti per giustificarle. Infatti, il Consiglio non aveva mai comunicato informazioni precise o parti della documentazione indicante che nei confronti di Hamas erano state adottate decisioni ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931. Il Consiglio non ha neppure comunicato ad Hamas gli elementi che giustificavano la sua iscrizione nell'elenco. Ciò significa anche che i giudici dell'Unione non possono ora verificare se i fatti che hanno inizialmente portato il Consiglio a iscrivere Hamas nell'elenco fossero sufficientemente credibili e fossero stati esaminati da un'autorità competente.

29. Il Consiglio ha anche affermato erroneamente che, se non avesse inserito nella memoria di motivazione un elenco di fatti più recenti e informazioni aggiuntive, la sua decisione sarebbe comunque stata valida in quanto fondata sulle decisioni iniziali di autorità competenti. Ciò presuppone che il Consiglio avrebbe potuto fondarsi unicamente su informazioni tratte dalle suddette decisioni. Il Consiglio, pur basandosi su una serie di asseriti attacchi terroristici commessi da Hamas (sia negli atti contestati che nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale), non ha fornito alcuna prova dei suddetti fatti. Il Consiglio non può neppure avvalersi, a tal fine, di articoli di stampa.

30. *In terzo luogo*, Hamas osserva che il Consiglio sembra criticare il Tribunale per aver raggiunto la (logica) conclusione che il Consiglio aveva sollevato, in punto di fatto, contestazioni proprie. Il Consiglio erra nel sostenere che non si può dubitare della natura terroristica delle attività di Hamas. Quando agisce a norma della posizione comune 2001/931, esso non è neppure competente a qualificare le azioni in tal senso. L'argomentazione del Consiglio, secondo cui sarebbe per esso impossibile chiedere all'autorità giudiziaria di valutare fatti nuovi, è irrilevante in quanto il Tribunale non gli impone alcuna condizione in tal senso. E il Tribunale non ha neppure imposto al Consiglio di chiedere alle autorità britanniche o statunitensi di bandire nuovamente Hamas. Il Tribunale si è limitato a ribadire che quando il Consiglio fa riferimento a fatti nuovi, tali fatti devono essere valutati da un'autorità competente.

31. *In quarto luogo*, Hamas ritiene che non fosse sufficiente che il Consiglio si limitasse a sostenere che le decisioni nazionali iniziali restavano valide. Il Consiglio avrebbe dovuto valutare se Hamas continuasse ad avere carattere terroristico secondo modalità conformi alla posizione comune 2001/931. Benché il Consiglio abbia fatto riferimento, nelle motivazioni del regolamento di esecuzione n. 790/2014, a una decisione statunitense del 18 luglio 2012, il Tribunale ha correttamente ritenuto che non vi fosse alcun elemento indicante che il ragionamento alla base della decisione si riferisse agli atti richiamati dal Consiglio. Posto che il Consiglio si basava unicamente su decisioni iniziali, gli atti contestati non erano sufficientemente motivati.

32. Con il suo *secondo motivo di impugnazione*, il Consiglio lamenta che il Tribunale avrebbe commesso un errore nel ritenere che le decisioni delle autorità statunitensi non costituissero una base sufficiente per iscrivere Hamas nell'elenco.

33. *In primis*, una decisione di un'autorità amministrativa può essere una decisione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931. Ciò è stato confermato dalla Corte nella sentenza Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa [54] e dal Tribunale nella sentenza People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio [55].

34. *In secondo luogo*, a norma della posizione comune 2001/931, è l'autorità nazionale competente a individuare i fatti alla base della decisione nazionale. Se la decisione non è adottata da un'autorità giurisdizionale, la protezione giurisdizionale è concessa riconoscendo alla persona interessata o al gruppo interessato la possibilità di impugnare la decisione in parola dinanzi ai giudici nazionali. Il Tribunale ha sbagliato nel ritenere che il Consiglio dovesse conoscere tutti gli elementi di fatto sulla cui base il Secretary of State statunitense ha iscritto Hamas nell'elenco. L'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 non richiede che detti elementi siano comunicati al Consiglio. E il Consiglio non può neppure sostituirsi all'autorità competente. Se si confermasse la posizione del Tribunale, ciò significherebbe che, quando una persona o un gruppo impugna direttamente la decisione di iscrizione dinanzi ai giudici dell'Unione (invece che dinanzi ai giudici nazionali), spetterebbe ai giudici dell'UE esaminare le ragioni alla base dell'iscrizione. Inoltre, non è realistico richiedere che le informazioni su cui si fonda la decisione di messa al bando a livello nazionale debbano costituire la base fattuale della decisione del Consiglio di applicare misure restrittive. Infine, se l'autorità statunitense riesaminasse la decisione in maniera rilevante, il Consiglio dovrebbe prendere in considerazione detto cambiamento.

35. *In terzo luogo*, nel caso di specie, il diritto statunitense prevedeva procedure per impugnare la decisione di iscrivere Hamas quale organizzazione terroristica.

36. *In quarto luogo*, Hamas non ha mai contestato la sua iscrizione da parte delle autorità statunitensi.

37. *In quinto luogo*, mantenere la posizione del Tribunale significherebbe ribaltare la sentenza del Tribunale nella causa People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio [56], compresa la conclusione secondo cui «(…) il Consiglio agisc[e] in maniera ragionevole e prudente quando (…) la decisione dell'autorità amministrativa nazionale competente su cui si basa la decisione comunitaria di congelamento dei capitali può essere, o è, oggetto di un ricorso giurisdizionale di diritto interno [e] tale istituzione si rifiuti [quindi] in linea di principio di prendere posizione sulla fondatezza degli argomenti di merito formulati dall'interessato a sostegno di un tale ricorso, prima di conoscere l'esito dello stesso. In caso contrario, infatti, la valutazione effettuata dal Consiglio, quale istituzione politica o amministrativa, rischierebbe di porsi in conflitto, su taluni punti fattuali o giuridici, con la valutazione effettuata dal giudice nazionale competente» [57]. Confermare la posizione del Tribunale implicherebbe

54 Sentenza Al-Aqsa, punti 70 e 71.

55 Sentenza del Tribunale nella causa PMOI, punto 144.

56 Sentenza del Tribunale nella causa PMOI, punti da 144 a 147.

57 Sentenza del Tribunale nella causa PMOI, punto 147.

anche che una persona o un gruppo potrebbe bloccare la propria iscrizione rinunciando deliberatamente a impugnare le decisioni di autorità competenti dinanzi ai giudici nazionali e che un'autorità amministrativa diverrebbe l'autorità ultima rispetto agli elementi (di fatto) del fascicolo. Tale approccio comporterebbe un rischio di forum shopping.

38. A detta di Hamas, il secondo motivo di impugnazione sarebbe inammissibile in quanto il Tribunale non avrebbe stabilito se le decisioni statunitensi abbiano costituito una base sufficiente per iscrivere Hamas nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. Il Tribunale ha ritenuto piuttosto che il Consiglio avesse fondato le sue imputazioni fattuali su informazioni reperite sui mezzi di stampa e non su decisioni di autorità competenti. In subordine, Hamas osserva che il secondo motivo è altresì inammissibile nella misura in cui è diretto a contestare accertamenti di fatto compiuti dal Tribunale.

39. In via ulteriormente subordinata, Hamas afferma che le decisioni statunitensi non sono state adottate da autorità competenti ai sensi della posizione comune 2001/931 e non potevano rappresentare una base sufficiente per iscriverlo nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. A tale riguardo, Hamas afferma che le autorità statunitensi di cui trattasi si sono limitate a stilare un elenco delle organizzazioni terroristiche cui dovrebbero essere applicate misure restrittive. Tali decisioni non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 (ad eccezione delle decisioni di iscrizione adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite). Inoltre, per quanto attiene nello specifico alle decisioni di autorità di Stati terzi, Hamas sottolinea che nei rapporti tra il Consiglio e le autorità degli Stati membri dell'UE si applica il principio della leale cooperazione. Hamas insiste sulla necessità di verificare se lo Stato terzo persegua i medesimi obiettivi dell'Unione europea e offra le medesime garanzie delle autorità competenti degli Stati membri. Hamas contesta gli argomenti del Consiglio relativi al livello di tutela dei diritti della difesa, all'obbligo di motivazione e al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva in base al diritto statunitense.

40. Hamas afferma che il Consiglio sbaglia nel sostenere che il Tribunale ha commesso un errore considerando che il Consiglio non poteva fondarsi su una decisione statunitense senza avere accesso ai fatti e alle valutazioni alla sua base. Secondo una giurisprudenza consolidata, non è sufficiente che il Consiglio si fondi su una decisione di un'autorità competente. Il Consiglio deve spiegare perché ritiene che un determinato gruppo sia un gruppo terroristico e deve fornire elementi indicanti che la classificazione di cui trattasi resta pertinente al momento del riesame.

41. Con il suo *terzo motivo di impugnazione*, il Consiglio afferma che il Tribunale ha sbagliato nel concludere che l'ordinanza britannica di proscrizione non costituiva una base sufficiente per iscrivere Hamas nell'elenco. Anche se il Consiglio non avesse potuto fondarsi sulle decisioni statunitensi, il Tribunale avrebbe dovuto valutare se l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001 fosse una base sufficiente e valida per mantenere Hamas nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. Il Tribunale, riconoscendo che l'ordinanza britannica restava valida, ha implicitamente affermato che la decisione in parola era stata abrogata o era divenuta obsoleta. La Corte ha già riconosciuto che l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001 costituiva una decisione di un'autorità competente ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931. Inoltre, il Consiglio poteva fondarsi sull'ordinanza britannica di proscrizione del 2001 senza necessariamente avere accesso ai fatti e alle valutazioni alla base della decisione in parola.

42. Hamas afferma che il terzo motivo di impugnazione è inammissibile in quanto il Tribunale non ha considerato che l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001 non era una base sufficiente per iscrivere Hamas nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, e, in subordine, nella misura in cui tale motivo è diretto a contestare conclusioni di fatto del Tribunale. In ulteriore subordine, Hamas osserva che l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001 non era stata adottata da autorità competenti ai sensi della posizione comune 2001/931 e non poteva costituire una base sufficiente per inserire Hamas nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. Esso aggiunge che, mentre la decisione statunitense riguardava Hamas stesso, l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001 si riferiva soltanto alle Brigades Al-Qassem.

Analisi

Osservazioni preliminari

43. Le questioni sollevate nell'ambito della presente impugnazione coincidono, in ampia misura, con quelle oggetto della causa Consiglio/LTTE, C-599/14 P.. Le due conclusioni dovrebbero essere lette congiuntamente. Ove pertinente, nel valutare i motivi di impugnazione qui sollevati dal Consiglio, rinvierò alle mie conclusioni nella causa Consiglio/LTTE.

44. Come l'impugnazione proposta nell'ambito della suddetta causa, anche la presente impugnazione invita essenzialmente la Corte a (ri)valutare la struttura del meccanismo con il quale sono mantenute misure restrittive dell'UE ai sensi della posizione comune 2001/931 e del regolamento n. 2580/2001, nonché il ruolo degli Stati membri e degli Stati terzi in tale schema.

45. All'interno dello schema di cui trattasi si può distinguere tra (i) l'iscrizione iniziale e (ii) la decisione di mantenere una persona, un'entità o un gruppo nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. Rispetto alla prima tipologia di decisioni, la posizione comune 2001/931 indica la procedura che il Consiglio è chiamato ad applicare e gli elementi su cui deve fondarsi. Regole analoghe non sono previste per il secondo tipo di decisioni. È detta seconda tipologia di decisione a essere al centro dell'azione proposta da Hamas dinanzi al Tribunale e a formare oggetto di controversia nell'ambito della presente impugnazione.

46. L'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931 prevede soltanto il riesame regolare dei nomi delle persone e gruppi di cui all'articolo 2, paragrafo 3, onde accertarsi che il loro mantenimento nell'elenco sia giustificato. La questione centrale della presente impugnazione è di stabilire come il Consiglio possa valutare se tali giustificazioni esistano e cosa esso debba comunicare alle persone interessate o ai gruppi interessati.

47. Dall'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931 deriva che, in assenza di giustificazioni per mantenere una persona o un gruppo in detto elenco, il Consiglio deve ritirarle o «depennarle» [58]. A tal riguardo, è pacifico che Hamas non ha presentato al Consiglio osservazioni e prove che possano incidere sui motivi che hanno portato alla sua iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, e che possano eventualmente giustificare una sua cancellazione. Nell'ambito di una diversa tipologia di misure, la Corte ha stabilito che, se tali osservazioni e prove sono fornite e prese in considerazione nel modificare i motivi di inserimento di una persona in una decisione adottata nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, detta modifica deve parimenti intervenire nel regolamento adottato ai sensi del Trattato FUE [59].

48. Nelle sue memorie, il Consiglio sottolinea in particolar modo il fatto che Hamas non ha mai contestato nessuna delle decisioni nazionali su cui il Consiglio si è basato, né i regolamenti del Consiglio con cui esso è stato inizialmente iscritto e mantenuto nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. Tuttavia, a mio avviso, un riesame del regolamento del Consiglio impone di verificare se quest'ultimo abbia rispettato le disposizioni applicabili di diritto dell'Unione, comprese le condizioni poste nella posizione comune 2001/931 e i diritti fondamentali. Nulla all'interno delle suddette disposizioni subordina il riesame al fatto che la parte interessata abbia preliminarmente contestato la decisione dell'autorità competente dinanzi al competente giudice nazionale.

58 Sentenza del 21 dicembre 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punto 72.

59 Sentenza del 1º marzo 2016, National Iranian Oil Company/Consiglio, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punto 55.

Primo motivo di impugnazione

Introduzione

49. Il primo motivo di impugnazione del Consiglio riguarda essenzialmente se esso possa basarsi, nell'ambito di un riesame ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931, su informazioni di dominio pubblico.

50. Il motivo di impugnazione si fonda su quattro argomenti: (i) il Tribunale ha erroneamente richiesto al Consiglio di fornire regolarmente nuove motivazioni idonee a giustificare perché la parte interessata dovrebbe restare soggetta a misure restrittive; (ii) il Tribunale ha erroneamente respinto l'impiego, da parte del Consiglio, di informazioni di dominio pubblico; (iii) il Tribunale ha ritenuto, sbagliando, che il Consiglio abbia compiuto, ai fini del suo riesame ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931, propri accertamenti di fatto fondati su informazioni di dominio pubblico, e (iv) il Tribunale ha errato nell'annullare gli atti contestati sulla base del fatto che il Consiglio si è basato su informazioni pubblicamente disponibili.

51. A mio avviso, il secondo e il terzo argomento sono essenzialmente coincidenti. Li esaminerò pertanto insieme.

Il Consiglio è tenuto a indicare con regolarità nuove motivazioni idonee a giustificare il mantenimento di misure restrittive a carico di un gruppo?

52. Il primo argomento dedotto dal Consiglio a sostegno del suo primo motivo di impugnazione nella presente causa coincide con il primo argomento da esso sollevato a supporto del suo secondo motivo di impugnazione nella causa Consiglio/LTTE.

53. Le osservazioni da me svolte analizzando il suddetto motivo di impugnazione all'interno delle conclusioni da me presentate nell'ambito di detta causa valgono, allo stesso modo, anche qui [60]. A mio avviso non può esserci, da un lato, una regola netta e categorica che permetta al Consiglio di mantenere una persona o un gruppo nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, esclusivamente in presenza di decisioni di autorità competenti adottate o divenute note al Consiglio solo dopo la prima iscrizione o dopo la precedente iscrizione. Dall'altra, la decisione iniziale (o le decisioni iniziali) utilizzata come fondamento per procedere all'iniziale iscrizione non può sempre essere sufficiente nel contesto del riesame. Se il Consiglio adotta una decisione a norma dell'articolo 1, paragrafo 6, senza fondarsi su una nuova decisione di un'autorità competente, è necessario che la decisione di un'autorità competente su cui esso si è inizialmente fondato per adottare la decisione iniziale o una successiva decisione di mantenere una persona o un gruppo nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, sia ancora una base sufficiente per comprovare che vi sono motivi per continuare a farlo.

54. Così, fondandosi su fatti e prove alla base di decisioni anteriori dell'autorità competente (quand'anche tali decisioni siano state revocate per ragioni non collegate ai suddetti fatti e prove attestanti un coinvolgimento in atti o attività terroristiche [61]), il Consiglio deve provare che i fatti e le prove su cui si basava o si basavano la decisione o le decisioni (iniziale o precedente) dell'autorità competente continuano a giustificare la sua valutazione nel senso che la persona interessata o il gruppo interessato comportano un rischio di terrorismo e che, di conseguenza, è giustificata l'adozione di misure preventive. Posto che le decisioni delle autorità competenti si riferiscono necessariamente a fatti anteriori alle decisioni in parola, ne consegue che quanto maggiore è il periodo intercorso tra i fatti di cui trattasi e una precedente decisione, da un lato, e la nuova decisione del

60 V. paragrafi da 77 a 92 delle mie conclusioni nella causa C-599/14 P.

61 Così è stato nella sentenza Al-Aqsa, punti da 83 a 90.

Consiglio di mantenere una persona o un gruppo nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, dall'altra, tanto più stringente è l'obbligo del Consiglio di verificare con diligenza se, all'atto del suo riesame, la sua conclusione continui a essere validamente fondata sulla decisione in parola e sui fatti alla base di essa [62].

55. Se la precedente decisione dell'autorità competente è stata modificata o estesa, il Consiglio deve verificare su quale base ciò è avvenuto. Ne consegue che l'analisi del Consiglio non può essere in toto identica a quella compiuta nell'adottare la precedente decisione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, fondata anch'essa sulla medesima decisione dell'autorità competente. Da ultimo, occorre tener conto del fattore tempo. Tale aspetto dovrebbe riflettersi anche nelle memorie di motivazione.

56. La sentenza impugnata deve essere letta, a mio avviso, nel senso che il Tribunale *non* ha stabilito che il Consiglio debba fornire regolarmente nuove motivazioni del perché esso abbia deciso di mantenere una persona o un gruppo nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. Né suggerisco che esso debba farlo. Il Tribunale ha contestato piuttosto al Consiglio di aver prodotto un elenco di atti violenti, che è sembrato determinante ai fini della sua decisione di mantenere Hamas nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, senza spiegare negli atti contestati sulla base di quali ragioni esso riteneva che gli atti in parola fossero stati esaminati e valutati all'interno di decisioni di autorità competenti. Secondo il Tribunale, non poteva evidentemente trattarsi delle decisioni britannica e statunitensi del 2001 cui il Consiglio ha fatto riferimento nelle sue motivazioni. Ciò emerge chiaramente dai punti da 101 a 112, 119 e 127 della sentenza impugnata. Il punto 133 della sentenza impugnata sintetizza la posizione del Tribunale: esso non rinveniva, nelle memorie di motivazione, riferimenti ad alcuna decisione di autorità competente riconducibile agli elementi di fatto imputati dal Consiglio al ricorrente.

57. A mio avviso, il Tribunale era quindi legittimato a ritenere che, in mancanza di nuove o altre decisioni di un'autorità competente idonee a costituire una base per considerare che sussistessero ragioni per mantenere Hamas nell'elenco, il Consiglio non poteva fondarsi su una lista di attacchi terroristici asseritamente compiuti da detta organizzazione senza che detti fatti fossero indicati nelle decisioni di un'autorità competente.

58. Vorrei aggiungere che il Consiglio non può neppure fondarsi sul fatto che, poiché la messa al bando di un gruppo comporta per esso difficoltà maggiori nel compiere nuovi atti terroristici, l'emanazione di nuove decisioni da parte di autorità competenti rispetto a detto gruppo diviene meno evidente. L'efficacia di un provvedimento di proscrizione di un gruppo non libera il Consiglio dal suo obbligo di garantire che una persona o un gruppo siano mantenuti nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, sulla base di decisioni di autorità competenti. Inoltre, una decisione di un'autorità competente che giustificava un'iniziale iscrizione può continuare a essere pertinente ai fini di successive iscrizioni a condizione che il Consiglio ritenga (e ne spieghi le ragioni) che essa continui a costituire un elemento sufficiente per considerare che sussiste un rischio idoneo a giustificare l'applicazione di misure restrittive [63].

59. Respingo pertanto il primo argomento dedotto dal Consiglio.

62 Riguardo alle diverse tipologie di sanzione, si veda, per analogia, la sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 156.

63 V. paragrafi da 77 a 92 delle mie conclusioni nella causa C-599/14 P.

Il Consiglio può fondare la sua decisione di mantenere un gruppo nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, su elementi di dominio pubblico?

60. Il secondo e il terzo argomento dedotti dal Consiglio a fondamento del suo primo motivo di impugnazione corrispondono in larga misura al secondo argomento da esso formulato a fondamento del secondo motivo di impugnazione nella causa Consiglio/LTTE. Nelle conclusioni da me presentate nell'ambito di detta causa, ho concluso (per le motivazioni ivi indicate [64]) nel senso che il Consiglio non può, nel decidere di mantenere una persona o un gruppo nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, fondarsi su fatti e prove reperiti al di fuori delle decisioni di autorità competenti. La stessa conclusione e lo stesso ragionamento si applicano qui.

61. Non rinvengo pertanto alcun errore nell'interpretazione data dal Tribunale della posizione comune 2001/931, come illustrata nel punto 110 della sentenza impugnata, secondo cui la base fattuale di una decisione del Consiglio di congelamento di capitali in materia di terrorismo non può poggiarsi su elementi che il Consiglio abbia estrapolato dalla stampa o da Internet. Il Tribunale ha osservato correttamente, al punto 121 della sentenza impugnata, che permettere al Consiglio di agire in tal modo significherebbe riconoscere a tale istituzione la possibilità di svolgere funzioni di autorità competente ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931. Tuttavia, come il Tribunale ha spiegato al punto 127 della sentenza impugnata, nel sistema a due livelli, ogni nuovo atto terroristico che il Consiglio inserisca nelle sue motivazioni deve essere stato oggetto di esame in una decisione di un'autorità competente.

62. Respingo pertanto il secondo e il terzo argomento del Consiglio.

Il Tribunale poteva annullare gli atti contestati?

63. Il quarto argomento dedotto dal Consiglio a fondamento del suo primo motivo di impugnazione corrisponde al terzo argomento del Consiglio a fondamento del suo secondo motivo di impugnazione e al secondo argomento a supporto del suo terzo motivo di impugnazione nella causa Consiglio/LTTE.

64. Nelle mie conclusioni nell'ambito della suddetta causa [65], ho respinto la logica alla base dell'argomentazione del Consiglio secondo cui, posto che non è possibile tener conto in alcun modo di atti più recenti come documentati dalla stampa, non si era verificata alcuna variazione nella situazione di fatto e la LTTE poteva quindi essere mantenuta nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. Ho spiegato che, in mancanza di un'ulteriore o di una più recente decisione di un'autorità competente (riguardante altri fatti), il Consiglio deve comunque riesaminare se, sulla base dei fatti e delle prove contenuti nella decisione su cui si è precedentemente basato, continui a sussistere il rischio di un coinvolgimento in atti terroristici e quindi un motivo per l'iscrizione. Ciò comportava altresì che il Consiglio avrebbe dovuto anche spiegare perché l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001 continuava a costituire una base sufficiente per la sua decisione di iscrivere la LTTE nell'elenco e il Tribunale avrebbe dovuto esaminare tale aspetto. Le conclusioni cui è pervenuto il Tribunale sulla questione se il Consiglio lo abbia fatto, formavano, nell'ambito della causa de qua, oggetto del terzo motivo di impugnazione del Consiglio.

65. La mia posizione è la stessa nel caso di specie.

64 V. paragrafi da 96 a 107 delle mie conclusioni nella causa C-599/14 P.

65 V. paragrafi da 109 a 112 delle mie conclusioni nella causa C-599/14 P.

66. Anzitutto, il Tribunale ha annullato i contestati atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014 concludendo che quest'ultimo aveva violato l'articolo 1 della posizione comune 2001/931 e l'obbligo di motivazione [66].

67. In secondo luogo, non ne consegue necessariamente che il Consiglio, non potendosi fondare su fatti da esso stesso accertati, poteva comunque mantenere Hamas nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, senza ulteriori verifiche. Come ho detto, in mancanza di un'ulteriore o di una più recente decisione di un'autorità competente (riguardante altri fatti), il Consiglio deve comunque riesaminare se, sulla base dei fatti e delle prove contenuti nella decisione su cui si è precedentemente fondato, *continui a sussistere il rischio di un coinvolgimento in atti terroristici* e quindi un motivo per l'iscrizione [67]. Ciò implica anche che il Consiglio avrebbe dovuto spiegare perché le decisioni nazionali britannica e statunitensi del 2001 continuavano a costituire un fondamento sufficiente per la sua decisione e che il Tribunale avrebbe dovuto affrontare tale aspetto. Come nella causa Consiglio/LTTE, le conclusioni del Tribunale sul fatto se il Consiglio vi abbia provveduto sono oggetto del terzo motivo di impugnazione.

68. Respingo pertanto il quarto argomento dedotto dal Consiglio.

Secondo motivo di impugnazione

69. In base al secondo motivo di impugnazione del Consiglio, il Tribunale avrebbe errato non concludendo che le decisioni delle autorità statunitensi fossero una base sufficiente per l'iscrizione di Hamas nell'elenco.

70. Diversamente da quanto accaduto nella sentenza impugnata nella causa Consiglio/LTTE, il Tribunale non si è qui pronunciato sulla questione se una decisione di uno Stato terzo possa costituire una decisione di un'autorità competente ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 e, in caso affermativo, a quali condizioni.

71. A mio avviso, il primo, terzo e quarto degli argomenti dedotti a fondamento del presente motivo di impugnazione devono essere respinti in quanto inoperanti: il Tribunale semplicemente non giunge alle conclusioni che il Consiglio contesta come errate. Il Tribunale, infatti, non si è pronunciato sulla questione se la decisione dell'autorità amministrativa statunitense possa costituire una decisione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 (primo argomento). Ciò emerge chiaramente da una lettura congiunta dei punti 99 e 101 della sentenza impugnata. Né ha chiarito se il ricorso a una decisione siffatta debba dipendere da se il gruppo iscritto potesse e abbia effettivamente impugnato, in base alla normativa statunitense, la decisione di iscriverla come organizzazione terroristica (terzo e quarto argomento).

72. Il Consiglio afferma inoltre che il Tribunale gli avrebbe erroneamente imposto di conoscere tutti gli elementi di fatto sulla base dei quali il Secretary of State statunitense aveva iscritto Hamas nell'elenco (secondo argomento). Esso richiama, a tal fine, i punti da 129 a 132 della sentenza impugnata. Non interpreto la sentenza impugnata nello stesso senso. Al punto 129, il Tribunale ha ribadito la necessità che ci sia una base fattuale tratta da decisioni di autorità competenti per poter sottoporre una persona o un gruppo a misure restrittive. Ciò è in linea con l'obiettivo di garantire che ogni persona sia iscritta o ogni gruppo sia iscritto nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, soltanto a fronte di una base fattuale sufficientemente solida [68]. Al punto 130, il Tribunale ha ritenuto che detta condizione si applichi a prescindere dal comportamento della persona o del gruppo di cui trattasi. Esso si è inoltre concentrato sulla necessità di comprendere, nella motivazione, le decisioni di autorità nazionali competenti che hanno effettivamente esaminato e valutato gli atti terroristici che il Consiglio

66 V. punti 137 e 141 della sentenza impugnata.

67 V., in particolare, paragrafo 88 delle mie conclusioni nella causa C-599/14 P.

68 V. anche le mie conclusioni nella causa C-599/14 P, paragrafo 99 e la giurisprudenza ivi citata.

prende in considerazione come base di fatto delle proprie decisioni. Ciò è in linea con il requisito secondo cui il Consiglio deve verificare se la decisione di un'autorità competente sia sufficientemente precisa quanto (i) all'identificazione della persona interessata o del gruppo interessato (ii) e alla determinazione di un possibile collegamento (come descritto nell'articolo 1, paragrafo 2, della posizione comune 2001/931) tra la persona interessata o il gruppo interessato e gli atti terroristici come definiti nell'articolo 1, paragrafo 3, della succitata posizione comune [69]. I punti 131 e 132 vertono, rispettivamente, sull'accertamento precedentemente compiuto dal Tribunale secondo cui il Consiglio si sarebbe, di fatto, fondato su informazioni che aveva esso stesso ottenuto e sulla portata del riesame in sede giudiziale.

73. Nei suddetti punti non rinvengo quindi nulla che indichi che il Tribunale avrebbe imposto al Consiglio di conoscere tutti gli elementi di fatto alla base dell'adozione di una determinata decisione da parte dell'autorità competente in uno Stato terzo. Infatti, se letti unitamente ad altre parti della sentenza impugnata (in particolare, ai punti 103, 106 e 110), risulta chiaramente che il Tribunale ha soltanto (e correttamente) ritenuto che il Consiglio non potesse fondarsi su una decisione di un'autorità competente senza conoscere le motivazioni reali a suo fondamento. Come dichiarato dal Tribunale al punto 114 della sentenza impugnata, il Consiglio deve porre, a fondamento fattuale della sua valutazione, decisioni di autorità competenti adottate in considerazione di fatti precisi e sulla base dei medesimi, prima di verificare se detti fatti fossero realmente «atti terroristici» e il gruppo interessato realmente un «gruppo» ai sensi delle definizioni della posizione comune 2001/931.

74. Da ultimo, a mio avviso, il quinto argomento del Consiglio non può fondare il suo secondo motivo di impugnazione in base al quale il Tribunale avrebbe errato non concludendo che le decisioni delle autorità statunitensi costituissero un fondamento sufficiente per iscrivere Hamas nell'elenco. L'argomento in parola riguarda le possibili conseguenze del ragionamento seguito dal Tribunale. Ho tuttavia già spiegato che il Consiglio ha frainteso la corrispondente parte della sentenza impugnata.

75. In ogni caso, il fatto che una decisione dell'autorità competente su cui il Consiglio si fonda non sia stata impugnata dinanzi a un giudice nazionale non esonera il Consiglio dal suo obbligo di verificare se il ricorso, da parte sua, a tale decisione soddisfi le condizioni di cui all'articolo 1, paragrafi 4 e 6, della posizione comune 2001/931 e dal suo obbligo di fornire adeguate motivazioni.

76. Respingo pertanto le argomentazioni a fondamento del secondo motivo di impugnazione.

Terzo motivo di impugnazione

77. Con il suo terzo motivo di impugnazione, il Consiglio afferma che il Tribunale ha commesso un errore nel non concludere che l'iscrizione di Hamas potesse basarsi sull'ordinanza britannica di proscrizione del 2001. Il motivo di impugnazione in parola corrisponde al terzo motivo di impugnazione nella causa Consiglio/LTTE.

78. Con il suo primo argomento, il Consiglio afferma che in casi precedenti il Tribunale aveva già ammesso che un'ordinanza siffatta può costituire una decisione di un'autorità competente ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931. A mio avviso, tale argomentazione non può fondare il terzo motivo di impugnazione. Il Tribunale non si è pronunciato espressamente sulla natura della decisione in parola. Il suo ragionamento non suggerisce neppure (né esplicitamente, né implicitamente) che esso abbia considerato che l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001 *non* fosse una decisione di un'autorità competente. Non interpreto neppure il punto 105 della sentenza

69 V. anche le mie conclusioni nella causa C-599/14 P, paragrafo 80 e la giurisprudenza ivi citata.

impugnata nel senso che il Tribunale ha considerato detta ordinanza revocata o superata. Tale punto è stato oggetto dell'analisi compiuta dal Tribunale rispetto alla mancanza di decisioni di autorità competenti che esaminano e valutano gli atti violenti cui il Consiglio aveva fatto riferimento per il periodo successivo al 2004.

79. Con il suo secondo argomento, il Consiglio eccepisce che il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto nel considerare che l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001 non fosse, o non potesse più essere, una decisione valida ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 e che il Consiglio avrebbe dovuto avere a disposizione tutti gli elementi che hanno portato l'Home Secretary ad adottare l'ordinanza di cui trattasi. Ribadisco la stessa posizione da me adottata rispetto all'argomentazione equivalente sollevata nella causa Consiglio/LTTE [70]. A mio parere, il Tribunale non è pervenuto a nessuna di tali conclusioni. Dopo aver rilevato, al punto 101 della sentenza impugnata, che l'elenco dei fatti violenti avvenuti nel periodo successivo al 2004 aveva un peso decisivo nella valutazione da parte del Consiglio se mantenere Hamas nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, il Tribunale si è concentrato sulla questione se le memorie di motivazione facessero riferimento a decisioni di autorità competenti che esaminavano tali aspetti. Tali decisioni dovevano necessariamente essere successive ai suddetti eventi e non potevano pertanto in nessun caso comprendere l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001. Ho già spiegato, inoltre, perché ritengo che il Consiglio sbagli nell'affermare che il Tribunale ha richiesto al Consiglio di disporre di tutti gli elementi su cui le autorità competenti si sono fondate nel mettere al bando Hamas [71].

80. Ciò detto, come nel caso del terzo motivo di impugnazione nella causa Consiglio/LTTE, il terzo motivo di impugnazione presuppone che, dopo aver constatato che il Consiglio non poteva basarsi sull'elenco di atti violenti per il periodo successivo al 2004 in mancanza di un loro esame all'interno di decisioni di autorità competenti, il Tribunale avrebbe dovuto comunque considerare che l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001 (il terzo motivo di impugnazione non riguardava la decisione statunitense) costituisse una base sufficiente per le misure contestate.

81. La mia posizione è quella illustrata nelle mie conclusioni nella causa Consiglio/LTTE [72]. Ritengo che il Tribunale, pur ammettendo che nella motivazione degli atti del Consiglio da luglio 2011 a luglio 2014 quest'ultimo citava le decisioni nazionali iniziali (in particolare, l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001), abbia rilevato che il Consiglio aveva soltanto enunciato che esse erano rimaste in vigore [73]. Da tale circostanza il Tribunale non ha tratto, in termini espliciti, alcuna conclusione. Così, anche se il Consiglio sbaglia nel sostenere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto considerando che l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001 non potesse o non potesse più costituire una valida decisione di un'autorità competente, è meno chiaro se il Tribunale abbia di fatto trascurato di affrontare tale questione (che gli era stata chiaramente sottoposta, sulla base delle motivazioni dedotte da Hamas e vertenti sull'asserita insufficiente considerazione dei mutamenti della situazione col passar del tempo e sulla violazione dell'obbligo di motivazione) [74].

82. Concordo con il Consiglio nel ritenere che il Tribunale, dopo aver accertato che alcune delle ragioni non erano idonee a giustificare la decisione di mantenere Hamas nell'elenco e dovevano pertanto essere annullate, dovesse poi procedere espressamente ad esaminare le altre ragioni e verificare se almeno una di esse fosse in sé sufficiente a suffragare la decisione [75]. Solo ove tali altre ragioni non fossero state anch'esse sufficientemente precise e concrete da giustificare l'iscrizione nell'elenco, le misure contestate potevano essere annullate. Il Tribunale ha però qui omesso di

70 V., in particolare, paragrafi da 116 a 126 delle mie conclusioni nella causa C-599/14 P.

71 V. paragrafo 73 supra.

72 V. paragrafi da 117 a 123 delle mie conclusioni nella causa C-599/14 P.

73 Punto 103 della sentenza impugnata. V. anche punti 100 e 119.

74 V. punti 79 e 80 della sentenza impugnata.

75 Sentenza del 28 novembre 2013, Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 72 e la giurisprudenza ivi citata.

compiere tali accertamenti. Il ragionamento del Tribunale era limitato, essenzialmente, a una valutazione di fatto, ossia che il Consiglio ha soltanto citato le precedenti decisioni nazionali e dichiarato che restavano valide. Per tali ragioni, il terzo motivo dovrebbe essere accolto e la sentenza del Tribunale annullata.

83. Fortunatamente, lo stato del procedimento nell'ambito della presente causa permette alla Corte di fornire, in linea con il secondo periodo dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, una sentenza definitiva in materia. Nell'ambito del quarto e del sesto motivo, Hamas ha sostenuto che il Consiglio si è limitato a citare una serie di fatti e ad affermare che le decisioni nazionali erano ancora in vigore. Esso ha contestato al Consiglio di non aver sufficientemente considerato i mutamenti della situazione col passar del tempo. Esso lamenta anche che il Consiglio non avrebbe indicato alcunché quanto ai fatti addebitati contro tale gruppo all'interno delle suddette decisioni nazionali.

84. Ho spiegato in un altro passaggio delle presenti conclusioni e nelle conclusioni da me presentate nella causa Consiglio/LTTE perché, a mio avviso, il Tribunale ha correttamente concluso che il Consiglio non poteva, nel decidere di mantenere Hamas nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, fondarsi (nella sua motivazione) su una lista di nuovi atti che non erano stati esaminati e accertati con decisioni di autorità competenti. Ciò lascia aperta la questione se fosse sufficiente sostenere nella motivazione delle misure contestate che le decisioni iniziali delle autorità competenti (in particolare, l'ordinanza britannica di proscrizione del 2001) rimanevano valide o (senza precisare ulteriormente) che era stata adottata una decisione di un'autorità competente.

85. Per le ragioni da me già illustrate, in particolare ai paragrafi da 77 a 91 delle mie conclusioni nella causa Consiglio/LTTE, ritengo che ciò non fosse sufficiente. Concludo pertanto nel senso che per tale ragione gli atti contestati devono essere annullati [76]. Date le circostanze, non è necessario esaminare gli altri motivi sollevati da Hamas in primo grado.

Postscriptum

86. Sia la domanda di Hamas in primo grado sia la presente impugnazione del Consiglio vertevano, essenzialmente, su aspetti processuali piuttosto che di merito. Nel formulare le presenti conclusioni mi sono volutamente astenuta dall'esprimere qualsiasi opinione in merito alla questione di merito se la condotta contestata ad Hamas, come esaminata e valutata da decisioni di autorità competenti, permetta di iscrivere e/o mantenere il suddetto gruppo e/o i suoi affiliati nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3. Le presenti conclusioni dovrebbero pertanto essere lette come riguardanti soltanto la garanzia dello stato di diritto, il rispetto del giusto processo e i diritti della difesa.

Conclusione

87. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

– accogliere l'impugnazione proposta dal Consiglio dell'Unione europea;

– annullare la sentenza del Tribunale nella causa T-400/10;

– annullare le decisioni 2010/386/PESC del 12 luglio 2010, 2011/70/PESC del 31 gennaio 2011 e 2011/430/PESC del 18 luglio 2011, che aggiornano l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC relativa

76 Nella misura in cui talune delle misure di cui trattasi riguardano la politica estera e di sicurezza comune, la competenza della Corte in tal senso si fonda sull'articolo 24, paragrafo 1, TUE, e sul secondo comma dell'articolo 275 TFUE.

all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, le decisioni del Consiglio 2011/872/PESC del 22 dicembre 2011, 2012/333/PESC del 25 giugno 2012, 2012/765/PESC del 10 dicembre 2012, 2013/395/PESC del 25 luglio 2013, 2014/72/PESC del 10 febbraio 2014 e 2014/483/PESC del 22 luglio 2014, che aggiornano e modificano l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e che abrogano, rispettivamente, le decisioni 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 e 2014/72, nelle parti che si riferiscono a Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din al-Qassem);

– annullare i regolamenti di esecuzione del Consiglio (UE) n. 610/2010 del 12 luglio 2010, n. 83/2011 del 31 gennaio 2011, n. 687/2011 del 18 luglio 2011, n. 1375/2011 del 22 dicembre 2011, n. 542/2012 del 25 giugno 2012, n. 1169/2012 del 10 dicembre 2012, n. 714/2013 del 25 luglio 2013, n. 125/2014 del 10 febbraio 2014, e n. 790/2014 del 22 luglio 2014, che attuano l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone ed entità, destinate a combattere il terrorismo, e che abrogano, rispettivamente, i regolamenti di esecuzione (UE) n. 1285/2009, n. 610/2010, n. 83/2011, n. 687/2011, n. 1375/2011, n. 542/2012, n. 1169/2012, n. 714/2013 e n. 125/2014, nelle parti che si riferiscono a Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din al-Qassem);

– condannare, ai sensi degli articoli 138, paragrafo 3, e 184, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea, il Consiglio a sopportare le proprie spese e i due terzi delle spese sostenute da Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din al-Qassem) nell'ambito della presente impugnazione;

– condannare, ai sensi degli articoli 138, paragrafo 3, e 184, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea, Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din al-Qassem) a sopportare la parte restante delle sue spese nell'ambito della presente impugnazione;

– condannare, ai sensi degli articoli 138, paragrafo 1, e 184, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea, il Consiglio a sopportare le proprie spese e le spese sostenute da Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din al-Qassem) in primo grado e

– condannare, ai sensi degli articoli 140, paragrafo 1, e 184, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea, il governo francese e la Commissione europea a sopportare le proprie spese.