

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

21 dicembre 2011 *

Nel procedimento C-27/09 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia, proposta il 19 gennaio 2009,

Repubblica francese, rappresentata dalla sig.ra E. Belliard nonché dai sigg. G. de Bergues e A. Adam, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

People's Mojahedin Organization of Iran, con sede in Auvers-sur-Oise (Francia), rappresentata dagli avv.ti J.-P. Spitzer, avocat, M.D. Vaughan, QC, e dalla sig.ra M.-E. Demetriou, barrister,

ricorrente in primo grado,

* Lingua processuale: l'inglese.

Consiglio dell'Unione europea,

convenuto in primo grado,

Commissione europea, rappresentata dalla sig.ra S. Boelaert e dal sig. P. Aalto, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (relatore), K. Lenaerts e J.-C. Bonichot, presidenti di sezione, dai sigg. E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev e dalla sig.ra C. Toader, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 settembre 2010,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 luglio 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il presente ricorso di impugnazione, la Repubblica francese chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 4 dicembre 2008, causa T-284/08, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio (Racc. pag. II-3487; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha accolto il ricorso della People's Mojahedin Organization of Iran (in prosieguo: la «PMOI») diretto all'annullamento della decisione del Consiglio 15 luglio 2008, 2008/583/CE, 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 L 188, pag. 21; in prosieguo: la «decisione controversa»), nella parte in cui riguarda la PMOI.

Contesto normativo

La risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

- 2 Il 28 settembre 2001 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 1373 (2001), che stabilisce strategie dirette alla lotta con tutti i mezzi contro il terrorismo e, in particolare, contro il suo finanziamento. Il punto 1, lett. c), di tale

risoluzione dispone, segnatamente, che gli Stati congelino senza indugio i capitali e gli altri strumenti finanziari o risorse economiche delle persone che commettono o tentano di commettere atti di terrorismo, li agevolano o vi partecipano, delle entità appartenenti a tali persone o da esse controllate, e delle persone ed entità che agiscono a nome o sotto la guida di tali persone o entità.

- 3 Tale risoluzione non prevede un elenco di persone cui devono essere applicate queste misure restrittive.

La posizione comune 2001/931/PESC

- 4 Il 27 dicembre 2001, ritenendo che fosse necessaria un'azione della Comunità europea al fine di attuare la risoluzione 1373 (2001), il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, tra l'altro, la posizione comune 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (GU L 344, pag. 93).
- 5 L'art. 1, n. 1, di tale posizione comune così recita:

«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».

6 I nn. 2 e 3 dell'art. 1 della posizione comune 2001/931 definiscono, rispettivamente, cosa si intenda per «persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici» e per «atto terroristico».

7 L'art. 1, nn. 4 e 6, di detta posizione comune è formulato nei seguenti termini:

«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».

- 8 La PMOI è stata aggiunta all'elenco allegato alla posizione comune 2001/931 dalla posizione comune del Consiglio 2 maggio 2002, 2002/340/PESC, che aggiorna la posizione comune 2001/931 (GU L 116, pag. 75).

- 9 La PMOI è stata mantenuta nell'elenco allegato alla posizione comune 2001/931 da una serie di decisioni adottate in successione dal Consiglio a norma dell'art. 1, n. 6, di tale posizione comune.

Il regolamento (CE) n. 2580/2001

- 10 Il 27 dicembre 2001 il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 2580, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (GU L 344, pag. 70 e, rettifica, GU L 52, pag. 58).

- 11 Il quinto «considerando» del regolamento n. 2580/2001 è redatto nei seguenti termini:

«È necessaria l'azione della Comunità per attuare gli aspetti della [politica estera e di sicurezza comune] della posizione comune 2001/931/PESC».

¹² A norma dell'art. 2 di tale regolamento:

«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 (...).

¹³ La PMOI è stata inserita nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 dalla decisione del Consiglio 2 maggio 2002, 2002/334/CE, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580 e che abroga la decisione 2001/927/CE (GU L 116, pag. 33).

- 14 In seguito, la PMOI è stata mantenuta nel citato elenco da successive decisioni del Consiglio, tra cui la decisione controversa, adottate a norma dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001.
- 15 La PMOI è stata cancellata da tale elenco dalla decisione del Consiglio 26 gennaio 2009, 2009/62/CE, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 2580/2001 e abroga la decisione 2008/583/CE (GU L 23, pag. 25).
- 16 Il quinto «considerando» della decisione 2009/62 così recita:

«In virtù della sentenza [impugnata], un gruppo non è stato incluso nell'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applica il regolamento (CE) n. 2580/2001».

- 17 È pacifico che il gruppo oggetto di questo «considerando» è la PMOI.

Fatti

- 18 Per un'esposizione degli antefatti della presente controversia, il punto 1 della sentenza impugnata rinvia alle sentenze del Tribunale 12 dicembre 2006, causa T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio (Racc. pag. II-4665, punti 1-26), e 23 ottobre 2008, causa T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio (Racc. pag. II-3019, punti 1-37).

19 Ai punti 1, 2, 12 e 16 della citata sentenza *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio*, si rileva quanto segue:

«1 Risulta dal fascicolo che la [PMOI] è stata fondata nel 1965 e si è fissata l'obiettivo di sostituire il regime dello Scià di Persia, poi quello dei mullah, con un regime democratico. Nel 1981 essa ha partecipato [alla fondazione del] Consiglio nazionale della resistenza iraniana (NCRI), organo che si definisce come il “parlamento in esilio della resistenza” iraniana. All'epoca dei fatti all'origine della controversia in esame, essa sarebbe stata composta da cinque organizzazioni separate, nonché da una sezione indipendente che costituiva un braccio armato operante in Iran. Secondo quanto [essa] afferma, tuttavia, la [PMOI] e tutti i suoi aderenti hanno espressamente rinunciato a qualsiasi attività militare dal giugno 2001 ed essa non ha più, attualmente, alcuna struttura armata.

2 Con ordinanza 28 marzo 2001, il Secretary of State for the Home Department (Ministro dell'Interno del Regno Unito; in prosieguo: lo “Home Secretary”) ha incluso la [PMOI] nell'elenco delle organizzazioni vietate ai sensi del Terrorism Act 2000 (legge del 2000 sul terrorismo). La [PMOI] ha proposto due ricorsi paralleli contro tale ordinanza, uno in appello (appeal) dinanzi alla Proscribed Organisations Appeal Commission (Commissione d'appello relativa alle organizzazioni vietate, POAC), l'altro per cassazione (judicial review) dinanzi alla High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Alta Corte di giustizia (Inghilterra e Galles) divisione della reale magistratura (formazione amministrativa) (...)].

(...)

12 Con sentenza 17 aprile 2002, [detto giudice] ha respinto il ricorso per cassazione proposto dalla [PMOI] avverso l'ordinanza dello Home Secretary 28 marzo 2001 (...), considerando, in sostanza, che la POAC era il foro adeguato per ascoltare

gli argomenti della [PMOI], compresi quelli attinenti alla violazione del diritto di essere sentiti.

(...)

16 Con sentenza 15 novembre 2002, la POAC ha respinto il ricorso proposto dalla [PMOI] avverso l'ordinanza dello Home Secretary 28 marzo 2001 (...), ritenendo, segnatamente, che nulla le imponesse di sentire previamente la [PMOI], dato che una simile udienza era anche impraticabile o non auspicabile nell'ambito di una normativa diretta contro organizzazioni terroristiche. Secondo la stessa decisione, il regime legale del Terrorism Act 2000 prevede una leale possibilità di sentire il punto di vista della [PMOI] dinanzi alla POAC».

20 I fatti di causa più recenti sono riassunti come segue ai punti 2-10 della sentenza impugnata:

«2 Con sentenza 7 maggio 2008 la Court of Appeal (England & Wales) [Corte d'appello (Inghilterra e Galles), Regno Unito; in prosieguo: la "Court of Appeal"] ha respinto la domanda con cui lo [Home Secretary] chiedeva di essere autorizzato a proporre impugnazione dinanzi a detto giudice avverso la decisione della [POAC] del 30 novembre 2007, con cui tale giudice aveva accolto un ricorso proposto contro la decisione dello Home Secretary del 1° settembre 2006 che rifiutava di revocare la proscrizione della [PMOI] quale organizzazione implicata nel terrorismo e aveva ingiunto al citato Home Secretary di sottoporre al Parlamento del Regno Unito un progetto di ordinanza (Order) per la cancellazione della [PMOI] dall'elenco delle organizzazioni vietate ai sensi del Terrorism Act 2000 (...).

3 Con tale decisione, la POAC aveva segnatamente qualificato come ingiusta (perverse) la conclusione dello Home Secretary, contenuta nella sua decisione 1°

settembre 2006 che rifiutava di revocare la proscrizione della [PMOI], secondo la quale quest'ultima era, all'epoca, ancora un'organizzazione "implicata nel terrorismo" (concerned in terrorism) ai sensi del Terrorism Act 2000 (...).

(...)

- 5 Con la citata sentenza la Court of Appeal ha confermato le valutazioni della POAC. Essa ha inoltre rilevato che gli elementi di informazione riservati prodotti dallo Home Secretary rafforzavano la sua conclusione secondo cui quest'ultimo non avrebbe potuto ragionevolmente ritenere che la PMOI intendesse compiere in futuro nuovi atti di terrorismo.
- 6 Con ordinanza 23 giugno 2008, entrata in vigore il 24 giugno, lo Home Secretary ha quindi radiato il nome della PMOI dall'elenco delle organizzazioni proscritte a titolo del Terrorism Act 2000. Tale radiazione è stata approvata dalle due camere del Parlamento del Regno Unito.
- 7 Con la [decisione controversa], il Consiglio ha tuttavia mantenuto il nome della [PMOI], insieme ad altri, nell'elenco figurante in allegato al [regolamento n. 2580/2001] (...).
- 8 Il [punto 5] della decisione impugnata, che indubbiamente riguarda la PMOI, enuncia:

“Per un gruppo, il Consiglio ha tenuto conto del fatto che la decisione di un'autorità competente che giustificava l'inclusione di questo gruppo nell'elenco non è più in vigore dal 24 giugno 2008. Tuttavia, sono stati portati all'attenzione del Consiglio nuovi elementi relativi al gruppo in questione. Secondo il Consiglio, questi nuovi elementi giustificano l'inclusione di tale gruppo nell'elenco”.

- 9 La decisione [controversa] è stata notificata alla [PMOI] sotto forma di lettera del Consiglio 15 luglio 2008 (...). In tale lettera, il Consiglio ha rilevato in particolare quanto segue:

“Il Consiglio ha nuovamente deciso di includere [la PMOI] nell’elenco (...). Il Consiglio ha preso nota del fatto che la decisione dell’autorità competente che giustificava l’inclusione della [PMOI] nell’elenco non è più in vigore dal 24 giugno. Tuttavia, il Consiglio ha ricevuto nuove informazioni pertinenti ai fini di tale inclusione. Dopo aver esaminato tali informazioni, il Consiglio ha deciso che [la PMOI] doveva essere ancora inclusa nel suddetto elenco. Pertanto, il Consiglio ha modificato l’esposizione dei motivi”.

- 10 Nell’esposizione dei motivi allegata alla lettera di notifica (...), il Consiglio ha indicato quanto segue:

“La [PMOI] è un gruppo fondato nel 1965, inizialmente con lo scopo di rovesciare il regime imperiale. I suoi membri hanno infatti preso parte all’eliminazione di alcune migliaia di ‘agenti’ del precedente regime e sono stati tra i responsabili del sequestro di ostaggi nell’ambasciata degli Stati Uniti a Teheran. Mentre era inizialmente tra gli attori più radicali della rivoluzione islamica, la PMOI, dopo il suo divieto, è entrata in clandestinità e ha condotto molte azioni contro il regime al potere a Teheran. L’organizzazione è stata infatti all’origine di attentati terroristici (...). Inoltre, alcuni membri di tale organizzazione, stabilita in vari Stati membri dell’Unione europea, sono attualmente oggetto di procedimenti penali per attività criminose dirette al finanziamento delle loro operazioni. Tali atti ricadono nell’ambito di applicazione delle disposizioni dell’art. 1, n. 3, lett. a), c), d), f), g), h) e i), della posizione comune 2001/931 e sono stati commessi per le finalità di cui all’art. 1, n. 3, i) e iii) della stessa.

La [PMOI] rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001.

Nell'aprile 2001 la procura antiterrorismo [del tribunal de grande instance de Paris] ha avviato un'indagine preliminare su presunti reati di 'associazione per delinquere finalizzata alla preparazione di atti di terrorismo' alle condizioni previste nel diritto francese dalla legge 22 luglio 1996, n. 96/647. Le investigazioni condotte nell'ambito di tale indagine preliminare hanno portato all'individuazione della responsabilità di presunti membri della [PMOI] per una serie di reati, tutti relativi, in via principale o per connessione, a un'attività collettiva diretta a turbare gravemente l'ordine pubblico con l'intimidazione o il terrore. Oltre all'incriminazione di cui sopra, tale indagine riguarda anche il 'finanziamento di un gruppo terroristico' alle condizioni previste nel diritto francese dalla legge 15 novembre 2001, n. 2001/1062, in materia di sicurezza.

Il 19 marzo 2007 e il 13 novembre 2007 la procura antiterrorismo di Parigi ha [posto talune imputazioni supplementari a carico di] presunti membri della [PMOI]. Tali indagini sono state motivate con l'esigenza di investigare su nuovi elementi emersi dalle indagini effettuate tra il 2001 e il 2007. Esse riguardano in particolare i reati di 'riciclaggio dei proventi diretti o indiretti di truffe a danno di soggetti particolarmente vulnerabili e di truffa in banda organizzata' in relazione ad attività terroristiche alle condizioni previste in diritto francese dalla legge 2 agosto 2003, n. 2003/706.

L'autorità competente ha quindi adottato nei confronti della [PMOI] una decisione ai sensi dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931.

Il Consiglio rileva che tali procedimenti sono ancora in corso e sono stati ampliati nel 2007 nell'ambito della lotta contro le operazioni di finanziamento condotte da

gruppi terroristici. Il Consiglio ritiene che rimangano validi i motivi per cui [la PMOI] è stata inclusa nell'elenco delle persone ed entità sottoposte alle misure di cui all'art. 2, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2580/2001.

In base a tali elementi, il Consiglio ha deciso che [la PMOI] deve restare soggetta alle misure previste a norma dell'art. 2, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2580/2001»».

Il ricorso dinanzi al Tribunale e la sentenza impugnata

²¹ Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 luglio 2008, la PMOI ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa e ha chiesto al Tribunale di:

— annullare la decisione controversa, per la parte in cui essa la riguarda, e

— condannare il Consiglio alle spese.

²² La Repubblica francese e la Commissione europea sono state ammesse ad intervenire dinanzi al Tribunale a sostegno del Consiglio.

- 23 La PMOI solleva, in sostanza, cinque motivi. Il primo riguarda un errore manifesto di valutazione. Il secondo, la violazione dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 e delle norme in materia di onere della prova. Il terzo concerne una violazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Il quarto verte su una violazione dei diritti della difesa e dell'obbligo di motivazione, mentre il quinto è tratto da un abuso o uno sviamento di potere o di procedura.
- 24 Per quanto riguarda il quarto motivo, relativo alla violazione dei diritti della difesa, al punto 36 della sentenza impugnata il Tribunale ha osservato che era pacifico che il Consiglio avesse adottato la decisione controversa senza avere previamente comunicato alla PMOI le nuove informazioni o i nuovi elementi del fascicolo che, a suo parere, ne giustificavano il mantenimento nell'elenco ex art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, ossia quelli relativi all'indagine preliminare avviata dalla procura antiterrorismo del tribunal de grande instance de Paris nell'aprile 2001 e alle due imputazioni supplementari di marzo e novembre 2007. Il Tribunale ha aggiunto che, a fortiori, il Consiglio non ha dato alla PMOI la possibilità di far valere il suo punto di vista al riguardo prima dell'adozione della decisione controversa.
- 25 Il Tribunale ne ha dedotto, al punto 37 della sentenza impugnata, che occorreva dichiarare che la decisione controversa era stata adottata in violazione dei principi enunciati, in particolare, ai punti 120, 126 e 131 della citata sentenza *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio*, per quanto riguarda il rispetto dei diritti della difesa.
- 26 Ai punti 39-44 della sentenza impugnata il Tribunale ha esaminato, in primo luogo, l'argomento del Consiglio secondo cui quest'ultimo era autorizzato ad agire in tal modo a causa della situazione particolare in cui si trovava nella fattispecie, soprattutto alla luce dell'urgenza con cui doveva essere adottata la decisione controversa.

- 27 In proposito, al punto 40 della sentenza impugnata il Tribunale ha considerato che l'urgenza invocata non era affatto dimostrata.
- 28 Il Tribunale ha rilevato che, tra il 7 maggio 2008, data di pronuncia della sentenza della Court of Appeal che faceva venire definitivamente meno la possibilità per il Consiglio di basarsi ancora sull'ordinanza dello Home Secretary 28 marzo 2001, e il 15 luglio 2008, data di adozione della decisione controversa, erano passati più di due mesi. Orbene, il Consiglio non avrebbe spiegato perché non poteva avviare subito dopo il 7 maggio 2008 la procedura finalizzata alla cancellazione della PMOI dall'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 o al suo mantenimento in detto elenco sulla base di nuovi elementi.
- 29 Al punto 41 della sentenza impugnata il Tribunale ha poi rimarcato che, anche ammettendo che i nuovi elementi siano stati comunicati al Consiglio solo nel giugno 2008, ciò non spiega perché tali elementi nuovi non potessero essere comunicati subito alla PMOI, se il Consiglio intendeva assumerli come elementi a carico di quest'ultima.
- 30 Esso ha aggiunto che, nonostante nelle osservazioni nella causa che ha dato origine alla citata sentenza 23 ottobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, il Consiglio abbia espressamente manifestato l'intenzione di prendere urgentemente posizione su «nuovi elementi» sottoposti al suo esame, tale istituzione si è astenuta dal comunicare tali nuovi elementi alla PMOI, senza invocare una qualsiasi impossibilità materiale o giuridica di farlo, e ciò sebbene il Tribunale avesse annullato, con la citata sentenza Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, una delle sue precedenti decisioni proprio perché non era stata oggetto di tale previa comunicazione.
- 31 Al punto 42 della sentenza impugnata, il Tribunale ha osservato che né la sentenza della Court of Appeal 7 maggio 2008 né l'ordinanza dello Home Secretary 23 giugno 2008 hanno prodotto un effetto automatico e immediato sulla decisione del Consiglio 20 dicembre 2007, 2007/868/CE, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento

n. 2580/2001 e abroga la decisione 2007/445/CE (GU L 340, pag. 100), vigente all'epoca, e che tale decisione rimaneva in vigore, con forza di legge, in virtù della presunzione di validità degli atti dell'Unione, fino a quando non fosse stata revocata o annullata nell'ambito di un ricorso d'annullamento oppure dichiarata invalida a seguito di un rinvio pregiudiziale o di un'eccezione di illegittimità.

- 32 In secondo luogo, il Tribunale ha respinto l'argomento del Consiglio che affermava che la motivazione notificata alla PMOI rispettava i diritti della difesa di quest'ultima.
- 33 A questo proposito, al punto 46 della sentenza impugnata il Tribunale ha dichiarato che tale argomento deriva da una confusione tra la garanzia dei diritti della difesa nell'ambito del procedimento amministrativo e quella risultante dal diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo contro l'atto lesivo adottato al termine di tale procedimento.
- 34 Al punto 47 della sentenza impugnata il Tribunale ne ha dedotto che, dato che il quarto motivo era fondato, occorreva annullare la decisione controversa nella parte in cui riguarda la PMOI.
- 35 Al punto 48 della sentenza impugnata il Tribunale ha spiegato che, sebbene, date le circostanze, non ritenesse necessario pronunciarsi sugli altri motivi del ricorso, avrebbe nondimeno esaminato il secondo e il terzo motivo, in considerazione della loro importanza sotto il profilo del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva.
- 36 Per quanto attiene a questi motivi, al punto 78 della sentenza impugnata il Tribunale ha tratto la conclusione, da un lato, che non era stato debitamente dimostrato che la decisione impugnata fosse stata adottata in conformità dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931 e dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 e, dall'altro, che le

circostanze stesse della sua adozione ledevano il diritto fondamentale della PMOI ad un controllo giurisdizionale effettivo.

37 Pertanto, al punto 79 della sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito che il secondo e il terzo motivo erano fondati.

Conclusioni delle parti del ricorso d'impugnazione

38 Con la presente impugnazione, la Repubblica francese chiede alla Corte di:

— annullare la sentenza impugnata, e

— statuire lei stessa in via definitiva sulla controversia respingendo il ricorso della PMOI, o rinviare la causa al Tribunale.

39 La PMOI chiede che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso d'impugnazione irricevibile;

— in subordine, dichiarare che non occorre statuire su tale ricorso di impugnazione;

- in ulteriore subordine, respingere il ricorso d'impugnazione, e

- in ogni caso, condannare la ricorrente alle spese sostenute dalla convenuta.

Sull'impugnazione

- ⁴⁰ La Repubblica francese solleva tre motivi, vertenti su errori di diritto commessi dal Tribunale nella valutazione, rispettivamente, dei principi relativi ai diritti della difesa, dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, e dei principi inerenti al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Sulla ricevibilità dell'impugnazione

Argomenti delle parti

- ⁴¹ La PMOI, ricordando che la decisione controversa è stata abrogata e sostituita dalla decisione 2009/62, la quale non la include più nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, afferma che la Repubblica francese non ha alcun interesse a mantenere il presente ricorso di impugnazione e che, pertanto, quest'ultimo è irricevibile. In subordine, essa sostiene che la Corte dovrebbe rifiutarsi di statuire su questa impugnazione in quanto essa è priva di oggetto.

- 42 La Repubblica francese considera l'impugnazione ricevibile e asserisce, al riguardo, che in forza dell'art. 56, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea essa non è tenuta a giustificare il proprio interesse ad agire.

Giudizio della Corte

- 43 Per costante giurisprudenza, la sussistenza dell'interesse ad agire del ricorrente presuppone che il ricorso possa, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto (v., in particolare, sentenza 3 settembre 2009, causa C-535/06 P, Moser Baer India/Consiglio, Racc. pag. I-7051, punto 24 e giurisprudenza citata).
- 44 Tuttavia, dato che la Repubblica francese è intervenuta nel procedimento dinanzi al Tribunale, dal secondo comma dell'art. 56 dello Statuto della Corte risulta che detto Stato membro può proporre un ricorso d'impugnazione sebbene la decisione del Tribunale non incida direttamente nei suoi confronti.
- 45 Dal terzo comma del medesimo articolo si evince inoltre che gli Stati membri, che siano o no stati parti nella controversia di primo grado, non devono dimostrare alcun interesse per poter proporre ricorso contro una sentenza del Tribunale (sentenza 8 luglio 1999, causa C-49/92 P, Commissione/Anic Partecipazioni, Racc. pag. I-4125, punto 171).
- 46 Peraltro, contrariamente a quanto sostiene la PMOI, la presente impugnazione non è divenuta priva di oggetto in seguito al fatto che la decisione controversa, che includeva la PMOI nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, è stata abrogata e sostituita dalla decisione 2009/62, la quale, sulla scorta della sentenza impugnata, non la annovera più nella versione aggiornata di tale elenco.

- 47 Infatti, da un lato, se la Corte dovesse accogliere il ricorso d'impugnazione e respingere nel merito il ricorso di annullamento della PMOI contro la decisione controversa ne conseguirebbe, come giustamente sostenuto dalla Repubblica francese, che tale decisione verrebbe ripristinata all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione per quanto riguarda il periodo compreso tra il 16 luglio 2008, data di entrata in vigore della decisione controversa, ed il 27 gennaio 2009, data di entrata in vigore della decisione 2009/62, che ha abrogato irretroattivamente la decisione controversa e soppresso il nome della PMOI dall'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001.
- 48 D'altro lato, non risulta neppure che l'adozione della decisione 2009/62 abbia prodotto la conseguenza di porre fine alla controversia tra le parti, e pertanto che il ricorso d'impugnazione sia divenuto privo d'oggetto per questo motivo (v. per analogia, in particolare, ordinanza 1° dicembre 2004, causa C-498/01 P, UAMI/Zapf Creation, Racc. pag. I-11349, punto 12).
- 49 La Repubblica francese, infatti, insiste nel sostenere che l'inserimento della PMOI mediante la decisione controversa nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 era giustificato e ha inoltre dichiarato dinanzi alla Corte che essa conserva l'interesse che gli errori commessi dal Tribunale nella sentenza impugnata siano riconosciuti dalla Corte, onde poter chiedere al Consiglio di iscrivere nuovamente la PMOI in tale elenco.
- 50 Di conseguenza, posto che il ricorso d'impugnazione non ha perduto il suo oggetto, la Corte è competente a statuire su di esso.

Nel merito

Sul primo motivo, attinente ad un errore di diritto commesso nella valutazione dei principi relativi ai diritti della difesa

— Argomenti delle parti

- 51 La Repubblica francese addebita al Tribunale di aver statuito, al punto 37 della sentenza impugnata, che la decisione controversa è stata adottata in violazione dei principi relativi ai diritti della difesa, poiché il Consiglio ha emanato questa decisione senza comunicare previamente alla PMOI le nuove informazioni o i nuovi elementi del fascicolo che, a suo dire, giustificavano il suo mantenimento nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001.
- 52 Dalla giurisprudenza della Corte risulterebbe che la necessità della previa notifica di una misura di congelamento di capitali è suscettibile di eccezioni, in particolare in caso di una decisione iniziale di congelamento, quando siffatta notifica nuocerebbe all'efficacia di dette misure restrittive (sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-6351, punti 339-341).
- 53 La Repubblica francese sostiene che, al momento dell'adozione della decisione controversa, esisteva manifestamente una minaccia di interruzione della misura di congelamento di capitali applicabile alla PMOI e, pertanto, un rischio di nuocere all'efficacia di una siffatta misura.

- 54 Dopo che, con ordinanza 23 giugno 2008, entrata in vigore il giorno successivo, lo Home Secretary aveva radiato il nome della PMOI dall'elenco delle organizzazioni pros critte in forza del Terrorism Act 2000, l'ordinanza dello Home Secretary 28 marzo 2001, decisione dell'autorità competente che era a fondamento della decisione 2007/868, non avrebbe più potuto fungere da base per l'inserimento della PMOI nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, a pena di violazione dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931.
- 55 La Repubblica francese aggiunge che, anche se detta ordinanza 23 giugno 2008 non produceva un effetto automatico ed immediato nei confronti della decisione 2007/868, resta il fatto che il Consiglio non poteva lasciare che perdurasse una situazione in cui detta decisione era priva di fondamento giuridico, ma doveva trarne senza indugio le debite conseguenze.
- 56 Posto che il 9 giugno 2008 il Consiglio aveva ricevuto dalle autorità francesi nuovi elementi — ossia aveva avuto notizia dell'indagine preliminare avviata il 9 aprile 2001 contro 17 presunti membri della PMOI e della sottoposizione ad indagine di 24 persone — che a detta di tali autorità giustificavano la loro domanda di inserimento della PMOI nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, il Consiglio, per garantire l'efficacia delle sanzioni, avrebbe dovuto evitare qualsiasi interruzione del congelamento dei capitali e, quindi, adottare con la massima celerità una nuova decisione che includesse la PMOI in tale elenco.
- 57 La Repubblica francese ricorda inoltre che, ai sensi dell'art. 1, n. 6, della posizione comune 2001/931, alla fine di giugno 2008 il Consiglio era tenuto a riesaminare, nei più brevi termini, detto elenco, così come stabilito dalla decisione 2007/868.

58 La PMOI sostiene che nella sentenza impugnata il Tribunale ha a buon diritto respinto questo argomento, addotto dal Consiglio e ripreso nel ricorso d'impugnazione in esame, giudicando, in particolare, che nelle circostanze della fattispecie il Consiglio non era autorizzato ad astenersi dal notificargli previamente i nuovi elementi in virtù del fatto che, altrimenti, si sarebbe verificato un rischio di interruzione del congelamento dei capitali della PMOI. La valutazione del Tribunale sarebbe inoltre fondata su elementi di fatto, che non potrebbero essere oggetto di contestazione nell'ambito di un'impugnazione.

— Giudizio della Corte

59 Ai punti 36 e 37 della sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito che il Consiglio, adottando la decisione controversa senza comunicare previamente alla PMOI le nuove informazioni o i nuovi elementi del caso che, a sua detta, giustificavano il mantenimento di quest'ultima nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 e, a maggior ragione, non avendo messo la PMOI in condizione di far valere proficuamente il suo punto di vista al riguardo prima dell'adozione di tale decisione, ha violato i principi relativi al rispetto dei diritti della difesa sanciti, in particolare, ai punti 120, 126 e 131 della citata sentenza *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio*.

60 I principi cui ha fatto in tal modo riferimento il Tribunale, che non sono contestati dalla Repubblica francese, si evincono altresì dalla giurisprudenza della Corte [v., nel contesto del regolamento (CE) del Consiglio 27 maggio 2002, n. 881, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani e abroga il regolamento (CE) del Consiglio n. 467/2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan (GU L 139, pag. 9), sentenza *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, cit., punti 338-341].

- 61 In proposito, occorre ricordare che nel caso della decisione iniziale di congelamento di capitali il Consiglio non è tenuto a comunicare previamente alla persona o all'entità interessata i motivi su cui tale istituzione intende fondare l'inserimento del nome di tale persona o entità nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001. Affinché l'efficacia di una misura di questo genere non sia compromessa, tale misura deve, per la sua stessa natura, poter dispiegare un effetto sorpresa e potersi applicare immediatamente. In un'ipotesi del genere, in linea di principio è sufficiente che l'istituzione proceda a comunicare la motivazione alla persona o all'entità interessata e le riconosca il diritto ad essere sentita in concomitanza con l'adozione della decisione o immediatamente dopo tale adozione.
- 62 Al contrario, nel caso di una decisione successiva di congelamento di capitali, in forza della quale il nome di una persona o di un'entità già figurante nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 venga ivi mantenuto, tale effetto sorpresa non è più necessario per garantire l'efficacia della misura, cosicché l'adozione di una decisione di questo genere, in linea di principio, deve essere preceduta dalla comunicazione degli elementi a carico del destinatario e alla persona o all'entità interessata dev'essere conferita l'opportunità di essere previamente sentita.
- 63 Nella sentenza impugnata il Tribunale ha applicato tali principi alla fattispecie concludendone, correttamente, che il Consiglio non era autorizzato a comunicare, come ha fatto nella fattispecie, i nuovi elementi a carico della PMOI in concomitanza con l'adozione della decisione controversa, poiché con tale decisione il nome della PMOI è stato mantenuto nell'elenco, di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001, in cui già figurava fin dalla sua iscrizione iniziale il 3 maggio 2002 in forza della decisione 2002/334. Il Consiglio avrebbe obbligatoriamente dovuto garantire il rispetto dei diritti della difesa della PMOI, ossia provvedere alla comunicazione degli elementi a suo carico e riconoscerle il diritto ad essere sentita, prima dell'adozione di tale decisione.
- 64 In proposito, occorre sottolineare, come ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 103 delle conclusioni, che l'elemento di tutela garantito dall'obbligo di comunicazione degli elementi a carico e dal diritto di presentare osservazioni prima dell'adozione di un

provvedimento che, come la decisione controversa, fa scattare l'applicazione di misure restrittive è fondamentale ed essenziale per i diritti della difesa. Ciò vale a maggior ragione considerato che tali misure incidono in modo significativo sui diritti e sulle libertà delle persone e dei gruppi che ne sono destinatari.

- ⁶⁵ Infatti, la regola secondo cui il destinatario di una decisione che gli arreca pregiudizio deve essere messo in condizione di far valere le proprie osservazioni prima che la stessa sia adottata persegue lo scopo di consentire all'autorità coinvolta di tener conto in modo proficuo di tutti gli elementi del caso. Al fine di assicurare una tutela effettiva di detto destinatario, la suddetta regola è intesa a consentirgli di correggere un errore o di far valere elementi relativi alla sua situazione personale tali da far sì che la decisione sia adottata oppure no, ovvero abbia un contenuto piuttosto che un altro (v., in questo senso, sentenza 18 dicembre 2008, causa C-349/07, *Sopropé*, Racc. pag. I-10369, punto 49).
- ⁶⁶ Tale diritto fondamentale al rispetto dei diritti della difesa nel corso del procedimento che precede l'adozione di una misura restrittiva come la decisione controversa è peraltro espressamente sancito all'art. 41, n. 2, lett. a), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cui l'art. 6, n. 1, TUE riconosce il medesimo valore giuridico dei trattati.
- ⁶⁷ Il fatto che, come ricordato al punto 61 della presente sentenza, sia ammessa un'eccezione a detto diritto fondamentale per quanto riguarda le decisioni iniziali di congelamento di capitali è giustificato dalla necessità di garantire l'efficacia dei provvedimenti di congelamento di capitali e, in definitiva, da considerazioni prioritarie attinenti alla sicurezza o allo svolgimento delle relazioni internazionali dell'Unione e dei suoi Stati membri (v., in questo senso, sentenza *Kadi e Al Barakaat International Foundation/ Consiglio e Commissione*, cit., punto 342).

- 68 Ai punti 39-44 della sentenza impugnata, il Tribunale ha comunque esaminato l'argomento del Consiglio secondo cui tale istituzione, a causa della particolare situazione in cui si trovava nella fattispecie, e segnatamente dell'urgenza con cui andava adottata la decisione controversa, era autorizzata, nonostante non si trattasse di una decisione iniziale di congelamento di capitali, a comunicare i nuovi elementi a carico della PMOI in concomitanza con l'adozione della decisione controversa e non prima di essa.
- 69 Questo argomento è ripreso in sostanza dalla Repubblica francese nel contesto del presente ricorso d'impugnazione.
- 70 Orbene, il Tribunale ha ritenuto, da un lato, che a partire dal 7 maggio 2008, data in cui è stata pronunciata la sentenza della Court of Appeal, fosse venuta definitivamente meno la possibilità per il Consiglio di basarsi ancora sull'ordinanza dello Home Secretary 28 marzo 2001 quale decisione di un'autorità competente ai sensi dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931, per mantenere l'iscrizione della PMOI nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001. Inoltre, con ordinanza 23 giugno 2008, entrata in vigore il giorno successivo, lo Home Secretary ha ottemperato a tale sentenza radiando la PMOI dall'elenco delle organizzazioni proscritte in forza del Terrorism Act 2000.
- 71 Dall'altro, è pacifico che il 9 giugno 2008 il Consiglio ha ricevuto dalla Repubblica francese nuovi elementi relativi a procedimenti giudiziari avviati in Francia contro presunti membri della PMOI, che tale Stato membro considerava potenzialmente idonei a giustificare il mantenimento di tale organizzazione nell'elenco di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001.
- 72 A questo riguardo, occorre rilevare che il Consiglio era quindi tenuto, in tempi ristretti, ad esaminare questi nuovi elementi onde decidere se essi potessero costituire una decisione di un'autorità competente ai sensi dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931 atta a giustificare il mantenimento della PMOI in detto elenco, oppure che tale gruppo doveva essere immediatamente ritirato dal medesimo elenco.

- 73 È vero che, come asserisce la Repubblica francese, almeno a partire dal 24 giugno 2008 il Consiglio non poteva lasciare che perdurasse una situazione in cui la decisione 2007/868 era priva di fondamento giuridico, ma doveva trarne senza indugio le debite conseguenze. Resta tuttavia il fatto che, come peraltro ammette tale Stato membro e come ha giustamente rilevato il Tribunale al punto 42 della sentenza impugnata, né la sentenza della Court of Appeal 7 maggio 2008 né l'ordinanza dello Home Secretary 23 giugno 2008 hanno prodotto un effetto automatico e immediato sulla decisione 2007/868 all'epoca applicabile.
- 74 Infatti, quest'ultima decisione rimaneva in vigore in virtù della presunzione di validità degli atti dell'Unione che, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, implica che essi producano effetti giuridici finché non siano stati revocati o annullati nel contesto di un ricorso per annullamento ovvero dichiarati invalidi a seguito di un rinvio pregiudiziale o di un'eccezione di illegittimità (v., in particolare, sentenza 12 febbraio 2008, causa C-199/06, CELF e Ministre de la Culture et de la Communication, Racc. pag. I-469, punto 60 e giurisprudenza citata).
- 75 Pertanto, tenuto conto anche dell'importanza fondamentale che, come ricordato ai punti 64 e 65 di questa sentenza, deve essere riconosciuta al rispetto dei diritti della difesa nel procedimento che precede l'adozione di una decisione come la decisione controversa, il Tribunale non è incorso in un errore di diritto statuendo, ai punti 39 e 43 della sentenza impugnata, che il Consiglio non aveva dimostrato che la decisione controversa doveva essere adottata con un'urgenza tale che a detta istituzione risultava impossibile comunicare alla PMOI i nuovi elementi a suo carico e consentire l'audizione di quest'ultima prima dell'emanazione della decisione controversa.
- 76 Dall'insieme di queste considerazioni risulta che il primo motivo è infondato.

Sul secondo e sul terzo motivo

- 77 Il secondo e il terzo motivo, attinenti, rispettivamente, ad una violazione dell'art. 1, n. 4, della posizione comune 2001/931 e ad un errore di diritto commesso nella valutazione dei principi relativi al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, sono diretti contro la seconda parte della sentenza impugnata, in cui il Tribunale ha esaminato e giudicato fondati tali motivi, sollevati dinanzi ad esso dalla PMOI.
- 78 A questo proposito occorre dichiarare che, dopo aver statuito, al punto 47 della sentenza impugnata, che la decisione controversa doveva essere annullata a causa della violazione dei diritti della difesa della PMOI, al punto 48 di tale sentenza il Tribunale ha ritenuto che, sebbene in tali circostanze non fosse necessario pronunciarsi sugli altri motivi del ricorso, esso avrebbe comunque esaminato il secondo e il terzo motivo dedotti in considerazione della loro importanza riguardo al diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva.
- 79 Orbene, secondo una giurisprudenza costante, la Corte respinge di primo acchito le censure mosse contro una motivazione di una sentenza del Tribunale formulata ad abundantiam, poiché siffatte censure non possono comportare l'annullamento di tale sentenza e sono quindi inconferenti (v., in particolare, sentenze 2 settembre 2010, causa C-399/08 P, Commissione/Deutsche Post, Racc. pag. I-7831, punto 75, e 29 marzo 2011, causa C-96/09 P, Anheuser-Busch/Budějovický Budvar, Racc. pag. I-2131, punto 211 nonché la giurisprudenza citata).
- 80 Pertanto, occorre dichiarare che il secondo e il terzo motivo sono inconferenti.
- 81 Dato che nessuno dei motivi sollevati dalla Repubblica francese è stato accolto, occorre respingere il ricorso di impugnazione.

Sulle spese

- ⁸² A tenore dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 118 dello stesso, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la PMOI ne ha fatto domanda, la Repubblica francese, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

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

- 1) L'impugnazione è respinta.**

- 2) La Repubblica francese è condannata alle spese.**

Firme