



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

18 settembre 2014\*

«Politica estera e di sicurezza comune — Misure restrittive adottate nei confronti di talune persone ed entità in considerazione della situazione nello Zimbabwe — Congelamento dei capitali — Responsabilità extracontrattuale — Nesso causale — Violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica che conferisce diritti ai singoli — Errore manifesto di valutazione — Obbligo di motivazione»

Nella causa T-168/12,

**Aguy Clement Georgias**, residente in Harare (Zimbabwe),

**Trinity Engineering (Private) Ltd**, con sede in Harare,

**Georgiadis Trucking (Private) Ltd**, con sede in Harare,

rappresentati inizialmente da M. Robson, E. Goulder, solicitors, e H. Mercer, QC, successivamente da M. Robson, H. Mercer e I. Quirk, barrister,

ricorrenti,

contro

**Consiglio dell'Unione europea**, rappresentato da B. Driessen e G. Étienne, in qualità di agenti,

e

**Commissione europea**, rappresentata da M. Konstantinidis e S. Bartelt, in qualità di agenti,

convenuti

avente ad oggetto una domanda di risarcimento del danno asseritamente subito dai ricorrenti a seguito dell'adozione del regolamento (CE) n. 412/2007 della Commissione, del 16 aprile 2007, recante modifica del regolamento (CE) n. 314/2004 del Consiglio relativo a talune misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (GU L 101, pag. 6),

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto da D. Gratsias (relatore), presidente, M. Kancheva e C. Wetter, giudici,

cancelliere: J. Weychert, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 aprile 2014,

\* Lingua processuale: l'inglese.

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

### Fatti

- 1 Nella sua posizione comune 2002/145/PESC del 18 febbraio 2002, concernente misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (GU L 50, pag. 1), adottata sulla base dell'articolo 15 del Trattato UE, nella sua versione precedente al trattato di Lisbona, il Consiglio dell'Unione europea si è dichiarato gravemente preoccupato per la situazione nello Zimbabwe, in particolare per le serie violazioni dei diritti umani e segnatamente della libertà di opinione, di associazione e di riunione pacifica perpetrate dal governo dello Zimbabwe. Esso ha quindi imposto misure restrittive per un periodo rinnovabile di dodici mesi, da mantenersi sotto costante esame.
- 2 La posizione comune 2004/161/PESC del Consiglio, del 19 febbraio 2004, che proroga le misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (GU L 50, pag. 66), ha previsto una proroga delle misure restrittive instaurate dalla posizione comune 2002/145. Essa dispone segnatamente al suo articolo 4, paragrafo 1, che gli Stati membri adottino le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio delle persone fisiche elencate nell'allegato coinvolte in attività che costituiscono una seria minaccia per la democrazia, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto nello Zimbabwe. Il suo articolo 5, paragrafo 1, prevede inoltre che «[s]ono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a singoli membri del governo dello Zimbabwe e alle persone fisiche o giuridiche, alle entità o agli organismi ad essi associati di cui all'elenco dell'allegato». Infine, il suo articolo 6 dispone che «[t]enuto conto degli sviluppi politici nello Zimbabwe, il Consiglio, deliberando su proposta di uno Stato membro o della Commissione, adotta modifiche dell'elenco riportato nell'allegato».
- 3 In conformità al suo articolo 8, secondo comma, la posizione comune 2004/161 era applicabile a decorrere dal 21 febbraio 2004. Il suo articolo 9 prevedeva che si applicasse per un periodo di dodici mesi e che fosse oggetto di costante esame. Ai sensi di questo stesso articolo essa doveva essere «se del caso, prorogata o modificata se il Consiglio [avesse] riten[uto] che i suoi obiettivi non [erano] stati raggiunti».
- 4 La sua vigenza è stata in seguito prorogata fino al 20 febbraio 2006 dalla posizione comune 2005/146/PESC del Consiglio, del 21 febbraio 2005, recante proroga della posizione comune 2004/161 (GU L 49, pag. 30), fino al 20 febbraio 2007 dalla posizione comune 2006/51/PESC del Consiglio, del 30 gennaio 2006, che proroga le misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (GU L 26, pag. 28), fino al 20 febbraio 2008 dalla posizione comune 2007/120/PESC del Consiglio, del 19 febbraio 2007, che proroga le misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (GU L 51, pag. 25), fino al 20 febbraio 2009 dalla posizione comune 2008/135/PESC del Consiglio, del 18 febbraio 2008, che proroga le misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (GU L 43, pag. 39), fino al 20 febbraio 2010 dalla posizione comune 2009/68/PESC del Consiglio, del 26 gennaio 2009, che proroga le misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (GU L 23, pag. 43) e, infine, fino al 20 febbraio 2011 dalla decisione 2010/92/PESC del Consiglio, del 15 febbraio 2010, che proroga le misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (GU L 41, pag. 6).
- 5 Il regolamento (CE) n. 314/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004, relativo a talune misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe, è stato adottato, come affermato dal suo considerando 5, per attuare le misure restrittive previste dalla posizione comune 2004/161. Esso dispone, segnatamente, al suo articolo 6, paragrafo 1, che siano congelati tutti i capitali e le risorse economiche appartenenti a singoli membri del governo dello Zimbabwe e a persone fisiche o giuridiche, entità o organismi ad essi collegati figuranti nell'allegato III del regolamento stesso. Ai sensi dell'articolo 11, lettera b), del

medesimo regolamento, la Commissione delle Comunità europee è autorizzata a modificare l'allegato III del citato regolamento sulla base delle decisioni adottate in relazione all'allegato della posizione comune 2004/161.

- 6 Il primo ricorrente, il sig. Aguy Clement Georgias, è un uomo d'affari dello Zimbabwe. Egli è proprietario e direttore generale della seconda ricorrente, la Trinity Engineering (Private) Ltd. La terza ricorrente, la Georgiadis Trucking (Private) Ltd, è una filiale della seconda ricorrente. Il primo ricorrente è altresì il suo direttore generale.
- 7 Il 29 novembre 2005 il primo ricorrente è stato nominato senatore non eletto presso il senato dello Zimbabwe ad opera del presidente della Repubblica dello Zimbabwe. Il 6 febbraio 2007 il presidente della Repubblica dello Zimbabwe lo ha nominato viceministro dello sviluppo economico.
- 8 La decisione 2007/235/PESC del Consiglio, del 16 aprile 2007, recante attuazione della posizione comune 2004/161 (GU L 101, pag. 14), ha modificato l'allegato di quest'ultima per inserirvi, segnatamente, per quanto riguarda il primo ricorrente, la menzione «Georgias, Aguy; [v]ice Ministro dello sviluppo economico, data di nascita 22.6.1935». La Commissione ha adottato in pari data il regolamento (CE) n. 412/2007, del 16 aprile 2007, che modifica il regolamento n. 314/2004 (GU L 101, pag. 6), che ha modificato l'allegato III di quest'ultimo regolamento. L'allegato così modificato contiene, segnatamente, una menzione relativa al primo ricorrente redatta in termini identici rispetto alla menzione iniziale.
- 9 Il 25 maggio 2007 il primo ricorrente è arrivato all'aeroporto di Heathrow (Regno Unito) per visitare la sua famiglia stabilitasi in Inghilterra, per poi prendere il giorno successivo un volo a destinazione di New York (Stati Uniti). Gli è stato negato il diritto di entrare nel Regno Unito o di transitare negli aeroporti di tale Stato membro a destinazione di New York ed è stato obbligato a trascorrere la notte in stato di detenzione presso l'aeroporto citato e a prendere un volo di ritorno verso Harare (Zimbabwe) il giorno successivo.
- 10 La decisione 2007/455/PESC del Consiglio, del 25 giugno 2007, recante attuazione della posizione comune 2004/161 (GU L 172, pag. 89), ha nuovamente modificato l'allegato di quest'ultima posizione comune. La frase seguente è stata aggiunta alla menzione relativa al primo ricorrente richiamata al precedente punto 8:  
  
«Membro del governo e, come tale, coinvolto in attività che costituiscono una seria minaccia per la democrazia, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto».
- 11 Con il suo regolamento (CE) n. 777/2007, del 2 luglio 2007, recante modifica del regolamento n. 314/2004 (GU L 173, pag. 3), la Commissione ha nuovamente modificato l'allegato III del regolamento n. 314/2004. Il nome del primo ricorrente ha continuato a figurarvi con una menzione ormai identica a quella riportata al precedente punto 10.
- 12 La decisione 2011/101/PESC del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa a misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (GU L 42, pag. 6), ha abrogato la posizione comune 2004/161. Tale decisione ha previsto, nei confronti delle persone i cui nomi figuravano nel suo allegato, misure restrittive analoghe a quelle previste dalla posizione comune 2004/161. Tuttavia, il nome del primo ricorrente non figurava nell'allegato di tale decisione. La Commissione ha in seguito adottato il regolamento (UE) n. 174/2011, del 23 febbraio 2011, che modifica il regolamento n. 314/2004 (GU L 49, pag. 23), che ha sostituito l'allegato III di quest'ultimo regolamento con un nuovo allegato in cui non figurava più il nome del primo ricorrente.

### **Procedimento e conclusioni delle parti**

- 13 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 13 aprile 2012 i ricorrenti hanno proposto il presente ricorso.
- 14 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale lo stesso giorno, i ricorrenti hanno presentato una domanda ai sensi dell'articolo 76 bis del regolamento di procedura del Tribunale, chiedendo che la causa fosse trattata secondo la procedura accelerata. Tale domanda è stata respinta con decisione del 25 maggio 2012.
- 15 A seguito della modifica delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore inizialmente designato è stato assegnato all'Ottava Sezione, alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.
- 16 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Ottava Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.
- 17 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti loro posti dal Tribunale all'udienza del 3 aprile 2014.
- 18 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:
- condannare l'Unione europea, la Commissione e/o il Consiglio al risarcimento del danno cagionato versando loro un risarcimento pari agli importi seguenti o ad altri importi ritenuti congrui dal Tribunale, vale a dire EUR 374 986,57 o il suo equivalente per il primo ricorrente, oltre ad un importo ritenuto congruo a titolo di danno non pecuniario subito; EUR 469 520,24 o il suo equivalente per la seconda ricorrente e EUR 5 627 020 o il suo equivalente per la terza ricorrente;
  - se ed in quanto il Tribunale lo ritenga necessario, disporre una stima del danno da essi subito;
  - condannare la Commissione e/o il Consiglio alle spese.
- 19 Nella memoria di replica i ricorrenti hanno corretto in EUR 462 626 l'importo inizialmente richiesto a titolo di risarcimento per la seconda ricorrente. Essi hanno inoltre precisato che, benché spetti al Tribunale stabilire il congruo importo del risarcimento a titolo di danno non pecuniario, essi ritenevano che i seguenti importi rappresentassero un congruo risarcimento del danno di tal genere subito dal primo ricorrente:
- EUR 500 per il fatto di aver trascorso una notte in detenzione presso l'aeroporto di Heathrow (punto 9 supra);
  - EUR 10 000 per il deterioramento del suo stato di salute.
- 20 Il Consiglio e la Commissione chiedono che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
  - condannare i ricorrenti alle spese.

## In diritto

### *Prospettazione del danno di cui si chiede il risarcimento*

- 21 Secondo quanto affermato dai ricorrenti, il danno di cui si chiede il risarcimento nell'ambito del presente ricorso consiste, per quanto riguarda il primo ricorrente:
- in spese di viaggio e di albergo, valutate come pari ad un totale di 9 689 dollari statunitensi (USD), perse per il fatto di essere stato obbligato a rinunciare al suo viaggio a New York a causa della sua detenzione presso l'aeroporto di Heathrow (punto 9 supra);
  - in spese mediche, valutate come pari ad un totale di USD 221 766,74, che egli dichiara di aver dovuto sostenere in ragione del deterioramento del suo stato di salute dovuto allo stress personale generato dal congelamento dei suoi beni, dagli effetti di tale congelamento sulle sue attività professionali e sulla sua capacità di far fronte alle necessità della sua famiglia, nonché dalla sua detenzione presso l'aeroporto di Heathrow;
  - in spese legali, valutate come pari a 67 879,30 sterline (GBP), sostenute nell'ambito della contestazione dinanzi ai giudici competenti del Regno Unito della decisione delle autorità di tale Stato membro di negargli l'accesso sul suo territorio nonché il transito nei suoi aeroporti;
  - in spese legali, valutate come pari a GBP 74 097,72, sostenute nell'ambito delle iniziative assunte allo scopo di far cancellare il suo nome dall'allegato III del regolamento n. 314/2004;
  - in spese pubblicitarie, valutate come pari a USD 9 696,43, che sarebbero state sostenute al fine di mitigare gli effetti negativi del congelamento dei suoi beni sulla sua reputazione professionale e di ridurre in tal modo le perdite subite dalle sue imprese;
  - in un danno non pecuniario derivante dall'aggravamento del suo stato di salute e dalla sua detenzione presso l'aeroporto di Heathrow, in una cella detentiva.
- 22 Per quanto riguarda la seconda e la terza ricorrente, il danno di cui si chiede il risarcimento consiste in perdite commerciali quantificate rispettivamente in USD 605 675 e in USD 7 375 000, da esse subite in ragione dei presunti «effetti extraterritoriali» del regolamento n. 314/2004, che avrebbero spinto taluni dei loro partner commerciali a chiudere i rapporti con le stesse.
- 23 I ricorrenti precisano di aver valutato il danno subito in USD. Le somme così stimate, convertite in euro, corrisponderebbero alle somme indicate nelle loro conclusioni, come corrette in sede di replica (v. precedenti punti 18 e 19).

### *Richiamo della giurisprudenza riguardante i ricorsi per risarcimento danni proposti in forza dell'articolo 340, secondo comma, TFUE*

- 24 Da una costante giurisprudenza risulta che la fondatezza di un ricorso per risarcimento danni proposto in forza dell'articolo 340, secondo comma, TFUE è subordinata al ricorrere di un insieme di presupposti, vale a dire l'illiceità del comportamento addebitato alle istituzioni, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento contestato e il danno lamentato (sentenza della Corte del 29 settembre 1982, *Oleifici Mediterranei/CEE*, 26/81, Racc. pag. 3057, punto 16, nonché sentenza del Tribunale dell'11 luglio 1996, *International Procurement Services/Commissione*, T-175/94, Racc. pag. II-729, punto 44). Quando uno di questi presupposti non è soddisfatto, il ricorso deve essere interamente respinto senza che sia necessario esaminare gli altri presupposti (sentenza

della Corte de 15 settembre 1994, KYDEP/Consiglio e Commissione, C-146/91, Racc. pag. I-4199, punti 19 e 81, e sentenza del Tribunale del 10 maggio 2006, Galileo International Technology e a./Commissione, T-279/03, Racc. pag. II-1291, punto 77).

- 25 Affinché risulti soddisfatto il presupposto relativo all'illiceità del comportamento, la giurisprudenza chiede che sia dimostrata una violazione sufficientemente caratterizzata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli (sentenze della Corte del 4 luglio 2000, Bergaderm e Goupil/Commissione, C-352/98 P, Racc. pag. I-5291, punto 42, e del 10 dicembre 2002, Commissione/Camar e Tico, C-312/00 P, Racc. pag. I-11355, punto 53).
- 26 Inoltre, secondo una giurisprudenza parimenti costante, la presenza di un nesso di causalità ex articolo 340, secondo comma, TFUE viene ammessa quando esiste un rapporto diretto e certo di causa ed effetto fra l'illecito commesso dall'istituzione di cui trattasi e il danno lamentato, spettando ai ricorrenti fornire la prova di tale nesso (sentenze della Corte del 15 gennaio 1987, GAEC de la Ségaude/Consiglio e Commissione, 253/84, Racc. pag. 123, punto 20, e del 30 gennaio 1992, Finsider e a./Commissione, C-363/88 e C-364/88, Racc. pag. I-359, punto 25). Il danno asserito deve derivare in modo sufficientemente diretto dal comportamento contestato, cioè tale comportamento deve essere la causa determinante del danno, mentre non vi è obbligo di risarcire qualsiasi conseguenza dannosa, anche lontana, di una situazione illecita (sentenza della Corte del 4 ottobre 1979, Dumortier e a./Consiglio, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Racc. pag. 3091, punto 21; v. sentenza Galileo International Technology e a./Commissione, punto 24 supra, punto 130, e giurisprudenza ivi citata).

*Sulla prescrizione e sulla ricevibilità degli argomenti dei ricorrenti basati sull'illegittimità dei regolamenti nn. 314/2004 e 412/2007*

- 27 Alla luce di taluni argomenti formulati dal Consiglio nell'ambito della sua difesa, va analizzata la questione dell'osservanza, da parte dei ricorrenti, del termine di prescrizione di un'azione risarcitoria previsto dall'articolo 46 dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 28 Il Consiglio ricorda che il regolamento n. 314/2004 è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 24 febbraio 2004 e ritiene che, «qualora i ricorrenti intendessero chiedere il risarcimento di un danno subito in ragione di una presunta illegittimità» del regolamento in parola, la loro azione sarebbe prescritta.
- 29 Si deve rammentare a tal proposito che, ai sensi dell'articolo 46 dello statuto della Corte di giustizia, applicabile alla procedura dinanzi al Tribunale ai sensi dell'articolo 53, primo comma, del medesimo statuto, le azioni in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono in cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine. La prescrizione è interrotta sia dall'istanza presentata alla Corte, sia dalla preventiva richiesta che il danneggiato può rivolgere all'istituzione competente. In quest'ultimo caso, tuttavia, l'istanza deve essere proposta nel termine di due mesi.
- 30 Da una costante giurisprudenza risulta che detto termine di prescrizione inizia a decorrere quando sono integrate tutte le condizioni cui è subordinato l'obbligo di risarcimento del danno e, in particolare, quando il danno da risarcire si è verificato. Pertanto, nei casi in cui la responsabilità dell'Unione trova la sua origine in un atto normativo, tale termine di prescrizione non potrebbe iniziare a decorrere prima che gli effetti dannosi di tale atto si siano prodotti e, pertanto, prima che gli interessati abbiano subito un danno certo (v. sentenza della Corte del 17 luglio 2008, Commissione/Cantina sociale di Dolianova e a., C-51/05 P, Racc. pag. I-5341, punto 54, e giurisprudenza ivi citata).

- 31 Nella fattispecie, il regolamento n. 314/2004 ha potuto iniziare a produrre i suoi presunti effetti dannosi nei confronti dei ricorrenti solo a partire dall'adozione, il 16 aprile 2007, del regolamento n. 412/2007, che ha sostituito l'allegato III del regolamento n. 314/2004 con un nuovo allegato contenente, segnatamente, il nome del primo ricorrente. Poiché il presente ricorso è stato proposto il 13 aprile 2012, risulta con tutta evidenza che l'azione dei ricorrenti non è prescritta.
- 32 Si deve rammentare inoltre che, per giurisprudenza costante, l'azione risarcitoria ex articolo 340, secondo comma, TFUE è un mezzo autonomo, dotato di una particolare funzione nell'ambito del regime delle impugnazioni e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto. Essa differisce dall'azione di annullamento in quanto tende ad ottenere non già l'eliminazione di un atto determinato, bensì il risarcimento del danno causato da un'istituzione (v. sentenza del Tribunale del 21 giugno 2006, Danzer/Consiglio, T-47/02, Racc. pag. II-1779, punto 27, e giurisprudenza ivi citata).
- 33 Si è così statuito che anche l'esistenza di una decisione individuale divenuta definitiva non può ostacolare la ricevibilità di un ricorso per risarcimento danni, fatta salva l'ipotesi particolare in cui un siffatto ricorso tenda in realtà al ritiro di tale decisione individuale, come avviene allorché il ricorso per risarcimento miri alla corresponsione di una somma d'importo esattamente pari a quello dei dazi pagati dal ricorrente in esecuzione di tale decisione (sentenza della Corte del 26 febbraio 1986, Krohn Import-Export/Commissione, 175/84, Racc. pag. 753, punti 32 e 33; v. altresì sentenza Danzer/Consiglio, punto 32 supra, punto 28, e giurisprudenza ivi citata).
- 34 Si deve peraltro rammentare che, ai sensi dell'articolo 277 TFUE, nell'eventualità di una controversia che metta in causa un atto di portata generale adottato da un'istituzione dell'Unione, ciascuna parte può, anche dopo lo spirare del termine previsto all'articolo 263, sesto comma, TFUE, valersi dei motivi previsti all'articolo 263, secondo comma, TFUE, riguardo a tale atto.
- 35 Nella fattispecie, si deve osservare che gli atti all'origine del danno asseritamente subito dai ricorrenti sono di una particolare natura, poiché sono riconducibili ad atti di portata generale, in quanto definiscono i criteri cui una persona deve rispondere per essere assoggettata ad un congelamento dei capitali e delle risorse economiche e in quanto vietano ad una categoria di destinatari determinati in termini generali ed astratti, in particolare, di mettere capitali e risorse economiche a disposizione delle persone e degli enti i cui nomi si trovano negli elenchi contenuti nei loro allegati e, al contempo, sono riconducibili a un insieme di decisioni individuali nei confronti di tali persone ed enti (v., in tal senso, sentenza della Corte del 23 aprile 2013, Gbagbo e a./Consiglio, da C-478/11 P a C-482/11 P, punto 56, e sentenza del Tribunale del 28 maggio 2013, Trabelsi e a./Consiglio, T-187/11, punti 85 e 86). Ne consegue che, poiché i regolamenti nn. 314/2004 e 412/2007 rappresentano atti di portata generale, i ricorrenti sono legittimati a invocare, a sostegno del loro ricorso per risarcimento, presunte illegittimità dei citati regolamenti, pur non avendo proposto alcun ricorso d'annullamento avverso gli stessi. L'argomento in senso contrario formulato dal Consiglio, secondo cui l'articolo 277 TFUE «non deroga all'articolo 46 dello statuto della Corte di giustizia» non può essere accolto. Come è stato osservato (v. precedente punto 31), il termine di prescrizione previsto all'articolo citato non era ancora decorso al momento della proposizione del presente ricorso e non esiste alcun motivo per il quale detto articolo possa ostacolare l'applicazione dell'articolo 277 TFUE al caso di specie.

*Sul presunto danno risultante dalla detenzione del primo ricorrente presso l'aeroporto di Heathrow*

- 36 Si deve iniziare ad esaminare il ricorso laddove esso riguarda il risarcimento del presunto danno subito dal primo ricorrente in ragione della sua detenzione presso l'aeroporto di Heathrow (v. precedente punto 9).

- 37 A tal proposito, occorre rilevare che le circostanze di tale episodio e i motivi per i quali al primo ricorrente è stato negato l'accesso al territorio del Regno Unito o il transito nei suoi aeroporti sono esposti in una lettera del 28 agosto 2007, inviata ai legali del primo ricorrente dal Treasury Solicitor's Department (servizio giuridico del governo del Regno Unito) e prodotta dai ricorrenti in allegato al ricorso.
- 38 Emerge da tale lettera che, in occasione del suo arrivo all'aeroporto di Heathrow il 25 maggio 2007, il primo ricorrente si è visto notificare una decisione dell'autorità competente del Regno Unito che gli negava l'accesso. Tale decisione era stata assunta sulla base dell'articolo 8 B dell'Immigration Act 1971 (legge del 1971 sull'immigrazione), come modificata. Tale disposizione consente al segretario di Stato di designare, segnatamente, un atto emanato dal Consiglio come un «atto designato» ai fini di tale articolo, nel qual caso ad ogni soggetto menzionato nell'atto stesso deve essere negato l'accesso al territorio del Regno Unito.
- 39 Tuttavia, ai sensi di questa stessa lettera, è emerso in sede di riesame che, al momento dell'arrivo del primo ricorrente all'aeroporto di Heathrow, la decisione 2007/235 non era ancora stata designata dal segretario di Stato in conformità all'articolo 8 B dell'Immigration Act 1971 e che, di conseguenza, quest'ultima disposizione non consentiva di negare al primo ricorrente l'accesso al territorio del Regno Unito. Nella sua lettera sopra citata il Treasury Solicitor's Department ha quindi informato i legali del primo ricorrente che la decisione iniziale che gli negava l'accesso al territorio del Regno Unito sarebbe stata revocata e sostituita da una nuova decisione, che andava nello stesso senso, assunta dal segretario di Stato sulla base del paragrafo 321 A, quinto comma, delle Immigration Rules (norme sull'immigrazione del Regno Unito), in forza del quale l'autorizzazione all'ingresso di un soggetto nel territorio del Regno Unito può essere annullata se, sulla base delle informazioni di cui dispongono le autorità competenti, risulta che un siffatto annullamento è «giustificato dall'interesse pubblico».
- 40 Tali spiegazioni non sono in alcun modo smentite dai ricorrenti e vengono, del resto, ribadite nel ricorso e in una dichiarazione del primo tra essi, allegata al ricorso stesso. Orbene, ne consegue che il danno lamentato dal primo ricorrente in ragione del diniego di accesso al territorio del Regno Unito, che gli è stato opposto, nonché della sua detenzione di una notte presso l'aeroporto di Heathrow, prima di prendere, il giorno successivo, un volo di ritorno a Harare, trova la sua immediata origine in una decisione delle autorità competenti di tale Stato membro.
- 41 I ricorrenti ritengono, tuttavia, che sussista un nesso di causalità tra tale danno e l'adozione del regolamento n. 412/2007. In tale contesto, essi ricordano che la posizione comune 2004/161 la quale, a seguito della modifica del suo allegato ad opera della decisione 2007/235, riguardava altresì il primo ricorrente, non ha alcun effetto giuridicamente vincolante nel diritto degli Stati membri. Ne consegue, a loro avviso, che era il fatto che il primo ricorrente «fosse oggetto di una misura di congelamento dei suoi beni in applicazione del regolamento [n. 314/2004], che autorizzava le autorità [del Regno Unito] a negar[gli] l'accesso per i motivi discrezionali di diniego di cui alla norma 321 A, quinto comma, delle Immigrations Rules».
- 42 Tale argomento non può essere accolto.
- 43 A prescindere dai motivi che hanno condotto le autorità del Regno Unito ad annullare l'autorizzazione all'ingresso del primo ricorrente e a negargli, in tal modo, l'accesso al loro territorio e il transito nei loro aeroporti, ciò che rileva è che si tratta di una decisione, assunta dalle autorità competenti di tale Stato membro nell'esercizio delle loro competenze sovrane relative al controllo dell'accesso dei cittadini dei paesi terzi, non membri dell'Unione, al territorio di tale Stato. È tale decisione a porsi all'origine della detenzione del primo ricorrente presso l'aeroporto di Heathrow, nonché del suo respingimento mediante un volo diretto in partenza da Heathrow, eventi questi che hanno asseritamente cagionato il danno subito da quest'ultimo. È dunque solo tra tale decisione, per un verso, e il danno lamentato dal primo ricorrente, per altro verso, che può sussistere un nesso certo e diretto di causa ad effetto, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 26. Per contro,

anche a voler supporre che sia stato il congelamento dei beni del primo ricorrente ad aver condotto le autorità del Regno Unito alla decisione di negargli l'accesso al loro territorio, il presunto danno da lui subito a seguito di tale diniego non deriva in maniera sufficientemente diretta dal congelamento dei beni di cui trattasi, come richiesto dalla medesima giurisprudenza.

- 44 A tal proposito va rilevato che certamente l'articolo 4, paragrafo 1, della posizione comune 2004/161 dispone che gli Stati membri adottino le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio delle persone fisiche elencate nell'allegato della posizione comune stessa, tra cui vi è il primo ricorrente. Risulta tuttavia dalle sentenze della Corte del 27 febbraio 2007, *Gestoras Pro Amnistía e a./Consiglio* (C-354/04 P, Racc. pag. I-1579, punti da 51 a 57), e *Segi e a./Consiglio* (C-355/04 P, Racc. pag. I-1657, punti da 51 a 57), che una posizione comune quale quella prevista dai titoli V e VI del trattato UE, nella sua versione anteriore al trattato di Lisbona, non doveva avere di per sé stessa effetti giuridici nei confronti dei terzi, come nella fattispecie nei confronti del primo ricorrente. Così, come risulta dall'articolo 46 del trattato UE, nella sua versione anteriore al trattato di Lisbona, non era prevista alcuna competenza della Corte o del Tribunale con riferimento agli atti adottati sulla base delle varie disposizioni del titolo V del medesimo trattato riguardanti la PESC.
- 45 Peraltro, i ricorrenti, evidentemente consci dell'assenza di competenza del Tribunale in merito a un ricorso tendente al risarcimento di un presunto danno derivante dall'adozione di una posizione comune in base alle disposizioni del titolo V del trattato UE, nella sua versione anteriore al trattato di Lisbona, non affermano, nel loro ricorso, che il danno di cui chiedono il risarcimento abbia origine, in tutto o in parte, nell'adozione della posizione comune 2004/161. Essi sostengono che tale danno deriva dall'adozione del regolamento n. 314/2004. Orbene, ciò non può essere vero per il presunto danno derivante dalla detenzione del primo ricorrente presso l'aeroporto di Heathrow, dal momento che il regolamento n. 314/2004 non contiene alcuna disposizione che vieti l'accesso del primo ricorrente nel Regno Unito ovvero il transito dello stesso sul territorio di questo Stato.
- 46 Si deve pertanto concludere nel senso che non sussiste alcun nesso di causalità tra il comportamento contestato alle istituzioni dell'Unione nell'ambito del ricorso, vale a dire l'adozione del regolamento n. 412/2007, in quanto asseritamente viziata da illegittimità, e il danno lamentato dal primo ricorrente in ragione di tale episodio (v. precedente punto 21, primo, terzo e sesto trattino). Dal momento che una delle condizioni cumulative per il ricorrere della responsabilità dell'Unione ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE non risulta pertanto soddisfatta, il ricorso deve essere respinto in quanto infondato laddove ha ad oggetto il risarcimento del presunto danno subito dal primo ricorrente per la sua detenzione presso l'aeroporto di Heathrow, vale a dire, in concreto, laddove ha ad oggetto le spese di viaggio e di albergo perse dal primo ricorrente, le spese legali sostenute dal medesimo per contestare dinanzi ai giudici competenti del Regno Unito la decisione di negargli l'accesso a tale Stato membro e il danno «non pecuniario», in altri termini morale, che egli afferma di aver subito in ragione di tale episodio (v. precedente punto 21, rispettivamente primo trattino, terzo trattino e sesto trattino).

#### *Sugli altri titoli di danno*

- 47 Quanto agli altri titoli di danno, si devono esaminare le varie censure sollevate dai ricorrenti al fine di stabilire se la condizione necessaria per il ricorrere della responsabilità dell'Unione ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, vertente sull'illiceità del comportamento addebitato, risulti soddisfatta nella fattispecie.
- 48 I ricorrenti sollevano varie censure per dimostrare l'illiceità del comportamento del Consiglio e della Commissione consistente nell'adozione dei regolamenti nn. 314/2004 e 412/2007. In primo luogo essi invocano, in sostanza, un manifesto errore di valutazione delle istituzioni dell'Unione, in quanto esse hanno ritenuto che si dovesse inserire il nome del primo ricorrente nell'elenco delle persone assoggettate al congelamento dei beni istituito dal regolamento n. 314/2004. In secondo luogo, essi

invocano una carenza di motivazione dei regolamenti impugnati per quanto riguarda il primo ricorrente, il che violerebbe i suoi diritti di difesa e lo priverebbe di qualsiasi tutela giurisdizionale effettiva. In terzo luogo essi deducono uno sviamento di potere. In quarto luogo essi invocano una violazione dei diritti della difesa del primo ricorrente, per quanto riguarda più specificamente la questione del mantenimento della menzione del suo nome nell'allegato III del regolamento n. 314/2004, che, a loro avviso, avrebbe dovuto essere oggetto di un regolare riesame da parte delle istituzioni citate.

- 49 Nello sviluppare tali differenti censure i ricorrenti partono dal presupposto secondo cui il solo fatto che il primo ricorrente sia stato viceministro non costituiva una base sufficiente a giustificare l'iscrizione del suo nome nell'allegato III del regolamento n. 314/2004 e il congelamento dei suoi beni. Essi contestano così alle istituzioni dell'Unione sia un manifesto errore di valutazione, in quanto esse si sarebbero erroneamente basate su quest'unica circostanza per concludere che il primo ricorrente era responsabile di gravi violazioni dei diritti dell'uomo, sia una violazione dell'obbligo di motivazione, in quanto avrebbero omesso di fornire una motivazione sufficiente per il congelamento dei suoi beni. La loro censura basata su un asserito sviamento di potere è anch'essa fondata, sostanzialmente, sulla stessa base. Da parte loro, le istituzioni convenute sostengono che l'iscrizione del nome del primo ricorrente nell'allegato III del regolamento n. 314/2004 è stata legittimamente decisa sulla sola base della sua qualità di viceministro, senza che sia stato necessario giustificarla con riferimento ad altri elementi probatori.
- 50 La citata argomentazione dei ricorrenti pone la questione preliminare dell'individuazione dei motivi che hanno giustificato il congelamento dei beni delle persone considerate dal regolamento n. 314/2004, nel cui novero figurava il nome del primo ricorrente a seguito dell'adozione del regolamento n. 412/2007. Si tratta in concreto di stabilire se, secondo la concezione degli autori di tale provvedimento, il congelamento dei beni istituito fosse giustificato, nei confronti del primo ricorrente, alla luce della sua sola qualità di membro del governo dello Zimbabwe o altresì alla luce di altri motivi che devono essere, se del caso, individuati.

Sui motivi del congelamento dei beni del primo ricorrente e sull'osservanza dell'obbligo di motivazione

- 51 Si deve anzitutto rammentare che il regolamento n. 314/2004 è stato adottato sulla base degli articoli 60 CE e 301 CE. L'articolo 60, paragrafo 1, CE dispone che «[q]ualora, nei casi previsti all'articolo 301 [CE], sia ritenuta necessaria un'azione della Comunità, il Consiglio, in conformità della procedura di cui all'articolo 301 [CE], può adottare nei confronti dei paesi terzi interessati, le misure urgenti necessarie in materia di movimenti di capitali e di pagamenti». Da parte sua, l'articolo 301 CE dispone che «[q]uando una posizione comune o un'azione comune adottata in virtù delle disposizioni del trattato [UE, nella sua versione anteriore al trattato di Lisbona] relative alla [PESC] prevedano un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, prende le misure urgenti necessarie».
- 52 Secondo la giurisprudenza della Corte, considerato il tenore letterale degli articoli 60 CE e 301 CE, in particolare delle espressioni «nei confronti dei paesi terzi interessati» e «con uno o più paesi terzi» ivi contenuti, tali disposizioni hanno ad oggetto l'adozione di misure nei confronti di paesi terzi, laddove quest'ultima nozione può includere i dirigenti di un tale paese e le persone ed entità associate a tali dirigenti o da essi direttamente o indirettamente controllate (sentenze della Corte 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 166, e del 13 marzo 2012, Tay Za/Consiglio, C-376/10 P, punto 53).

53 Vanno richiamati altresì i considerando 4 e 5 del regolamento n. 314/2004, che spiegano i motivi dell'adozione, segnatamente, dell'articolo 6 del medesimo regolamento, il cui contenuto è ricordato al precedente punto 5. Tali considerando così recitano:

«(4) Le misure restrittive previste dalla posizione comune 2004/161/PESC includono (...) il congelamento di fondi, attività finanziarie e risorse economiche appartenenti a membri del governo dello Zimbabwe e a persone fisiche o giuridiche, entità o organismi ad essi collegati.

(5) Poiché tali misure ricadono nell'ambito del trattato [CE], la loro applicazione richiede una normativa comunitaria, nella misura in cui esse riguardano il territorio della Comunità, per evitare distorsioni della concorrenza (...).

54 Per quanto concerne il regolamento n. 412/2007, il suo considerando 2 rileva semplicemente che «[l]a decisione 2007/235/PESC (...) modifica l'allegato della posizione comune 2004/161/PESC» e che «[o]ccorre pertanto modificare opportunamente l'allegato III del regolamento (...) n. 314/2004». Il regolamento n. 412/2007 contiene solamente due articoli: l'articolo 1 del citato regolamento procede semplicemente, in conformità al suo allegato, alla modifica dell'allegato III del regolamento n. 314/2004 e l'articolo 2 del medesimo regolamento precisa la data di entrata in vigore dello stesso.

55 Si deve altresì tener conto delle disposizioni della posizione comune 2004/161 e della decisione 2007/235, riassunte rispettivamente ai precedenti punti 2 e 8, che fanno parte del contesto dell'adozione dei regolamenti nn. 314/2004 e 412/2007 e che sono state pubblicate nella Gazzetta ufficiale.

56 A tal proposito occorre rammentare altresì il tenore letterale dei considerando 2, 6 e 7 della posizione comune 2004/161, che sono così formulati:

«(2) Con la posizione comune 2002/145/PESC il Consiglio ha altresì imposto un divieto di viaggio e il congelamento dei fondi nei confronti del governo dello Zimbabwe e delle persone ampiamente responsabili di serie violazioni dei diritti umani e della libertà di opinione, di associazione e di riunione pacifica.

(...)

(6) Alla luce dell'invariata degradazione della situazione dei diritti umani nello Zimbabwe, le misure restrittive adottate dall'Unione (...) dovrebbero essere prorogate (...)

(7) L'obiettivo di tali misure restrittive è incoraggiare le persone in questione a respingere politiche che conducono alla soppressione dei diritti umani, della libertà di espressione e del buon governo».

57 Emerge chiaramente dal combinato disposto dei considerando e delle disposizioni citate che, adottando l'articolo 6 del regolamento n. 314/2004, il Consiglio intendeva congelare i beni dei «membri del governo dello Zimbabwe», i cui nomi erano indicati nell'allegato III del citato regolamento, tenuto conto della loro sola qualità di membri del governo di tale Stato. Depone in tal senso, segnatamente, il riferimento, effettuato nel considerando 2 e nell'articolo 5, paragrafo 1, della posizione comune 2004/161, a due distinte categorie di persone destinatarie di una misura di congelamento dei beni, vale a dire, per un verso, i membri del governo dello Zimbabwe e, per altro verso, le «persone ampiamente responsabili di serie violazioni dei diritti umani e della libertà di opinione, di associazione e di riunione pacifica».

58 La modifica della menzione relativa al primo ricorrente nell'allegato della posizione comune 2004/161 e [nell'allegato III] del regolamento n. 314/2004, effettuata rispettivamente dalla decisione 2007/455 e dal regolamento n. 777/2007 (v. precedenti punti 10 e 12), non può portare a concludere diversamente.

Infatti, l'inciso «come tale» del paragrafo aggiunto a tale menzione indica che, per quanto riguarda il primo ricorrente, è la semplice qualità di membro di un governo coinvolto in attività che costituiscono una minaccia per la democrazia, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto ad averne giustificato la sottoposizione alle misure di cui alla citata posizione comune. In altri termini, si trattava evidentemente di una semplice precisazione e non di una modifica di tale giustificazione.

59 Non possono condurre a una diversa conclusione neppure gli argomenti in senso contrario dedotti dai ricorrenti.

60 In primo luogo, essi si riferiscono al considerando 2 del regolamento n. 314/2004, che così recita:

«Il Consiglio continua a ritenere che il governo dello Zimbabwe stia ancora perpetrando gravi violazioni dei diritti umani. Pertanto, il Consiglio ritiene necessario mantenere le misure restrittive nei confronti del governo dello Zimbabwe e dei principali responsabili di tali violazioni fino a quando queste ultime non cesseranno».

61 Ad avviso dei ricorrenti tale riferimento è conforme al contesto del citato regolamento, tenuto conto altresì del riferimento, svolto al considerando 3 della posizione comune 2004/161, ad un'altra posizione comune adottata precedentemente che «esten[de] (...) [le] misure restrittive [adottate dalla posizione comune 2002/145] ad altri soggetti ampiamente responsabili delle violazioni» menzionate al considerando 2 della posizione comune 2004/161.

62 L'argomento che i ricorrenti si sforzano di trarre dai considerando sopra citati non può essere accolto. Il riferimento effettuato al considerando 2 del regolamento n. 314/2004 alla circostanza che, ad avviso del Consiglio, il governo dello Zimbabwe perpetra gravi violazioni dei diritti umani non significa che il Consiglio contestasse individualmente a ciascun membro di tale governo specifiche violazioni dei diritti dell'uomo, di cui tale membro sarebbe stato personalmente responsabile. Un siffatto riferimento è perfettamente compatibile con una decisione di imporre a tutti i membri del governo in questione un congelamento dei loro beni, in forza della loro semplice qualità di membri di un governo, responsabile, in quanto tale, di aver violato i diritti dell'uomo.

63 Tale lettura del considerando in esame risulta confermata dalla sua seconda frase, che distingue chiaramente tra «il governo dello Zimbabwe» e i «principali responsabili di tali violazioni», il che equivale, in altri termini, a riprendere la distinzione già esaminata al precedente punto 57.

64 Inoltre, il considerando 3 della posizione comune 2004/161, del pari invocato dai ricorrenti, è privo di rilevanza in quanto consiste in un semplice richiamo del contenuto di un'altra posizione comune che ha modificato la posizione comune 2002/145. Occorre rammentare a tal proposito che il periodo di vigenza di quest'ultima posizione comune è venuto meno il 20 febbraio 2004 e che essa è stata sostituita dalla posizione comune 2004/161.

65 In secondo luogo, i ricorrenti fanno riferimento all'articolo 4, paragrafo 1, della posizione comune 2004/161 (v. precedente punto 2). Essi asseriscono che la sola qualità di viceministro del primo ricorrente non dimostra la sua implicazione in attività che costituiscono una seria minaccia per la democrazia, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto nello Zimbabwe.

66 Tale argomento dev'essere parimenti respinto. L'articolo 4, paragrafo 1, della posizione comune 2004/161 riguarda il divieto, per le persone fisiche elencate nell'allegato della citata posizione comune, di entrare o di transitare nel territorio degli Stati membri. Si tratta, come emerge dal precedente punto 44, di una misura che spettava agli stessi Stati membri assumere. Il regolamento n. 314/2004 non contiene alcuna disposizione in tal senso. Ne consegue che, anche a voler ammettere che il divieto sancito dall'articolo 4 della citata posizione comune non sia stato imposto alle persone interessate, tra cui il primo ricorrente, in ragione della loro sola qualità di membri del governo dello Zimbabwe, questa sola circostanza è irrilevante per i motivi dell'imposizione, alle stesse persone, di un

congelamento dei loro beni. Infatti, l'articolo 5, paragrafo 1, della stessa posizione comune, relativo al congelamento dei beni, il cui tenore letterale è richiamato al precedente punto 2, non contiene alcun riferimento alle attività dei membri del governo dello Zimbabwe, analogo a quello di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della stessa posizione comune.

- 67 In terzo luogo, i ricorrenti si riferiscono, per un verso, al fatto che, in occasione della cancellazione del suo nome dall'allegato III del regolamento n. 314/2004 (v. precedente punto 12), il primo ricorrente era sempre viceministro e che ha continuato ad esercitare tale funzione anche successivamente alla cancellazione stessa e, per altro verso al fatto che a taluni altri ministri o viceministri, membri del governo dello Zimbabwe nominati nel febbraio 2009, non è stato imposto alcun analogo congelamento dei beni. Ne consegue, ad avviso dei ricorrenti, che la carica di viceministro occupata dal primo tra essi non era, di per sé stessa, sufficiente a giustificare l'inclusione del suo nome nell'elenco delle persone sottoposte al congelamento dei beni imposto dal regolamento n. 314/2004.
- 68 Si deve rilevare a tal proposito che è pacifico tra le parti che, successivamente all'iscrizione del nome del primo ricorrente nell'elenco delle persone sottoposte al congelamento dei beni imposto dal regolamento n. 314/2004, la situazione politica nello Zimbabwe ha conosciuto un'importante evoluzione con la sottoscrizione, il 15 settembre 2008, del Global Political Agreement (accordo politico globale, in prosieguo: il «GPA») tra il partito al governo, Zanu PF, da un lato, e le due formazioni del partito di opposizione, MDC, dall'altro. Il GPA prevedeva, segnatamente, la nomina del sig. Morgan Tsvangirai, capofila del MDC, alla carica di primo Ministro nonché la nomina di un nuovo governo, composto da due vice primi ministri, proposti dalle due formazioni del MDC, 31 ministri, di cui quindici proposti dallo Zanu PF e sedici proposti dalle due formazioni del MDC, oltre che da quindici viceministri, di cui otto proposti dallo Zanu PF e sette proposti dalle due formazioni del MDC. La nomina di tale nuovo governo è infine intervenuta nel febbraio 2009.
- 69 Alla luce di questo importante sviluppo, non può trarsi alcun argomento dalla mancata inclusione del nome dei Ministri nominati quali membri del governo dello Zimbabwe a seguito del GPA nell'elenco delle persone soggette al congelamento dei beni previsto dal regolamento n. 314/2004, per affermare, come fanno i ricorrenti, che, nel 2007, quando al primo ricorrente è stato imposto un siffatto congelamento, il Consiglio non intendeva congelare i suoi beni per il solo motivo che egli era membro del governo dello Zimbabwe. Tale considerazione lascia impregiudicato l'esame, da svolgersi nel prosieguo, della legittimità tanto della decisione di congelare i beni del primo ricorrente, quanto della decisione di non revocare nei suoi confronti tale misura nel febbraio 2009. Si tratta, in tal caso, di questioni distinte rispetto all'individuazione dei motivi che hanno giustificato l'inclusione del nome del primo ricorrente nell'elenco delle persone sottoposte al congelamento dei beni in applicazione del regolamento n. 314/2004.
- 70 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve concludere che al primo ricorrente è stato imposto un congelamento dei beni per la sola ragione attinente alla sua qualità di viceministro. Tale conclusione consente di respingere fin da subito, in quanto infondata, la censura dei ricorrenti basata sulla violazione dell'obbligo di motivazione. Infatti, poiché, come emerge dalle considerazioni sopra svolte, il regolamento n. 314/2004 indica chiaramente che il Consiglio intendeva congelare i beni dei membri del governo dello Zimbabwe e poiché l'allegato III del medesimo regolamento, come modificato dal regolamento n. 412/2007, menziona la qualità di viceministro del primo ricorrente, deve concludersi che esso contiene una sufficiente esposizione dei motivi che hanno giustificato il congelamento dei beni di quest'ultimo.
- 71 La questione se il Consiglio abbia giustamente ritenuto che tale qualità del primo ricorrente fosse sufficiente a giustificare, di per sé stessa, il congelamento dei suoi beni non riguarda l'osservanza dell'obbligo di motivazione, bensì la fondatezza della motivazione stessa, che verte sulla legittimità nel merito dell'atto controverso (sentenze della Corte del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Racc. pag. I-1719, punto 67, e del 22 marzo 2001, Francia/Commissione, C-17/99,

Racc. pag. I-2481, punto 35). È questa la questione da esaminarsi nel prosieguo, il che richiede di procedere all'esame delle censure dei ricorrenti basate su un errore manifesto di valutazione e su uno sviamento di potere.

Sulle censure basate su un errore manifesto di valutazione e su uno sviamento di potere

- 72 Il Tribunale ha già stabilito, nella sua sentenza del 14 ottobre 2009, *Bank Melli Iran/Consiglio* (T-390/08, Racc. pag. II-3967, punto 36), che, per quanto riguardava le norme generali che definivano le modalità di attuazione delle misure restrittive, il Consiglio disponeva di un ampio potere discrezionale in merito agli elementi da prendere in considerazione per adottare misure aventi ad oggetto sanzioni economiche e finanziarie sulla base degli articoli 60 CE e 301 CE, conformemente ad una posizione comune adottata in base alla politica estera e di sicurezza comune (PESC). Poiché il giudice comunitario non può, in particolare, sostituire la sua valutazione delle prove, dei fatti e delle circostanze che giustificano l'adozione di tali misure a quella svolta dal Consiglio, il controllo esercitato dal Tribunale dev'essere limitato alla verifica del rispetto delle regole del procedimento e della motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti, nonché dell'assenza di un manifesto errore di valutazione dei fatti e di sviamento di potere. Tale controllo ristretto si applica, in particolare, alla valutazione delle considerazioni di opportunità sulle quali sono fondate decisioni siffatte.
- 73 Si deve tuttavia tener conto, anche in questo contesto, della giurisprudenza relativa alla nozione di paese terzo, ai sensi degli articoli 60 CE e 301 CE, citata al precedente punto 52. Ne consegue che, nell'esercizio del suo ampio potere discrezionale in materia, il Consiglio, quando intenda adottare, sulla base di tali articoli, misure restrittive nei confronti dei dirigenti di un tale paese e delle persone ed entità associate a tali dirigenti o da essi direttamente o indirettamente controllate, può certamente definire in maniera più o meno ampia la cerchia dei dirigenti e dei loro associati cui andranno applicate le misure da adottare, tuttavia non può estendere l'ambito di applicazione delle misure stesse a persone o ad entità non riconducibili né all'una né all'altra delle categorie sopra indicate (v., in tal senso, sentenza *Tay Za/Consiglio*, punto 52 supra, punto 63).
- 74 Peraltro, nel caso in cui il Consiglio definisca in termini astratti i criteri atti a giustificare l'iscrizione del nome di una persona o di un'entità nell'elenco dei nomi delle persone o delle entità destinatarie di misure restrittive adottate in base ai due articoli sopra citati, spetta al Tribunale verificare, tenuto conto dei motivi dedotti dalla persona o dall'entità interessata o, eventualmente, rilevati d'ufficio, se il suo caso corrisponda ai criteri astratti definiti dal Consiglio. Tale controllo si estende alla valutazione dei fatti e delle circostanze addotti per giustificare l'iscrizione del nome della persona o dell'entità di cui trattasi nell'elenco dei nomi di coloro che sono oggetto di misure restrittive, nonché alla verifica degli elementi di prova e di informazione su cui è fondata tale valutazione. Il Tribunale deve anche accertarsi del rispetto dei diritti della difesa e del requisito della motivazione al riguardo, nonché, eventualmente, della fondatezza delle ragioni imperative eccezionalmente fatte valere dal Consiglio per sottrarsi (v., in tal senso, sentenza *Bank Melli Iran/Consiglio*, punto 72 supra, punto 37).
- 75 Nella fattispecie, è pacifico tra le parti che il primo ricorrente era, all'epoca dell'iscrizione del suo nome nell'allegato III del regolamento n. 314/2004, viceministro nello Zimbabwe e che ha mantenuto tale qualità per tutto il periodo in cui il suo nome compariva in tale allegato.
- 76 I ricorrenti affermano che occorre «stabilire in che limiti un viceministro disponga di un potere esecutivo» e formulano varie considerazioni per dimostrare che l'autorità del primo ricorrente era «strettamente limitata alle responsabilità di cui al suo portafoglio» e che non esisteva alcun «nesso tra le cariche ministeriali del [primo ricorrente] e le restrizioni ai diritti dell'uomo, allo Stato di diritto o alla democrazia».

- 77 Orbene, il Tribunale ritiene che un viceministro faccia parte dei «dirigenti» di un paese terzo, nella fattispecie dello Zimbabwe, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 52 e dei «membri del governo» di tale paese, ai sensi della posizione comune 2004/161 e del regolamento n. 314/2004. Di conseguenza, alle istituzioni dell'Unione non può essere contestato alcun errore di fatto per aver applicato al primo ricorrente la misura restrittiva di congelamento dei suoi beni a seguito della sua nomina a viceministro.
- 78 Pertanto, gli argomenti dei ricorrenti sintetizzati al precedente punto 76 possono essere esaminati solamente sotto il profilo di un eventuale errore manifesto di valutazione del Consiglio per aver previsto, in sede di adozione del regolamento n. 314/2004, una misura restrittiva consistente in un congelamento dei beni nei confronti di tutti i membri del governo dello Zimbabwe, senza distinguere tra quelli le cui attività o competenze presentavano un nesso con le gravi violazioni dei diritti dell'uomo in tale paese, constatate dal Consiglio (v. considerando 1 del regolamento n. 314/2004) e quelli per i quali un siffatto nesso non poteva essere dimostrato.
- 79 Va rilevato a tal proposito che erroneamente i ricorrenti affermano che la presente causa «non riguarda un'asserita illegittimità nella formulazione delle norme» che disciplinano l'iscrizione del nome di una persona nell'elenco delle persone sottoposte ad un congelamento dei beni, bensì l'applicazione delle norme stesse. Infatti, come rilevato al precedente punto 77, tenuto conto del criterio accolto nella fattispecie, vertente sulla semplice qualità di membro del governo dello Zimbabwe dell'interessato, le norme rilevanti sono state correttamente applicate nella fattispecie.
- 80 Quanto alla questione se il Consiglio sia incorso in un errore manifesto di valutazione nella formulazione di tali norme, il Tribunale ritiene, tenuto conto, per un verso, dell'obiettivo del congelamento dei beni controverso, consistente nell'«incoraggiare le persone in questione a respingere politiche che conducono alla soppressione dei diritti umani, della libertà di espressione e del buon governo» (considerando 7 della posizione comune 2004/161, v. precedente punto 56) e, per altro verso, dell'ampio potere discrezionale del Consiglio in materia (v. precedente punto 72), che al Consiglio non possa essere addebitato un errore siffatto.
- 81 I ricorrenti sostengono che l'impegno di un individuo nei meccanismi democratici del proprio paese, ove la democrazia funziona in maniera imperfetta e in presenza di gravi violazioni dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto, non può giustificare l'adozione di misure restrittive nei suoi confronti. L'opposta tesi screditerebbe la democrazia.
- 82 Tale argomento non può essere accolto. Come risulta dai considerando e dalle disposizioni citate ai precedenti punti da 1 a 8, al momento in cui è stata istituita dal regolamento n. 314/2004 la controversa misura di congelamento dei beni, nonché al momento dell'iscrizione, nel 2007, del nome del primo ricorrente nell'elenco delle persone sottoposte a tale misura, il Consiglio riteneva che il governo dello Zimbabwe fosse responsabile di gravi violazioni dei diritti dell'uomo in tale paese. Alla luce di tale considerazione, che i ricorrenti non mirano a confutare, il Consiglio poteva ritenere, senza incorrere in alcun errore manifesto di valutazione, che una persona interessata ai «meccanismi democratici del proprio paese» non dovesse divenire membro di un siffatto governo prima che quest'ultimo, o un governo sostitutivo, rifiutasse le politiche che conducevano alla soppressione dei diritti umani, della libertà di espressione e del buon governo.
- 83 I ricorrenti asseriscono inoltre che la nozione di «sanzioni mirate», cui sarebbe riconducibile il controverso congelamento dei beni, richiede necessariamente di prendere in considerazione le attività individuali delle persone interessate. A loro avviso, l'obiettivo di tali sanzioni è quello di indentificare i responsabili delle violazioni dei diritti dell'uomo di cui trattasi.
- 84 I ricorrenti si riferiscono inoltre al documento 15114/05 del Consiglio, del 2 dicembre 2005, dal titolo «Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE», del quale hanno allegato una copia al ricorso.

85 Essi invocano in particolare il paragrafo 14 del citato documento, il quale, sotto il titolo «Misure mirate», rileva quanto segue:

«Le misure adottate dovrebbero essere dirette contro coloro che sono identificati come responsabili delle politiche o delle azioni che hanno indotto l'UE ad imporre dette misure restrittive. Tali misure mirate sono più efficaci delle misure indiscriminate e riducono al minimo le conseguenze negative per chi non è responsabile di tali politiche ed azioni».

86 Va rilevato a tal proposito che gli articoli 60 CE e 301 CE hanno ad oggetto, in base al loro stesso tenore letterale, i paesi terzi. In un simile contesto, si parla di «sanzioni mirate» quando le misure restrittive adottate sulla base di tali due articoli non riguardano l'insieme del paese interessato e delle persone che vi risiedono o che ne posseggono la cittadinanza, bensì unicamente le persone identificate come responsabili delle politiche o delle azioni che si pongono all'origine dell'applicazione delle misure stesse. Ciò corrisponde esattamente a quanto rilevato, peraltro, dal paragrafo 14 del documento 15114/05 del Consiglio, invocato dai ricorrenti.

87 La questione essenziale che si pone è unicamente quella dell'identificazione dei responsabili in questione, cui possono essere applicate sanzioni mirate. Orbene, emerge dalla giurisprudenza della Corte che i dirigenti di un paese terzo e le persone loro associate possono essere oggetto di sanzioni siffatte (v., in tal senso, sentenza *Tay Za/Consiglio*, punto 52 supra, punto 68). In altri termini, secondo tale giurisprudenza, si presume che detti dirigenti e le persone a questi associate siano responsabili delle politiche o delle azioni all'origine delle misure restrittive in questione, a prescindere dalla loro implicazione personale nell'attuazione delle citate politiche ed azioni. Tale conclusione si impone con maggior forza nel caso dei membri del governo di un paese terzo che, indipendentemente dalle loro competenze individuali in seno a tale governo, devono assumere la responsabilità collettiva della politica esercitata da tale governo e di tutte le azioni da questo condotte.

88 Ne consegue che gli argomenti dei ricorrenti relativi alle misure restrittive controverse, basati sul loro carattere di sanzioni mirate, nonché sul documento 15114/05 del Consiglio, devono essere respinti. Non è pertanto necessario interrogarsi in ordine alle implicazioni, ai fini della presente causa, del fatto che il documento 15114/05 del Consiglio è posteriore all'adozione del regolamento n. 314/2004.

89 Peraltro, alla luce di tutte le considerazioni che precedono, vanno respinti tutti gli argomenti dei ricorrenti basati sulle attività personali del primo ricorrente. Infatti, tutt'al più tali argomenti, anche a volerli supporre fondati, mirano a dimostrare che il primo ricorrente non era personalmente coinvolto nelle politiche e nelle azioni del governo dello Zimbabwe oggetto delle misure controverse e che egli ha esercitato, tanto come soggetto privato quanto nella sua veste di Ministro, un'influenza positiva sul proprio paese. Simili circostanze non bastano a dimostrare che il Consiglio sia incorso in un errore manifesto di valutazione quando ha deciso di assoggettare tutti i membri del governo dello Zimbabwe ad un congelamento dei loro beni, senza distinguere tra quelli che erano personalmente implicati in violazioni dei diritti dell'uomo e quelli che non lo erano.

90 A tal proposito non sono neppure sufficienti le affermazioni dei ricorrenti secondo cui il primo ricorrente ha fornito il suo personale sostegno a taluni agricoltori bianchi minacciati di espulsione dalle loro terre.

91 Si deve osservare a tal proposito che gli elementi probatori richiamati in tal senso dai ricorrenti consistono in lettere e in dichiarazioni, in parte precedenti alla nomina a viceministro del primo ricorrente. Per quanto riguarda gli elementi recanti una data successiva a tale nomina, non emerge chiaramente dal loro contenuto se essi si riferiscano ad eventi precedenti o successivi alla nomina stessa.

- 92 In ogni caso, anche ammettendo sulla base degli elementi sopra citati, che, successivamente alla sua nomina a viceministro, il primo ricorrente abbia continuato a fornire il suo sostegno a taluni agricoltori bianchi minacciati di espulsione, quest'unica circostanza è manifestamente insufficiente a consentire di concludere che egli conducesse, in seno al governo dello Zimbabwe, una politica distinta, chiaramente orientata in senso contrario rispetto alle violazioni dei diritti dell'uomo di cui tale governo era responsabile, e volta a porre fine a tali violazioni. Orbene, solo in quest'ultima ipotesi potrebbe venire in rilievo un manifesto errore di valutazione del Consiglio, per aver omesso di operare una distinzione tra due correnti diverse in seno allo stesso governo, ma imponendo senza distinzione un provvedimento di congelamento dei beni a tutti i suoi membri.
- 93 Le considerazioni che precedono consentono di dichiarare infondate sia la censura dei ricorrenti basata su un errore manifesto di valutazione, sia quella basata su uno sviamento di potere, laddove hanno ad oggetto l'iscrizione del nome del primo ricorrente nell'elenco delle persone interessate dal congelamento di beni imposto dal regolamento n. 314/2004.
- 94 In particolare, quanto alla censura basata su uno sviamento di potere, si deve ricordare che un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulti essere stato adottato allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista per far fronte alle circostanze del caso di specie (v. sentenza *Bank Melli Iran/Consiglio*, punto 72 supra, punto 50, e giurisprudenza ivi citata).
- 95 Orbene, i ricorrenti non hanno dedotto argomenti né fornito elementi probatori per dimostrare che, imponendo ai membri del governo dello Zimbabwe un congelamento dei beni e inserendo il nome del primo ricorrente nell'elenco delle persone sottoposte a tale congelamento, il Consiglio e la Commissione perseguissero uno scopo diverso da quello di incoraggiare le persone in questione a respingere le politiche che conducevano alla soppressione, in tale paese, dei diritti umani, della libertà di espressione e del buon governo. Non può pertanto venire in rilievo, nel caso di specie, uno sviamento di potere (v., in tal senso, sentenza *Bank Melli Iran/Consiglio*, punto 72 supra, punto 50).
- 96 In realtà, gli argomenti dedotti dai ricorrenti nell'ambito dello sviluppo della loro censura basata su uno sviamento di potere mirano, in sostanza, a dimostrare un errore manifesto di valutazione. È in questa prospettiva che tali argomenti sono stati esaminati in precedenza e sono stati respinti.
- 97 Si deve poi esaminare il ricorso laddove ha ad oggetto, in particolare, la questione del mantenimento del nome del primo ricorrente nell'elenco dei nomi delle persone sottoposte a un congelamento dei loro beni. In concreto, si tratta di stabilire se il Consiglio e la Commissione non siano incorsi in un errore manifesto di valutazione per non aver proceduto alla cancellazione del nome del primo ricorrente dall'elenco stesso prima del 23 febbraio 2011. In questo contesto verrà altresì esaminata la censura dei ricorrenti basata su una violazione dei diritti della difesa del primo ricorrente, per la parte in cui essa ha ad oggetto tale specifica questione.

Sul mantenimento del nome del primo ricorrente nell'elenco dei nomi delle persone sottoposte al congelamento dei beni

- 98 I ricorrenti ricordano che la posizione comune 2004/161, che il regolamento n. 314/2004 mirava ad attuare, si applicava per un periodo iniziale di dodici mesi, che era «oggetto d'esame continuo» e che la sua vigenza è stata in seguito prorogata a più riprese (v. punti 3 e 4 supra). Ad avviso dei ricorrenti, benché il regolamento n. 314/2004 non abbia previsto alcuna data di scadenza, si trattava solo di una questione di «convenienza amministrativa», come emergerebbe dal paragrafo 31 del documento 15114/05 del Consiglio, e la necessità di un riesame costante e regolare troverebbe applicazione altresì con riferimento all'opportunità del mantenimento delle misure restrittive previste dal regolamento citato.

99 I ricorrenti aggiungono che, poiché i beni delle persone interessate erano già stati congelati, non risultava necessario alcun elemento di sorpresa e gli interessati, come, nella specie, il primo ricorrente, avrebbero potuto essere informati dei motivi e degli elementi probatori rilevanti che giustificavano il rinnovo, nei loro confronti, delle misure restrittive e disporre dell'occasione di chiedere il riesame della loro situazione. Orbene, tali persone, tra cui il primo ricorrente, non avrebbero beneficiato di una siffatta garanzia procedurale e non sarebbe neppure dimostrato che sia effettivamente intervenuto un riesame della loro situazione. I diritti della difesa del primo ricorrente sarebbero stati così totalmente ignorati nel periodo in cui egli era sottoposto alle misure restrittive controverse, il che sarebbe manifestamente illegittimo.

100 Nella fattispecie, non vi è dubbio alcuno quanto all'esistenza di un obbligo delle istituzioni dell'Unione di riesaminare regolarmente la situazione che aveva giustificato l'adozione delle misure restrittive controverse e l'opportunità della loro proroga, in particolare per quanto riguarda il primo ricorrente. Ciò è ancor più vero se si considera che tali misure implicavano una restrizione all'esercizio del diritto di proprietà delle persone interessate, restrizione che dev'essere oltretutto ritenuta considerevole, data la portata generale del congelamento dei beni controverso (v., in tal senso, sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, punto 52 supra, punto 358).

101 Per tale ragione la vigenza della posizione comune 2004/161 è stata inizialmente limitata ad un anno e richiedeva, per la sua proroga, una nuova decisione del Consiglio, necessariamente adottata all'esito di un riesame della situazione. Peraltro, come giustamente dedotto dai ricorrenti, il fatto che la vigenza del regolamento n. 314/2004 non fosse limitata nel tempo era giustificato da motivi di semplice convenienza amministrativa.

102 Il paragrafo 31 del documento 15114/05 del Consiglio recita a tal proposito:

«Anche laddove lo strumento giuridico PESC contenga una data di scadenza, la necessità di una data di scadenza nei regolamenti di attuazione di detto strumento non appare ovvia;

— dal momento che i regolamenti danno attuazione a un atto PESC, devono essere abrogati se lo strumento giuridico PESC cessa di essere applicabile (...). In una siffatta situazione i regolamenti possono essere abrogati con effetto retroattivo, ma è auspicabile che il periodo sia il più breve possibile.

— se un successivo strumento giuridico PESC rinnova le misure, la modifica della data di scadenza del regolamento o l'adozione di un nuovo regolamento contenente le stesse disposizioni giuridiche costituisce soltanto un onere amministrativo che andrebbe evitato. Soprattutto se le decisioni di rinnovo vengono prese all'ultimo minuto, può esserci un periodo durante il quale, in attesa della modifica o dell'adozione di un regolamento, le misure non sono applicabili (...).

È pertanto preferibile che il regolamento continui ad essere in vigore fino a quando viene abrogato».

103 Appare tuttavia ovvio che, benché la vigenza del regolamento n. 314/2004 non sia stata limitata nel tempo, se la vigenza della posizione comune 2004/161, che doveva essere attuata da tale regolamento, non fosse stata prorogata nella sua integralità ovvero solo con riferimento a talune delle persone che ne erano oggetto, il Consiglio e la Commissione avrebbero abrogato, nei confronti delle persone interessate, altresì il regolamento n. 314/2004. Ciò risulta infatti ammesso, quantomeno implicitamente, dal paragrafo 31 del documento 15114/05 del Consiglio, sopra citato.

104 Peraltro, nel suo controricorso il Consiglio non contesta l'esistenza di un obbligo di riesame regolare delle misure restrittive controverse, ma afferma che esse sono state effettivamente oggetto di un siffatto riesame, che non avrebbe tuttavia evidenziato ragioni tali da giustificare la loro abrogazione prima del 15 febbraio 2011 per quanto riguarda il primo ricorrente. Quanto alla Commissione, essa sottolinea come il suo ruolo si limitasse all'esecuzione degli atti adottati dal Consiglio.

- 105 Poiché i ricorrenti lamentano una violazione dei diritti della difesa del primo ricorrente nel contesto del riesame regolare delle misure controverse, si deve rammentare che risulta da una giurisprudenza costante che il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento a carico di una persona e che possa concludersi con un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione e dev'essere garantito anche se non vi è una normativa specifica riguardante il procedimento di cui trattasi (v. sentenze della Corte del 10 luglio 1986, Belgio/Commissione, 234/84, Racc. pag. 2263, punto 27, e del 9 novembre 2006, Commissione/De Bry, C-344/05 P, Racc. pag. I-10915, punto 37). Tale principio esige che la persona interessata sia stata posta in grado di manifestare efficacemente il proprio punto di vista riguardo agli elementi che potrebbero esserle addebitati nell'atto che interverrà (sentenza Commissione/De Bry, citata, punto 38).
- 106 Tuttavia, nell'ambito di un ricorso d'annullamento, emerge da una giurisprudenza altrettanto costante che, perché una tale violazione dei diritti della difesa comporti l'annullamento dell'atto in questione, occorre che, in mancanza di tale irregolarità, il procedimento potesse condurre ad un risultato differente (sentenza della Corte del 21 marzo 1990, Belgio/Commissione, C-142/87, Racc. pag. I-959, punto 48, e ordinanza della Corte del 18 ottobre 2001, Kish Glass/Commissione, C-241/00 P, Racc. pag. I-7759, punto 36).
- 107 In un caso quale quello della fattispecie, in cui il ricorrente mira, mediante un ricorso per risarcimento danni, al risarcimento del danno che lamenta di aver subito per l'adozione di un atto o la proroga della sua validità, in violazione dei suoi diritti della difesa, e in cui tale ricorrente non ha proposto alcun ricorso d'annullamento avverso l'atto in questione, risulta logicamente sia dalla giurisprudenza citata al precedente punto 106, sia dalle considerazioni relative alla necessità della sussistenza di un nesso di causalità tra l'asserita illiceità e il danno lamentato (v. precedente punto 24), che la semplice deduzione di una presunta violazione dei suoi diritti della difesa non è sufficiente a dimostrare la fondatezza del suo ricorso per risarcimento. Resta inoltre da chiarire quali siano gli argomenti e gli elementi che l'interessato avrebbe fatto valere qualora i suoi diritti della difesa fossero stati rispettati e da dimostrare, eventualmente, che tali argomenti ed elementi avrebbero potuto portare, nel suo caso, ad un risultato differente, vale a dire, nella fattispecie e per quanto riguarda il primo ricorrente, al mancato rinnovo nei suoi confronti della misura restrittiva controversa di congelamento dei suoi beni.
- 108 Orbene, è giocoforza rilevare che, nella fattispecie, i ricorrenti non hanno rispettato tale requisito. Così, essi non spiegano nei loro atti quali argomenti ed elementi probatori il primo ricorrente avrebbe potuto dedurre se fosse stato sentito preliminarmente a ciascun rinnovo annuale della validità della posizione comune 2004/161, né spiegano come tali argomenti ed elementi avrebbero potuto condurre, per quanto lo riguarda, ad un risultato differente, vale a dire la cancellazione, in una data precedente al 15 febbraio 2011, del suo nome dall'elenco dei nomi delle persone sottoposte ad un congelamento dei loro beni.
- 109 Di conseguenza, senza che vi sia necessità di stabilire se, come sostenuto dai ricorrenti, il Consiglio fosse tenuto a sentire il primo ricorrente preliminarmente a ciascun rinnovo annuale della validità della posizione comune 2004/161 nella parte in cui essa lo riguardava, deve respingersi in quanto infondata la censura basata sulla violazione dei diritti della difesa del primo ricorrente in occasione del rinnovo delle misure restrittive di cui trattasi.
- 110 Rimane poi da esaminare la questione se le istituzioni dell'Unione siano incorse in un errore manifesto di valutazione per non aver cancellato anteriormente al 15 febbraio 2011 il nome del primo ricorrente dall'elenco delle persone sottoposte ad un congelamento dei loro beni in conformità al regolamento n. 314/2004, recante attuazione della posizione comune 2004/161.
- 111 Si deve rilevare che l'unico elemento citato nell'argomentazione dei ricorrenti che poteva risultare pertinente a tal fine è il fatto che nessuno dei nuovi membri del governo dello Zimbabwe, nominati nel febbraio 2009, è stato sottoposto ad un congelamento dei beni analogo a quello cui è stato sottoposto il primo ricorrente fino al 15 febbraio 2011. Va quindi stabilito se le istituzioni dell'Unione

siano incorse in un errore manifesto di valutazione per non aver deciso di cancellare il nome del primo ricorrente dall'elenco dei nomi delle persone sottoposte a un congelamento dei loro beni quando hanno stabilito di non inserire in tale elenco i nomi dei membri del governo dello Zimbabwe entrati in funzione nel febbraio 2009. Più in generale, occorre stabilire se il mantenimento del nome del primo ricorrente in tale elenco nei due anni successivi a tale sviluppo derivi da un manifesto errore di valutazione.

- 112 Nella fattispecie, deve ammettersi che nel febbraio 2009 la scelta del Consiglio di non estendere le misure restrittive di cui alla posizione comune 2004/161 ai nuovi membri del governo dello Zimbabwe, entrati in funzione a seguito del GPA, rappresenta un'importante modifica della sua posizione. Fino a tale sviluppo, la posizione del Consiglio sembra essere stata quella secondo cui ogni membro del governo dello Zimbabwe doveva essere assoggettato a misure restrittive, tra cui segnatamente il congelamento dei beni, per il solo motivo di essere membro di un governo responsabile di gravi violazioni dei diritti dell'uomo (v. altresì il precedente punto 57). Con tutta evidenza, tale posizione non era più attuale a partire dal febbraio 2009 in quanto tutti i nuovi membri del governo dello Zimbabwe, ivi compresi quelli proposti dal partito Zanu-PF, che era solo al potere anteriormente al GPA, non sono stati sottoposti ad un congelamento dei loro beni.
- 113 Il Consiglio sostiene a tal proposito che, a seguito della stipula del GPA e della nomina dei nuovi membri del governo nel febbraio 2009, «è stata assunta la decisione di non cancellare dall'elenco [delle persone sottoposte a misure restrittive né il primo ricorrente] né alcun membro del governo ivi indicato prima di aver ottenuto maggiori garanzie in ordine all'atteggiamento dei membri del governo già costituito nei confronti della coalizione» emersa dal GPA.
- 114 Da parte loro, i ricorrenti si lamentano anzitutto del fatto che il Consiglio non abbia comunicato loro, nonostante numerose richieste da essi formulate, quella che essi considerano la «decisione» menzionata dal Consiglio nella sua argomentazione sopra sintetizzata. Essi invocano inoltre taluni estratti del documento PESC/00028/11, del 18 gennaio 2011, del Servizio europeo per l'azione esterna, che avrebbero ottenuto a seguito di una domanda di accesso ai documenti. Tale documento menziona il nome del primo ricorrente tra quelli degli «alti funzionari e politici che sono moderati e che sono stati considerati come non direttamente collegati alle violazioni dei diritti dell'uomo», e propone che sia cancellato dall'elenco dei nomi delle persone sottoposte a misure restrittive. Secondo i ricorrenti, è a seguito di tale valutazione che il nome del primo ricorrente è stato cancellato dall'elenco di cui trattasi.
- 115 I ricorrenti affermano peraltro che, quando il primo ricorrente ha «semplicemente affermato», in una lettera dei suoi avvocati al Consiglio, di essere «un uomo d'affari di buona fede e un fervente patrocinatore dei diritti umani», il suo nome è stato immediatamente rimosso dall'elenco contenente il nome delle persone sottoposte a misure restrittive.
- 116 Si deve anzitutto rilevare che i ricorrenti compiono un'erronea lettura dell'argomentazione del Consiglio, quando si lamentano di non aver ricevuto alcuna comunicazione della «decisione» di non cancellare il nome del primo ricorrente dall'elenco dei nomi delle persone sottoposte a un congelamento dei loro beni. Risulta evidente che, riferendosi a una siffatta «decisione», il Consiglio intende la scelta da esso operata in occasione del rinnovo, nel 2009 e nel 2010, del periodo di vigenza della posizione comune 2004/161, di mantenere in vigore il congelamento dei beni dei membri del governo dello Zimbabwe nominati precedentemente al GPA e alla modifica della composizione di tale governo intervenuta nel febbraio 2009. Orbene, i motivi di tale scelta emergono dalla posizione comune 2009/68 e dalla decisione 2010/92, che hanno prorogato rispettivamente fino al 20 febbraio 2010 e al 20 febbraio 2011 il periodo di vigenza della posizione comune 2004/161.

- 117 Così, il considerando 3 della posizione comune 2009/68, che è precedente alla modifica, nel febbraio 2009, della composizione del governo dello Zimbabwe, è così formulato:
- «In considerazione della situazione dello Zimbabwe, alla luce, in particolare, delle violenze organizzate e perpetrate dalle autorità dello Zimbabwe e del persistere del blocco nell'attuazione [del GPA], la posizione comune 2004/161/PESC dovrebbe essere prorogata per un ulteriore periodo di dodici mesi».
- 118 La posizione comune 2009/68 ha inoltre sostituito l'allegato della posizione comune 2004/161 con un nuovo allegato, allo scopo di aggiungervi i nomi di talune persone. La menzione relativa al primo ricorrente non è stata modificata.
- 119 I considerando 3 e 4 della decisione 2010/92 sono formulati nel modo seguente:
- «(3) Tenuto conto della situazione nello Zimbabwe, in particolare della mancanza di progressi nell'attuazione [del GPA], è opportuno prorogare le misure restrittive previste dalla posizione comune 2004/161/PESC per un ulteriore periodo di dodici mesi.
- (4) Tuttavia, non esiste più alcun motivo per mantenere talune persone ed entità nell'elenco delle persone, delle entità e degli organismi a cui si applica la posizione comune 2004/161/PESC. È opportuno modificare di conseguenza l'elenco di cui all'allegato della posizione comune 2004/161/PESC».
- 120 Emerge inoltre dall'allegato di quest'ultima decisione che i nomi di sei persone fisiche sono stati cancellati dall'elenco dei nomi delle persone sottoposte a misure restrittive, allegato alla posizione comune 2004/161. Solo una di tali sei persone, nella fattispecie il sig. Joseph Msika, era membro del governo dello Zimbabwe (vicepresidente). Tuttavia, la cancellazione del suo nome dall'elenco in parola derivava con tutta evidenza dal fatto che, come confermato dalle parti in risposta ad un quesito del Tribunale in sede di udienza, questi era deceduto il 4 agosto 2009.
- 121 Risulta pertanto che il Consiglio ha ritenuto, sia in occasione dell'adozione della posizione comune 2009/68, sia in occasione dell'adozione della decisione 2010/92, che non vi fossero stati sufficienti progressi nell'attuazione del GPA e che, allo scopo di mantenere la pressione sulle forze politiche dello Zimbabwe che erano sole al potere prima della stipula del GPA, si dovevano mantenere in vigore le misure restrittive istituite nei confronti dei membri del governo di tale paese che erano già in carica al momento della stipulazione del GPA.
- 122 Si deve necessariamente rilevare che i ricorrenti non hanno dedotto alcun elemento concreto atto a dimostrare che tale valutazione fosse viziata da un errore manifesto. Al contrario, il fatto che la nomina dei ministri proposti dal partito d'opposizione MDC, prevista dal GPA stipulato nel settembre 2008, sia intervenuta solo con vari mesi di ritardo, nel febbraio 2009, tende piuttosto a confermare la valutazione svolta dal Consiglio.
- 123 La valutazione che emerge dal documento PESC/00028/11 del Servizio europeo per l'azione esterna (v. precedente punto 114), secondo cui il primo ricorrente faceva parte dei politici «moderati» e non era stato «direttamente» collegato a violazioni dei diritti dell'uomo, non è sufficiente a dimostrare un errore siffatto. Certamente, alla luce di tale elemento, può concludersi che il 15 febbraio 2011, in sede di adozione della decisione 2011/101 che ha avuto la conseguenza di porre fine alle misure restrittive imposte al primo ricorrente, il Consiglio ha ritenuto che l'evoluzione recente della situazione nello Zimbabwe fosse stata sufficientemente positiva da giustificare l'abrogazione delle misure restrittive nei confronti di taluni «moderati», tra cui il primo ricorrente. Tuttavia, in mancanza di qualsivoglia elemento in senso contrario dedotto dai ricorrenti, non può ritenersi che il Consiglio sia incorso in un errore di valutazione per non aver deciso una siffatta abrogazione in una data precedente.

- <sup>124</sup> Dalle considerazioni suesposte emerge che la censura dei ricorrenti basata su un errore manifesto di valutazione non può essere accolta neppure per quanto concerne l'omissione del Consiglio di abrogare, nei confronti del primo ricorrente, la misura di congelamento dei suoi beni in una data precedente al 15 febbraio 2011. Tale censura deve essere pertanto integralmente respinta.
- <sup>125</sup> Poiché devono essere respinte tutte le censure, riassunte al precedente punto 49, dedotte dai ricorrenti per dimostrare l'illiceità del comportamento controverso del Consiglio e della Commissione, dovrà essere integralmente respinto anche il ricorso, in conformità alla giurisprudenza citata al precedente punto 24.

### **Sulle spese**

- <sup>126</sup> Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, primo comma, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio e la Commissione ne hanno fatto domanda, i ricorrenti, rimasti soccombenti, devono essere condannati alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Il sig. Aguy Clement Georgias, la Trinity Engineering (Private) Ltd e la Georgiadis Trucking (Private) Ltd supporteranno le proprie spese nonché quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione europea.**

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 settembre 2014.

Firme