



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate l'11 luglio 2013¹

Causa C-348/12 P

**Consiglio dell'Unione europea
contro**

Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran

«Impugnazione — Politica estera e di sicurezza comune (PESC) — Misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran al fine di impedire la proliferazione nucleare — Congelamento dei capitali e delle risorse economiche — Obbligo di motivazione — Diritti della difesa — Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva — Nozione di sostegno alle attività nucleari dell'Iran che contribuiscono al rischio di proliferazione o allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari»

I – Introduzione

1. La proliferazione nucleare costituisce indubbiamente una delle principali minacce alla pace e alla sicurezza internazionali di questo secolo. In particolare è in gioco la stabilità di regioni sensibili, quali il Medio Oriente e l'Estremo Oriente.
2. Per contrastare tale minaccia, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «Consiglio di sicurezza») ha deciso, con varie risoluzioni², di esercitare pressioni sulla Repubblica islamica dell'Iran affinché ponga fine alle attività nucleari che concorrono al rischio di proliferazione e allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari (in prosieguo: la «proliferazione nucleare»).
3. Le misure restrittive previste dal Consiglio di sicurezza sono quindi intese a indurre la Repubblica islamica dell'Iran a rispettare i propri obblighi internazionali e, in particolare, a indurla a collaborare con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA)³ e prevenire, nel frattempo, il rischio di proliferazione derivante dallo sviluppo da parte di tale Stato del suo programma nucleare.
4. L'Unione europea ha deciso, nell'ambito della sua politica estera e di sicurezza comune (PESC), di dare seguito a tale azione applicando le varie risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Tra le misure adottate dall'Unione figurano le misure di congelamento dei capitali e delle risorse economiche delle persone ed entità di cui si ritiene che contribuiscano allo sviluppo del programma nucleare iraniano⁴.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Risoluzioni 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008) e 1929 (2010).

3 — L'AIEA è un'organizzazione internazionale autonoma avente, in particolare, la funzione di incoraggiare ed agevolare, in tutto il mondo, lo sviluppo e l'utilizzo pratico dell'energia atomica a scopi pacifici e la ricerca in tale settore. Conformemente all'articolo III, parte B, punto 4, del suo Statuto, essa presenta rapporti annuali sui suoi lavori all'Assemblea generale delle Nazioni Unite e, ove occorra, al Consiglio di sicurezza. L'AIEA svolge un ruolo essenziale nella prevenzione dei rischi di proliferazione nucleare. Detta agenzia cerca, quindi, di avere un quadro chiaro delle attività nucleari degli Stati e di assicurare che tali attività non comportino rischi in termini di proliferazione delle armi nucleari.

4 — In prosieguo: le «misure di congelamento dei capitali».

5. I ricorsi proposti dalle persone ed entità destinatarie di tali misure alimentano attualmente un contenzioso sempre più abbondante dinanzi ai giudici dell'Unione⁵.
6. Negli ultimi mesi detti ricorsi sono sfociati quasi sistematicamente nell'annullamento delle misure di congelamento dei capitali contestate⁶. Tali annullamenti si basano, in linea generale, sulla constatazione di una violazione dell'obbligo di motivare sufficientemente dette misure, o sulla circostanza che il Consiglio dell'Unione europea non ha fornito prove a sostegno delle sue affermazioni, o su entrambi questi elementi.
7. Tali annullamenti in serie sono la conseguenza, a mio avviso, di un criterio di controllo giurisdizionale inadeguato alla specificità delle misure in questione.
8. Infatti, come in altre cause recentemente risolte dal Tribunale, mi sembra che una serie di valutazioni effettuate da quest'ultimo nella sentenza del 25 aprile 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiglio⁷, prescindano da un serie di criteri e di elementi del contesto, tra i quali figura, anzitutto, la natura preventiva delle misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran.
9. Le misure di congelamento dei capitali sono volte ad impedire che le persone o entità designate abbiano accesso a risorse economiche o finanziarie che esse possano utilizzare per sostenere attività nucleari che contribuiscono al rischio di proliferazione o allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari.
10. Il giudice dell'Unione, laddove sia chiamato a valutare la legittimità di una misura diretta a prevenire un rischio, vale a dire ad impedire che si concretizzi una minaccia, non può esercitare un controllo identico, quanto a modalità ed intensità, a quello che dovrebbe effettuare in merito ad una misura diretta a reprimere un'infrazione accertata.
11. Orbene, come rilevato nella sentenza impugnata, il Tribunale applica un metodo di controllo basato su un'impostazione che è, in realtà, quella del diritto penale classico.
12. Per quanto attiene alla differenza tra prevenzione e repressione, si deve sottolineare che la prima è totalmente diversa dalla seconda, in quanto non mira a sanzionare un fatto commesso, bensì ad evitare che venga commesso un fatto in futuro. In quanto futuro, tale fatto non può che essere eventuale. Pertanto, essendo diretta ad evitare un danno, l'applicazione della misura preventiva non può essere subordinata, in linea di principio, alla prova che la persona (fisica o giuridica) interessata sia disposta ed effettivamente intenzionata a commettere uno specifico atto repressibile ovvero che l'abbia già commesso, bensì alla constatazione che esiste un rischio oggettivo in tal senso.
13. Per contro, l'impostazione accolta dal Tribunale presuppone che risulti acquisita la prova che l'entità destinataria della misura restrittiva abbia commesso gli atti che la misura adottata è intesa a prevenire.
14. In tal modo, il Tribunale, ignorando la natura particolare della PESC e quella dei poteri di cui dispongono le istituzioni dell'Unione in tale settore, è incorso, a mio avviso, in un errore di diritto.

5 — Rilevo che, allo stato attuale, sono pendenti dinanzi al Tribunale dell'Unione europea non meno di 50 ricorsi, per il solo settore delle misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran.

6 — Tra le pronunce recenti del Tribunale v., in particolare, sentenze del 26 ottobre 2012, CF Sharp Shipping Agencies/Consiglio (T-53/12), e Oil Turbo Compressor/Consiglio (T-63/12); del 5 dicembre 2012, Qualitest/Consiglio (T-421/11); dell'11 dicembre 2012, Sina Bank/Consiglio (T-15/11); del 29 gennaio 2013, Bank Mellat/Consiglio (T-496/10); del 5 febbraio 2013, Bank Saderat Iran/Consiglio (T-494/10); del 20 marzo 2013, Bank Saderat/Consiglio (T-495/10); del 17 aprile 2013, TCMFG/Consiglio (T-404/11); del 16 maggio 2013, Iran Transfo/Consiglio (T-392/11), e del 12 giugno 2013, HTTS/Consiglio (T-128/12 e T-182/12).

7 — T-509/10, (in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

15. Tuttavia, ciò non significa affatto che i poteri di controllo delle misure restrittive espressamente conferiti alla Corte dai Trattati debbano essere ridotti ad un simulacro.
16. Semmai, e senza che ciò sminuisca l'autorità della Corte o l'importanza della sua missione, è evidente che essa deve, al contrario, assicurarsi scrupolosamente di non usurpare le prerogative delle istituzioni dell'Unione in materia di PESC. Pertanto, ciò che occorre esaminare è l'essenza stessa delle misure di prevenzione, quale concepita nel settore specifico della PESC.
17. Dal complesso di circostanze nelle quali è stato deciso di adottare misure restrittive nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran risulta che queste ultime sono intervenute in un clima di tensione tale da essere, in realtà, volte ad evitare una situazione di potenziale conflitto in un'area del mondo.
18. In altre parole, le misure adottate in tale settore costituiscono un'alternativa alla guerra o ad atti di guerra e rivestono, pertanto, una natura particolare.
19. Mi sembra del tutto evidente che, in situazioni di tal genere, delle quali non occorre sottolineare la notevole gravità, l'applicazione dei criteri vigenti nel diritto penale classico non possa essere trasposta alla prevenzione di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali in materia di PESC, salvo rischiare di interferire, come nel caso di specie, con la valutazione delle autorità politiche competenti in ordine all'opportunità della misura e alle sue modalità, che vengono stabilite da tali autorità in funzione della natura e dell'intensità della minaccia alla quale esse intendono opporsi.
20. Imporre per le misure in questione un controllo tale da rimetterne in discussione, in generale, l'applicazione e l'efficacia equivarrebbe a ritenere che gli Stati membri o le istituzioni dell'Unione abbiano effettuato una valutazione esagerata della minaccia o del grado di coercizione necessario per neutralizzarla, mentre siffatta valutazione, a mio parere, rientra incontestabilmente ed esclusivamente nei loro poteri.
21. Pertanto, la pretesa che le istituzioni dell'Unione e, quindi, degli Stati membri, dimostrino che l'entità di cui trattasi abbia già commesso gli atti che si vogliono impedire sembra stranamente avulsa dalla natura stessa della PESC e dalla pericolosa realtà della situazione mondiale.
22. Per contro, spetta alla Corte verificare se, obiettivamente, le misure adottate rientrino nell'ambito definito dalle decisioni adottate dal Consiglio in materia di PESC e non costituiscano, ad esempio, uno sviamento di procedura.
23. L'obbligo di esercitare un controllo giurisdizionale adeguato alla natura preventiva delle misure restrittive impone al giudice dell'Unione di tenere conto del principio di precauzione. Il suo compito consiste, pertanto, nel garantire, nel rispetto del potere discrezionale che deve essere riconosciuto all'autorità politica competente e sulla base degli elementi risultanti dagli atti e dal relativo contesto, che la valutazione effettuata da detta autorità in merito all'esistenza di un rischio non sia manifestamente erranea.
24. Considerata la natura preventiva delle misure restrittive, il compito del giudice dell'Unione non consiste dunque nell'accertare se il comportamento che l'autorità politica competente cerca di evitare si sia già verificato o, in altre parole, se il rischio che detta autorità intende scongiurare si sia già concretizzato.
25. Certamente è normale che il giudice dell'Unione, animato dalla preoccupazione di garantire alle persone ed entità designate una tutela giurisdizionale effettiva a fronte di misure che incidono pesantemente sui loro diritti e sulle loro libertà, voglia evitare che il suo controllo sia ridotto ad una «scatola vuota».

26. Tuttavia, dinanzi ad un obiettivo così fondamentale come il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali⁸, e considerato il contesto di clandestinità in cui la Repubblica islamica dell'Iran sviluppa il suo programma nucleare, il giudice dell'Unione può esercitare un controllo credibile e realistico solo tenendo conto della natura preventiva delle misure restrittive ed evitando di ragionare in una logica repressiva estranea alle misure sottoposte al suo giudizio.

27. L'adeguamento da parte del giudice dell'Unione del proprio controllo sulle misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran è, inoltre, indispensabile ai fini del mantenimento del ruolo svolto dall'Unione in tale settore sulla scena internazionale.

28. La causa in esame offre per l'appunto alla Corte l'occasione di definire le linee guida del controllo giurisdizionale che occorre esercitare sulle misure di congelamento dei capitali riguardanti le persone ed entità di cui si ritenga che sostengano la proliferazione nucleare.

29. A tale proposito, la mia tesi è che il giudice dell'Unione, per verificare se sia stato rispettato l'obbligo di motivazione, deve valutare il carattere sufficientemente preciso e concreto di tale motivazione tenendo conto del contesto in cui si colloca la misura di congelamento dei capitali in questione e mettendo i vari motivi in relazione tra loro senza scinderli artificialmente.

30. A mio parere, inoltre, non può essere contestato al Consiglio di avere violato il diritto di difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva della società in questione nella specie per aver negato di fornirle informazioni ulteriori rispetto a quelle contenute nell'esposizione della motivazione di cui esso non disponeva.

31. Per quanto concerne la valutazione della fondatezza della motivazione, a mio avviso, qualora, in base al complesso degli elementi risultanti dagli atti e dal relativo contesto, il giudice dell'Unione possa rilevare che il rischio rappresentato da una persona o entità riguardo alla lotta contro la proliferazione nucleare sia sufficientemente dimostrato, è lecito ritenere che detta persona o entità fornisca sostegno alla proliferazione nucleare e debba, quindi, essere oggetto di una misura di congelamento dei capitali.

II – L'impugnazione

32. Con la sentenza impugnata il Tribunale ha annullato la decisione 2010/413/PESC del Consiglio⁹, il regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2010 del Consiglio¹⁰, la decisione 2010/644/PESC del Consiglio¹¹ e il regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio¹² (in prosieguo: gli «atti controversi»), nella parte in cui tali atti riguardavano la Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran (in prosieguo: la «Kala Naft»).

33. La Kala Naft è una società iraniana detenuta dalla National Iranian Oil Company (in prosieguo: la «NIOC») che intende agire come centrale d'acquisto per il settore del petrolio, del gas naturale e petrolchimico del gruppo di quest'ultima.

8 — V., segnatamente, sentenza del 13 marzo 2012, Melli Bank/Consiglio (C-380/09 P Raccolta, punto 61).

9 — Decisione del 26 luglio 2010 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC (GU L 195, pag. 39).

10 — Regolamento del 26 luglio 2010 che attua l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 423/2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 195, pag. 25).

11 — Decisione del 25 ottobre 2010 che modifica la decisione 2010/413 (GU L 281, pag. 81).

12 — Regolamento del 25 ottobre 2010 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (CE) n. 423/2007 (GU L 281, pag. 1).

34. Nel quadro delle misure restrittive dirette contro la Repubblica islamica dell'Iran ai fini del contrasto alla proliferazione nucleare¹³, la Kala Naft è stata oggetto di misure di congelamento dei capitali e delle risorse economiche.

35. L'iscrizione della Kala Naft nell'elenco in questione consegue all'applicazione delle disposizioni di diritto dell'Unione che impongono il congelamento dei capitali e delle risorse economiche delle persone o entità riconosciute come partecipanti, direttamente associate o fonte di sostegno alle attività nucleari della Repubblica islamica dell'Iran che concorrono al rischio di proliferazione nucleare¹⁴.

36. Le ragioni assunte a giustificazione di tale iscrizione sono le seguenti:

«Commercia in apparecchiature per il settore petrolifero e gasiero che possono essere utilizzate nel programma nucleare iraniano. Ha tentato di procurarsi materiali (saracinesche in lega estremamente resistente) il cui impiego è limitato esclusivamente al settore nucleare. È collegata ad imprese che collaborano al programma nucleare iraniano».

37. I capi della sentenza impugnata interessati dal ricorso sono quelli nei quali il Tribunale ha:

- respinto i motivi del Consiglio e della Commissione europea diretti a far dichiarare irricevibili i motivi della Kala Naft fondati sui diritti fondamentali (punti da 43 a 46);
- accolto il motivo della Kala Naft attinente alla violazione dell'obbligo di motivazione degli atti controversi (punti da 70 a 81);
- accolto il motivo della Kala Naft vertente sulla violazione del diritto di difesa (punti da 84 a 105) e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva (punti da 106 a 110);
- accolto il motivo della Kala Naft attinente ad un errore di diritto riguardo alla nozione di coinvolgimento nella proliferazione nucleare (punti da 111 a 119), e
- accolto il motivo della Kala Naft attinente ad un errore di valutazione dei fatti riguardo alle sue attività (punti da 120 a 126).

38. L'impugnazione del Consiglio si articola su due motivi. Con il primo motivo, esso censura il ragionamento seguito dal Tribunale riguardo alla facoltà per le emanazioni di paesi terzi di invocare una violazione dei loro diritti fondamentali. Con il secondo motivo, il Consiglio contesta le valutazioni del Tribunale relative alla motivazione della misura di congelamento dei capitali adottata nei confronti della Kala Naft, al diritto di difesa e al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva di tale società, nonché alla fondatezza della motivazione del provvedimento controverso.

13 — V., per una descrizione generale, punti da 2 a 12 della sentenza impugnata.

14 — V., per una descrizione più precisa delle misure restrittive riguardanti la Kala Naft, punti da 13 a 22 della sentenza impugnata.

III – Sul primo motivo, concernente la facoltà per le emanazioni di paesi terzi di invocare una violazione dei propri diritti fondamentali

39. Con il primo motivo, il Consiglio censura il ragionamento svolto dal Tribunale ai punti da 43 a 46 della sentenza impugnata, in cui si afferma quanto segue:

- «43 All'udienza il Consiglio e la Commissione hanno sostenuto che la ricorrente doveva essere considerata come un'organizzazione governativa e, pertanto, come un'emanazione dello Stato iraniano che non poteva invocare le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali. Di conseguenza, a loro avviso, i motivi del ricorso attinenti ad una presunta violazione dei suddetti diritti debbono essere dichiarati irricevibili.
- 44 A questo proposito, in primo luogo, occorre osservare che il Consiglio e la Commissione non contestano il diritto stesso della ricorrente a chiedere l'annullamento degli atti impugnati. Essi si limitano a negare che la ricorrente sia titolare di alcuni diritti da essa invocati al fine di ottenere tale annullamento.
- 45 Orbene, in secondo luogo, la questione se la ricorrente sia o meno titolare del diritto invocato a sostegno di un motivo di annullamento non riguarda la ricevibilità di tale motivo, ma il suo fondamento. Pertanto, l'argomento del Consiglio e della Commissione, attinente al fatto che la ricorrente sarebbe un'organizzazione governativa, va respinto nella parte in cui è diretto all'accertamento della irricevibilità parziale del ricorso.
- 46 In terzo luogo, il suddetto argomento è stato presentato per la prima volta in udienza, senza che il Consiglio o la Commissione abbiano invocato il fatto che esso era basato su elementi di diritto o di fatto che erano emersi nel corso del procedimento. Nella misura in cui riguarda il merito del ricorso, esso costituisce dunque un motivo nuovo ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 2, primo comma, del regolamento di procedura del Tribunale e di conseguenza dev'essere dichiarato irricevibile».

A – Argomenti delle parti

40. Il Consiglio sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel ritenere che la questione se la Kala Naft potesse invocare la violazione dei propri diritti fondamentali non riguardasse la ricevibilità di tale motivo, ma solo la sua fondatezza. A suo parere, un'entità che costituisce un'organizzazione governativa ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), se non può godere del diritto fondamentale alla tutela della proprietà né di altri diritti fondamentali, non ha titolo (*locus standi*) per invocare un'asserita violazione di tali diritti dinanzi al Tribunale.

41. Il Consiglio si fonda al riguardo sull'articolo 34 della CEDU, che esclude la possibilità per le organizzazioni governative ed enti analoghi di adire la Corte europea dei diritti dell'Uomo, nonché su altre disposizioni simili, quale l'articolo 44 della Convenzione americana relativa ai diritti dell'Uomo¹⁵. La *ratio legis* dell'esclusione degli enti governativi sarebbe basata sulla natura stessa dei diritti fondamentali. Infatti, lo Stato dovrebbe rispettare i diritti fondamentali delle persone fisiche e giuridiche rientranti nell'ambito della sua giurisdizione, ma lo Stato stesso non potrebbe godere di tali diritti. Sebbene i trattati e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») non contengano disposizioni identiche all'articolo 34 della CEDU, sarebbe applicabile il medesimo principio.

¹⁵ — Convenzione adottata a San José, Costa Rica, il 22 novembre 1969, alla Conferenza specializzata intramERICANA sui diritti dell'Uomo.

42. La questione consisterebbe, dunque, nello stabilire se la Kala Naft sia un ente statale. In caso di risposta affermativa, ciò escluderebbe, secondo il Consiglio, che essa sia legittimata ad invocare i diritti fondamentali in quanto beneficiaria degli stessi.

43. A tale proposito, il Consiglio menziona:

- la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (necessità di esaminare lo specifico contesto di fatto e di diritto);
- i lavori della Commissione per il diritto internazionale delle Nazioni Unite¹⁶, in particolare i commentari relativi all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della Convenzione delle Nazioni Unite sull'immunità giurisdizionale degli Stati e dei loro beni¹⁷, secondo i quali la nozione di «organismi o istituzioni dello Stato ed altri enti» può includere le imprese pubbliche o altri enti istituiti dallo Stato che effettuano operazioni commerciali, e
- la giurisprudenza della Corte in materia di aiuti¹⁸.

44. Per quanto riguarda la Kala Naft, il Consiglio rileva che, secondo l'articolo 3.1 del suo statuto, il suo unico scopo sociale consiste nell'agire come centrale di acquisto per consentire l'attuazione delle politiche stabilite dal Ministero del Petrolio iraniano. Il Consiglio rileva, inoltre, che la Kala Naft è stata creata dalla NIOC ed è detenuta al 100% da tale società, la quale è una società statale posta sotto il controllo del Ministero del Petrolio iraniano.

45. I rapporti della NIOC con lo Stato iraniano sarebbero stati accertati in varie decisioni. A tale proposito, il Consiglio richiama una sentenza con cui la Cour de cassation francese ha considerato che la NIOC poteva godere delle immunità giurisdizionali riconosciute agli Stati esteri a motivo non solo dei legami costitutivi esistenti tra la medesima e lo Stato iraniano, ma anche della missione di servizio pubblico da essa svolta¹⁹. Il Consiglio menziona, inoltre, una sentenza arbitrale in cui il Tribunale irano-americano per i reclami ha constatato che la NIOC agiva in qualità di rappresentante dello Stato iraniano²⁰.

46. Quanto ai legami strutturali esistenti tra la Kala Naft e la NIOC, lo statuto della Kala Naft prevederebbe che quest'ultima agisce per conto della NIOC e in conformità delle regole stabilite dalla medesima. Pertanto, essa non disporrebbe di alcuna autonomia. A tale riguardo, il Consiglio rileva che nello statuto della Kala Naft si afferma ripetutamente che i suoi organi funzionano secondo le regole applicabili alla NIOC, che i membri del consiglio di amministrazione devono essere al servizio della NIOC a tempo pieno (articolo 9 dello statuto) e che tale organo è incaricato di agire per conto della NIOC (articolo 11 dello statuto).

47. Tenuto conto di questi molteplici elementi, si dovrebbe riconoscere, secondo il Consiglio, che la Kala Naft è un'emanazione dello Stato iraniano. Esso rileva che detta società dispone chiaramente di risorse per sostenere lo Stato iraniano nello sviluppo del suo programma nucleare, senza avere l'autonomia necessaria per sottrarsi alle richieste del governo iraniano.

16 — Progetto di articoli sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni e relativi commentari, disponibile al seguente indirizzo Internet: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/4_1_1991_francais.pdf, nonché nell'Annuario della Commissione di diritto internazionale, 1991, Vol.II (2), pag.13.

17 — Convenzione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 dicembre 2004.

18 — Sentenza del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (C-482/99, Racc. pag. I-4397, punto 55).

19 — Sentenza del 29 maggio 1990, disponibile al seguente indirizzo Internet: <http://www.juricaf.org/arret/France-COURDECASSATION-19900529-8716788>.

20 — Sentenza non definitiva n. 425-39-2, del 29 giugno 1989, Iran-US CTR, vol. 21, pag. 106.

48. Dal momento che agisce per conto dello Stato iraniano attraverso la NIOC, la Kala Naft dovrebbe essere considerata un ente governativo iraniano. Essa non sarebbe, quindi, legittimata ad invocare i diritti fondamentali. Pertanto, il Tribunale avrebbe dovuto dichiarare irricevibile il suo ricorso.

49. Il Consiglio ammette che le istituzioni hanno sollevato tale obiezione solo durante la fase orale del procedimento, ma fa valere che le condizioni di ricevibilità di un ricorso rientrano tra le eccezioni di irricevibilità di ordine pubblico. Esso afferma, inoltre, che tale eccezione di irricevibilità vale per tutti i motivi dedotti dalla Kala Naft. Infatti, poiché il ricorso era diretto ad ottenere l'annullamento di una misura di congelamento delle risorse, il che costituisce un'ingerenza nel diritto di proprietà, a poco rileverebbe che alcuni dei motivi non menzionassero tale diritto. Pertanto, il ricorso avrebbe dovuto essere dichiarato irricevibile in toto.

50. La Commissione ritiene che il Tribunale avrebbe dovuto dichiarare il ricorso solo parzialmente irricevibile. Basando la sua analisi su una distinzione tra diritti procedurali, che potrebbero essere fatti valere da un ente statale quale la Kala Naft, e diritti fondamentali, quale il diritto di proprietà, che non potrebbero esserlo, la Commissione sostiene che avrebbe dovuto essere dichiarato irricevibile solo il motivo concernente la violazione del diritto di proprietà.

51. A tali argomenti la Kala Naft replica, in primo luogo, che il Consiglio non ha mai contestato la ricevibilità del ricorso, ma solo la possibilità per la Kala Naft di far valere i suoi diritti fondamentali. Il Tribunale avrebbe giustamente dichiarato che il motivo riguardava la fondatezza del ricorso. Le condizioni alle quali è subordinato il godimento di un diritto costituirebbero una questione di merito e non di ricevibilità. Di conseguenza, sostenendo ora che il ricorso proposto dalla Kala Naft è irricevibile per difetto di legittimazione ad agire, il Consiglio dedurrebbe dinanzi alla Corte un motivo nuovo, che sarebbe quindi esso stesso irricevibile.

52. In secondo luogo, la Kala Naft fa valere che tale motivo, concernente la fondatezza del ricorso, è stato sollevato per la prima volta in udienza e non è di ordine pubblico. Si sarebbe quindi trattato di un motivo nuovo irricevibile ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale.

53. In terzo luogo, sarebbe inesatto affermare che la Kala Naft non era legittimata a proporre ricorso dinanzi al Tribunale in quanto essa costituirebbe un'emanazione dello Stato iraniano. La Kala Naft fa valere che, a differenza dell'articolo 34 della CEDU, nessuna disposizione del Trattato FUE vieta ad uno Stato di proporre un ricorso dinanzi ai giudici dell'Unione. La sovranità dello Stato si tradurrebbe in un'immunità giurisdizionale che gli consentirebbe di non essere citato dinanzi ad un giudice, ma non vieterebbe ad un ente sovrano di sottoporsi volontariamente alla giurisdizione di un altro.

54. Peraltro, la Kala Naft nega di essere un'emanazione dello Stato iraniano. Il fatto di essere interamente detenuta dallo Stato iraniano non le impedirebbe di esercitare una propria attività autonoma. Essa contesta la menzionata decisione della Cour de cassation francese, che, a suo parere, non rispecchierebbe la distinzione comunemente utilizzata negli Stati membri tra gli atti compiuti iure gestionis e quelli compiuti iure imperii. A tal proposito, essa richiama una decisione del Bundesverfassungsgericht che avrebbe ammesso il sequestro di capitali detenuti dalla NIOC, in quanto tali capitali non avrebbero costituito beni destinati a scopi sovrani²¹.

21 — Sentenza del 12 aprile 1983, National Iranian Oil company revenues from Oil Sales (ILR 215, 243).

55. In quarto luogo, la Kala Naft rammenta il considerando 25 della decisione 2010/413, secondo cui «[quest'ultima] rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta (...), in particolare il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, il diritto di proprietà e il diritto alla protezione dei dati a carattere personale. [Detta] decisione dovrebbe essere applicata conformemente a tali diritti e principi», nonché il paragrafo della lettera del Consiglio del 29 luglio 2010 che informava la Kala Naft della sua inclusione nell'elenco, nel quale veniva precisato quanto segue:

«(...) your attention is also drawn to the possibility of challenging the Council's decision before the General Court of the European Union, in accordance with the conditions laid down in Article 275, 2nd paragraph, and Article 263, 4th and 6th paragraphs, of the Treaty on the Functioning of the European Union».

56. In quinto luogo, la Kala Naft sostiene che, se dovesse essere considerata un ente statale, qualsiasi misura restrittiva adottata nei suoi confronti sarebbe illegittima, in quanto contraria all'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, che prevede misure restrittive solo nei confronti di persone fisiche o giuridiche, gruppi o enti non statali.

B – *Analisi*

57. Con la tesi sviluppata a sostegno del primo motivo di ricorso il Consiglio deduce che la Kala Naft, in quanto emanazione dello Stato iraniano, non è legittimata ad invocare dinanzi al giudice dell'Unione le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali, siano esse procedurali o sostanziali. Ritenendo trattarsi di una condizione di ricevibilità del ricorso della Kala Naft dinanzi al Tribunale, facente parte dei motivi di irricevibilità di ordine pubblico, il Consiglio contesta al Tribunale di avere esaminato tale questione sotto il profilo della fondatezza dei motivi dedotti e non sotto quello della loro ricevibilità. A suo parere, il Tribunale avrebbe dovuto dichiarare il ricorso della Kala Naft integralmente irricevibile, mentre la Commissione ritiene, dal canto suo, che il Tribunale avrebbe dovuto dichiararlo irricevibile solo parzialmente, nei limiti in cui detto motivo riguarda una violazione del diritto di proprietà.

58. A mio parere, il Tribunale non ha commesso un errore di diritto laddove ha esaminato la questione se un'emanazione dello Stato possa o meno invocare le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali in quanto questione relativa al merito e non in quanto questione di ricevibilità.

59. Infatti, poiché era innegabile che il ricorso della Kala Naft rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, che detta società era legittimata a contestare la sua iscrizione nell'elenco dinanzi al giudice dell'Unione, dato che tale misura la riguardava direttamente e individualmente ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, e che il suo interesse ad agire non era contestato, il Tribunale ha potuto legittimamente considerare che la possibilità o meno per la Kala Naft di invocare le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali esulava dall'esame delle condizioni di ricevibilità del ricorso e riguardava il merito della controversia. Si tratta, a mio avviso, di una questione che, se sollevata in tempo dalle parti nel corso del procedimento, dovrebbe eventualmente essere oggetto di una valutazione preliminare nell'ambito dell'esame di merito dei motivi dedotti.

60. Poiché l'argomento del Consiglio e della Commissione è stato presentato per la prima volta all'udienza dinanzi al Tribunale, senza che tali istituzioni abbiano sostenuto che il medesimo fosse basato su elementi di diritto o di fatto emersi durante il procedimento, esso costituisce effettivamente un motivo nuovo ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 2, primo comma, del regolamento di procedura del Tribunale, che quest'ultimo ha giustamente dichiarato irricevibile.

61. Il riferimento operato dal Consiglio e dalla Commissione all'articolo 34 della CEDU, che esclude la ricevibilità dei ricorsi proposti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'Uomo da organizzazioni governative, è irrilevante. Come il Tribunale ha dichiarato recentemente²², l'articolo 34 della CEDU è una norma di procedura che non si applica ai procedimenti dinanzi al giudice dell'Unione. Peraltro, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, la menzionata disposizione ha lo scopo di evitare che uno Stato parte della CEDU sia al contempo ricorrente e resistente dinanzi a detta Corte²³. Tale ragionamento non è trasponibile al contenzioso di annullamento di diritto dell'Unione. Quest'ultimo prevede, all'articolo 263, quarto comma, TFUE, condizioni di ricevibilità dei ricorsi di annullamento specifiche per tale diritto e che rispondono ad una logica diversa da quella espressa all'articolo 34 della CEDU. La ricevibilità dei ricorsi proposti da emanazioni di paesi terzi contro misure restrittive non può essere subordinata ad una condizione – negativa – supplementare, ossia quella di non invocare una violazione dei diritti fondamentali.

62. A parte tale problema di classificazione tra ricevibilità e merito del ricorso, la tesi secondo cui un ente quale la Kala Naft non potrebbe invocare dinanzi al giudice dell'Unione una violazione dei propri diritti fondamentali per contestare la misura restrittiva adottata nei suoi confronti è, a mio avviso, manifestamente erranea.

63. Come ha dimostrato il Consiglio²⁴, la Kala Naft presenta un certo numero di legami strutturali e funzionali con la NIOC, ente pubblico iraniano e, quindi, indirettamente con lo Stato iraniano, che permettono di considerarla un'emanazione dello Stato iraniano o, quanto meno, di ritenere che essa non agisca autonomamente, bensì per conto di tale Stato. Come risulta inequivocabilmente dall'articolo 3.1 del suo statuto, l'attività di tale centrale di acquisto è diretta all'attuazione delle politiche stabilite dal Ministero del Petrolio iraniano.

64. Tuttavia, tale rilievo non osta, a mio parere, a che una simile entità invochi dinanzi al giudice dell'Unione una violazione dei suoi diritti fondamentali al fine di contestare la legittimità della misura restrittiva di cui essa è oggetto. Se si tiene presente che i ricorsi diretti contro le misure restrittive si articolano principalmente intorno a motivi concernenti la violazione di diritti fondamentali quali il diritto di difesa, il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva o il diritto di proprietà, la tesi del Consiglio conduce puramente e semplicemente a privare le persone ed entità dipendenti per un motivo o per l'altro da un paese terzo del loro diritto ad un ricorso effettivo.

65. Inoltre, varie disposizioni aventi il rango di diritto primario consentono di respingere agevolmente questa tesi.

66. L'articolo 215 TFUE costituisce il fondamento normativo che consente al Consiglio di adottare misure restrittive riguardanti paesi terzi, le persone ed entità ad essi collegate nonché persone ed entità non statali.

22 — V. citate sentenze Bank Mellat/Consiglio, punto 38 e Bank Saderat Iran/Consiglio, punto 36.

23 — V., nel medesimo senso, Corte eur. D.U., sentenza *Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turchia* del 13 dicembre 2007, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-V, § 81.

24 — V. paragrafi 44 e 46, supra.

67. Se le misure restrittive sono intese ad esercitare pressioni su un paese terzo, come nel caso di specie, tale azione può includere misure di congelamento dei capitali appartenenti a persone o ad entità associate al regime del paese terzo di cui trattasi²⁵. Nulla indica che tali persone o entità dovrebbero beneficiare, a motivo dei loro rapporti con il paese terzo interessato dall'atto dell'Unione, di garanzie giuridiche inferiori a quelle di cui possono valersi le persone ed entità che non hanno tali rapporti con un paese terzo. Rilevo, in proposito, che l'articolo 215, paragrafo 3, TFUE, prevedendo che «[g]li atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche», non opera siffatta distinzione. Inoltre, la dichiarazione relativa agli articoli 75 e 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea²⁶ rammenta la necessità di rispettare i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche e delle entità interessate dalle misure restrittive senza distinzione a seconda che esse abbiano rapporti più o meno stretti con un paese terzo, o ne facciano parte.

68. Rilevo inoltre, al pari del Tribunale nelle citate sentenze Bank Mellat/Consiglio e Bank Saderat Iran/Consiglio²⁷, che né la Carta né i Trattati prevedono disposizioni che escludano le persone giuridiche costituenti emanazioni degli Stati dal beneficio della tutela dei diritti fondamentali. Al contrario, le disposizioni della Carta che risultano pertinenti rispetto ai motivi sollevati dalla Kala Naft, in particolare gli articoli 17, 41 e 47, garantiscono i diritti di «[o]gni persona», formulazione questa che ricomprende le persone giuridiche come la suddetta società.

69. Lo stesso può dirsi per quanto riguarda il diritto derivato, con riferimento al considerando 25 della decisione 2010/413, secondo cui quest'ultima «rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta (...), in particolare il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, il diritto di proprietà e il diritto alla protezione dei dati a carattere personale. [Detta] decisione dovrebbe essere applicata conformemente a tali diritti e principi».

70. L'unico limite che si può rilevare nella possibilità o meno per un'emanazione di un paese terzo di invocare le tutele e le garanzie connesse ai diritti fondamentali è che questi ultimi, per essere utilmente invocati, devono essere adeguati alla natura fisica o giuridica della persona che li rivendica.

71. Si deve infine sottolineare che la tesi sostenuta dal Consiglio e dalla Commissione è ancor più sorprendente, in quanto contrasta con l'esigenza, sancita dai Trattati, di un'azione dell'Unione sulla scena internazionale rispettosa dei diritti fondamentali. A tale proposito è sufficiente richiamare l'articolo 205 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 21 TUE.

72. Alla luce di tutti questi elementi, una tesi di tale tenore va quindi fermamente respinta e il primo motivo del Consiglio deve essere rigettato in quanto infondato.

73. Più in generale, sarebbe a mio avviso opportuno che la Corte sfruttasse l'occasione della presente causa per ricusare la tesi, più volte sostenuta dal Consiglio e dalla Commissione in altri procedimenti ed accolta dalla sentenza del Tribunale del 19 maggio 2010, Tay Za/Consiglio²⁸, secondo la quale i diritti fondamentali, in particolare il diritto di difesa, non si applicherebbero alle persone ed entità identificate nell'allegato di un regolamento che comporta l'adozione di un regime di sanzioni avverso

25 — Sentenza del 16 novembre 2011, Bank Melli Iran/Consiglio (C-548/09 P, Racc. pag. I-11381, punto 69). Come ha rilevato l'avvocato generale Mengozzi nelle sue conclusioni relative alla causa sfociata in detta sentenza, «le politiche pubbliche vengono sostituite, con tutta evidenza e in misura sempre maggiore, dall'azione o dal sostegno di persone o di entità dotate di una personalità distinta da quella dello Stato stesso, ma che presentano un collegamento sufficiente con quest'ultimo e con le politiche pubbliche che esso conduce per poter formare oggetto di misure restrittive concernenti, di fatto, il paese terzo in sé» (paragrafo 67). V. anche sentenza del 13 marzo 2012, Tay Za/Consiglio (C-376/10 P), secondo cui «la nozione di "paese terzo", ai sensi degli articoli 60 CE e 301 CE, può includere i dirigenti di un tale paese nonché le persone ed entità associate a tali dirigenti o da essi direttamente o indirettamente controllate» (punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

26 — Dichiarazione n. 25 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 (GU 2008, C 115, pag. 346, e GU 2012, C 326, pag. 348).

27 — Rispettivamente punti 36 e 34.

28 — T-181/08 (Racc. pag. II-1965, punti da 121 a 123).

un paese terzo²⁹. Tale argomento è stato esaminato ai punti da 86 a 91 della sentenza impugnata. Esso si basa su una distinzione, a mio avviso artificiosa, tra le persone ed entità che sono interessate dalle misure restrittive a motivo della loro specifica attività e quelle che lo sono in ragione della loro appartenenza ad una categoria generale di persone ed entità. Solo le prime potrebbero far valere il diritto di difesa.

74. Sebbene il Tribunale giunga, nella sentenza impugnata, ad un risultato soddisfacente, riconoscendo che il principio del rispetto del diritto di difesa può essere invocato dalla Kala Naft, il ragionamento sviluppato al punto 88 della sentenza medesima non mi sembra corretto. Il Tribunale rileva che, a differenza delle persone interessate dalla causa che ha dato luogo alla sua sentenza Tay Za/Consiglio, citata, la Kala Naft «è oggetto di misure restrittive perché si presume che essa sia coinvolta direttamente nella proliferazione nucleare, e non a causa della sua appartenenza alla categoria generale di persone e di entità legate alla Repubblica islamica dell'Iran». Esso avvalorava pertanto l'idea di una distinzione tra due categorie di persone ed entità in base alla loro legittimazione ad invocare il diritto di difesa. Orbene, la causa in esame dimostra l'irrilevanza di tale distinzione. Infatti, come avrò modo di spiegare, i legami strutturali e funzionali tra la Kala Naft e lo Stato iraniano costituiscono precisamente uno degli elementi che consentono di ritenere che essa fornisca sostegno al programma nucleare iraniano.

75. Per fondare il suo ragionamento, il Tribunale avrebbe potuto limitarsi, per quanto riguarda il diritto di difesa, ad affermare che tale distinzione non è prevista dal legislatore dell'Unione. Giustamente è stato quindi rilevato, al punto 90 della sentenza impugnata, che «l'articolo 24, paragrafi 3 e 4, della decisione 2010/413, l'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento [(CE)] n. 423/2007 [30] e l'articolo 36, paragrafi 3 e 4, del regolamento n. 961/2010 prevedono disposizioni a garanzia del diritto di difesa delle entità oggetto di misure restrittive adottate in forza dei suddetti testi» e che «[i]l rispetto di tali diritti è oggetto del controllo del giudice dell'Unione».

IV – Sul secondo motivo, concernente la motivazione della misura restrittiva, il diritto di difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva della Kala Naft, nonché la fondatezza della motivazione

76. Con il secondo motivo di ricorso, che si articola su tre capi, il Consiglio censura i seguenti punti della sentenza impugnata.

77. L'adozione delle misure restrittive nei confronti della Kala Naft era fondata su una triplice motivazione. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto in quanto infondato il motivo relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione, nella parte attinente alla prima e alla seconda motivazione dedotte dal Consiglio. Per quanto riguarda la prima motivazione, ha ritenuto che essa avesse consentito alla Kala Naft di valutare la fondatezza degli atti controversi, di difendersi dinanzi al Tribunale e a quest'ultimo di esercitare il suo controllo³¹. Quanto alla seconda, il Tribunale ha dichiarato che essa aveva consentito alla Kala Naft di contestare l'effettività del presunto tentativo di acquisto e di sostenere che le saracinesche in lega ad altissima resistenza da essa utilizzate non erano destinate esclusivamente al settore nucleare³².

29 — Condivido, al riguardo, l'analisi svolta dall'avvocato generale Mengozzi ai paragrafi da 55 a 58 delle sue conclusioni relative alla causa sfociata nella sentenza Tay Za/Consiglio, cit.

30 — Regolamento del Consiglio del 19 aprile 2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 103, pag. 1).

31 — Punto 77 della sentenza impugnata.

32 — Punto 78 della sentenza impugnata.

78. Il Tribunale ha invece accolto il medesimo motivo nella parte concernente la terza motivazione, sulla base dei seguenti rilievi:

«79 Per contro, il terzo motivo, ai sensi del quale la ricorrente è collegata ad imprese che collaborano al programma nucleare iraniano, mostra un carattere insufficiente, in quanto non le permette di capire che tipo di relazioni con quali entità le vengono effettivamente contestate, e di conseguenza non le consentono di verificare la fondatezza di tale affermazione e di contestarla con il minimo grado di precisione».

79. Il Tribunale ha quindi deciso, al punto 80 della sentenza impugnata, di «annullare gli atti impugnati, per quel che riguarda la terza motivazione». Esso ha poi precisato, al successivo punto 81, che, «[p]oiché le tre motivazioni interessate sono autonome, tale constatazione non implica l'annullamento degli atti impugnati in quanto essi istituiscono misure restrittive nei confronti della ricorrente. Tuttavia, la terza motivazione non potrà essere presa in considerazione in sede di esame degli altri [motivi] di ricorso, in particolare dell'ottavo motivo, attinente all'errore di valutazione dei fatti».

80. Più avanti, nell'ambito dell'esame del terzo motivo, concernente la violazione del diritto di difesa della Kala Naft e del suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, il Tribunale ha risposto all'argomento con cui quest'ultima sosteneva di non aver potuto accedere agli elementi e alle informazioni che la riguardavano contenuti nel fascicolo del Consiglio, nonostante l'esplicita richiesta in tal senso formulata nella lettera del 12 settembre 2010. Con tale lettera, la Kala Naft chiedeva al Consiglio, sostanzialmente, di fornirle elementi di informazione, «con un ragionevole livello di precisione», sulle tre motivazioni addotte. Avendo rilevato che il Consiglio non aveva risposto a tale domanda nella sua lettera del 28 ottobre 2010, il Tribunale ha concluso che il Consiglio aveva violato il diritto di difesa della ricorrente non rispondendo alla domanda di accesso agli atti, formulata da quest'ultima in tempo utile³³. Il Tribunale ne ha quindi dedotto la violazione del diritto di detta società ad una tutela giurisdizionale effettiva, il che l'ha indotto ad accogliere il terzo motivo e, pertanto, ad annullare gli atti controversi nella parte riguardante la Kala Naft.

81. Rilevando che, secondo quanto affermato dal Consiglio, il fascicolo di quest'ultimo non conteneva prove o elementi d'informazione diversi da quelli riprodotti nella motivazione degli atti controversi, il Tribunale ha ritenuto opportuno, «per economia procedurale e nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia», esaminare il settimo e l'ottavo motivo, concernenti rispettivamente un errore di diritto riguardo alla nozione di coinvolgimento nella proliferazione nucleare e un errore di valutazione dei fatti riguardo alle attività della Kala Naft.

82. In merito al settimo motivo, attinente ad un errore di diritto riguardo alla nozione di coinvolgimento nella proliferazione nucleare, il Tribunale ha svolto il seguente ragionamento:

«113 Come risulta dal punto 77 (...), la prima motivazione fornita dal Consiglio non è fondata su un comportamento concreto della ricorrente che coinvolge quest'ultima nella proliferazione nucleare. Infatti, essa si basa sulla constatazione secondo la quale la ricorrente presenta un rischio particolare di esservi coinvolta, a causa della sua posizione quale centrale d'acquisto del gruppo della [NIOC].

114 Orbene, l'articolo 20, paragrafo 1, della decisione 2010/413 prevede il congelamento dei fondi delle «persone e entità (...) che (...) danno il loro sostegno» alla proliferazione nucleare. Del pari, l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 423/2007 e l'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 961/2010 riguardano in particolare le entità «che sostengono» la proliferazione nucleare.

33 — Punti da 98 a 101 della sentenza impugnata.

- 115 La formula utilizzata dal legislatore implica che l'adozione di misure restrittive nei confronti di un'entità, a causa del sostegno che essa avrebbe dato alla proliferazione nucleare, presuppone che quest'ultima abbia precedentemente adottato un comportamento corrispondente al suddetto criterio. Per contro, in assenza di un simile comportamento effettivo, il semplice rischio che l'entità interessata fornisca un tale sostegno alla proliferazione nucleare nel futuro non è sufficiente.
- 116 Occorre pertanto constatare che, avendo adottato l'interpretazione opposta dell'articolo 20, paragrafo 1, della decisione 2010/413, dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 423/2007 e dell'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 961/2010, il Consiglio è incorso in un errore di diritto.
- 117 Il Consiglio sostiene ancora, al riguardo, di essere autorizzato, in forza dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, a interrompere totalmente le relazioni economiche e finanziarie con uno Stato terzo o ad adottare misure restrittive settoriali nei confronti di quest'ultimo.
- 118 Tuttavia, tale circostanza non è rilevante nel caso di specie. Infatti, le disposizioni su cui si basano le misure restrittive adottate nei confronti della ricorrente, elencate (...) al punto 116, non prevedono tali misure generali o settoriali, bensì misure individuali.
- 119 Alla luce di quanto precede, occorre accogliere il settimo motivo e, di conseguenza, annullare gli atti impugnati per quel che riguarda la prima motivazione».
83. Infine, sull'ottavo motivo, attinente ad un errore di valutazione dei fatti riguardo alle attività della Kala Naft, il Tribunale ha dichiarato quanto segue:
- «120 In via preliminare, si deve ricordare che, alla luce dell'esito dell'esame del secondo e del settimo motivo (...), l'esame del presente motivo è limitato alla seconda motivazione fornita dal Consiglio, attinente al fatto che la ricorrente avrebbe tentato di acquistare saracinesche in lega estremamente resistente il cui impiego è limitato esclusivamente al settore nucleare.
- 121 Su questo punto la ricorrente sostiene che, contrariamente a quanto ritenuto dal Consiglio nella motivazione degli atti impugnati, le saracinesche da essa acquistate non sono utilizzate esclusivamente dal settore nucleare ma anche nei settori del gas, del petrolio e petrolchimico.
- 122 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta la fondatezza della tesi della ricorrente. Esso sostiene che quest'ultima non ha dimostrato di non aver mai tentato di acquistare saracinesche utilizzate esclusivamente dal settore nucleare.
- 123 Secondo la giurisprudenza, il controllo della legittimità di un atto con cui misure restrittive sono state adottate nei confronti di un'entità si estende alla valutazione dei fatti e delle circostanze addotti per giustificarla, nonché alla verifica degli elementi di prova e di informazione su cui è fondata tale valutazione. In caso di contestazione, spetta al Consiglio presentare detti elementi ai fini della loro verifica da parte del giudice dell'Unione (v., in tal senso, sentenza [del 14 ottobre 2009,] Bank Melli Iran/Consiglio, [T-390/08, Racc. pag. II-3967], punti 37 e 107).
- 124 Nel caso di specie, il Consiglio non ha prodotto alcun elemento di informazione o di prova riguardo alla seconda motivazione che andasse oltre la motivazione degli atti impugnati. Come esso stesso ammette, in sostanza, il Consiglio si è basato su semplici affermazioni non suffragate da alcun elemento di prova, secondo le quali la ricorrente aveva tentato di acquistare saracinesche in lega estremamente resistant[e] il cui impiego è limitato esclusivamente al settore nucleare.

- 125 Di conseguenza, si deve concludere che il Consiglio non ha fornito la prova delle affermazioni dedotte nell'ambito della seconda motivazione.
- 126 Pertanto, si deve accogliere l'ottavo motivo nei limiti in cui esso riguarda la seconda motivazione fornita dal Consiglio e annullare gli atti impugnati nella parte in cui riguardano tale motivazione».

A – Argomenti delle parti

84. Il Consiglio sostiene, in primo luogo, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto esaminando separatamente e distintamente, sotto il profilo di motivi di annullamento diversi, ciascuno dei tre elementi che hanno motivato l'inserimento della Kala Naft nell'elenco. In particolare, per valutare l'esistenza di un sostegno alla proliferazione nucleare, la prima motivazione sarebbe pertinente nel contesto delle altre motivazioni assunte per designare la Kala Naft. Pertanto, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto non tenendo conto del rapporto fra tale primo elemento e gli altri elementi della motivazione.

85. In secondo luogo, il Consiglio sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto non tenendo in debita considerazione, nell'esame della seconda e della terza motivazione, la circostanza che tali elementi erano basati su informazioni provenienti da fonti riservate. Esso rileva che le attività di proliferazione nucleare della Repubblica islamica dell'Iran sono clandestine, non sono state dichiarate all'AIEA e sono proseguite in violazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Le attività contestate alla Kala Naft nel secondo e nel terzo elemento della motivazione sarebbero parimenti clandestine e gli elementi sulla base dei quali sono state accertate proverrebbero da fonti riservate.

86. Orbene, alcuni Stati membri possono opporsi alla divulgazione di informazioni provenienti da fonti riservate nella misura in cui la medesima può permettere di identificare le persone che hanno fornito tali informazioni o svelare il metodo con cui queste ultime sono state ottenute. Se così fosse, potrebbero essere messe in pericolo la vita o la sicurezza delle persone interessate e si rischierebbe di compromettere il metodo utilizzato per ottenere le informazioni.

87. Il Consiglio afferma, inoltre, che le suddette informazioni possono essere state fornite ad uno Stato membro da un paese terzo in via confidenziale, senza che quest'ultimo ne abbia autorizzato la divulgazione. Anche in questo caso occorrerebbe rispettare la riservatezza delle informazioni per non rischiare di compromettere la cooperazione internazionale tra gli Stati membri e i paesi terzi.

88. Il Consiglio ne deduce che, qualora uno Stato membro proponga di designare una persona o un'entità, ma gli elementi di prova e di informazione che avvalorerebbero o preciserebbero il motivo della designazione provengano da fonti riservate, esso può legittimamente procedere a tale designazione sulla base della sola motivazione fornita da detto Stato membro. Il Consiglio precisa che tale motivazione deve essere oggettivamente verosimile, come sarebbe avvenuto nel caso di specie.

89. All'udienza, per dimostrare il carattere oggettivamente verosimile della motivazione, il Consiglio ha posto l'accento sulla circostanza, sottolineata nel diciassettesimo considerando della risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza, che «le apparecchiature e i materiali per processi chimici necessari all'industria petrolchimica hanno molti elementi in comune con quelli necessari per alcune attività sensibili del ciclo del combustibile nucleare».

90. A parere del Consiglio, l'impostazione da esso accolta sarebbe conforme al principio di fiducia reciproca cui devono informarsi i rapporti tra gli Stati membri nonché tra questi ultimi e le istituzioni dell'Unione e che è giustificato dal fatto che i valori concernenti il rispetto dei diritti fondamentali sono comuni agli Stati membri e all'Unione. Peraltro, tale conclusione sarebbe parimenti conforme al principio di leale cooperazione, previsto all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE. Sarebbe quindi eccessivo esigere che uno Stato membro divulghi elementi di prova e di informazione anche qualora provengano da fonti riservate.

91. Il Consiglio richiama, peraltro, varie sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, relative all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, dalle quali risulta che «il diritto a una divulgazione delle prove rilevanti non è assoluto. In certi procedimenti penali possono esservi interessi concorrenti, come la sicurezza nazionale o la necessità di tutelare testimoni che rischiano rappresaglie o di mantenere segreti i metodi di polizia per le indagini sui reati, che vanno ponderati con i diritti dell'accusato»³⁴.

92. Secondo il Consiglio, tale rilievo della Corte europea dei diritti dell'uomo effettuata a proposito di accuse in materia penale dovrebbe valere, a fortiori, per le misure restrittive controverse nella presente impugnazione, in quanto esse non costituiscono sanzioni penali, bensì misure di natura preventiva³⁵.

93. Per tutti questi motivi, il Consiglio sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto considerando che esso dovesse produrre elementi di prova a sostegno del secondo elemento della motivazione (vale a dire il tentativo della Kala Naft di acquistare saracinesche in lega ad altissima resistenza il cui impiego è limitato esclusivamente al settore nucleare) e per precisare meglio il terzo elemento di tale motivazione (ossia che la Kala Naft intrattiene rapporti con le società che partecipano al programma nucleare iraniano). Il Consiglio ritiene, inoltre, che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nel dichiarare che esso aveva violato il diritto di difesa della Kala Naft non rispondendo alla sua richiesta di informazioni relative ai dettagli degli elementi posti a suo carico.

94. In risposta a tali argomenti, la Kala Naft fa valere, in primo luogo, che è stato lo stesso Consiglio a considerare ciascuno degli elementi della motivazione figurante negli atti controversi sufficiente, di per sé, a giustificare la decisione. Non solo il Tribunale non avrebbe commesso un errore di diritto respingendo la terza motivazione, ma il motivo del Consiglio avrebbe dovuto essere considerato nuovo e, pertanto, irricevibile.

95. Facendo proprio il ragionamento svolto dal Tribunale ai punti 114 e 115 della sentenza impugnata, la Kala Naft sostiene, in secondo luogo, che la prima motivazione, che contiene un vizio intrinseco, non poteva avere l'effetto di avvalorare la terza motivazione.

96. In terzo luogo, la Kala Naft sostiene che, anche leggendo congiuntamente la prima e la terza motivazione, quest'ultima resterebbe oscura, in quanto sarebbe impossibile comprendere a quali società e a quali rapporti si riferisca il Consiglio.

97. Per quanto riguarda gli elementi di prova, la Kala Naft fa valere che il Consiglio ha invocato la riservatezza delle prove solo all'udienza. Si sarebbe quindi trattato di un motivo nuovo, che l'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale vieta di esaminare.

34 — V. Corte eur. D.U., sentenze Jasper c. Regno Unito del 16 febbraio 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 52; Rowe e Davis c. Regno Unito del 16 febbraio 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 61; Fitt c. Regno Unito del 16 febbraio 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 45, e V. c. Finlandia del 24 aprile 2007, § 75.

35 — Il Consiglio ha richiamato, in proposito, la sentenza del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. pag. I-6351, punto 358).

98. Richiamandosi alla citata sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione e alla sentenza del Tribunale del 21 marzo 2012, Fulmen/Consiglio³⁶, la Kala Naft fa valere che il giudice deve poter controllare la legittimità e la fondatezza delle misure di congelamento dei capitali, senza che possa essergli opposta la segretezza o la riservatezza degli elementi di prova e di informazione utilizzati dal Consiglio.

99. Essa sottolinea che il Consiglio non le ha comunicato alcun elemento di informazione. La Kala Naft ricorda che il congelamento dei capitali è motivato dal fatto che essa avrebbe tentato di acquistare materiale (saracinesche in lega ad altissima resistenza) utilizzato esclusivamente nel settore nucleare e avrebbe rapporti con le società che partecipano al programma nucleare. La Kala Naft non comprende sotto qual profilo la divulgazione di elementi di informazione a tale riguardo comporterebbe un rischio per la sicurezza degli informatori del Consiglio o degli Stati membri. Essa ritiene, invece, che tale presunta riservatezza dissimuli la mancanza di elementi concreti e sottolinea che il Consiglio non propone alcuna misura pratica che consenta di risolvere il problema, quale una comunicazione privata.

B – *Analisi*

100. Rilevo, anzitutto, che non condivido il ragionamento svolto dal Tribunale né il risultato al quale tale ragionamento conduce. Il mio disaccordo si spiega in gran parte con il fatto che il Tribunale, a mio parere, non ha tenuto sufficientemente conto del contesto in cui si collocano le misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran e della loro natura preventiva.

1. Il contesto generale che giustifica le misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran

101. Tale contesto è caratterizzato da un rilievo, formulato nel quarto considerando della risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza, secondo il quale, «come confermato dalle relazioni del Direttore generale dell'[AIEA] (...), l'Iran non ha né sospeso completamente e durevolmente tutte le attività connesse all'arricchimento e al ritrattamento nonché all'acqua pesante (...), né cooperato con l'AIEA riguardo alle questioni in sospeso che destano preoccupazione e che devono essere chiarite per escludere un'eventuale dimensione militare del suo programma nucleare, né adottato le altre misure prescritte dal Consiglio dei governatori dell'AIEA, né ottemperato alle disposizioni delle risoluzioni 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007) e 1803 (2008) del Consiglio di sicurezza». In base a tale rilievo, il Consiglio di sicurezza ha deciso, in particolare, al punto 5 della risoluzione 1929 (2010), che «l'Iran deve immediatamente ottemperare, pienamente e senza riserve, agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'accordo sui controlli di sicurezza [TNP³⁷] concluso con l'AIEA».

102. Il persistente rifiuto della Repubblica islamica dell'Iran di dare attuazione a dette risoluzioni e di cooperare con l'AIEA ha indotto il Consiglio di sicurezza ad esercitare pressioni su tale Stato per convincerlo a conformarsi ai suoi obblighi internazionali. Le misure adottate a tal fine sono destinate a durare fintanto che il Consiglio di sicurezza non disponga, a causa del rifiuto di cooperare opposto dalla Repubblica islamica dell'Iran, di garanzie quanto al fatto che il programma nucleare di tale Stato viene sviluppato a scopi esclusivamente pacifici.

36 — T-439/10 e T-440/10.

37 — Accordo tra l'Iran e l'AIEA per l'applicazione dei controlli di sicurezza in relazione con il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (INFCIRC/214), entrato in vigore il 15 maggio 1974.

103. Oltre ad essere destinate ad esercitare pressioni sulla Repubblica islamica dell'Iran per indurla a rispettare i suoi obblighi internazionali, le misure restrittive adottate dal Consiglio di sicurezza mirano, come risulta dal ventunesimo considerando della risoluzione 1929 (2010), ad ostacolare la realizzazione da parte di tale Stato di tecnologie sensibili a sostegno dei suoi programmi nucleari e missilistici.

104. Detta risoluzione, al pari di quella precedente, pone quindi in evidenza il rischio di proliferazione che il programma nucleare iraniano comporta³⁸ e la necessità di scongiurare tale rischio.

105. Tra le misure preventive previste dalla risoluzione 1929 (2010) figura, al punto 21 della medesima, sulla scia di quanto previsto dalle risoluzioni precedenti³⁹, il congelamento dei capitali e delle risorse economiche che, secondo quanto ragionevolmente ritenuto dagli Stati in base alle informazioni di cui dispongono, potrebbero contribuire alle attività nucleari della Repubblica islamica dell'Iran che concorrono al rischio di proliferazione o allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari.

2. La natura preventiva delle misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran

106. La Corte ha chiaramente riconosciuto il carattere preventivo delle misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran. Nella citata sentenza *Bank Melli Iran/Consiglio*, essa ha dichiarato che «[d]al preambolo e dall'insieme delle (...) disposizioni [del regolamento n. 423/2007] risulta che detto regolamento ha lo scopo di impedire o di contenere la politica adottata da tale Stato in materia nucleare, tenuto conto del rischio che essa presenta, mediante misure restrittive in ambito economico»⁴⁰ e ha precisato che «ciò contro cui si lotta sono i rischi inerenti al programma iraniano di sviluppo nucleare e non l'attività generale di proliferazione nucleare»⁴¹.

107. Nella sentenza del 21 dicembre 2011, *Afrasiabi e a.*⁴², la Corte ha dichiarato che «tanto la risoluzione 1737 (2006), in particolare i suoi punti 2 e 12, quanto la posizione comune 2007/140/PESC [43], in particolare i suoi 'considerando' primo e nono, indicano in modo inequivocabile che le misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran hanno una vocazione preventiva nel senso che esse mirano a evitare il "rischio di proliferazione" nucleare in tale Stato»⁴⁴.

108. È interessante notare che da tale rilievo la Corte ha tratto una conseguenza diretta sull'interpretazione della nozione di «risorse economiche» ai sensi dell'articolo 1, lettera i), del regolamento n. 423/2007. La Corte ha, infatti, osservato che, tenuto conto della natura preventiva delle misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica islamica dell'Iran, «il criterio pertinente, ai fini dell'applicazione di tale nozione (...), consist[e] nella *possibilità* che l'attività interessata sia utilizzata per procurare fondi, beni o servizi che possono contribuire alla proliferazione nucleare in Iran»⁴⁵. Ai fini dell'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento n. 423/2007, relativo al divieto di mettere a disposizione di persone e di entità iscritte in un elenco fondi o risorse economiche, la Corte ha tenuto conto del fatto che una risorsa, ai sensi dell'articolo 1, lettera i), del medesimo

38 — V., in particolare, sedicesimo, diciassettesimo e ventiduesimo considerando della risoluzione 1929 (2010).

39 — V., segnatamente, punto 12 della risoluzione 1737 (2006).

40 — Punto 68.

41 — Idem.

42 — C-72/11 (Racc. pag. I-14285).

43 — Posizione comune del Consiglio del 27 febbraio 2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 61, pag. 49).

44 — Sentenza *Afrasiabi e a.*, cit. (punto 44).

45 — Ibidem (punto 46). Il corsivo è mio.

regolamento, «implica, di per sé stessa, un *rischio di sviamento* a sostegno della proliferazione nucleare in Iran»⁴⁶ e ha sottolineato il «*potenziale di utilizzo* che [un forno di sinterizzazione come quello in discussione] offre per la fabbricazione di componenti di missili nucleari e, dunque, per il contributo alla proliferazione nucleare in Iran»⁴⁷.

109. Ritengo che tale impostazione, conforme al principio di precauzione e consistente, per quanto riguarda l'interpretazione delle disposizioni di diritto dell'Unione in materia di congelamento dei capitali, nel mettere al centro del ragionamento la finalità preventiva delle misure restrittive, debba essere mantenuta dalla Corte.

110. Infatti, se la Corte vuole essere coerente con quanto dichiarato nella citata sentenza Afrasiabi e a. e dare seguito ai ripetuti richiami alla natura preventiva delle misure restrittive, essa dovrà considerare che, come avrò modo di spiegare più avanti, tale natura preventiva delle misure restrittive le impone di adeguare il suo controllo, in particolare al fine di stabilire se si debba ritenere che una persona o entità sostenga la proliferazione nucleare.

3. Il contesto specifico che ha condotto alla designazione della Kala Naft

111. Per prevenire il rischio di proliferazione che il programma nucleare iraniano comporta ed aumentare le pressioni sulla Repubblica islamica dell'Iran, la risoluzione 1929 (2010) ha esteso la portata delle misure restrittive precedenti e ha previsto misure restrittive supplementari nei confronti di detto Stato.

112. Essa ha individuato, a tal fine, una serie di settori economici le cui attività potrebbero contribuire ad attività nucleari che contribuiscono al rischio di proliferazione. Fra tali settori rientra, in particolare, quello dell'energia, e segnatamente dell'industria del gas naturale e del petrolio.

113. Il diciassettesimo considerando della risoluzione 1929 (2010) indica chiaramente i motivi per cui tale settore è interessato. Infatti, in tale considerando, il Consiglio di sicurezza sottolinea «il potenziale collegamento tra le entrate [della Repubblica islamica dell'Iran] risultanti dal suo settore dell'energia e il finanziamento di attività nucleari dell'Iran sensibili in termini di proliferazione» e «che le apparecchiature e i materiali per processi chimici necessari all'industria petrolchimica hanno molti elementi in comune con quelli necessari per alcune attività sensibili del ciclo del combustibile nucleare».

114. Il settore energetico della Repubblica islamica dell'Iran fa quindi parte dei settori interessati dalle misure restrittive per il duplice motivo che garantisce a detto Stato introiti che potrebbero essere utilizzati per finanziare attività nucleari che concorrono al rischio di proliferazione, e che i prodotti impiegati nel settore petrolchimico potrebbero essere utilizzati per sviluppare il programma nucleare iraniano.

115. Detto settore è, quindi, particolarmente interessato dalle misure restrittive in considerazione del rischio che esso comporta in termini di proliferazione nucleare.

⁴⁶ — Ibidem (punto 47). Il corsivo è mio.

⁴⁷ — Ibidem (punto 48). Il corsivo è mio.

116. La rilevanza di una situazione di potenziale rischio specifica del settore dell'energia iraniano è stata riaffermata dal Consiglio nelle proprie conclusioni del 17 giugno 2010, nelle quali esso ha invitato il Consiglio di sicurezza ad adottare provvedimenti di attuazione delle misure previste dalla risoluzione 1929 (2010) nonché misure di accompagnamento. Tra i settori interessati da tali misure figurano i «settori chiave dell'industria del gas naturale e del petrolio, con il divieto di nuovi investimenti, di assistenza tecnica e di trasferimento di tecnologie, attrezzature e servizi connessi a tali settori»⁴⁸.

117. Conformemente a tali conclusioni del Consiglio europeo, la decisione 2010/413 ha vietato, all'articolo 4, paragrafo 1, «la vendita, la fornitura o il trasferimento da parte di cittadini degli Stati membri, o in provenienza dal territorio degli Stati membri ovvero mediante navi o aeromobili sotto la giurisdizione degli stessi, di attrezzature e tecnologie chiave per [vari grandi settori] dell'industria del petrolio e del gas naturale in Iran, o ad imprese iraniane o di proprietà iraniana operanti in tali settori al di fuori dell'Iran, siano esse originarie o meno di detto territorio».

118. Ad integrazione di tale misura, la decisione 2010/413 ha, inoltre, previsto misure aggiuntive di congelamento dei capitali e delle risorse economiche nei confronti di persone ed entità nonché ulteriori restrizioni agli scambi commerciali di prodotti e tecnologie a duplice uso.

119. Il regolamento n. 961/2010 ha dato attuazione alle misure restrittive aggiuntive previste dalla decisione 2010/413. Esso contiene, infatti, nell'allegato VI un elenco delle attrezzature e delle tecnologie chiave per i settori chiave, elencate all'articolo 8, paragrafo 2, di detto regolamento, dell'industria del petrolio e del gas naturale in Iran. Detto regolamento precisa, inoltre, la portata delle restrizioni supplementari agli scambi commerciali di prodotti e tecnologie a duplice uso, facendo riferimento al regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, del 5 maggio 2009, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso⁴⁹.

120. Peraltro, tenuto conto della «specific minaccia per la pace e la sicurezza internazionali costituita dall[a Repubblica islamica dell']Iran»⁵⁰, il Consiglio ha ritenuto necessario procedere all'adeguamento degli elenchi di congelamento dei capitali.

121. È in tale contesto che la Kala Naft è stata inserita nell'elenco delle persone ed entità contenuto nell'allegato II della decisione 2010/413 e nell'allegato VIII del regolamento n. 961/2010. Tale contesto è contraddistinto da un duplice obiettivo, vale a dire, da un lato, quello di esercitare pressioni sulla Repubblica islamica dell'Iran paralizzandone un settore strategico che costituisce per la medesima una fonte importante di introiti, potenzialmente utilizzabili ai fini dello sviluppo del suo programma nucleare.

122. Dall'altro, tenuto conto della constatazione operata dal Consiglio di sicurezza nella sua risoluzione 1929 (2010) riguardo all'analogia tra le apparecchiature e i materiali per processi chimici dell'industria petrolchimica e quelli impiegati in alcune attività sensibili del ciclo del combustibile nucleare, nonché della necessità di limitare gli scambi commerciali di prodotti e tecnologie a duplice uso, il legislatore dell'Unione ha voluto evitare il rischio che prodotti e tecnologie destinati ad imprese del settore del petrolio e del gas fossero in realtà sviati a vantaggio delle attività nucleari della Repubblica islamica dell'Iran. Tale volontà si è tradotta non solo in restrizioni agli scambi commerciali di attrezzature e tecnologie chiave utilizzabili nel settore iraniano del petrolio e del gas, ma anche nel congelamento dei capitali e delle risorse economiche di un'entità quale la Kala Naft, la cui attività consiste nell'acquistare prodotti per imprese attive in tale settore.

48 — Punto 4 dell'allegato II delle conclusioni del Consiglio europeo.

49 — GU L 134, pag. 1.

50 — V. considerando 15 del regolamento n. 961/2010.

123. A tal riguardo, rammento che la funzione della Kala Naft è di agire come centrale di acquisto per le attività petrolifere, gasiere e petrolchimiche del gruppo della NIOC.

124. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha sviluppato un ragionamento che non tiene conto di tali elementi del contesto né del fatto che esso doveva valutare la legittimità di una misura con vocazione preventiva e non repressiva. La mancata presa in considerazione di tale contesto ha indotto il Tribunale a commettere vari errori di diritto.

4. Gli errori di diritto commessi dal Tribunale

a) Sull'obbligo di motivazione

125. L'obbligo di comunicare alla persona o entità iscritta i motivi della sua iscrizione nell'elenco è espressamente previsto dagli articoli 24, paragrafo 3, della decisione 2010/413, 15, paragrafo 3, del regolamento n. 423/2007 e 36, paragrafo 3, del regolamento n. 961/2010.

126. Quanto alla verifica della sufficienza o meno della motivazione comunicata alla persona o all'entità iscritta, occorre richiamare la costante giurisprudenza della Corte relativa all'obbligo di motivazione degli atti dell'Unione⁵¹. Sostanzialmente, l'esposizione della motivazione deve consentire all'interessato di conoscere le ragioni dei provvedimenti adottati e al giudice competente di esercitare il proprio controllo. L'esposizione della motivazione deve indicare le ragioni specifiche e concrete per le quali l'autorità competente ha ritenuto che l'interessato dovesse essere oggetto di una misura restrittiva, di modo che detta esposizione consenta a quest'ultimo di comprendere ciò che gli viene contestato ed egli possa effettivamente difendersi contestando la motivazione addotta. Il rispetto dell'obbligo di motivazione deve permettere all'interessato di avvalersi utilmente dei mezzi di ricorso a sua disposizione per contestare la legittimità della decisione di iscrizione.

127. L'obbligo di motivazione varia in base alla natura dell'atto di cui trattasi e del contesto in cui esso è stato adottato. Tale obbligo dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo riguardate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. Non è necessario che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, considerato che la sufficienza della motivazione dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché del complesso di norme giuridiche che disciplinano la materia interessata⁵². In particolare, un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto all'interessato, che gli consente di comprendere la portata del provvedimento adottato nei suoi confronti⁵³.

128. Dopo aver ricordato tale giurisprudenza, il Tribunale, considerando che il Consiglio deduceva tre motivazioni autonome, ha esaminato separatamente ciascuna di esse. Al termine di tale esame, esso ha concluso che le prime due motivazioni erano sufficienti, rilevando peraltro che la terza non lo era.

129. Il Tribunale ha quindi deciso, al punto 80 della sentenza impugnata, di «accogliere il [motivo attinente ad una violazione dell'obbligo di motivazione] e, quindi, annullare gli atti impugnati, per quel che riguarda la terza motivazione». Esso ha poi precisato, al punto 81 della medesima sentenza, che, «[p]oiché le tre motivazioni interessate sono autonome, tale constatazione non implica

51 — V., segnatamente, sentenze del 15 novembre 2012, *Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa* (C-539/10 P e C-550/10 P, punti 138 e segg.), e *Consiglio/Bamba* (C-417/11 P, punti 49 e segg.).

52 — V., in particolare, citate sentenze *Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa* (punti 139 e 140), nonché *Consiglio/Bamba* (punto 53).

53 — V., in particolare, sentenza *Consiglio/Bamba*, cit. (punto 54).

l'annullamento degli atti impugnati in quanto essi istituiscono misure restrittive nei confronti della ricorrente», per poi dichiarare che, «[t]uttavia, la terza motivazione non potrà essere presa in considerazione in sede di esame degli altri mezzi di ricorso, in particolare dell'ottavo motivo, attinente all'errore di valutazione dei fatti».

130. Rilevo una contraddizione tra i punti 80 e 81 della sentenza impugnata, in quanto il Tribunale ha deciso, nel primo, di annullare gli atti controversi nella parte in cui riguardano la terza motivazione, per poi tornare subito su tale conclusione nel secondo punto.

131. Pur se attenuato dal successivo punto 81, il punto 80 della sentenza impugnata è censurabile nella parte in cui dichiara che l'affermazione secondo cui una motivazione su tre non è sufficientemente specifica e precisa costituisce una violazione dell'obbligo di motivazione. Tale conclusione, a mio avviso, è errata. Si deve, al contrario, tenere conto della motivazione nel suo complesso e ritenere che, se almeno uno dei suoi elementi può essere considerato sufficientemente specifico e preciso, l'obbligo di motivazione sia stato rispettato.

132. Infatti, la motivazione deve essere ritenuta sufficiente quando pone la persona o l'entità interessata in condizione di comprendere i motivi della sua iscrizione nell'elenco e di contestarli. Tenuto conto della natura preventiva delle misure in questione, da tali motivi deve emergere perché un'attività, un comportamento o i rapporti della persona o entità designata siano tali da contribuire allo sviluppo del programma nucleare iraniano. I medesimi motivi devono, inoltre, essere letti alla luce del contesto in cui si collocano le misure restrittive. In proposito, per valutare la sufficienza della motivazione occorre tenere conto, se del caso, della circostanza che tale contesto è noto alla persona o entità designata.

133. Se la motivazione di una misura restrittiva, considerata nel contesto in cui si colloca detta misura, individua in modo sufficientemente specifico e preciso il rischio inerente all'attività, al comportamento o ai rapporti di una persona o entità designata in termini di proliferazione nucleare, l'obbligo di motivazione deve essere considerato adempiuto.

134. Inoltre, formulo alcune riserve sul metodo consistente nell'esaminare separatamente le motivazioni delle misure restrittive, senza metterle in relazione tra loro. Tale metodo potrebbe condurre ad un risultato distorto e artificioso. Pur ammettendo che la terza motivazione non sia un modello di precisione, mi sembra che valutarla isolatamente anziché in rapporto con le altre motivazioni possa determinare una modifica dell'analisi. Peraltro, anche in questo caso, il Tribunale avrebbe dovuto tenere conto del contesto in cui si colloca il congelamento dei capitali e delle risorse economiche della Kala Naft.

135. A tal riguardo, come già spiegato, è pacifico che la Kala Naft è strutturalmente e funzionalmente collegata all'impresa pubblica NIOC, la quale è posta sotto il controllo dello Stato iraniano, e si propone di agire come centrale di acquisto per le attività petrolifere, gasiere e petrolchimiche del gruppo della NIOC. Peraltro, il Consiglio di sicurezza ha rilevato il potenziale rapporto tra gli introiti che la Repubblica islamica dell'Iran ricava dal suo settore dell'energia e il finanziamento delle sue attività nucleari che concorrono al rischio di proliferazione, e ha avvertito gli Stati che le apparecchiature e i materiali per processi chimici necessari all'industria petrolchimica hanno molti elementi in comune con quelli necessari per alcune attività sensibili del ciclo del combustibile nucleare.

136. È alla luce di tale contesto e degli altri elementi della motivazione che occorre, a mio avviso, valutare la sufficienza dell'affermazione secondo cui la Kala Naft presenterebbe legami con le società partecipanti al programma nucleare iraniano.

137. In base a tali elementi, concludo senza riserve per la sufficienza della motivazione degli atti controversi, in quanto essi hanno consentito alla Kala Naft di comprendere, alla luce di un contesto che essa non poteva sostenere di ignorare, per quali ragioni la sua attività, il suo comportamento e gli asseriti collegamenti potessero contribuire allo sviluppo del programma nucleare iraniano e costituire, quindi, un rischio in termini di proliferazione nucleare.

138. Il Tribunale ha pertanto erroneamente affermato, al punto 80 della sentenza impugnata, la violazione dell'obbligo di motivazione.

b) Sul diritto di difesa e sul diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva

139. Al punto 101 della sentenza impugnata, il Tribunale ha affermato che il Consiglio aveva violato il diritto di difesa della Kala Naft non rispondendo alla domanda di accesso agli atti da quest'ultima presentata. Poiché tale circostanza era idonea a priori a pregiudicare la difesa di detta società dinanzi al Tribunale, essa comportava, secondo quest'ultimo, una violazione del suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Per tale motivo, il Tribunale ha dunque annullato gli atti controversi nella parte riguardante la Kala Naft.

140. Non condivido tale tesi.

141. Nella sua lettera del 12 settembre 2010, la Kala Naft chiedeva al Consiglio di informarla «con un ragionevole livello di precisione» sulle tre motivazioni addotte nei suoi confronti. La Kala Naft chiedeva, quindi, al Consiglio informazioni supplementari a sostegno di dette motivazioni, informazioni che il Consiglio non ha fornito nella sua lettera del 28 ottobre 2010.

142. Orbene, dal punto 110 della sentenza impugnata risulta che, nelle memorie presentate al Tribunale, il Consiglio aveva confermato che il suo fascicolo non conteneva prove o elementi di informazione diversi da quelli riprodotti nella motivazione degli atti controversi, che peraltro deve essere considerata sufficientemente specifica e precisa. Pertanto, non gli si può addebitare di avere violato il diritto di difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva della Kala Naft omettendo di comunicarle, oltre all'esposizione dei motivi, informazioni di cui esso non disponeva⁵⁴.

143. Occorre ora esaminare se il Consiglio potesse legittimamente basarsi sui soli elementi di cui disponeva, vale a dire l'esposizione dei motivi, letta alla luce del contesto in cui è stata decisa la misura restrittiva in questione, e le osservazioni della Kala Naft, per adottare e successivamente mantenere tale misura. Il Tribunale ha considerato che così non era. Non condivido questa analisi.

c) Sulla fondatezza della motivazione

144. Occorre rammentare brevemente il ragionamento seguito dal Tribunale.

145. In primo luogo, il Tribunale ha ritenuto che la prima motivazione, secondo cui la Kala Naft commercia in apparecchiature per il settore petrolifero e gasiero che possono essere utilizzate nel programma nucleare iraniano, non comportava l'esistenza di un sostegno alla proliferazione nucleare, ai sensi degli articoli 20, paragrafo 1, della decisione 2010/413, 7, paragrafo 2, del regolamento n. 423/2007 e 16, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 961/2010. Infatti, a suo avviso, «[l]a formula utilizzata dal legislatore implica che l'adozione di misure restrittive nei confronti di un'entità,

54 — V., in tal senso, sentenze del Tribunale del 20 febbraio 2013, Melli Bank/Consiglio (T-492/10, punto 90), e Bank Saderat/Consiglio, cit. (punto 98).

a causa del sostegno che essa avrebbe dato alla proliferazione nucleare, presuppone che quest'ultima abbia precedentemente adottato un comportamento corrispondente al suddetto criterio. Per contro, in assenza di un simile comportamento effettivo, il semplice rischio che l'entità interessata fornisca un tale sostegno alla proliferazione nucleare nel futuro non è sufficiente»⁵⁵.

146. Con tale affermazione, il Tribunale ha sostanzialmente avvalorato l'argomento svolto dalla Kala Naft in primo grado, vale a dire che il concorso di una persona o entità al programma nucleare, per poter essere considerato come un sostegno alla proliferazione nucleare, deve essere «effettivo ed accertato, e non solo eventuale, o possibile»⁵⁶.

147. Il Tribunale ha peraltro negato la rilevanza della circostanza che il Consiglio è autorizzato, in forza dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, a interrompere totalmente le relazioni economiche e finanziarie con un paese terzo o ad adottare misure restrittive settoriali nei confronti di quest'ultimo.

148. Esso ha quindi affermato, in conclusione, che gli atti controversi dovevano essere annullati per quanto riguardava la prima motivazione.

149. Il Tribunale, non avendo ritenuto fondata la prima motivazione sotto il profilo della qualificazione giuridica dei fatti, ha proceduto all'esame dell'esattezza materiale dei fatti solo con riguardo alla seconda motivazione, secondo cui la Kala Naft avrebbe tentato di acquistare materiale (saracinesche in lega ad altissima resistenza) il cui impiego è limitato esclusivamente al settore nucleare.

150. A tal fine, esso ha applicato un criterio di controllo giurisdizionale di cui ha ricordato le caratteristiche e l'intensità. Così, a suo avviso, dalla giurisprudenza risulta che «il controllo della legittimità di un atto con cui misure restrittive sono state adottate nei confronti di un'entità si estende alla valutazione dei fatti e delle circostanze addotti per giustificarla, nonché alla verifica degli elementi di prova e di informazione su cui è fondata tale valutazione. In caso di contestazione, il Consiglio è tenuto a presentare tali elementi al fine della loro verifica da parte del giudice dell'Unione»⁵⁷.

151. Applicando tale criterio di controllo, il Tribunale ha concluso che, poiché il Consiglio non aveva fornito la prova delle affermazioni dedotte nell'ambito della seconda motivazione, occorreva annullare gli atti impugnati nella parte in cui riguardavano tale motivazione.

152. Così ragionando, il Tribunale ha valutato erroneamente, a mio avviso, la fondatezza della motivazione degli atti controversi.

153. Anzitutto, dal punto di vista strettamente metodologico, il Tribunale ha effettuato tale valutazione in due fasi, in un ordine un po' sorprendente. Esso ha esaminato prima il settimo motivo, vertente su un errore di diritto riguardo alla nozione di coinvolgimento nella proliferazione nucleare e, successivamente, l'ottavo motivo, attinente a un errore di valutazione dei fatti riguardo alle attività della Kala Naft. Procedendo in tal modo, il Tribunale ha esaminato la qualificazione giuridica dei fatti prima dell'esattezza materiale degli stessi, il che non mi sembra essere l'ordine logico e tradizionale di esame dei motivi nell'ambito di un ricorso di annullamento.

154. Tale *modus operandi* appare ancor più criticabile in quanto ha inciso direttamente sulla valutazione del Tribunale relativa alla fondatezza della motivazione. Ciò lo ha infatti indotto a scindere artificialmente i diversi elementi della motivazione e ad accogliere in definitiva solo la seconda motivazione nell'ambito del proprio esame dell'esattezza materiale dei fatti. Il Tribunale ha quindi cercato di verificare la veridicità dell'affermazione relativa ad un tentativo di acquisto di saracinesche in lega estremamente resistente il cui impiego è limitato esclusivamente al settore

55 — Punto 115 della sentenza impugnata.

56 — Punto 107 del ricorso nella causa che ha dato luogo alla sentenza impugnata.

57 — Punto 123 della sentenza impugnata.

nucleare, mentre, in realtà, un esame dell'esattezza sostanziale dei fatti incentrato unicamente su tale tentativo di acquisto non era adeguato, dato che il rischio rappresentato dalla Kala Naft in termini di proliferazione nucleare dipendeva da altri elementi di fatto, quali l'attività stessa di detta impresa. Il metodo utilizzato dal Tribunale ha quindi condotto ad un risultato distorto.

155. Inoltre, e più fondamentalmente, le valutazioni effettuate dal Tribunale in merito all'esattezza materiale e alla qualificazione giuridica dei fatti mi sembrano erranee, in quanto non tengono minimamente conto della natura preventiva della misura di congelamento dei capitali adottata nei confronti della Kala Naft e del contesto in cui tale misura è intervenuta.

156. Per verificare la fondatezza della motivazione, vale a dire se quest'ultima fosse idonea a giustificare la misura restrittiva adottata nei confronti della Kala Naft, il Tribunale avrebbe dovuto tenere conto, con un approccio al contempo pragmatico e rispettoso del principio di precauzione, dei seguenti criteri ed elementi di contesto.

157. In primo luogo, considerata la natura preventiva delle misure di congelamento dei capitali, il giudice dell'Unione deve adeguare le caratteristiche e l'intensità del proprio controllo sulla legittimità interna di tali misure, in particolare per quanto concerne l'esattezza materiale della qualificazione giuridica dei fatti.

158. Le misure preventive quali la misura di congelamento dei capitali in discussione nella specie sono volte ad impedire che le persone o entità designate abbiano accesso a risorse economiche o finanziarie che esse potrebbero utilizzare per sostenere attività nucleari che concorrono al rischio di proliferazione o allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari.

159. Conformemente a quanto previsto dal punto 21 della risoluzione 1929 (2010), siffatte misure possono essere adottate se le autorità competenti dispongono di informazioni che forniscono loro ragionevoli motivi per ritenere che le suddette risorse economiche o finanziarie potrebbero contribuire a tali attività nucleari.

160. In base agli indizi di cui dispongono, le autorità competenti adottano quindi le misure che ritengono necessarie per evitare che si concretizzi un rischio, costituito nella fattispecie dal potenziale impiego di risorse economiche o finanziarie ai fini del programma nucleare iraniano.

161. Tali misure non sono assolutamente dirette a sanzionare un comportamento di cui sia stato dimostrato, per mezzo di prove, l'effettivo contributo al sostegno di tale programma. In altre parole, l'adozione di misure preventive non esige la prova che risorse economiche o finanziarie siano effettivamente utilizzate ai fini del programma nucleare iraniano. Basta che l'autorità competente disponga di indizi sufficienti dai quali emerga l'esistenza di un simile rischio.

162. In tal senso, la misura del congelamento dei capitali e delle risorse economiche adottata nei confronti della Kala Naft non è diretta a sanzionare specifici acquisti di prodotti che risultino essere stati effettivamente utilizzati a scopi di proliferazione nucleare, bensì a prevenire tali acquisti.

163. Pertanto, la prevenzione di un rischio non può essere equiparata alla repressione di un'infrazione commessa. Di conseguenza, il giudice dell'Unione deve adeguare il suo controllo a seconda che debba valutare la legittimità di misure appartenenti all'una o all'altra categoria.

164. Tale importante differenza tra le misure preventive e le misure repressive deve quindi trovare riscontro nel criterio di controllo adottato dal giudice dell'Unione e nella valutazione da parte di quest'ultimo in ordine al concorso di una persona o entità al programma nucleare iraniano.

165. La constatazione secondo cui le misure restrittive incidono pesantemente sui diritti e sulle libertà delle persone o entità interessate⁵⁸ non giustifica, a mio avviso, che il controllo giurisdizionale delle misure preventive sia allineato a quello delle misure repressive, in quanto ciò semplicemente impedirebbe, come dimostra la recente giurisprudenza del Tribunale, l'adozione di una misura come quella in discussione nella presente causa.

166. Un siffatto contesto esige, per contro, che l'esistenza di un rischio sia sufficientemente dimostrata dall'autorità competente. Tuttavia, detta dimostrazione richiede solo che venga fornita la prova dell'effettivo utilizzo di risorse economiche o finanziarie ai fini del programma nucleare iraniano. Infatti, come illustra perfettamente la presente causa, l'esistenza di un rischio può risultare da una serie di elementi oggettivi che, considerati nel loro complesso, rendono tale rischio sufficientemente percettibile.

167. In secondo luogo, per valutare la fondatezza di una misura restrittiva come quella in discussione nella specie, il giudice dell'Unione deve tenere conto del contesto in cui essa è stata adottata.

168. Ricordo che, nella specie, tale contesto è contraddistinto dalla volontà del Consiglio di sicurezza, fatta propria dal Consiglio europeo e successivamente dal Consiglio, di aumentare le pressioni sulla Repubblica islamica dell'Iran, paralizzando le risorse finanziarie procurate dal suo settore dell'energia ed evitare che prodotti destinati al settore petrolchimico vengano sviati a sostegno del programma nucleare iraniano.

169. Tali elementi del contesto sono, anzitutto, espressione di una scelta politica, ossia quella di concentrarsi segnatamente, in un determinato momento, sul settore iraniano dell'energia, in quanto le autorità politiche ritengono che tale settore presenti un rischio particolare nell'ambito della lotta alla proliferazione nucleare.

170. In terzo luogo, il giudice dell'Unione deve tenere conto del fatto che la definizione delle categorie di persone ed entità interessate dalle misure restrittive consegue alla suddetta scelta politica. Si deve quindi riconoscere al Consiglio un ampio potere discrezionale ai fini della valutazione, sulla base dei motivi addotti dallo Stato membro che ha proposto l'iscrizione o dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza⁵⁹, dell'esistenza di un rischio sufficiente.

171. Tale ampio potere discrezionale di cui deve disporre il Consiglio si fonda sulla natura al contempo politica e complessa della valutazione del rischio di proliferazione nucleare, che deve essere effettuata nel rispetto del principio di precauzione. Detto potere discrezionale deve tradursi, a mio avviso, in un controllo adeguato da parte del giudice dell'Unione riguardo all'esattezza materiale e alla qualificazione giuridica dei fatti.

172. Pertanto, nell'ambito del suo controllo, il giudice dell'Unione deve prestare attenzione a non oltrepassare la soglia che lo condurrebbe, in particolare per effetto di requisiti probatori eccessivamente stringenti, a sostituire la propria valutazione a quella dell'autorità competente.

173. In concreto, il giudice dell'Unione deve operare il proprio controllo sulla legittimità di una misura di congelamento dei capitali come quella in discussione nella specie in base a tutti gli elementi di cui dispone, vale a dire l'esposizione dei motivi dell'iscrizione nell'elenco e, se del caso, le osservazioni della persona o entità iscritta nonché quelle fornite in risposta dal Consiglio. Inoltre, esso deve tenere conto, con un approccio pragmatico, degli elementi di informazione forniti nel corso del procedimento giurisdizionale e che possono contribuire ad affinare la sua comprensione del rischio individuato e quindi la sua valutazione dell'adeguatezza della misura.

58 — Nel medesimo senso v., in particolare, sentenza del 6 giugno 2013, Ayadi/Commissione (C-183/12 P, punto 68).

59 — V. articolo 23, paragrafo 2, della decisione 2010/413.

174. Per tenere conto dell'ampio potere discrezionale di cui dispone il Consiglio, e nell'ambito di un approccio rispettoso del principio di precauzione, il giudice dell'Unione deve verificare, alla luce delle tesi svolte durante il procedimento amministrativo e successivamente in quello giurisdizionale, se la valutazione del Consiglio quanto all'esistenza di un rischio non sia manifestamente erronea. A mio avviso, solo qualora il giudice ritenga, in base agli elementi di cui dispone, che il rischio sia manifestamente escluso, la misura restrittiva sottoposta alla sua valutazione è suscettibile di essere rimessa in discussione. Ciò può verificarsi, ad esempio, quando dalle discussioni che hanno avuto luogo durante il procedimento amministrativo e/o giurisdizionale sia emerso che una constatazione di fatto sulla quale si fondava la misura restrittiva era materialmente errata.

175. Il Tribunale avrebbe dovuto valutare la fondatezza della motivazione della misura di congelamento dei capitali adottata nei confronti della Kala Naft tenendo conto della natura preventiva di detta misura e del contesto nel quale essa è intervenuta, con le conseguenze che ne derivano quanto alle caratteristiche e all'intensità del suo controllo giurisdizionale. Tenendo a mente tali elementi, esso avrebbe dovuto porsi le due questioni seguenti.

176. In primo luogo, considerati gli elementi di cui disponeva il Tribunale, vale a dire l'esposizione dei motivi, le osservazioni della Kala Naft contenute nella sua lettera del 12 settembre 2010, la risposta della Commissione contenuta nella sua lettera del 28 ottobre 2010 nonché gli scambi che hanno avuto luogo durante il procedimento dinanzi al Tribunale, ci si chiede se quest'ultimo potesse ritenere che il rischio costituito dalla Kala Naft in termini di proliferazione nucleare fosse sufficientemente dimostrato.

177. In secondo luogo, in caso di risposta affermativa alla prima questione, si poteva ritenere che la Kala Naft sostenesse la proliferazione nucleare ai sensi delle pertinenti disposizioni degli atti controversi?

178. Sulla prima questione, il Tribunale disponeva di elementi di fatto non contestati, ossia l'esistenza di legami strutturali e funzionali tra la Kala Naft e la NIOC, nonché l'oggetto stesso dell'attività della Kala Naft, consistente, lo ricordo, nell'agire come centrale di acquisto per le attività petrolifere, gasiere e petrolchimiche del gruppo della NIOC. Inoltre, come risulta dal punto 77 della sentenza impugnata, la circostanza secondo la quale i beni acquistati dalla Kala Naft rientranti nel settore del petrolio, del gas naturale e petrolchimico possono essere utilizzati ai fini della proliferazione nucleare era nota a tale società, la quale l'aveva esplicitamente ammessa nei suoi atti.

179. Inoltre, per quanto riguarda più specificamente l'acquisto di saracinesche in lega ad altissima resistenza, la Kala Naft ha sostenuto, come risulta dal punto 121 della sentenza impugnata, che, «contrariamente a quanto ritenuto dal Consiglio nella motivazione degli atti impugnati, le saracinesche da essa acquistate non sono utilizzate esclusivamente dal settore nucleare ma anche nei settori del gas, del petrolio e petrolchimico». Pertanto, la Kala Naft, pur negando, a fronte delle affermazioni del Consiglio, che tali saracinesche vengano utilizzate esclusivamente dal settore nucleare, non esclude tuttavia la possibilità di un simile impiego. Al contrario, la ammette, come emerge dalla lettura congiunta dei punti 77 e 121 della sentenza impugnata. Peraltro, essa ha ammesso, con buono d'ordine a sostegno, di procedere regolarmente all'acquisto di questo tipo di saracinesche.

180. Poiché, in base a tutti questi elementi, il rischio costituito dalla Kala Naft riguardo alla lotta contro la proliferazione nucleare risultava sufficientemente dimostrato, il Tribunale avrebbe dovuto respingere in quanto infondato l'ottavo motivo, attinente ad un errore di valutazione dei fatti riguardo alle attività della Kala Naft, anche se il Consiglio non aveva dimostrato che essa avesse tentato di acquistare saracinesche in lega ad altissima resistenza il cui impiego è limitato esclusivamente al settore nucleare.

181. Passando ora alla seconda questione, relativa alla qualificazione giuridica dei fatti, ritengo che il Tribunale abbia dato una definizione troppo restrittiva della nozione di sostegno alla proliferazione nucleare ai sensi degli articoli 20, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2010/413, 7, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 423/2007 e 16, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 961/2010.

182. Il Tribunale ha infatti considerato insufficiente, al fine di dimostrare l'esistenza di un sostegno alla proliferazione nucleare, la circostanza che la Kala Naft presenti un rischio particolare di esservi coinvolta a causa della sua posizione quale centrale d'acquisto del gruppo NIOC.

183. Orbene, per interpretare tale nozione, il Tribunale avrebbe dovuto tenere conto del tenore e dello scopo delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza, in particolare della risoluzione 1929 (2010)⁶⁰. Poiché, come già rilevato, tale risoluzione mira, come le precedenti, a prevenire il rischio di proliferazione nucleare, la nozione di sostegno alla proliferazione nucleare deve essere interpretata conformemente a detta finalità. Tale nozione di «sostegno» è peraltro sufficientemente ampia per essere interpretata in conformità con il suddetto scopo di prevenzione del rischio di proliferazione nucleare.

184. Per evitare che tale rischio si concretizzi, occorre neutralizzare le attività, i comportamenti e i rapporti delle persone ed entità in relazione alle quali gli Stati abbiano ragionevoli motivi di ritenere che le stesse, in assenza di misure restrittive, potrebbero contribuire allo sviluppo del programma nucleare iraniano.

185. In quest'ottica, per poter considerare che una persona o entità sostiene la proliferazione nucleare è sufficiente che, a motivo della sua attività, del suo comportamento e/o dei suoi rapporti, detta persona o entità possa contribuire al programma nucleare iraniano.

186. In altre parole, se il Consiglio ha ragionevoli motivi per ritenere, in base ad argomenti sufficientemente precisi e concreti, che una persona o entità costituisca un rischio riguardo alla lotta contro la proliferazione nucleare, esso può considerare che tale persona o entità sostiene la proliferazione nucleare ai sensi delle pertinenti disposizioni degli atti controversi.

187. Nella fattispecie, la possibilità, risultante da elementi oggettivi e ammessa dalla Kala Naft, che i prodotti da essa acquistati, in particolare le saracinesche in lega estremamente resistente, vengano utilizzati ai fini della proliferazione nucleare è sufficiente a dimostrare l'esistenza di un sostegno alla medesima.

188. In qualità di centrale di acquisto della NIOC, la Kala Naft acquista prodotti necessari ai settori del petrolio, del gas e petrolchimico. Ciò che la misura restrittiva adottata nei confronti di tale società mira a prevenire è per l'appunto l'acquisto dei prodotti utilizzati in tali settori, in quanto detti prodotti potrebbero essere utilizzati nel contesto del programma nucleare iraniano. Inoltre, la Kala Naft non ha né il controllo né contezza della destinazione finale o dell'impiego di tali prodotti.

189. La condizione posta dal Tribunale ai punti 113 e 115 della sentenza impugnata, relativa ad un comportamento concreto della Kala Naft, è in contrasto con la natura preventiva delle misure di congelamento dei capitali. Infatti, seguendo il ragionamento del Tribunale e quello sviluppato da detta impresa sia dinanzi al Tribunale che dinanzi alla Corte, per poter ammettere che la Kala Naft sostenga la proliferazione nucleare occorrerebbe dimostrare che la medesima abbia acquistato saracinesche effettivamente utilizzate dal settore nucleare iraniano.

60 — Nel medesimo senso v., in particolare, citate sentenze Afrasiabi e a. (punto 43), e del 13 marzo 2012, Melli Bank/Consiglio (punto 55).

190. Sono fermamente contrario a una simile tesi, in quanto condurrebbe al risultato assurdo che l'adozione di una misura preventiva come quella in discussione nella specie, il cui scopo, lo ricordo, è di evitare che risorse economiche o finanziarie possano contribuire alle attività nucleari della Repubblica islamica dell'Iran, dovrebbe essere subordinata alla prova che tale contributo abbia avuto luogo.

191. D'altro canto, tenuto conto della natura clandestina del programma nucleare sviluppato dalla Repubblica islamica dell'Iran, sarebbe irrealistico esigere che il Consiglio dimostri che le saracinesche acquistate dalla Kala Naft siano state effettivamente utilizzate dal settore nucleare iraniano, quando la stessa Kala Naft, come da essa confermato dinanzi alla Corte, non è in grado di verificare la destinazione finale di tali saracinesche.

192. Oltre alla difficoltà, se non l'impossibilità, di fornire una prova del genere in tale contesto di clandestinità, e anche senza evocare i problemi inerenti alla delicata ponderazione tra il mantenimento della necessaria riservatezza delle informazioni e lo svolgimento di un procedimento giurisdizionale rispettoso del principio del contraddittorio, la Corte dovrebbe dunque interrogarsi sull'opportunità di tale requisito probatorio.

193. Infatti, come ho rilevato nelle mie precedenti osservazioni, la causa delle misure restrittive in discussione risiede nel rifiuto della Repubblica islamica dell'Iran di collaborare con l'AIEA e, più in generale, di rispettare i propri obblighi internazionali in materia di non proliferazione nucleare. Il conseguente contesto di clandestinità deriva principalmente dal fatto che detto Stato si è opposto ai controlli degli ispettori dell'AIEA che consentirebbero di dimostrare la finalità esclusivamente pacifica del programma nucleare iraniano. Il segreto in tal modo imposto sulle caratteristiche e sulla portata di detto programma è, quindi, il risultato di una scelta della Repubblica islamica dell'Iran.

194. Partendo da tale constatazione, non ci si potrebbe domandare se, in termini di reciprocità, sia opportuno chiedere al Consiglio informazioni sempre più dettagliate, quando nel frattempo la Repubblica islamica dell'Iran si oppone alle ripetute richieste di informazioni del Consiglio di sicurezza e dell'AIEA? Inoltre, è ragionevole imporre al Consiglio, e quindi agli Stati membri, attraverso il requisito di un livello elevato di prova, di rivelare fonti e metodi di informazione, quando si tratta dell'unico mezzo di cui dispongono gli Stati per scalfire la mancanza di trasparenza con cui la Repubblica islamica dell'Iran sviluppa il suo programma nucleare e per prevenire la minaccia che esso rappresenta?

195. Tenendo a mente tali riflessioni e in base al complesso degli elementi che precedono, suggerisco alla Corte di annullare la sentenza impugnata.

196. Nell'eventualità in cui la Corte decidesse di statuire essa stessa sul ricorso di annullamento della Kala Naft, suggerisco, per le ragioni precedentemente esposte, di dichiarare infondati i motivi concernenti la violazione dell'obbligo di motivazione, la violazione del diritto di difesa della Kala Naft e del suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, un errore di valutazione dei fatti riguardo alle attività di detta società e un errore di diritto riguardo alla nozione di sostegno alla proliferazione nucleare. La Corte dovrebbe, pertanto, respingere il ricorso.

V – Conclusione

197. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, propongo alla Corte di:

- annullare la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 25 aprile 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiglio (T-509/10), e
- respingere il ricorso della Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran.