



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

20 giugno 2019\*

«Rinvio pregiudiziale – Politica estera e di sicurezza comune – Lotta al terrorismo – Misure restrittive adottate nei confronti di determinate persone ed entità – Congelamento dei capitali – Posizione comune 2001/931/PESC – Articolo 1, paragrafi 4 e 6 – Regolamento (CE) n. 2580/2001 – Articolo 2, paragrafo 3 – Decisione del Consiglio che mantiene un'organizzazione nell'elenco di persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici – Validità»

Nella causa C-458/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Landgericht Saarbrücken (Tribunale del Land, Saarbrücken, Germania), con decisione del 21 agosto 2015, pervenuta in cancelleria il 28 agosto 2015, nel procedimento penale a carico di

**K.P.,**

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, F. Biltgen (relatore) e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: D. Dittert, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 settembre 2018,

considerate le osservazioni presentate:

- per K.P., da A. Golzem e A. Nagler, Rechtsanwälte;
  - per il Consiglio dell'Unione europea, da B. Driessen e J.-P. Hix, in qualità di agenti;
  - per la Commissione europea, da T. Ramopoulos e F. Erlbacher, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 gennaio 2019,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: il tedesco.

## Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità:
  - della decisione 2007/445/CE del Consiglio, del 28 giugno 2007, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e abroga le decisioni 2006/379/CE e 2006/1008/CE (GU 2007, L 169, pag. 58);
  - della decisione 2007/868/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2007, che attua l'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e abroga la decisione 2007/445/CE (GU 2007, L 340, pag. 100);
  - della decisione 2008/583/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e abroga la decisione 2007/868/CE (GU 2008, L 188, pag. 21);
  - della decisione 2009/62/CE del Consiglio, del 26 gennaio 2009, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, e abroga la decisione 2008/583/CE (GU 2009, L 23, pag. 25), e
  - del regolamento (CE) n. 501/2009 del Consiglio, del 15 giugno 2009, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e abroga la decisione 2009/62/CE (GU 2009, L 151, pag. 14),

nella parte in cui, con i medesimi atti, le Tigri per la liberazione della patria Tamil (Liberation Tigers of Tamil Eelam; in prosieguo: le «LTTE») sono state mantenute nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (GU 2001, L 344, pag. 70, e rettifica in GU 2010, L 52, pag. 58).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale a carico di K.P. in merito alla presunta messa a disposizione di fondi a favore delle LTTE nel periodo compreso tra l'11 agosto 2007 e il 27 novembre 2009.

### Contesto normativo

#### *Diritto internazionale*

- 3 Il 28 settembre 2001, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 1373 (2001), che stabilisce strategie dirette a contrastare con ogni mezzo il terrorismo e, in particolare, il suo finanziamento. Il punto 1, lettera c), della stessa risoluzione prescrive, in particolare, che tutti gli Stati congelino senza indugio i capitali e le altre attività finanziarie ovvero le risorse economiche delle persone che commettono o tentano di commettere atti terroristici, li facilitano o vi partecipano, delle entità appartenenti alle medesime persone o da esse controllate e delle persone ed entità che agiscono in nome o agli ordini di tali persone ed entità.

- 4 La succitata risoluzione non prevede alcun elenco di persone alle quali debbano essere applicate le misure restrittive summenzionate.

### ***Diritto dell'Unione***

#### *Posizione comune 2001/931/PESC*

- 5 Ai fini dell'attuazione della risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il 27 dicembre 2001 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la posizione comune 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (GU 2001, L 344, pag. 93).

- 6 L'articolo 1 di tale posizione comune così dispone:

«1. La presente posizione comune si applica, in conformità delle disposizioni dei seguenti articoli, alle persone, gruppi ed entità, elencati nell'allegato, coinvolti in atti terroristici.

(...)

4. L'elenco è redatto sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo da cui risulta che un'autorità competente ha preso una decisione nei confronti delle persone, gruppi ed entità interessati, si tratti dell'apertura di indagini o di azioni penali per un atto terroristico, il tentativo di commetterlo, la partecipazione a tale atto o la sua agevolazione, basate su prove o indizi seri e credibili, o si tratti di una condanna per tali fatti. Nell'elenco possono essere inclusi persone, gruppi ed entità individuati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite come collegati al terrorismo e contro i quali esso ha emesso sanzioni.

Ai fini dell'applicazione del presente paragrafo, per "autorità competente" s'intende un'autorità giudiziaria o, se le autorità giudiziarie non hanno competenza nel settore di cui al presente paragrafo, un'equivalente autorità competente nel settore.

(...)

6. I nomi delle persone ed entità riportati nell'elenco in allegato sono riesaminati regolarmente almeno una volta per semestre onde accertarsi che il loro mantenimento nell'elenco sia giustificato».

- 7 La posizione comune 2001/931 contiene in allegato l'«[e]lenco delle persone, gruppi ed entità di cui all'articolo 1 (...)», nel quale non figurano le LTTE. Il medesimo allegato è stato più volte riesaminato.
- 8 Le LTTE sono state inserite nell'elenco in questione per la prima volta dalla posizione comune 2006/380/PESC del Consiglio, del 29 maggio 2006, che aggiorna la posizione comune 2001/931 e che abroga la posizione comune 2006/231/PESC (GU 2006, L 144, pag. 25).

#### *Regolamento n. 2580/2001*

- 9 Ritenendo che fosse necessario un regolamento per attuare, a livello dell'Unione europea, le misure descritte nella posizione comune 2001/931, il Consiglio ha adottato il regolamento n. 2580/2001.

10 L'articolo 2 del succitato regolamento prevede quanto segue:

«1. Fatte salve le disposizioni degli articoli 5 e 6:

- a) tutti i capitali, le altre attività finanziarie e le risorse economiche di cui una persona fisica o giuridica, [un] gruppo o [un']entità ricompresi nell'elenco di cui al paragrafo 3 detenga la proprietà o il possesso sono congelati;
- b) è vietato mettere, direttamente o indirettamente, a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, [di un] gruppo o [di un']entità ricompresi nell'elenco di cui al paragrafo 3, capitali, altre attività finanziarie e risorse economiche.

2. Fatti salvi gli articoli 5 e 6, è vietata la prestazione di servizi finanziari destinati alle persone fisiche o giuridiche, [ai] gruppi o [alle] entità ricompresi nell'elenco di cui al paragrafo 3.

3. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, elabora, riesamina e modifica l'elenco di persone, gruppi o entità ai quali si applica il presente regolamento in conformità delle disposizioni di cui all'articolo 1, paragrafi 4, 5 e 6 della posizione comune 2001/931/PESC. Tale elenco include:

- i) persone che commettono o tentano di commettere atti terroristici, che partecipano alla loro esecuzione o che la facilitano;
- ii) persone giuridiche, gruppi o entità che commettono o tentano di commettere atti terroristici, che partecipano alla loro esecuzione o che la facilitano;
- iii) persone giuridiche, gruppi o entità di proprietà o sotto il controllo di una o più delle persone fisiche o giuridiche, dei gruppi e delle entità di cui ai punti i) e ii);
- iv) persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità che agiscono per conto o su incarico di una o più persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità di cui ai punti i) e ii)».

11 Sempre il 27 dicembre 2001, il Consiglio ha adottato la decisione 2001/927/CE relativa all'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento n. 2580/2001 (GU 2001, L 344, pag. 83). Le LTTE non figuravano in detto elenco.

*Gli atti relativi all'inserimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001*

12 Con la decisione 2006/379/CE, del 29 maggio 2006, che attua l'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento n. 2580/2001 e che abroga la decisione 2005/930/CE (GU 2006, L 144, pag. 21), il Consiglio ha inserito per la prima volta le LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001.

13 L'inserimento delle LTTE nel suddetto elenco è stato mantenuto dalla decisione 2006/1008/CE del Consiglio, del 21 dicembre 2006, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 (GU 2006, L 379, pag. 123), e successivamente dagli atti del Consiglio di cui al procedimento principale, vale a dire dalle decisioni 2007/445, 2007/868, 2008/583 e 2009/62 nonché dal regolamento n. 501/2009. La motivazione di ciascuno degli atti in questione è stata comunicata alle LTTE dopo la loro adozione.

***Diritto tedesco***

- 14 L'articolo 34 dell'Außenwirtschaftsgesetz (legge sul commercio estero; in prosieguo: l'«AWG»), nella versione vigente dall'8 aprile 2006 al 23 aprile 2009, così disponeva:

«(...)

(4) È punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni chiunque

(...)

2. contravvenga a un divieto, pubblicato nel *Bundesanzeiger* e immediatamente cogente, di esportazione, vendita, consegna, messa a disposizione, cessione, prestazione di servizi, investimento, sostegno o elusione sancito da un atto normativo delle Comunità europee che miri all'attuazione di una sanzione economica deliberata dal Consiglio dell'Unione europea nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

(...)

(6) È punito con la reclusione non inferiore a due anni chiunque

(...)

2. commetta un atto previsto dai paragrafi 1, 2 o 4, a titolo professionale o in quanto componente di una banda costituitasi per commettere in modo continuativo tali reati, con la partecipazione di un altro componente della banda.

(...)».

- 15 L'articolo 34 dell'AWG, nella versione in vigore dal 24 aprile 2009 all'11 novembre 2010, così recitava:

«(...)

(4) È punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni chiunque

(...)

2. contravvenga a un divieto, pubblicato nel *Bundesanzeiger* e immediatamente cogente, di esportazione, importazione, transito, movimentazione, vendita, consegna, messa a disposizione, cessione, prestazione di servizi, investimento, sostegno o elusione sancito da un atto normativo delle Comunità europee che miri all'attuazione di una sanzione economica deliberata dal Consiglio dell'Unione europea nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. (...)

(...)

(6) È punito con la reclusione non inferiore a due anni chiunque

(...)

2. commetta un atto previsto dai paragrafi 1, 2 o 4, a titolo professionale o in quanto componente di una banda costituitasi per commettere in modo continuativo tali reati, con la partecipazione di un altro componente della banda.

(...)».

- 16 A seguito di una rifusione dell'AWG, le succitate disposizioni sono adesso contenute, in sostanza, nell'articolo 18, paragrafi 1 e 8, di questa stessa legge.

### **Procedimento principale e questione pregiudiziale**

- 17 Nell'ambito di un'indagine a carico di terzi, il domicilio di K.P. è stato perquisito. Tra gli oggetti sequestrati vi erano alcune ricevute di donazioni finanziarie a favore delle LTTE e alcuni volantini pubblicitari relativi a una manifestazione organizzata da queste ultime.
- 18 Sospettato di essere il responsabile distrettuale del Comitato di coordinamento tamil nel Saarland (Germania), K.P. è stato accusato dalla Staatsanwaltschaft Saarbrücken (procura di Saarbrücken, Germania) di aver commesso, nell'ambito di una banda e in 43 casi di concorso formale, una violazione dell'articolo 34, paragrafo 4, punto 2, e dell'articolo 34, paragrafo 6, punto 2, dell'AWG. L'interessato avrebbe infatti raccolto, dall'11 agosto 2007 al 27 novembre 2009, presso i Tamil residenti in Germania, donazioni per EUR 69 385 e le avrebbe trasferite al Comitato di coordinamento tamil stabilito a Oberhausen (Germania) per il finanziamento della lotta armata contro il governo centrale dello Sri Lanka.
- 19 All'udienza del 1° luglio 2015 dinanzi al giudice del rinvio, K.P. ha sostenuto che l'inserimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 era invalido e, quindi, non poteva costituire il fondamento legale di una condanna penale per il periodo di cui al procedimento principale.
- 20 A tale riguardo, K.P. ha richiamato, da un lato, la sentenza del 29 giugno 2010, E e F (C-550/09, EU:C:2010:382), con la quale la Corte aveva dichiarato l'invalidità dell'inserimento nel medesimo elenco di un'altra organizzazione (la Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi) e, dall'altro, la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 16 ottobre 2014, LTTE/Consiglio (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885), con la quale quest'ultimo ha pronunciato l'annullamento dei regolamenti di esecuzione adottati dal Consiglio dal 2011 al 2014 nella parte in cui essi avevano mantenuto le LTTE nell'elenco in parola. Orbene, gli stessi motivi di annullamento sarebbero applicabili alle decisioni e al regolamento del Consiglio in causa nel procedimento principale.
- 21 Il giudice del rinvio riferisce che le disposizioni penali dell'AWG rinviano, per definire gli elementi costitutivi di un reato, ad altre disposizioni giuridiche, quali le decisioni del Consiglio di attuazione delle sanzioni economiche nel settore della politica estera e di sicurezza comune.
- 22 Il giudice del rinvio ritiene che occorra dunque verificare se, per quanto riguarda la controversia in esame, l'inserimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 sia valido per il periodo compreso tra l'11 agosto 2007 e il 27 novembre 2009.
- 23 Tenuto conto della motivazione esposta nella sentenza del 16 ottobre 2014, LTTE/Consiglio (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885), sussisterebbero infatti dubbi in merito alla questione se un simile inserimento sia stato effettuato nel rispetto delle condizioni richieste, fermo restando che il periodo di cui trattasi nel procedimento principale è precedente a quelli in discussione nelle cause che hanno dato origine alla sentenza succitata.
- 24 Nel caso in cui l'inserimento delle LTTE su questo stesso elenco dovesse essere dichiarato invalido, il divieto di messa a disposizione previsto all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 2580/2001 verrebbe meno.



- 25 Il giudice del rinvio aggiunge che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile, in quanto le decisioni e il regolamento di cui al procedimento principale non riguardavano direttamente K.P., ai sensi dell'articolo 263 TFUE, e un ricorso di annullamento proposto dall'interessato contro i medesimi atti non sarebbe stato ricevibile.
- 26 Stante quanto precede, il Landgericht Saarbrücken (Tribunale del Land, Saarbrücken, Germania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:
- «Se sia invalida l'iscrizione delle [LTTE] nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento [n. 2580/2001], per il periodo tra l'11 agosto 2007 e il 27 novembre 2009 compreso, in particolare, sulla base delle decisioni del Consiglio
- del 28 giugno 2007 ([2007/445]),
  - del 20 dicembre 2007 ([2007/868], nella versione derivante dalla rettifica in pari data),
  - del 15 luglio 2008 ([2008/583]),
  - del 26 gennaio 2009 ([2009/62])
- e del regolamento [n. 501/2009]».

### **Sulla questione pregiudiziale**

- 27 Con la questione pregiudiziale posta, il giudice del rinvio chiede se gli atti del Consiglio in causa nel procedimento principale siano validi nella parte in cui hanno mantenuto l'inserimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001.
- 28 In particolare, esso chiede se la motivazione che ha portato il Tribunale, nella sentenza del 16 ottobre 2014, LTTE/Consiglio (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885), il cui dispositivo è stato confermato dalla sentenza della Corte del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583), ad annullare gli atti del Consiglio che hanno mantenuto le LTTE sull'elenco in questione dal 2011 al 2014 possa essere invocata anche contro gli atti del Consiglio di cui al procedimento principale.

### ***Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale***

- 29 Sulla scorta di una giurisprudenza costante, spetta al giudice nazionale dinanzi al quale è sollevata una questione vertente sulla validità di un atto adottato dalle istituzioni dell'Unione europea decidere se una decisione su tale punto sia necessaria per pronunciare la sua sentenza e, pertanto, chiedere alla Corte di statuire su tale questione (v., in tal senso, sentenze dell'8 luglio 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punto 13, e del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, EU:C:2016:325, punto 31).
- 30 A tale riguardo, occorre ricordare che qualsiasi parte ha il diritto di eccepire dinanzi al giudice nazionale adito l'invalidità di disposizioni contenute in atti dell'Unione su cui si basa una decisione o un provvedimento nazionale adottato nei suoi confronti, il che può indurre tale giudice, che non è competente a constatare esso stesso una simile invalidità, a interrogare in proposito la Corte mediante una questione pregiudiziale (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2010, E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, punto 45).

- 31 Il riconoscimento di tale diritto presuppone tuttavia che la parte stessa non fosse legittimata a proporre, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, un ricorso diretto contro tali disposizioni, delle quali essa subisce le conseguenze senza aver potuto chiederne l'annullamento (sentenza del 29 giugno 2010, E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, punto 46).
- 32 Nel caso di specie, e sebbene l'inserimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 nel periodo compreso tra l'11 agosto 2007 e il 27 novembre 2009 abbia contribuito, sulla base dell'articolo 34, paragrafo 4, dell'AWG, a fondare la richiesta di rinvio a giudizio di cui K.P. è oggetto, il giudice del rinvio giustamente ricorda che quest'ultimo non sarebbe stato legittimato a presentare un ricorso diretto contro gli atti del Consiglio di cui al procedimento principale.
- 33 K.P., infatti, non è stato oggetto di un inserimento a titolo personale nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, atteso che l'inserimento in questione riguardava le LTTE quali organizzazione. Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 30 delle conclusioni, dagli elementi del fascicolo di cui dispone la Corte risulta che K.P. avrebbe occupato una posizione di responsabile distrettuale di un Comitato di coordinamento tamil rientrante in una rigorosa gerarchia sotto la supervisione di responsabili locali e di altri responsabili a livello della Germania. Stante la posizione che l'interessato avrebbe quindi occupato in tale gerarchia, è indubbio che al medesimo non sarebbe stato conferito il potere di rappresentare le LTTE nell'ambito di un ricorso di annullamento presentato dinanzi al giudice dell'Unione avverso gli atti di cui al procedimento principale. Parimenti, è del tutto evidente che non si può ritenere che gli atti in questione l'abbiano riguardato individualmente, ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4, TFUE, giacché essi non lo concernono per via di determinate qualità personali o di una situazione di fatto che lo distingue da qualsiasi altra persona (v., in tal senso, sentenza del 18 gennaio 2007, PKK e KNK/Consiglio, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punti da 72 a 74).
- 34 Da quanto precede risulta che la questione pregiudiziale è ricevibile.

### ***Sul merito della questione pregiudiziale***

#### *Sulla portata dell'esame di validità*

- 35 Dallo spirito di cooperazione che deve presiedere al funzionamento del rinvio pregiudiziale discende che è indispensabile che il giudice nazionale esponga, nella propria decisione di rinvio, i motivi precisi per i quali esso ritiene che una risposta alle sue questioni sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione sia necessaria alla soluzione della controversia (sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, EU:C:2016:325, punto 47).
- 36 È quindi importante che il giudice nazionale indichi, in particolare, i motivi precisi che l'hanno indotto a interrogarsi sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione e fornisca la motivazione dell'invalidità che, di conseguenza, gli appare contemplabile. Un simile requisito emerge altresì dall'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura della Corte (sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, EU:C:2016:325, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).
- 37 Le informazioni contenute nelle decisioni di rinvio servono non solo a consentire alla Corte di fornire risposte utili, ma anche a offrire ai governi degli Stati membri e alle altre parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Quest'ultima è tenuta a vigilare affinché tale possibilità sia salvaguardata, tenuto conto del fatto che, a norma di detto articolo, vengono notificate alle parti interessate solo le decisioni di rinvio



corredate da una traduzione nella lingua ufficiale di ciascuno Stato membro, ad esclusione del fascicolo nazionale eventualmente trasmesso alla Corte dal giudice del rinvio (sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, EU:C:2016:325, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

- 38 Da quanto precede deriva che, nell'ambito di una questione riguardante la validità di una disposizione del diritto dell'Unione, è alla luce della motivazione dell'invalidità esposta nella decisione di rinvio che la Corte deve esaminare la validità di una simile disposizione.
- 39 Nel caso di specie, il giudice del rinvio s'interroga sulla validità di cinque atti del Consiglio che hanno mantenuto l'inserimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, ossia delle decisioni 2007/445, 2007/868, 2008/583 e 2009/62 nonché del regolamento n. 501/2009.
- 40 Inoltre, il giudice del rinvio fa espressamente riferimento alla motivazione che ha portato il Tribunale, nella sentenza del 16 ottobre 2014, LTTE/Consiglio (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885), a pronunciare l'annullamento dell'inserimento delle LTTE nel succitato elenco dal 2011 al 2014, annullamento confermato dalla sentenza della Corte del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583).
- 41 Nella sua domanda motivata di fissazione di un'udienza, K.P. ha nondimeno sostenuto che, nell'ambito della presente causa, la Corte è altresì tenuta a valutare la validità della decisione del Consiglio con cui è stato effettuato l'inserimento iniziale delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, nella fattispecie la decisione 2006/379. Come risulta dal punto 51 della sentenza del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583), infatti, il mantenimento di una persona, di un gruppo o di un'entità in tale elenco costituirebbe in realtà soltanto il prolungamento dell'inserimento iniziale. Inoltre, il giudice del rinvio avrebbe espressamente richiamato la sentenza del 29 giugno 2010, E e F (C-550/09, EU:C:2010:382, punto 55), nella quale la Corte ha dichiarato invalido l'inserimento di un'entità nel suddetto elenco per via del fatto che né la decisione con cui è stato effettuato l'inserimento della stessa entità nel medesimo elenco né le decisioni successive di mantenimento di tale inserimento erano state accompagnate da una motivazione sufficiente sulle condizioni giuridiche di applicazione del regolamento n. 2580/2001.
- 42 Tuttavia, da un lato, a differenza della causa che ha dato origine alla sentenza del 29 giugno 2010, E e F (C-550/09, EU:C:2010:382), nella quale nessuna delle decisioni in questione conteneva una motivazione, dal punto 13 della presente sentenza risulta che gli atti di cui al procedimento principale sono tutti accompagnati da un'esposizione delle ragioni per le quali, secondo il Consiglio, il mantenimento dell'inserimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 continuava a essere giustificato.
- 43 Dall'altro lato, la constatazione effettuata al punto 51 della sentenza del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583), secondo cui il mantenimento di una persona, di un gruppo o di un'entità nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 costituisce, in sostanza, il prolungamento dell'inserimento iniziale, deve essere letta nell'ambito della verifica della persistenza del rischio di coinvolgimento di tale persona, di tale gruppo o di tale entità in attività terroristiche, atteso che ciò che rileva ai fini della valutazione dell'opportunità di un simile mantenimento è, in linea di principio, solo la questione se, dall'inserimento in questione o dal riesame precedente, la situazione di fatto sia a tal punto mutata da non consentire più di trarre la medesima conclusione relativa a tale rischio (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punto 46).
- 44 Invero, la decisione iniziale di inserimento di una persona, di un gruppo o di un'entità nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e il successivo atto che mantiene detto inserimento sono due misure giuridiche distinte, adottate su basi giuridiche diverse: la prima è fondata sull'articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931 e presuppone l'esistenza di una decisione

nazionale proveniente da un'autorità competente, la seconda sull'articolo 1, paragrafo 6, della stessa posizione comune e non richiede l'esistenza di una simile decisione nazionale. Tale distinzione è dovuta al fatto che il mantenimento di una persona, di un gruppo o di un'entità nell'elenco in questione costituisce non solo il prolungamento dell'inserimento iniziale, ma presuppone soprattutto la persistenza del pericolo di coinvolgimento di tale persona, di tale gruppo o di tale entità in atti terroristici, quale inizialmente constatato dal Consiglio (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punti da 59 a 61).

- 45 Premesso ciò, e non avendo il giudice del rinvio espressamente formulato una domanda in tal senso, la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, vertente sulla validità di atti del Consiglio che dispongono il mantenimento dell'inserimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 durante il periodo interessato, non comporta l'obbligo per la Corte di esaminare la validità della decisione che ha disposto il primo inserimento.
- 46 Estendere il controllo della validità ad atti non contemplati dal rinvio pregiudiziale rischierebbe peraltro, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 36 delle conclusioni, di privare le parti interessate della possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e di pregiudicare i loro diritti della difesa.

*Sulla validità degli atti di cui al procedimento principale*

- 47 Come risulta dal punto 28 della presente sentenza, la Corte è tenuta a esaminare la validità delle decisioni e del regolamento del Consiglio di cui al procedimento principale tenendo conto dell'annullamento degli atti che dispongono il mantenimento delle LTTE dal 2011 al 2014 pronunciato dal Tribunale nella sentenza del 16 ottobre 2014, LTTE/Consiglio (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885) e confermato dalla Corte nella sentenza del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583).
- 48 A tale riguardo, occorre sottolineare che, qualora la validità di una decisione che dispone il mantenimento di una persona, di un gruppo o di un'entità nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 sia contestata dinanzi al giudice dell'Unione, quest'ultimo è tenuto a verificare, in particolare, da un lato, l'osservanza dell'obbligo di motivazione previsto all'articolo 296 TFUE – e dunque la sufficiente precisione e concretezza della motivazione invocata – e, dall'altro, se la motivazione in questione sia fondata (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punto 70). Occorre precisare che, nel caso di specie, gli interrogativi del giudice del rinvio vertono unicamente sull'osservanza da parte del Consiglio del suo obbligo di motivazione per quanto riguarda gli atti di cui al procedimento principale.
- 49 Ciò posto, si deve ancora ricordare che la motivazione deve far apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato al fine di valutare la fondatezza e da consentire al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v., in tal senso, sentenze 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, punto 138; del 29 giugno 2010, E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, punto 54, e del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punto 29).
- 50 Per quanto riguarda le condizioni nelle quali il Consiglio può, nell'ambito del riesame dell'inserimento di una persona, di un gruppo o di un'entità nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, decidere di mantenere tale inserimento, occorre rilevare, come già ricordato al punto 44 della presente sentenza, che l'articolo 1 della posizione comune 2001/931 stabilisce una distinzione tra, da un lato, l'inserimento iniziale nel suddetto elenco di una persona, di un gruppo o di un'entità,

previsto al suo paragrafo 4, e, dall'altro, il mantenimento nello stesso elenco di una persona, di un gruppo o di un'entità già inserita, previsto al suo paragrafo 6 (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punto 58).

- 51 Se è vero che la decisione iniziale di inserimento nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 richiede, da parte del Consiglio, che esso basi tale inserimento su informazioni precise o elementi del fascicolo che dimostrino che è stata adottata una decisione da parte di un'autorità competente, per quanto riguarda invece le decisioni successive di mantenimento nel medesimo elenco, l'istituzione in parola è tenuta ad addurre elementi che consentano di dimostrare che essa ha verificato se, dall'inserimento iniziale o dal precedente riesame, la situazione di fatto non sia a tal punto mutata da non consentire più di trarre la medesima conclusione riguardo al coinvolgimento della persona, del gruppo o dell'entità interessati in attività terroristiche (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punti 45 e 46 e giurisprudenza ivi citata).
- 52 Nell'ambito della verifica della persistenza del rischio di coinvolgimento della persona, del gruppo o dell'entità interessati in attività terroristiche, occorre in particolare prendere in considerazione, oltre agli sviluppi successivi della decisione nazionale che ha costituito il fondamento dell'inserimento iniziale di tale persona, di tale gruppo o di tale entità nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, elementi fattuali più recenti, che attestino che il rischio in questione persiste (v., in tal senso, sentenze 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, e del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punti 52 e 54).
- 53 Nel caso di specie, dalla motivazione degli atti di cui al procedimento principale emerge che il Consiglio si è basato, per mantenere l'inserimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, in particolare, su due decisioni adottate da autorità competenti del Regno Unito nel 2001 e che avevano costituito il fondamento dell'inserimento iniziale delle LTTE nel medesimo elenco, nonché sull'esistenza di dodici atti riconducibili alla nozione di «atto terroristico», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, della posizione comune 2001/931, che potevano essere loro imputati.
- 54 Di conseguenza, e come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 51 a 53 delle conclusioni, tali motivazioni consentivano alle LTTE di conoscere le ragioni specifiche e concrete per le quali il Consiglio aveva ritenuto che dovesse essere mantenuto l'inserimento del loro nome nell'elenco in questione.
- 55 Per quanto riguarda la questione se la motivazione summenzionata fosse sufficiente a dimostrare la persistenza del rischio di coinvolgimento delle LTTE in attività terroristiche, occorre ricordare che, nella sentenza del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583), nella quale era in questione la legittimità degli atti che hanno mantenuto l'inserimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 dal 2011 al 2014, la Corte ha anzitutto rilevato che era trascorso un notevole lasso di tempo tra l'adozione, nel 2001, delle decisioni del Regno Unito che hanno costituito il fondamento dell'inserimento iniziale nel medesimo elenco e l'adozione degli atti che hanno mantenuto tale inserimento dal 2011 al 2014. La Corte ha poi constatato che, come risultava dalle motivazioni degli atti in questione, le LTTE avevano subito una disfatta militare, annunciata dal governo dello Sri Lanka nel corso del mese di maggio 2009, che aveva significativamente indebolito tale organizzazione. La Corte ne ha dedotto che il Consiglio era tenuto a fondare il mantenimento delle LTTE in tale elenco su elementi più recenti, che dimostrassero che il rischio di coinvolgimento delle LTTE in attività terroristiche permaneva (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punto 55).

- 56 A tal riguardo, occorre constatare, in primo luogo, che, nel caso di specie, è trascorso un periodo di tempo inferiore tra l'adozione delle decisioni nazionali che hanno costituito il fondamento dell'inserimento iniziale delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e l'adozione degli atti di cui al procedimento principale.
- 57 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 60 delle conclusioni, tra la data dell'ultimo atto terroristico sul quale si è basato il Consiglio nelle sue varie motivazioni, ossia il 16 ottobre 2006, e il primo atto di cui al procedimento principale, ossia la decisione 2007/445, adottata il 28 giugno 2007, sono trascorsi poco più di otto mesi. Inoltre, meno di due anni separano questo primo atto e l'ultimo di cui al procedimento principale, ossia il regolamento n. 501/2009, adottato il 15 giugno 2009. Non si può pertanto ritenere che gli atti terroristici perpetrati nel 2006, in combinazione con le decisioni nazionali delle autorità competenti del Regno Unito, adottate nel 2001, costituissero elementi di fatto troppo distanti nel tempo per giustificare il mantenimento, mediante l'adozione degli atti in causa nel procedimento principale, dell'inserimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001.
- 58 In secondo luogo, per quanto riguarda l'evoluzione sostanziale delle circostanze, la Corte ha già dichiarato che la disfatta militare subita dalle LTTE nel maggio 2009 costituiva un mutamento di circostanze rilevante, in grado di rimettere in discussione la persistenza del rischio di coinvolgimento delle LTTE in attività terroristiche e che il Consiglio era tenuto ad addurre, nelle motivazioni delle decisioni adottate dal 2011 al 2014 di mantenimento delle LTTE nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001, elementi idonei a fondare la sua valutazione secondo la quale, nonostante la disfatta militare, le LTTE avevano probabilmente l'intenzione di proseguire gli attacchi terroristici nello Sri Lanka (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punto 79).
- 59 Orbene, nel caso di specie, mentre la disfatta militare delle LTTE è avvenuta il 15 maggio 2009, occorre rilevare che il regolamento n. 501/2009, che è stato adottato il 15 giugno 2009 e costituisce quindi, tra gli atti di cui al procedimento principale, il solo a essere intervenuto successivamente a tale disfatta, non menziona né tale evento né a fortiori le ragioni per le quali era necessario che le LTTE fossero, nonostante quest'ultimo, mantenute nell'elenco in parola.
- 60 È vero che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 61 delle conclusioni, il periodo semestrale in esito al quale l'inserimento di una persona, di un gruppo o di un'entità deve essere oggetto di un riesame conformemente all'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931 costituisce un arco di tempo breve, sicché, anche nel caso di assenza di atti terroristici per un determinato periodo, o persino di disfatta militare avvenuta il mese precedente al termine di tale periodo, il mantenimento dell'inserimento per un nuovo periodo può essere considerato una misura prudentiale.
- 61 Tenuto conto del potere discrezionale di cui dispone il Consiglio nell'ambito delle misure preventive al fine di contrastare attività terroristiche e di garantire un giusto equilibrio tra il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali della persona interessata, deve essere infatti riconosciuto al Consiglio il diritto di mantenere la persona, il gruppo o l'entità interessati nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 anche dopo la recente cessazione dell'attività terroristica propriamente detta, se le circostanze lo giustificano.
- 62 Tuttavia, nel caso di specie, anche a voler supporre che il Consiglio abbia ritenuto che fosse prematuro, nonostante la disfatta militare subita, procedere alla cancellazione delle LTTE dall'elenco in questione, esso era comunque tenuto, in forza dell'obbligo di motivazione allo stesso incumbente, a esporne le ragioni. L'assenza di qualsiasi spiegazione a tale riguardo costituisce quindi, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 66 delle conclusioni, un'irregolarità ai sensi dell'articolo 296 TFUE che comporta l'invalidità del regolamento n. 501/2009.



<sup>63</sup> Da tutto quanto precede risulta che dall'esame della questione pregiudiziale non è emerso alcun elemento atto a inficiare la validità delle decisioni 2007/445, 2007/868, 2008/583 e 2009/62. Il regolamento n. 501/2009 è, invece, invalido nella parte in cui, con esso, le LTTE sono state mantenute nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001.

### **Sulle spese**

<sup>64</sup> Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

**1) Dall'esame della questione pregiudiziale non è emerso alcun elemento atto a inficiare la validità:**

- della decisione 2007/445/CE del Consiglio, del 28 giugno 2007, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e abroga le decisioni 2006/379/CE e 2006/1008/CE;
- della decisione 2007/868/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2007, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e abroga la decisione 2007/445/CE;
- della decisione 2008/583/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e abroga la decisione 2007/868/CE, e
- della decisione 2009/62/CE del Consiglio, del 26 gennaio 2009, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, e abroga la decisione 2008/583/CE.

**2) Il regolamento (CE) n. 501/2009 del Consiglio, del 15 giugno 2009, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo e abroga la decisione 2009/62/CE, è invalido nella parte in cui, con esso, le Tigri per la liberazione della patria Tamil sono state mantenute nell'elenco di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo.**

Firme