



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 13 settembre 2018¹

Causa C-225/17 P

**Islamic Republic of Iran Shipping Lines
Hafize Darya Shipping Lines (HDSL)
Khazar Sea Shipping Lines Co.
IRISL Europe GmbH
IRISL Marine Services and Engineering Co.
Irano Misr Shipping Co.
Safirán Payam Darya Shipping Lines
Shipping Computer Services Co.
Soroush Sarzamin Asatir Ship Management
South Way Shipping Agency Co. Ltd
Valfajr 8th Shipping Line Co.
contro**

Consiglio dell'Unione europea

«Impugnazione – Misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran – Criteri per l'inserimento nell'elenco di persone ed entità i cui beni sono oggetto di congelamento – Eccezione di illegittimità – Ricevibilità – Piano d'azione congiunto globale – Effetti sulla persistenza dell'interesse ad agire – Base giuridica – Legittimo affidamento – Certezza del diritto – Ne bis in idem – Autorità di cosa giudicata – Diritto a un ricorso effettivo – Sviamento di potere – Diritti della difesa – Proporzionalità – Diritti fondamentali – Errore manifesto di valutazione»

1. La Repubblica islamica dell'Iran (in prosieguo: l'«Iran») è impegnata in un programma di attività nucleari sensibili in termini di proliferazione e di sistemi di lancio di armi nucleari (in prosieguo: il «programma di proliferazione nucleare»). Le Nazioni Unite e l'Unione europea hanno cercato di rispondere in vari modi alla minaccia che tale programma ha posto e continua a porre.

2. Con la presente impugnazione, le ricorrenti² chiedono l'annullamento della sentenza del Tribunale del 17 febbraio 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e a./Consiglio³, nella parte in cui tale giudice ha respinto, in quanto infondati, in primo luogo i ricorsi di annullamento proposti a norma dell'articolo 263 TFUE avverso due misure mediante le quali i loro nominativi sono stati inseriti negli

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Le ricorrenti sono la Islamic Republic of Iran Shipping Lines (in prosieguo: la «IRISL») e 10 altre entità (in prosieguo: le «10 società»). Fatta eccezione per la IRISL Europe GmbH, che è una società tedesca, si tratta di società iraniane. Tali società operano tutte nel settore del trasporto. I loro nominativi appaiono nella pagina iniziale delle presenti conclusioni, sicché non li riporterò in questa sede. Farò riferimento alla IRISL e alle 10 società, congiuntamente, come alle ricorrenti.

³ Sentenza del 17 febbraio 2017, T-14/14 e T-87/14, EU:T:2017:102 (in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

elenchi delle persone e delle entità i cui beni dovevano essere sottoposti a congelamento, nel contesto delle misure restrittive nei confronti dell'Iran⁴, e, in secondo luogo, l'eccezione di illegittimità che tali entità hanno sollevato, ai sensi dell'articolo 277 TFUE, contro due misure recanti i criteri generali per l'iscrizione di soggetti in tali elenchi⁵.

3. I motivi dedotti dalle ricorrenti sollevano importanti questioni istituzionali e costituzionali. In particolare, ci si interroga in merito alla discrezionalità di cui gode il Consiglio dell'Unione europea per quanto concerne misure restrittive applicate nei confronti di persone ed entità, nel momento in cui decide, a seguito dell'annullamento delle misure illegittime inizialmente adottate, di adeguare i criteri per l'applicazione di tali misure o di riassoggettare ad esse la medesima entità. Ci si chiede, inoltre, in quale misura i principi generali di diritto dell'Unione e la Carta dei diritti fondamentali limitino tale discrezionalità.

Diritto internazionale

Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

4. La proliferazione nucleare costituisce, indubbiamente, una delle più pericolose minacce del 21° secolo alla pace e alla sicurezza internazionali. Fin dall'inizio di questo millennio, risulta che l'Iran abbia tentato di sviluppare un programma di proliferazione nucleare, in violazione degli obblighi internazionali, in particolare del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari del 1968.

5. Il 23 dicembre 2006, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «Consiglio di sicurezza») ha adottato la risoluzione 1737 (2006), in cui ha espresso grave preoccupazione in relazione al programma di proliferazione nucleare sviluppato dall'Iran e ha cercato di esercitare pressioni su tale Stato per «contenere» tale programma e «sospendere» alcune delle sue componenti, al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionali⁶.

6. A tal fine, il Consiglio di sicurezza, al paragrafo 12 di tale risoluzione, ha stabilito che tutti gli Stati dovrebbero provvedere al congelamento di fondi, altre attività finanziarie e risorse economiche detenute o controllate da persone o entità riconosciute come coinvolte, direttamente associate o recanti sostegno al programma di proliferazione dell'Iran. Il congelamento dei beni dovrebbe applicarsi anche alle persone e alle entità che agiscono per conto o sotto la direzione delle persone e delle entità menzionate, nonché alle entità da esse detenute o controllate, anche con mezzi illeciti.

7. Il 24 marzo 2007, il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1747 (2007). Al paragrafo 5 di tale risoluzione si afferma che «l'Iran non deve fornire, vendere o trasferire, direttamente o indirettamente, a partire dal suo territorio e per il tramite dei suoi cittadini o mediante navi o aeromobili battenti bandiera iraniana, né armi né materiale connesso e che tutti gli Stati dovranno vietare l'acquisto di tali articoli presso l'Iran da parte dei loro cittadini, o mediante navi o aeromobili battenti bandiera di tali Stati, a prescindere dal fatto che tali articoli abbiano o meno origine nel territorio iraniano» (in prosieguo: l'«embargo sulle armi»).

4 Decisione 2013/685/PESC del Consiglio, del 26 novembre 2013, che modifica la decisione 2010/413/PESC concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran. (GU 2013, L 316, pag. 46) e regolamento di esecuzione (UE) n. 1203/2013 del Consiglio, del 26 novembre 2013, che attua il regolamento (UE) n. 267/2012 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU 2013, L 316, pag. 1). Mi riferirò a tali due misure, congiuntamente, come al «reinsediamento nell'elenco del 2013».

5 Decisione 2013/497/PESC del Consiglio, del 10 ottobre 2013, che modifica la decisione 2010/413/PESC concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU 2013, L 272, pag. 46) e regolamento (UE) n. 971/2013 del Consiglio, del 10 ottobre 2013, che modifica il regolamento (UE) n. 267/2012 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU 2013, L 272, pag. 1). Mi riferirò a tali misure, congiuntamente, come ai «criteri del 2013».

6 V. l'ottavo considerando e il paragrafo 2. Per una breve rassegna del diritto internazionale applicabile nel settore della proliferazione nucleare, v. sentenza del 28 novembre 2013, Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776 (in prosieguo: «Kala Naft»), punto 2 e seguenti.

8. Il 3 marzo 2008, il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 1803 (2008). Il paragrafo 11 ha esortato tutti gli Stati a ispezionare i carichi di aeromobili e navi, diretti in Iran o provenienti da tale paese, posseduti o gestiti dalla Iran Air Cargo o dalla IRISL, in presenza di ragionevoli motivi per ritenere che tali aeromobili o navi trasportassero beni vietati ai sensi di tale risoluzione o delle risoluzioni 1737 (2006) e 1747 (2007).

9. Con la risoluzione 1929 (2010), del 9 giugno 2010, il Consiglio di sicurezza ha introdotto una serie di misure supplementari per quanto riguarda l'IRISL. In particolare, i paragrafi da 14 a 22 di tale risoluzione hanno esteso le misure di congelamento dei beni di cui alla risoluzione 1737 (2006) alle «entità della [IRISL], specificate nell'allegato III e a qualsiasi persona o entità che agisce per loro conto o sotto la loro direzione, nonché alle entità da esse detenute o controllate, anche con mezzi illeciti, o che, secondo quanto accertato dal Consiglio di sicurezza o dal Comitato [delle sanzioni delle Nazioni Unite], hanno assistito persone o entità indicate nell'elusione di sanzioni o nella violazione delle disposizioni delle [sue] risoluzioni»⁷.

10. Nessuna delle ricorrenti è stata sottoposta a misure di congelamento dei beni adottate dal Consiglio di sicurezza.

11. Il 14 luglio 2015, rappresentanti della comunità internazionale hanno raggiunto un accordo con l'Iran per una soluzione a lungo termine concernente il suo programma di proliferazione nucleare (il piano d'azione congiunto globale, in prosieguo: il «PACG»). Uno degli elementi del PACG è rappresentato dalla sospensione delle sanzioni internazionali imposte all'Iran. Il 20 luglio 2015, il Consiglio di sicurezza ha approvato il PACG con la risoluzione 2231 (2015).

12. Ciascuna delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza è stata attuata, nell'Unione europea, mediante strumenti di diritto derivato.

Diritto dell'Unione

13. Il 17 giugno 2010, al fine di adempiere alla risoluzione 1929 (2010), il Consiglio europeo ha adottato una «Dichiarazione sull'Iran»⁸. Al paragrafo 4, ha invitato il Consiglio ad adottare misure di attuazione delle disposizioni contenute in tale risoluzione, nonché *misure di accompagnamento*, al fine di contribuire, attraverso negoziati, alla risoluzione di tutte le questioni aperte concernenti il programma di proliferazione nucleare iraniano. Tali misure dovevano concentrarsi su vari settori chiave dell'economia dell'Iran, fra cui il «settore dei trasporti iraniano, in particolare la [IRISL] e le sue filiali»⁹.

Prima iscrizione nell'elenco delle ricorrenti, nel 2010

14. Con la decisione 2010/413/PESC, del 26 luglio 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC (GU 2010, L 195, pag. 39), il Consiglio ha agito in base a tale dichiarazione e ha adottato misure restrittive supplementari. L'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), ha previsto l'obbligo di congelamento dei beni delle entità «direttamente associate o [che] danno il loro sostegno [al programma di proliferazione nucleare] dell'Iran», delle «entità che hanno assistito persone o entità indicate per eludere o violare le disposizioni [delle

7 Inoltre, il Consiglio di sicurezza ha autorizzato tutti gli Stati a sequestrare e smaltire i prodotti oggetto di divieti nell'ambito delle sue precedenti risoluzioni; ha proibito la prestazione di servizi di bunkeraggio alle navi di proprietà dell'Iran o da esso noleggiate; ha richiesto agli Stati di comunicare tutte le informazioni disponibili sui trasferimenti o le attività dell'IRISL che potevano essere intraprese al fine di eludere le sue risoluzioni; e ha richiesto agli Stati di esigere ai propri cittadini una condotta accorta nelle relazioni d'affari, in particolare con l'IRISL e qualsiasi entità collegata.

8 Allegato II alle conclusioni del Consiglio europeo della medesima data (numero del documento: EUCO 3/10).

9 Il corsivo è mio.

risoluzioni del Consiglio di sicurezza] 1737(2006), (...) 1747(2007), (...) 1803(2008) e (...) 1929 (2010)» e delle «entità (...) della IRISL o (...) entità da ess[a] possedute o controllate, o che agiscono per [suo] conto», individuate nell'allegato II. I nominativi delle ricorrenti erano riportati nell'elenco di cui all'allegato II.

15. L'inserimento del nominativo dell'IRISL nell'allegato II della decisione 2010/413 era basato sulle seguenti motivazioni: «[l]’IRISL è stata coinvolta nella spedizione via mare di carichi militari, compresi carichi proibiti, a partire dall'Iran. Tre episodi di questo tipo hanno implicato chiaramente violazioni segnalate al Comitato delle sanzioni all'Iran del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Dati i collegamenti dell'IRISL con la proliferazione, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha chiesto agli Stati di effettuare ispezioni sulle navi dell'IRISL qualora vi siano fondati motivi per ritenere che esse stiano trasportando merci proibite dalle [risoluzioni del Consiglio di sicurezza] 1803 e 1929». Le altre ricorrenti sono state iscritte nell'elenco in quanto società possedute o controllate dall'IRISL o che agivano per suo conto.

16. Lo stesso giorno, al fine di attribuire effetti erga omnes a tale decisione, il Consiglio ha adottato il regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2010, del 26 luglio 2010, che attua l'articolo 7, paragrafo 2 del regolamento n. 423/2007 (GU 2010, L 195, pag. 25), mediante il quale i nominativi delle ricorrenti sono stati iscritti nell'elenco di cui all'allegato V del regolamento (CE) n. 423/2007 del Consiglio, del 19 aprile 2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU 2007, L 103, pag. 1) (in prosieguo: l'«elenco del 2010»). In tal modo, i beni delle ricorrenti sono stati effettivamente congelati a partire dal 26 luglio 2010. I motivi dell'inserimento nell'elenco indicati dal Consiglio erano sostanzialmente gli stessi adottati ai fini dell'inserimento dei nominativi delle ricorrenti nell'allegato II della decisione 2010/413.

Primo procedimento dinanzi al Tribunale

17. Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 ottobre 2010, le ricorrenti¹⁰ hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione di iscrizione dei loro nominativi nell'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413 e all'allegato V del regolamento n. 423/2007.

18. Con sentenza del 16 settembre 2013, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e a./Consiglio¹¹, il Tribunale ha annullato l'allegato II della decisione del Consiglio 2010/413 e le misure correlate, nella parte in cui riguardavano le ricorrenti in quella causa, per tre motivi principali. In primo luogo, il Tribunale ha dichiarato che il Consiglio non aveva motivato in modo giuridicamente adeguato l'affermazione secondo cui, con la condotta contestata, l'IRISL aveva *assistito persone, entità o organismi dell'elenco a violare le disposizioni* della pertinente normativa dell'Unione e delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, come previsto dall'articolo 20, paragrafo 1, lettera b) della decisione 2010/413. In secondo luogo, il Consiglio non aveva dimostrato che, avendo trasportato, per tre volte, materiale militare in violazione del divieto previsto al paragrafo 5 della risoluzione 1747 (2007) del Consiglio di sicurezza, l'IRISL aveva *fornito un sostegno* alla proliferazione nucleare, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, lettera b) della decisione 2010/413 e dell'articolo 7, paragrafo 2 del regolamento n. 423/2007. In terzo luogo, anche se le ricorrenti diverse dall'IRISL erano effettivamente possedute o controllate da quest'ultima o avevano agito per suo conto, ciò non giustificava l'adozione e il mantenimento delle misure restrittive, in quanto l'IRISL non era stata legittimamente riconosciuta come fonte di sostegno alla proliferazione nucleare.

19. Il Tribunale ha mantenuto gli effetti delle misure annullate sino alla scadenza del termine per proporre ricorso contro la sentenza, vale a dire sino al 26 novembre 2013.

10 Le ricorrenti hanno agito unitamente ad altre sei ricorrenti che non sono parte del presente procedimento e che, pertanto, non menzionerò in questa sede.

11 Sentenza nella causa T-489/10, EU:T:2013:453 (in prosieguo: la «sentenza del Tribunale del 2013»).

Modifica del 2013 dei criteri per l'iscrizione nell'elenco

20. Con la decisione 2013/497/PESC del Consiglio, del 10 ottobre 2013, che modifica la decisione 2010/413 (GU 2013, L 272, pag. 46), il Consiglio ha esteso il campo di applicazione *ratione personae* delle misure di congelamento dei beni di cui all'articolo 20, paragrafo 1, lettera b) della decisione 2010/413, introducendo nuovi criteri. Tali criteri ne hanno ampliato il campo di applicazione, al fine di includere «persone e entità che hanno eluso o violato (...) le disposizioni [delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza] 1737(2006), (...) 1747(2007), (...)1803(2008) e (...)1929 (2010) ovvero della presente decisione», nonché «persone ed entità (...) che forniscono assicurazioni o altri servizi essenziali per (...) IRISL o (...) entità da ess[a] possedute o controllate o che agiscono per [suo] conto».

21. Al fine di attuare tali modifiche, il Consiglio, con il regolamento (UE) n. 971/2013, del 10 ottobre 2013, che modifica il regolamento n. 267/2012 (GU 2013, L 272, pag. 1)¹², ha modificato l'articolo 23, paragrafo 2, lettere b) ed e) di tale atto. A seguito della suddetta modifica, la disposizione ha previsto l'inserimento nell'allegato IX e il congelamento dei beni di persone, entità e organismi che sono stati riconosciuti come:

«b) persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che hanno aggirato o violato, o aiutato una persona, un'entità o un organismo dell'elenco ad aggirare o violare le disposizioni del presente regolamento, della decisione [2010/413] del Consiglio o dell[e] [risoluzioni del Consiglio di sicurezza] 1737 (2006), (...)1747 (2007), (...)1803 (2008) e (...)1929 (2010);

(...)

e) persone giuridiche, entità o organismi posseduti o controllati dall'[IRISL] oppure persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che agiscono per loro conto, oppure persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che forniscono assicurazioni o altri servizi essenziali all'IRISL o ad entità da essi possedute o controllate o che agiscono per loro conto».

Reinserimento nell'elenco delle ricorrenti nel 2013

22. Con lettera del 22 ottobre 2013, il Consiglio ha comunicato all'IRISL che la reputava coinvolta nell'invio, dall'Iran, di materiale connesso agli armamenti, in violazione del paragrafo 5 della risoluzione 1747 (2007) del Consiglio di sicurezza e che, pertanto, essa soddisfaceva il criterio di cui all'articolo 20, paragrafo 1, lettera b) della decisione 2010/413 e all'articolo 23, paragrafo 2, lettera b) del regolamento n. 267/2012, relativo alle persone e alle entità che hanno eluso o violato talune risoluzioni del Consiglio di sicurezza (in prosieguo: il «criterio relativo alla violazione delle risoluzioni»). Pertanto, il Consiglio comunicava all'IRISL la propria intenzione di inserirla nuovamente nell'elenco delle persone e delle entità soggette a misure restrittive di cui all'allegato II della decisione 2010/413 e all'allegato IX del regolamento n. 267/2012 (in prosieguo: gli «elenchi controversi»).

23. Con lettere datate 22 e 30 ottobre 2013, il Consiglio comunicava a ciascuna delle 10 società che, per varie ragioni, riteneva che anch'esse soddisfacessero i criteri di cui all'articolo 20, paragrafo 1, lettera b) della decisione 2010/413 e all'articolo 23, paragrafo 2, lettera e) del regolamento n. 267/2012 (in prosieguo: il «criterio relativo all'IRISL»). Pertanto, comunicava a tali 10 società la propria intenzione di inserire nuovamente i loro nominativi negli elenchi controversi.

¹² Il regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU 2012, L 88, pag. 1), ha abrogato il regolamento (UE) n. 961/2010 del Consiglio, del 25 ottobre 2010 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU 2010, L 281, pag. 1), che aveva a sua volta abrogato il regolamento n. 423/2007.

24. Con la decisione 2013/685/PESC del Consiglio, del 26 novembre 2013, che modifica la decisione 2010/413 (GU 2013, L 316, pag. 46), i nominativi delle ricorrenti venivano reinseriti nell'elenco di cui all'allegato II della decisione 2010/413.

25. Di conseguenza, con il regolamento di esecuzione (UE) n. 1203/2013 del Consiglio, del 26 novembre 2013, che attua il regolamento n. 267/2012 (GU 2013, L 316, pag. 1), i nominativi delle ricorrenti venivano reinseriti nell'elenco contenuto nell'allegato IX del regolamento n. 267/2012.

26. Il reinserimento dell'IRISL nell'elenco del 2013 si è fondato sui seguenti motivi: l'«IRISL è stata coinvolta nell'invio di materiale connesso agli armamenti dall'Iran in violazione del paragrafo 5 della risoluzione 1747/2007 del Consiglio di sicurezza (...). Tre evidenti violazioni sono state segnalate al Comitato delle sanzioni all'Iran del Consiglio di sicurezza dell'ONU nel 2009».

27. L'inserimento dei nominativi delle 10 società negli elenchi controversi si è fondato sui seguenti motivi:

- la Hafize Darya Shipping Co., la Safiran Payam Darya Shipping Co. e la Hoopad Darya Shipping Agency sono state iscritte in quanto «agi[vano] per conto di IRISL»;
- la Khazar Sea Shipping Lines Co., la IRISL Europe e la Valfajr Shipping Line Co. sono state iscritte in quanto «di proprietà di IRISL»;
- la Qeshm Marine Services & Engineering Co. la Marine Information Technology Development Co. sono state iscritte in quanto «controllat[e] da IRISL»;
- la Irano Misr Shipping Co. è stata iscritta in quanto «forni[va] servizi essenziali a IRISL»; e
- la Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. è stata iscritta in quanto «agi[va] per conto di IRISL e le forniva servizi essenziali».

Secondo procedimento dinanzi al Tribunale

28. Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria del Tribunale il 6 gennaio e il 7 febbraio 2014, le ricorrenti hanno proposto ricorsi per annullamento degli atti all'origine di tale reinserimento (cause riunite T-14/14 e T-87/14). Le parti hanno partecipato all'udienza del 12 luglio 2016.

29. Con sentenza del 17 febbraio 2017, il Tribunale ha respinto le domande di annullamento del reinserimento nell'elenco del 2013, nonché l'eccezione di illegittimità diretta contro i criteri del 2013, e ha condannato le ricorrenti alle spese¹³.

Misure attuative del PACG

30. Nel frattempo, al fine di attuare la risoluzione 2231 (2015), il Consiglio ha adottato, il 18 ottobre 2015, una serie di misure (in prosieguo: le «misure attuative del PACG») il cui effetto complessivo consiste, in particolare, nel *sospendere* le misure restrittive applicate alle persone e alle entità di cui all'allegato VI (ex allegato II) della decisione 2010/413, così come modificata e, di conseguenza, nel

¹³ Il Tribunale ha altresì respinto, in quanto irricevibili, i ricorsi di annullamento diretti avverso i criteri del 2013. L'impugnazione non contesta tale aspetto della sentenza impugnata.

rimuovere i loro nominativi dall'elenco delle persone e delle entità soggette a misure restrittive riportato nell'allegato IX del regolamento n. 267/2012¹⁴. Conformemente alla decisione (PESC) 2016/37 del Consiglio, del 16 gennaio 2016, relativa alla data di applicazione della decisione 2015/1863 (GU 2016, L 11 I, pag. 1), tali misure sono entrate in vigore lo stesso 16 gennaio 2016.

Impugnazione

31. Con il ricorso depositato il 27 aprile 2017, le ricorrenti chiedono alla Corte di annullare la sentenza impugnata, di annullare il reinserimento nell'elenco del 2013 a norma dell'articolo 263, paragrafo 4 TFUE, di dichiarare l'inapplicabilità alla loro situazione dei criteri del 2013 ai sensi dell'articolo 277 TFUE e di condannare il Consiglio alle spese.

32. A sostegno della loro impugnazione, le ricorrenti sollevano nove motivi. Li esaminerò uno alla volta. Prima di procedere in tal senso, esaminerò una questione preliminare.

Sulla ricevibilità del ricorso

Sull'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio

33. Il Consiglio fa valere, in sostanza, che, dal momento che le misure restrittive in questione sono state sospese, e poiché gli elenchi di persone ad esse soggette sono stati abrogati dal Consiglio in attuazione del PACG¹⁵, le ricorrenti non hanno alcun interesse giuridico all'impugnazione. Di conseguenza, la presente impugnazione è irricevibile.

34. Tale argomento non mi convince.

35. È pacifico che il PACG sia sfociato, a livello dell'Unione, in un impegno a «revocare tutte le sanzioni»¹⁶ e «tutte le misure restrittive economiche e finanziarie»¹⁷ e a «cessare l'applicazione di tutte le sanzioni economiche e finanziarie relative al nucleare»¹⁸. Gli atti adottati dal Consiglio in attuazione del PACG hanno *sospeso* le misure restrittive applicate alle persone e alle entità di cui all'allegato VI (ex allegato II) della decisione 2010/413/PESC e *rimosso* i nominativi di tali persone ed entità dall'elenco delle persone e delle entità soggette a misure restrittive, di cui all'allegato IX del regolamento (UE) n. 267/2012.

36. È chiaro, inoltre, che qualora il Consiglio decidesse, in futuro, di revocare la sospensione e reinserire i nominativi delle ricorrenti nell'elenco, al fine di imporre nuovamente tali (o simili) misure, esso sarà tenuto a modificare nuovamente, in tal senso, tali atti. Le ricorrenti disporranno, ovviamente, della legittimazione ad impugnarli, come hanno fatto nella presente causa.

14 V. regolamento (UE) 2015/1861 del Consiglio, del 18 ottobre 2015, che modifica il regolamento (UE) n. 267/2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU 2015, L 274, pag. 1), punti 105, 125, 128, 129, 142, 155, 239, 251, 264, 265 e 290 nella sezione II dell'allegato del regolamento di esecuzione (UE) 2015/1862 del Consiglio, che attua il regolamento (UE) n. 267/2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU 2015, L 274, pag. 161) e articolo 1, paragrafo 16 della decisione (PESC) 2015/1863 del Consiglio, del 18 ottobre 2015 che modifica la decisione 2010/413/PESC, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran. (GU 2015, L 274, pag. 174).

15 V. supra, paragrafi 11 e 30.

16 Considerando 9 della decisione 2015/1863.

17 Considerando 5 e 6 del regolamento 2015/1861.

18 Considerando 14 della decisione 2015/1863.

37. Le misure attuative del PACG sono entrate in vigore il 16 gennaio 2016, con effetti ex nunc. Di conseguenza, esse non hanno eliminato dall'ordinamento giuridico gli effetti prodotti dai criteri del 2013 e dal reinserimento nell'elenco del 2013 tra la loro data di entrata in vigore e il 15 gennaio 2016. Gli effetti sospensivi delle misure di attuazione del PACG non sono pertanto equivalenti a quelli di un annullamento ad opera di questa Corte o del Tribunale, né a quelli di una dichiarazione di nullità, con applicazione ex tunc.

38. Nelle mie recenti conclusioni nella causa Gul Ahmed Textile Mills/Consiglio¹⁹, ho esaminato in dettaglio la questione della persistenza dell'interesse ad agire. Ho argomentato contro l'imposizione di requisiti eccessivi nell'accertamento di tale interesse e ho concluso che la questione dell'interesse ad agire possiede una rilevanza costituzionale e deve essere collocata nel contesto più ampio del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva, sancita dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁰. Tali conclusioni sono applicabili alla presente causa²¹.

39. Risulta da una giurisprudenza costante che, anche se l'atto contestato cessa di produrre effetti per il futuro, il ricorrente conserva un interesse ad agire qualora l'annullamento di tale atto sia in grado di procurargli un beneficio²².

40. A differenza della causa Bank Mellat/Consiglio²³ le misure di congelamento dei beni di cui alla presente causa erano idonee ad incidere non solo sulla situazione giuridica, ma anche sulla situazione di fatto delle ricorrenti nel corso del periodo precedente alla loro sospensione o revoca. Pertanto, in linea di principio, le ricorrenti potrebbero trarre dall'annullamento richiesto un beneficio di fatto o di diritto.

41. A sostegno del loro interesse, le ricorrenti deducono due motivi. Trattasi dell'interesse a ristabilire la propria reputazione e a creare i presupposti per un ricorso di risarcimento dei danni. Analizzerò tali motivi uno alla volta.

42. *In primo luogo*, la Corte ha ritenuto che il ricorrente che chieda l'annullamento di un regolamento che impone misure restrittive potrebbe verosimilmente possedere, quanto meno, un interesse morale ad agire, sulla base del fatto che un eventuale annullamento potrebbe attenuare, se non eliminare integralmente, i danni alla reputazione subiti²⁴.

43. A differenza della causa Bank Mellat/Consiglio²⁵, le misure di cui trattasi nella presente causa sono individuali e non settoriali. Pertanto, esse possono plausibilmente aver reso le ricorrenti oggetto di riprovazione, evidenziando il *nesso* che la comunità internazionale opera tra quelle varie situazioni di fatto e il programma di proliferazione nucleare iraniano. Inoltre, congelando parte dei beni delle ricorrenti, le misure restrittive in questione possono probabilmente aver inciso anche sulla loro liquidità finanziaria e, quindi, sulla loro capacità di rispettare impegni contrattuali preesistenti.

19 C-100/17 P, EU:C:2018:214, paragrafi da 25 a 49.

20 GU 2010, C 83, pag. 389 (in prosieguo: la «Carta»). V. paragrafi 42 e 45 delle mie conclusioni.

21 I criteri per l'accertamento dell'interesse *ad agire* come condizione di ricevibilità di un'azione al momento della sua proposizione non dovrebbero essere diversi da quelli per la verifica concernente la *persistenza dell'interesse ad agire*. A tal proposito, concordo con l'opinione espressa dall'avvocato generale Mengozzi nelle sue conclusioni in Bank Mellat/Consiglio, C-430/16 P, EU:C:2018:345, paragrafo 28.

22 In tal caso, la Corte deve valutare la sussistenza dell'interesse ad agire della ricorrente alla luce delle circostanze concrete, tenendo conto, in particolare, delle conseguenze della presunta illegittimità e della natura del pregiudizio asseritamente subito. V. sentenza del 23 dicembre 2015, Parlamento/Consiglio, C-595/14, EU:C:2015:847, punto 18 e giurisprudenza ivi citata.

23 A seguito dell'annullamento delle misure *individuali* di congelamento dei beni in quella causa, la ricorrente ha contestato le misure *applicabili in via generale* agli enti finanziari. L'avvocato generale Mengozzi ha constatato che entrambi tali tipologie di misure si applicavano, contemporaneamente, alle ricorrenti e che le prime (le misure individuali) producevano effetti più gravosi sulla loro situazione. Egli ha pertanto concluso le ricorrenti non avevano interesse all'annullamento delle misure generali meno gravose i cui effetti, in concreto, non incidevano sulla loro posizione. Nella sua sentenza del 6 settembre 2018 (EU:C:2018:668), la Corte ha condiviso tale analisi: v. punti 61 e 62.

24 V., per analogia, sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punti da 70 a 72.

25 V. sentenza del 6 settembre 2018, C-430/16 P, EU:C:2018:668, punti da 54 a 59.

44. *In secondo* luogo, secondo una giurisprudenza costante, un ricorrente può conservare un interesse a ottenere l'annullamento di un atto che lo pregiudica nella misura in cui una pronuncia di illegittimità può servire da fondamento per una futura azione per il risarcimento dei danni causati dall'atto contestato²⁶.

45. Pertanto, non posso concordare con l'argomento del Consiglio secondo cui, poiché la sentenza impugnata ha respinto le domande delle ricorrenti in primo grado, è loro impossibile dimostrare che vi è stata una violazione sufficientemente qualificata, da parte del Consiglio, di una norma di diritto dell'Unione intesa a conferire diritti ai singoli²⁷.

46. Tale sentenza non è definitiva, essendo oggetto di un'impugnazione pendente. Fintantoché tale impugnazione non sarà decisa da questa Corte, dalla sentenza impugnata non si può trarre alcuna conclusione per quanto concerne la sussistenza o meno di una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione.

47. Poiché vi è uno stretto legame giuridico tra i criteri del 2013 e il reinserimento nell'elenco del 2013²⁸, l'analisi che ho appena condotto vale in relazione a entrambi i motivi sollevati nell'ambito della presente impugnazione. Non vedo alcun motivo valido per cui l'interesse ad agire contro i criteri generalmente applicabili per l'inserimento nell'elenco dovrebbe essere valutato in modo diverso rispetto all'interesse a contestare le misure individuali di congelamento dei beni.

48. Ritengo che l'entrata in vigore, il 16 gennaio 2016, delle misure di attuazione del PACG non ha pregiudicato il perdurante interesse delle ricorrenti a portare avanti il procedimento dinanzi al Tribunale sino alla data della sentenza impugnata²⁹, né a proporre la presente impugnazione.

Sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione

49. La Commissione sostiene che il ricorso è irricevibile, dal momento che esso si limita, in larga misura, a riproporre i motivi e gli argomenti che le ricorrenti hanno già dedotto dinanzi al Tribunale. Esso costituisce, pertanto, una semplice richiesta di riesame del ricorso.

50. Come la Corte ha ripetutamente dichiarato, un'impugnazione deve indicare in modo preciso gli elementi controversi della sentenza di cui il ricorrente chiede l'annullamento, nonché gli argomenti di diritto specificamente invocati a sostegno del ricorso, pena l'irricevibilità del ricorso o del motivo in questione. Un'impugnazione che non contenga alcun argomento specificamente diretto a individuare l'errore di diritto da cui sarebbe viziata la sentenza di cui trattasi non soddisfa tale requisito. Infatti, la semplice enunciazione astratta dei motivi di impugnazione non risponde alle prescrizioni di cui all'articolo 58 dello Statuto della Corte e all'articolo 168, paragrafo 1, lettera d) del suo regolamento di procedura³⁰.

26 V. sentenza del 31 marzo 1998, Francia e a./Commissione, C-68/94 e C-30/95, EU:C:1998:148, punto 74.

27 V., in tal senso, sentenza del 19 aprile 2012, Artégodan/Commissione, C-221/10 P, EU:C:2012:216, punto 80 e giurisprudenza ivi citata. V. anche conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi in Bank Mellat/Consiglio, C-430/16 P, EU:C:2018:345, paragrafo 43.

28 V. sentenza del 10 giugno 1986, Usinor/Commissione, 81/85 e 119/85, EU:C:1986:234, punto 13.

29 Osservo che, in quel momento, il procedimento dinanzi al Tribunale era pendente. Mi sorprende che, considerando che la sentenza impugnata è posteriore all'entrata in vigore di tali misure, il Tribunale non abbia fatto riferimento alle misure in questione o ai loro effetti sulla situazione giuridica delle ricorrenti e, in particolare, alla persistenza del loro interesse ad agire. Tuttavia, ciò non inficia, di per sé, la sentenza impugnata per quanto concerne l'interesse delle ricorrenti, in quanto tale sentenza si basa necessariamente, anche se implicitamente, sul presupposto che le ricorrenti hanno dimostrato di possedere tale interesse nel corso dell'intero procedimento.

30 V. sentenza del 16 febbraio 2017, Brandconcern/EUIPO e Scooters India, C-577/14 P, EU:C:2017:122, punto 37 e giurisprudenza ivi citata.

51. Sembra che alcune parti del ricorso non superino il test previsto da tale giurisprudenza. Tuttavia, alcuni degli argomenti meritano un esame più approfondito, in quanto sollevano questioni di principio che possono essere validamente dibattute. Pertanto, non ritengo che il ricorso, in quanto tale, dovrebbe essere dichiarato irricevibile.

Fondatezza dell'impugnazione

52. Nell'ambito del loro ricorso, le ricorrenti deducono due capi di impugnazione.

53. Il primo capo di impugnazione concerne la contestazione della validità dei criteri del 2013, da parte delle ricorrenti, ai sensi dell'articolo 277 TFUE.

54. A sostegno di tale capo di impugnazione, le ricorrenti deducono cinque motivi. Tali motivi riguardano asseriti errori di diritto commessi dal Tribunale per quanto concerne, in primo luogo, l'assenza di base giuridica per l'adozione dei criteri del 2013; in secondo luogo, l'asserita violazione dei principi di autorità di cosa giudicata, certezza del diritto, tutela del legittimo affidamento e ne bis in idem, nonché del diritto delle ricorrenti a un ricorso effettivo; in terzo luogo, sviamento di potere; in quarto luogo, l'asserita violazione del principio di proporzionalità; e, in quinto luogo, l'asserita ingerenza sproporzionata nei diritti fondamentali delle ricorrenti.

55. Il secondo capo di impugnazione riguarda la contestazione, da parte delle ricorrenti, in via diretta, ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4 TFUE, della legittimità del reinserimento nell'elenco del 2013, mediante il quale i loro nominativi sono stati aggiunti all'elenco delle entità soggette a misure individuali di congelamento dei beni³¹.

56. A sostegno di tale capo di impugnazione, le ricorrenti deducono quattro motivi. Essi riguardano asseriti errori di diritto commessi dal Tribunale per quanto concerne, in primo luogo, manifesti errori di valutazione nel ritenere che i criteri di inserimento nell'elenco del 2013 fossero soddisfatti; in secondo luogo, l'asserita violazione dei diritti di difesa delle ricorrenti nell'ambito del procedimento utilizzato per reinserirle nell'elenco; in terzo luogo, l'asserita violazione dei principi di autorità di cosa giudicata, certezza del diritto, tutela del legittimo affidamento e ne bis in idem, nonché il diritto delle ricorrenti a un ricorso effettivo; e, in quarto luogo, l'asserita violazione dei diritti di difesa delle ricorrenti.

57. Dunque, tre dei quattro motivi dedotti a sostegno del secondo capo di impugnazione si sovrappongono a quelli fatti valere nell'ambito del primo.

58. Tuttavia, gli atti contestati nel secondo capo di impugnazione possiedono una natura giuridica sostanzialmente differente. In particolare, la loro base giuridica e, dunque, la natura della competenza esercitata dal Consiglio ai fini della loro adozione è differente, così come il margine di discrezionalità ad esso attribuito all'atto della loro adozione. Conseguentemente, anche il livello di controllo giurisdizionale è differente. Per questo motivo li esaminerò separatamente.

³¹ La IRISL e la Irano Misr Shipping Co. sono state inserite nell'elenco sulla base dei criteri supplementari, mentre le restanti ricorrenti sono state inserite sulla base dei criteri preesistenti. Inoltre, anche la Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. è stata inserita nell'elenco sulla base di un nuovo criterio.

Primo capo di impugnazione

Primo motivo: assenza di una valida base giuridica per l'adozione dei criteri del 2013

59. Ai punti da 60 a 77 della sentenza impugnata, Il Tribunale ha dichiarato che i criteri del 2013 non erano arbitrari e che rispettavano il principio di proporzionalità.

60. Le ricorrenti sostengono che il Consiglio non possedeva una base giuridica valida per l'adozione dei criteri del 2013. Esse non contestano la *scelta* della base giuridica in quanto tale. Piuttosto, sostengono che i criteri del 2013 *eccedono l'ambito* della base giuridica su cui si fondano, non essendo idonei né proporzionati all'obiettivo dichiarato di porre fine al programma di proliferazione nucleare dell'Iran.

61. In particolare, le ricorrenti fanno valere che, poiché il Tribunale ha affermato (al punto 101 della sua sentenza), che i criteri del 2013 non esigevano un nesso fra le attività della persona o dell'entità in questione e la proliferazione nucleare, tali criteri non possono essere considerati idonei nel caso di specie. Inoltre, esse fanno valere che il criterio della violazione del divieto, per l'Iran, di vendere armamenti [paragrafo 5 della risoluzione 1747 (2007)], più che i divieti connessi alla proliferazione [paragrafo 7 della risoluzione 1737 (2006)] non è giustificato né proporzionato. Inoltre, esse sostengono che non sussisteva alcuna base giuridica per l'introduzione del criterio relativo alla violazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, che è stato utilizzato dal Consiglio per inserire l'IRISL nell'elenco. Ne discende che il Consiglio non può sostenere che il criterio relativo all'IRISL sia necessario per contrastare il rischio di elusione delle misure di congelamento dei beni imposte all'IRISL.

62. Inoltre, le ricorrenti criticano il Tribunale per aver omesso di pronunciarsi su vari specifici argomenti da esse sollevati nel corso del procedimento. Trattasi dei seguenti: il fatto che il Consiglio non possedeva un motivo oggettivo per modificare i criteri di inserimento nell'elenco e che aveva omesso di motivare la scelta di agire in tal senso; il fatto che, in particolare, il Consiglio non possedeva prove relative a un nesso tra il trasporto di armamenti e il programma di proliferazione nucleare e che non poteva legittimamente presumere l'esistenza di un simile nesso, specialmente alla luce della sentenza del Tribunale del 2013 e del fatto che il Consiglio di sicurezza non aveva imposto alcuna misura restrittiva in capo all'IRISL; e il fatto che il Consiglio aveva «riscritto» i criteri esistenti unicamente al fine di «colpire» l'IRISL, unitamente alle altre ricorrenti.

63. Inizio con l'osservare che, per quanto riguarda le misure che hanno fissato i criteri del 2013, la decisione del Consiglio 2013/497 si fonda sull'articolo 29 TUE, mentre il regolamento del Consiglio n. 971/2013 si fonda sull'articolo 215 TFUE. Tali disposizioni dei Trattati attribuiscono al Consiglio la competenza ad adottare atti di applicazione generale contenenti misure restrittive autonome, distinte dalle misure specificamente raccomandate dal Consiglio di sicurezza. L'articolo 215, paragrafo 1, TFUE stabilisce che il Consiglio «adotta le misure necessarie» ad attuare le decisioni adottate sulla base, in particolare, dell'articolo 29 TUE. L'articolo 215, paragrafo 2 TFUE attribuisce al Consiglio la competenza ad adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche, gruppi o entità non statali. Ne deriva che, in linea di principio, il Consiglio possiede, in effetti, una base giuridica per adottare misure di congelamento dei beni nei confronti di entità quali le ricorrenti.

64. Ai sensi di una giurisprudenza costante, i giudici dell'Unione sono tenuti, nell'ambito del controllo giurisdizionale di misure restrittive, a riconoscere al Consiglio un ampio potere discrezionale nella *determinazione dei criteri generali* per la definizione delle categorie di persone che possono essere soggette a tali misure³².

32 V., in tal senso, sentenza Kala Naft, punto 120, e sentenza del 21 aprile 2015, Anbouba/Consiglio, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 41.

65. Ciò non significa che il Consiglio sia autorizzato ad agire in modo arbitrario. La legittimità di una misura può essere inficiata se tale misura è *manifestamente inidonea*, tenuto conto dello *scopo* che l'istituzione competente intende perseguire³³.

66. Sebbene il controllo giurisdizionale dell'*idoneità* di tale misura risulti limitato, i giudici dell'Unione devono assicurare un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti dell'Unione sotto il profilo dei diritti fondamentali³⁴.

67. Il Tribunale ha applicato correttamente tale giurisprudenza³⁵. Una giurisprudenza costante di questa Corte chiarisce che l'obiettivo del regime di misure nei confronti dell'Iran è quello di *esercitare pressioni* su tale Stato e *di obbligarlo a porre fine* alle attività di proliferazione nucleare e allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari³⁶. Tale obiettivo è in linea con gli scopi più ampi del Trattato dell'Unione relativi alle relazioni dell'Unione con il resto del mondo e alla Politica estera e di sicurezza comune (in prosieguo: la «PESC»)³⁷. Tale obiettivo deve essere considerato anche alla luce degli scopi delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza, che mirano a «contenere» il programma iraniano di proliferazione nucleare e a «sospendere» alcune delle sue componenti, al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionali³⁸.

68. Nell'analisi della legittimità dei criteri per il congelamento dei beni si deve tener conto anche del contesto storico³⁹. Le misure restrittive nei confronti dell'Iran sono mutate nel corso del tempo. Esse possiedono un carattere preventivo. Il loro scopo può legittimamente essere esteso, gradualmente, in varie occasioni (come già avvenuto)⁴⁰, al fine di porre rimedio all'apparente insuccesso delle misure precedentemente adottate.

69. I criteri del 2013 affermano, laconicamente, che i criteri per la designazione di persone ed entità «dovrebbero essere regolati», senza addurre alcuno specifico motivo a tal fine⁴¹. Ciò nonostante, è evidente, dal contesto, che l'intenzione era quella di *estendere* tali criteri per *colpire ulteriori categorie* di persone ed entità, al fine di *perseguire gli obiettivi* di cui ai Trattati e alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza in vigore. Da tale giurisprudenza risulta che un tale obiettivo non è, di per sé, illegittimo⁴². Respingo l'inconsistente affermazione delle ricorrenti secondo cui lo scopo occulto era l'elusione della sentenza del Tribunale del 2013.

70. Mi accingo ora a esaminare più dettagliatamente la legittimità, in primo luogo, del criterio relativo alla violazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e, in secondo luogo, del criterio relativo all'IRISL.

33 Sentenza del 1° marzo 2016, *National Iranian Oil Company/Consiglio*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punto 77 (in prosieguo: «*National Iranian Oil Company*»).

34 V., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2014, *National Iranian Oil Company/Consiglio*, T-578/12, non pubblicata, EU:T:2014:678, punto 108 e giurisprudenza ivi citata. Tale sentenza è stata confermata, in sede di impugnazione, dalla sentenza *National Iranian Oil Company*.

35 V. punto 63 della sentenza impugnata.

36 V. la sentenza *National Iranian Oil Company*, punto 53, il corsivo è mio.

37 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5 TUE, nell'ambito di tali relazioni l'Unione dovrebbe contribuire alla pace, alla sicurezza e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite. La PESC dovrebbe sostenere i principi di diritto internazionale (articolo 21, paragrafo 2, lettera b) TUE), preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite (articolo 21, paragrafo 2, lettera c) TUE).

38 V. supra, paragrafo 4 e seguenti.

39 V., in tal senso, sentenza *Kala Naft*, punto 75, e ordinanza del 1° dicembre 2015, *Georgias e a./Consiglio e Commissione*, C-545/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:791, punto 33.

40 Inizialmente, il criterio esigeva che tali persone ed entità partecipassero o fossero o direttamente associate ad attività nucleari [articolo 7, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 423/2007 del Consiglio, del 19 aprile 2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU 2007, L 103, pag. 1)]. Tale criterio è stato esteso, per la prima volta, nel 2010 [articolo 16, paragrafo 2 del regolamento n. 961/2010 (GU 2010, L 88, pag. 1)]. A ciò hanno fatto seguito varie ulteriori estensioni.

41 V. considerando 2 della decisione 2013/497 del Consiglio e considerando 2 del regolamento 971/2013 del Consiglio.

42 V., per analogia, sentenza *National Iranian Oil Company*, punto 80.

71. A fini introduttivi, osservo che entrambi tali criteri si concentrano su situazioni o circostanze oggettive, piuttosto che sulla dimostrazione di un nesso effettivo tra le persone e le entità da sottoporre a misure di congelamento dei beni o la loro condotta effettiva e lo scopo principale delle misure restrittive, in particolare dissuadere l'Iran dal programma di proliferazione nucleare. La Corte ha riconosciuto, in linea di principio, la legittimità di tali criteri⁴³.

Criterio relativo alla violazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza

72. L'IRISL è stata iscritta nell'elenco sulla base del criterio concernente «persone e entità che hanno eluso o violato (...) le disposizioni [delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza] 1737(2006), (...) 1747(2007), (...)1803(2008) e (...)1929 (2010)».

73. Tale criterio è stato aggiunto al criterio esistente concernente persone ed entità «che hanno assistito persone o entità indicate nell'elusione di sanzioni o nella violazione» di tali disposizioni. Da tale punto di vista, l'aggiunta sembra assolutamente ragionevole. Se è giustificato applicare misure restrittive a persone che hanno assistito altre persone in un'attività illecita, è a maggior ragione giustificato applicare tali misure direttamente alle persone che hanno agito illegalmente.

74. Mentre l'IRISL è stata inserita nell'elenco per aver violato il divieto in materia di embargo sulle armi, le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza contengono anche una serie di altri divieti, alcuni dei quali riguardano più direttamente la partecipazione allo sviluppo del programma di proliferazione. In particolare, con la risoluzione 1737 (2006), il Consiglio di sicurezza ha imposto un embargo sul trasferimento di tecnologie sensibili. Inoltre, con la risoluzione 1747 (2007), esso ha imposto un embargo sulle armi nei confronti dell'Iran.

75. È vero che non è possibile individuare un nesso immediato tra tali due risoluzioni e il programma di proliferazione nucleare in quanto tale. Il Tribunale ha quindi giustamente ritenuto che il criterio relativo alla violazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza non sembra richiedere la sussistenza di un siffatto nesso tra la condotta di una determinata entità e detto programma.⁴⁴ Tuttavia, tale constatazione, di per sé, non rende la scelta di tale criterio inidonea o arbitraria.

76. Il Tribunale ha correttamente ritenuto che la risoluzione 1947 (2007) mirava a garantire che il programma nucleare iraniano servisse esclusivamente fini pacifici e ad ostacolare lo sviluppo da parte dell'Iran di tecnologie sensibili a sostegno del suo programma nucleare e missilistico⁴⁵. Vista la natura preventiva delle misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran⁴⁶, il Consiglio ha potuto legittimamente ritenere che i proventi del commercio di armi potessero fornire all'Iran, direttamente o indirettamente, risorse o strutture di vario genere in grado di consentirgli di perseguire tale programma.⁴⁷ Essendo a conoscenza del fatto che le risorse economiche potevano essere sviate a sostegno di attività nucleari sensibili in termini di proliferazione in Iran⁴⁸, il Consiglio ha potuto legittimamente ritenere che anche una violazione dell'embargo sulle armi poteva supportare o favorire tale programma.

43 V. sentenze del 13 marzo 2012, *Tay Za/Consiglio*, C-376/10 P, EU:C:2012:138, punto 55 (persone incaricate di determinate attività commerciali collegate a dirigenti dei paesi terzi in questione), del 22 settembre 2016, *NIOC e a./Consiglio*, C-595/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:721, punti 89 e 90 (l'essere detenuto o controllato da una persona soggetta a misure restrittive); e del 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 82 e seguenti (entità che esercitano un'attività economica in un determinato settore).

44 V. sentenza del 13 marzo 2012, *Melli Bank/Consiglio*, C-380/09 P, EU:C:2012:137 (in prosieguo: «Melli Bank»), punti 40 e 41.

45 V. punto 67 della sentenza impugnata.

46 Sentenza del 21 dicembre 2011, *Afrasiabi e a.*, C-72/11, EU:C:2011:874, punto 44.

47 V. sentenze *Kala Naft*, punto 83, e *National Iranian Oil Company*, punto 80.

48 Sentenza del 21 dicembre 2011, *Afrasiabi a.*, C-72/11, EU:C:2011:874, punto 47.

77. È vero che la risoluzione 1747 (2007) non obbliga gli Stati a congelare i beni delle persone o entità che violano l'embargo sulle armi, ma si limita a invitarli ad esercitare una vigilanza. Tuttavia, da tale raccomandazione non si può dedurre che non sia necessario congelare i beni di tali entità⁴⁹ né, tantomeno, che una misura di congelamento sia manifestamente inidonea a garantire l'efficacia di tale embargo.

78. Pertanto, non era irragionevole né eccessivo, per il Consiglio, formulare un criterio per il congelamento dei beni che presupponesse l'esistenza di un potenziale nesso tra la violazione dell'embargo sulle armi e il programma di proliferazione, a prescindere dal fatto che la condotta individuale dell'entità ricadente in tale criterio non evidenziasse necessariamente un effettivo collegamento diretto o indiretto con tale programma⁵⁰. Tale scelta politica non sembra a priori manifestamente arbitraria o inidonea, alla luce delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza e dell'importanza fondamentale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

79. Infine, la portata di tale criterio non è limitata alle violazioni dell'embargo sulle armi, ma mira a garantire il rispetto di tutte le disposizioni delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, un criterio così formulato è coerente con gli obiettivi del sistema delle misure restrittive nei confronti dell'Iran. Per contro, a mio avviso, un criterio limitato alle violazioni dei divieti direttamente connessi alla proliferazione, ma che tralascia altri divieti imposti dalle disposizioni pertinenti del Consiglio di sicurezza, sarebbe stato meno adeguato a perseguire tali obiettivi generali.

80. Pertanto, ritengo che la prima parte del primo motivo di impugnazione, concernente il criterio relativo alle violazioni delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, dovrebbe essere respinto in quanto infondato.

Criterio relativo all'IRISL

81. Le 10 società sono state inserite nell'elenco sulla base di criteri concernenti, in sostanza, persone ed entità i) possedute o controllate dall'IRISL, ii) che agiscono per conto dell'IRISL o iii) che prestano all'IRISL servizi essenziali⁵¹.

82. Analogamente al criterio relativo alla violazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, il criterio relativo all'IRISL non presuppone alcun nesso tra la condotta individuale delle entità da inserire nell'elenco e il programma di proliferazione nucleare. In effetti, il fatto di essere possedute o controllate dall'IRISL non ha nulla a che vedere con la condotta individuale delle entità in questione. Si tratta di una circostanza oggettiva al di fuori del loro controllo.

49 V., per analogia, sentenza Melli Bank, punto 57.

50 V., per analogia, sentenza National Iranian Oil Company, punto 86. V. anche ordinanze del 1° dicembre 2015, Georgias e a./Consiglio e Commissione, C-545/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:791, punto 34, e del 4 aprile 2017, Sharif University of Technology/Consiglio, C-385/16 P, non pubblicata, EU:C:2017:258, punti da 59 a 61.

51 V. supra, paragrafi da 20 a 27. Osservo che, mentre la formulazione del pertinente criterio contenuto nel regolamento del Consiglio 971/2013 è chiara e inequivoca, la formulazione di cui alla decisione del Consiglio 2013/497 (cui la prima misura è intesa a dare attuazione) *non lo è*. La seconda utilizza ripetutamente i pronomi «essi» e «loro», lasciando aperta ad interpretazione la questione dell'oggetto di tali riferimenti, così come dell'ambito di applicazione del criterio. Non mi occuperò nel dettaglio di tale argomento, poiché non è stato sollevato in nessuno dei motivi di impugnazione.

83. Tuttavia, ciò, di per sé, non rende tale criterio illegittimo. Risulta dalla giurisprudenza che, quando i beni di una *persona o di un'entità soggetta a misure restrittive* sono congelati, sussiste un rischio non trascurabile che tale persona o entità possa esercitare pressioni sulle entità da essa detenute o controllate, o di cui è proprietaria, al fine di *eludere* gli effetti delle misure cui essa stessa è soggetta. Pertanto, il congelamento dei beni di tali entità è necessario e idoneo al fine di garantire l'efficacia delle misure adottate e assicurare che tali misure non vengano eluse⁵².

84. Tale giurisprudenza si occupava del rischio che misure di congelamento dei beni adottate nei confronti delle persone *direttamente coinvolte* nel sostegno al programma di proliferazione nucleare fossero eluse. A mio avviso, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, un tale rischio sussiste, evidentemente, anche nel contesto di altri criteri, compresi quelli che non presuppongono alcun nesso tra la condotta individuale di una persona iscritta e il programma di proliferazione nucleare, quale il criterio in esame. Tuttavia, tale giurisprudenza si applica *soltanto* nel caso in cui le misure restrittive di cui trattasi si dirigano a persone o entità possedute, controllate o altrimenti collegate a persone che sono *già soggette a tali misure*⁵³.

85. Al momento dell'adozione dei criteri del 2013, la stessa IRISL *era* soggetta a misure di congelamento dei beni⁵⁴. Ne consegue che, in linea di principio, il criterio in questione poteva potenzialmente essere giustificato dalla necessità di impedire l'elusione di tali misure.

86. Tuttavia, gli atti che introducono i criteri del 2013 non contengono alcuna motivazione che giustifichi il criterio relativo all'IRISL. Lo stesso vale per la decisione 2010/413/PESC, con cui il Consiglio ha introdotto per la prima volta il criterio relativo all'IRISL, nella sua forma iniziale (più circoscritta)⁵⁵. Pertanto, si può solo *supporre*, al limite, che il Consiglio abbia giustificato tale criterio facendo riferimento alla necessità di contrastare un'elusione delle sue precedenti misure riguardanti la stessa IRISL.

87. Il secondo paragrafo dell'articolo 296 TFUE stabilisce, in particolare, che gli atti giuridici dell'Unione sono motivati. Tale motivazione deve mostrare in maniera chiara ed inequivoca il ragionamento dell'istituzione da cui promana l'atto, così da permettere al giudice di esercitare il proprio controllo⁵⁶. Conformemente a una giurisprudenza costante, per stabilire se la motivazione di una decisione soddisfa i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE, è necessario tenere conto non solo del suo *tenore letterale*, ma anche del suo *contesto*⁵⁷.

88. Come ho appena osservato, il *tenore letterale* non contiene alcuna giustificazione del criterio relativo all'IRISL. Ho già illustrato, nelle presenti conclusioni, il *contesto* dei criteri del 2013⁵⁸.

52 V., in tal senso, sentenza del 20 febbraio 2013, Melli Bank/Consiglio, T-492/10, EU:T:2013:80, punto 55; tale sentenza è stata confermata in sede di impugnazione dalla sentenza Melli Bank.

53 V. sentenza Melli Bank, punti 39 e da 75 a 79; e sentenza del 20 febbraio 2013, Melli Bank/Consiglio, T-492/10, EU:T:2013:80, punti da 55 a 56.

54 V. supra, paragrafi da 14 a 19. Sebbene il Tribunale abbia stabilito che l'inserimento dell'IRISL negli elenchi del 2010 era illegittimo, esso ne ha mantenuto gli effetti fino al 26 novembre 2013 (v. la sentenza del Tribunale del 2013, punto 82). Ne discende che, alla data di adozione dei criteri del 2013, il congelamento dei beni di proprietà dell'IRISL era operativo e poteva giustificare il criterio volto a contrastare la sua elusione, anche se per poco più di un mese.

55 È vero che il considerando 7 di tale decisione contiene la motivazione dei criteri per l'inserimento nell'elenco, riportati all'articolo 20, paragrafo 1, lettera a) di tale decisione, che consente al Consiglio di congelare i fondi *delle entità dell'IRISL indicate* dal Consiglio di sicurezza *nell'allegato III* della risoluzione 1929(2010). Tuttavia, nessuna delle ricorrenti è menzionata in tale allegato (v. paragrafi 9 e 10 supra). Il suddetto considerando manifestamente non può costituire il fondamento giuridico dell'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), della decisione, il quale istituisce un regime dell'Unione di misure restrittive riguardanti *altre entità* (comprese le ricorrenti).

56 V., fra l'altro, sentenze del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 60, e del 3 marzo 2016, Spagna/Commissione, C-26/15 P, EU:C:2016:132, punti 30 e 31.

57 V., in tale senso, sentenze del 14 febbraio 1990, Delacre e a./Commissione, C-350/88, EU:C:1990:71, punto 16 e giurisprudenza ivi citata, e del 15 novembre 2012, Consiglio/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punto 53 e giurisprudenza ivi citata.

58 V. supra, paragrafi da 4 a 19.

89. Al momento dell'adozione dei criteri del 2013, il Consiglio deve essere stato a conoscenza delle seguenti circostanze. In primo luogo, le misure restrittive imposte dal Consiglio di sicurezza non comprendevano l'IRISL né alcuna delle 10 società. In secondo luogo, pur essendosi basato su tre episodi di violazione, da parte dell'IRISL, della risoluzione 1747 (2007) del Consiglio di sicurezza, il Consiglio non aveva addotto prove sufficienti per dimostrare che l'IRISL aveva fornito sostegno al programma di proliferazione nucleare⁵⁹. In terzo luogo, il Consiglio aveva omesso di dimostrare che l'IRISL costituiva, di fatto, un'emanazione dello Stato iraniano, vale a dire un'entità che partecipava all'esercizio dei poteri di governo o che gestiva un servizio pubblico sotto controllo governativo⁶⁰. Ne deriva che il Consiglio non poteva basarsi sulla *presunta sussistenza* di un nesso di varia natura tra l'IRISL e lo Stato iraniano o il suo programma di proliferazione nucleare per giustificare il criterio relativo all'IRISL, specialmente dato che non era stata adottata alcuna disposizione in tal senso nella normativa applicabile⁶¹.

90. In sede di adozione dei criteri del 2013, il Consiglio avrebbe potuto tener conto esplicitamente del fatto che l'IRISL era la più grande impresa di navigazione operante in Iran⁶² e che il Consiglio europeo aveva invitato il Consiglio ad imporre misure restrittive, tra l'altro, «sul settore dei trasporti iraniano, in particolare la [IRISL] e le sue filiali»⁶³. Ciò detto, nei pertinenti atti del Consiglio, non si rinviene alcuna indicazione dei motivi che giustificavano l'adozione del criterio relativo all'IRISL. Si tratta di una chiara violazione dell'obbligo di motivazione sancito all'articolo 296 TFUE. Inoltre, ciò rende impossibile, a questa Corte, esercitare la sua competenza concernente il controllo giurisdizionale e l'esame dell'idoneità e della proporzionalità del criterio controverso alla luce degli obiettivi da esso perseguiti. Avendo omesso di statuire in tal senso, il Tribunale ha commesso un errore di diritto.

91. Pertanto, il primo motivo del primo capo di impugnazione deve essere accolto e la sentenza impugnata deve essere annullata sotto tale profilo. Di conseguenza, il criterio relativo all'IRISL è nullo. Poiché il reinserimento delle 10 società nel 2013 era fondato precisamente sul suddetto criterio, anche tale elenco deve essere annullato.

Secondo motivo: l'asserito contrasto tra l'adozione dei criteri del 2013 per l'inserimento nell'elenco e i principi di autorità di cosa giudicata, certezza del diritto, tutela del legittimo affidamento e ne bis in idem, nonché il diritto dei ricorrenti a un ricorso effettivo

92. Ai punti da 79 a 90 della sentenza impugnata, il Tribunale ha stabilito che i criteri del 2013 non violano i principi di autorità di cosa giudicata, certezza del diritto, tutela del legittimo affidamento e ne bis in idem e rispettano il diritto delle ricorrenti ad un ricorso effettivo.

Prima parte – principio dell'autorità di cosa giudicata

93. Le ricorrenti sostengono che il Tribunale non ha riconosciuto che, adottando i criteri del 2013, il Consiglio ha eluso la sentenza del Tribunale del 2013. Il Tribunale avrebbe così violato il principio dell'autorità di cosa giudicata.

59 V. sentenza del Tribunale del 2013, punto 67.

60 Sentenza del 29 gennaio 2013, Bank Mellat/Consiglio, T-496/10, EU:T:2013:39, punto 42. Nella sua analisi, il Tribunale ha tenuto conto della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Islamic Republic of Iran Shipping Lines c. Turchia*, ECLI:CE:ECHR:2007:1213JUD004099898, punti 79 e 80.

61 V. sentenza del 4 giugno 2014, Sedghi e Azizi/Consiglio, T-66/12, non pubblicata, EU:T:2014:347, punto 69.

62 V. sentenza del Tribunale del 2013, punto 21.

63 V. supra, paragrafo 13.

94. La nozione di autorità di cosa giudicata può essere interpretata in maniera differente nei vari sistemi giuridici nazionali. Tuttavia, è chiaro che, nell'ambito del diritto dell'Unione, le conseguenze di una sentenza avente l'autorità di cosa giudicata è tale per cui essa impedisce un'azione se il procedimento deciso da tale sentenza ha visto contrapposte le medesime parti, ha riguardato lo stesso oggetto ed è stato fondato sulla medesima base giuridica⁶⁴. L'autorità di cosa giudicata si estende unicamente ai punti di fatto e di diritto che sono stati *effettivamente* o *necessariamente* decisi dalla pronuncia giudiziale⁶⁵.

95. Tuttavia, l'argomentazione delle ricorrenti sembra sollevare la più ampia questione se il Consiglio abbia rispettato i limiti della sua discrezionalità nel dare esecuzione a tale sentenza.

96. È probabile che la posizione del legislatore dell'Unione sia condizionata da una sentenza preesistente solo in situazioni molto rare e specifiche. È evidente che non è questo il caso.

97. Ci si chiede in che misura la sentenza del Tribunale del 2013 limiti la capacità del Consiglio di agire ai sensi degli articoli 29 TUE e 215 TFUE.

98. Ai sensi dell'articolo 266 TFUE, l'istituzione da cui promana l'atto annullato è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza di annullamento di tale atto comporta. Nell'esecuzione della sentenza, l'istituzione interessata dispone di un'ampia discrezionalità nella scelta dei provvedimenti, fermo restando che tali provvedimenti devono essere compatibili con il *dispositivo* della sentenza nonché con le *motivazioni* che hanno condotto alla sentenza e ne costituiscono il fondamento essenziale, nella misura in cui sono necessarie per determinare il senso esatto di *ciò che è stato stabilito* nel dispositivo⁶⁶.

99. In altra sede, ho osservato che, per quanto l'annullamento di un atto illegittimo spesso induca l'istituzione interessata ad adottare un nuovo atto, questo non è l'unico modo possibile per conformarsi a una sentenza⁶⁷. In particolare, quando l'annullamento stesso è sufficiente ad eliminare l'illegittimità rilevata dalla Corte, può accadere che l'istituzione interessata non sia tenuta a intraprendere azioni ulteriori. Tale è chiaramente la situazione nel caso di specie.

100. L'obiettivo dei criteri del 2013, secondo un'interpretazione comune, era quello di adeguare i criteri di applicazione generale al fine di poter adottare, in futuro, misure individuali con effetti *ex nunc*⁶⁸. Le ricorrenti affermano, quindi, erroneamente, che i criteri del 2013 e il reinserimento nell'elenco del 2013 erano destinati, o sono sfociati nell'inserimento dei loro nominativi negli elenchi delle entità soggette a misure di congelamento dei beni con effetto retroattivo (*ex tunc*).

101. Secondo una giurisprudenza costante, un'istituzione il cui atto è annullato può essere tenuta ad *astenersi dall'adozione di un atto identico*⁶⁹. Essa deve garantire che l'atto volto a sostituire l'atto annullato non sia viziato dalle *stesse irregolarità* individuate nella sentenza di annullamento dell'atto originario⁷⁰. È inoltre tenuta a garantire che la nuova normativa adottata a seguito della sentenza di annullamento della precedente misura *non* contenga *disposizioni aventi lo stesso effetto* delle disposizioni considerate illegittime⁷¹.

64 Sentenza del 25 giugno 2010, Imperial Chemical Industries/Commissione, T-66/01, EU:T:2010:255, punti da 196 a 198.

65 Ordinanza del 28 novembre 1996, Lenz/Commissione, C-277/95 P, EU:C:1996:456, punto 50.

66 Sentenza del 15 marzo 2018, Deichmann, C-256/16, EU:C:2018:187, punto 87, il corsivo è mio.

67 V. le mie conclusioni in Commissione/McBride e a., C-361/14 P, EU:C:2016:25, paragrafo 70.

68 Esaminerò più dettagliatamente tale argomento nel prosieguo, nel contesto del secondo motivo di impugnazione, ai paragrafi da 117 a 128.

69 Sentenza del 6 giugno 2013, Ayadi/Commissione, C-183/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:369, punto 18.

70 Sentenza del 14 settembre 1999, Commissione/AssiDomän Kraft Products e a., C-310/97 P, EU:C:1999:407, punti 50 e 56.

71 Sentenza del 26 aprile 1988, Asteris e a./Commissione, 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, EU:C:1988:199, punto 29. Le conseguenze di una precedente decisione giurisdizionale individuate in tale punto sembrano configurarsi come l'espressione specifica del più ampio principio di legalità, piuttosto che come effetti del principio di autorità di cosa giudicata in quanto tale.

102. Ci si chiede in che misura la sentenza del Tribunale del 2013 sia definitiva. In altri termini, quale sia l'ambito della «cosa» che è stata effettivamente «giudicata» dal Tribunale.

103. In tale sentenza, il Tribunale ha dichiarato, in particolare, che il Consiglio *non aveva sufficientemente dimostrato* che l'IRISL, avendo trasportato, per tre volte, materiale militare in violazione del divieto previsto al paragrafo 5 della risoluzione 1747 (2007) del Consiglio di sicurezza, avesse fornito un sostegno alla proliferazione nucleare ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2010/413 e dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 423/2007. Di conseguenza, esso ha annullato la decisione 2010/413/PESC del Consiglio nella parte in cui includeva l'IRISL negli elenchi delle persone soggette a misure di congelamento dei beni⁷².

104. L'errore di diritto che ha determinato l'annullamento delle misure di congelamento dei beni oggetto di tale causa è stato un errore di procedura commesso dal Consiglio [in quanto non aveva «motivato a sufficienza di diritto (...)»], piuttosto che un vizio sostanziale. La sentenza impugnata dichiara, a mio avviso correttamente, che la sentenza del Tribunale del 2013 «non si è pronunciat[a] (...) sulla validità dei criteri di cui all'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2010/413 e all'articolo 23, paragrafo 2, lettere a) e b), del regolamento n. 267/2012 nella versione applicabile alle circostanze del caso di specie»⁷³.

105. Ritengo che ciò sia vero nonostante il fatto che la sentenza del Tribunale del 2013 abbia annullato le misure di congelamento dei beni imposte alle 10 società «in quanto [l']IRISL non [è] stat[a] legittimamente riconosciut[a] come fonte di sostegno alla proliferazione nucleare» e «le ricorrenti diverse dall'[l']IRISL [erano] detenute o controllate da quest'[l'] ultim[a] o agi[vano] per [suo] conto»⁷⁴ e, dunque, in linea di principio, ricadevano nel campo di applicazione di tale criterio.

106. Ne discende che né il principio di autorità di cosa giudicata, né l'articolo 266 TFUE impedivano al Consiglio di mantenere i criteri esistenti. Poiché il Consiglio dispone di un margine di discrezionalità nel definire la politica estera dell'Unione, tali principi non possono, a fortiori, impedire ad esso di adeguare tali criteri, come il Tribunale ha correttamente affermato, al fine di perseguire in modo migliore il suo obiettivo di esercitare pressioni sull'Iran al fine di costringerlo a porre fine al suo programma di proliferazione nucleare⁷⁵.

Seconda parte – principio del ne bis in idem

107. Ai sensi dell'articolo 50 della Carta, nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge. Pertanto, il principio del *ne bis in idem* vieta la duplicazione del procedimento e delle sanzioni *di natura penale*, ai fini di tale articolo, relativamente agli stessi atti e nei confronti della medesima persona⁷⁶. Per quanto riguarda la valutazione concernente la natura penale del procedimento e delle sanzioni, si applicano tre criteri: i) la classificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, ii) la natura intrinseca dell'illecito e iii) il grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere⁷⁷.

72 V. supra, paragrafo 18.

73 V. punto 80 della sentenza impugnata. Se il Tribunale *avesse* dichiarato illegittimi tali criteri, certamente il Consiglio non avrebbe potuto validamente mantenerli né, a fortiori, reinserire nell'elenco determinate entità sulla base di essi.

74 V. punto 77 della sentenza del Tribunale del 2013.

75 V. punto 82 della sentenza impugnata. Analizzerò la questione se tali principi impedissero al Consiglio di reinserire nell'elenco alcune delle ricorrenti sulla base dei *medesimi criteri* e degli *stessi fatti* su cui si è fondata l'iscrizione nell'elenco del 2010 nell'ambito del terzo motivo del secondo capo di impugnazione (v. infra, paragrafo 195 e seguenti).

76 V. in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 34.

77 V. in tal senso, sentenza del 5 giugno 2012, *Bonda*, C-489/10, EU:C:2012:319, punto 37.

108. Non vedo in che modo tale principio poteva impedire al Consiglio di applicare ad alcune delle ricorrenti, per la prima volta, i criteri modificati⁷⁸ o di applicare alle altre, per la seconda volta, gli stessi criteri generali.

109. Risulta chiaramente dai termini della risoluzione 1737 (2006) (in particolare dai paragrafi 2 e 12) e della decisione 2010/413 del Consiglio (in particolare dal considerando 9 del preambolo), che le misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran sono destinate ad essere di *natura preventiva*, mirando a evitare il rischio di attività nucleari sensibili in termini di proliferazione in tale Stato⁷⁹.

110. Ne consegue che le misure restrittive in questione non mirano a *sanzionare* illeciti eventualmente commessi dai soggetti interessati⁸⁰. Dato che i beni delle persone e delle entità cui si applicano le misure restrittive previste dai criteri del 2013 non sono confiscati come prodotti di un reato, bensì congelati a titolo preventivo, tali misure restrittive non costituiscono sanzioni penali. Né esse presuppongono un'accusa di natura penale⁸¹.

111. La decisione del Consiglio di assoggettare una persona o entità a misure di congelamento dei beni non si configura come l'accertamento dell'effettiva commissione di un reato, ma è adottata nel contesto e ai fini di un procedimento amministrativo dotato di una *funzione cautelare*, ossia volto a evitare che le persone e le entità interessate commettano taluni atti ritenuti illegittimi alla luce del diritto internazionale. L'unico scopo di tale procedimento è di consentire al Consiglio di esercitare pressioni sull'Iran al fine di impedire o rallentare in modo efficace il suo programma di proliferazione nucleare⁸².

112. Pertanto, tali misure sono prive di qualsiasi connotazione penale. Di conseguenza, nessuna delle tre condizioni di cui al precedente paragrafo 107 è soddisfatta. Ne consegue che il principio del *ne bis in idem* non si applica nel contesto delle misure restrittive adottate dal Consiglio sulla base delle competenze ad esso conferite dall'articolo 29 TUE e 215 TFUE, quali i criteri del 2013 oggetto della presente causa.

113. Pertanto, in particolare, la sentenza del Tribunale del 2013 che ha annullato le misure di congelamento dei beni anteriormente adottate nei confronti delle ricorrenti non può essere considerata come una «assoluzione definitiva» ai fini dell'articolo 50 della Carta, e l'argomento delle ricorrenti deve essere respinto.

Terza parte – principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento

114. Le ricorrenti sostengono, in sostanza, che, poiché la sentenza del Tribunale del 2013 ha annullato le loro precedenti iscrizioni nell'elenco, i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, imponevano al Consiglio di astenersi dall'intraprendere ulteriori azioni nei loro confronti.

78 Nel 2013, l'IRISL è stata iscritta nell'elenco sulla base del nuovo criterio relativo alla violazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. La Irano Mistr Shipping Co. e la Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. sono state iscritte nell'elenco sulla base del nuovo criterio relativo alla fornitura di servizi essenziali all'IRISL. Nel caso di quest'ultima, tale nuovo criterio è stato utilizzato in parallelo al «vecchio» criterio consistente nell'agire per conto dell'IRISL. Le altre ricorrenti sono state iscritte sulla base di criteri sostanzialmente identici, nel 2010 e nel 2013.

79 Sentenza del 21 dicembre 2011, Afrasiabi e a., C-72/11, EU:C:2011:874, punto 44.

80 La Corte ha osservato, in particolare, che varie disposizioni di atti impositivi di misure di congelamento dei beni nel contesto del programma di proliferazione nucleare dell'Iran sono formulate in termini generali e senza riferimenti a *comportamenti precedenti la decisione* di congelamento dei fondi (v., in tal senso, sentenza Kala Naft, punto 85).

81 Sentenza del 14 ottobre 2009, Bank Melli Iran/Consiglio, T-390/08, EU:T:2009:401, punto 111.

82 Sentenza del 14 ottobre 2009, Bank Melli Iran/Consiglio, T-390/08, EU:T:2009:401, punto 68, citata dall'avvocato generale Bot nelle sue conclusioni in Consiglio/ Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:470, paragrafo 106.

115. Il Tribunale ha correttamente ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, il principio della certezza del diritto richiede che la normativa dell'Unione sia certa e la sua applicazione prevedibile per coloro che vi sono sottoposti⁸³.

116. Le ricorrenti hanno omissis di individuare gli aspetti dei criteri del 2013 privi di precisione o di chiarezza. Inoltre, non hanno individuato alcun passaggio della sentenza del Tribunale del 2013 che potesse dar luogo a un legittimo affidamento nel fatto che il Consiglio non avrebbe potuto intraprendere ulteriori azioni, fondate su criteri e procedimenti legittimi e su prove adeguate, che potesse sfociare nel reinserimento delle ricorrenti nell'elenco. Pertanto, tale argomento deve essere respinto in quanto manifestamente infondato.

117. Le ricorrenti affermano, inoltre, che il Consiglio non poteva legittimamente mantenere criteri relativi a condotte anteriori o a fatti o circostanze esistenti prima della loro adozione o, addirittura, di cui il Consiglio non fosse a conoscenza in quel momento. Esse non individuano il principio di diritto o la disposizione del trattato invocati a tal fine, ma ritengono che la condotta del Consiglio abbia dotato tali criteri di un effetto «retrospettivo».

118. In primo luogo, le misure restrittive sono di natura preventiva. Nell'ambito del suo ampio potere discrezionale, il Consiglio, che agisce in qualità di legislatore dell'Unione, può stabilire criteri di vario genere ai fini dell'applicazione di misure restrittive. La loro natura e contenuto dipendono dagli obiettivi perseguiti.

119. È connaturato alla natura delle misure destinate a contrastare i rischi connessi al programma di proliferazione nucleare iraniano il fatto che esse costituiscano una *risposta*, basata su determinate conoscenze generali o specifiche, a una situazione esistente in tale Stato. Così, ad esempio, se il Consiglio ritiene che la violazione di disposizioni delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza determini un beneficio per tale programma o possa determinarlo in futuro, può legittimamente introdurre un criterio relativo a tali violazioni. Le misure restrittive destinate a combattere il rischio di terrorismo internazionale costituiscono un altro esempio dello stesso fenomeno⁸⁴. Esse si fondano, per loro stessa natura, su decisioni nazionali concernenti il comportamento passato di persone o gruppi che evidenzia tale rischio⁸⁵.

120. In secondo luogo, ne consegue inevitabilmente che tali criteri sono di natura *prospettica*. Essi sono destinati ad essere applicati a comportamenti futuri o situazioni future.

121. Il Consiglio può pertanto decidere di stabilire criteri che si riferiscono genericamente a categorie di fatti che hanno preceduto l'adozione di tali criteri. Tuttavia, è possibile che i fatti concernenti l'iscrizione di un soggetto nell'elenco vengano a sua conoscenza solo successivamente. Ovviamente, nel formulare i suoi criteri, il Consiglio può desiderare fare riferimento ai fatti o alle circostanze che hanno condotto all'adozione di tali criteri, a causa del rischio effettivo che essi rappresentavano in tale momento.

122. La tesi delle ricorrenti conduce alla conclusione paradossale per cui il Consiglio sarebbe tenuto a concedere un'immunità incondizionata alle persone ed entità in relazione alle quali, alla luce degli obiettivi perseguiti dal legislatore dell'Unione, esso era a conoscenza del fatto che *rappresentassero un rischio riconosciuto* o che *rappresentassero effettivamente un tale rischio*, sebbene ciò non fosse noto al momento dell'adozione dei criteri per l'inserimento nell'elenco. Ciò permetterebbe al legislatore

83 V. punto 192 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale fa riferimento al punto 77 della sentenza del 14 ottobre 2010, Nuova Agricast e Cofra/Commissione, C-67/09 P, EU:C:2010:607.

84 Tali misure sono adottate sulla base della posizione comune del Consiglio 2001/931/PESC del 27 dicembre 2001 relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (GU 2001, L 344, pag. 93), come modificata.

85 V. in tal senso, le mie conclusioni in Consiglio/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2016:723, paragrafo 77 e seguenti, in particolare paragrafo 79.

dell'Unione di concentrarsi unicamente sulle persone o entità in relazione alle quali, alla luce di tali obiettivi legittimi, esso *non era a conoscenza del fatto che rappresentassero un tale rischio* o addirittura che *non rappresentassero alcun rischio* al momento dell'adozione dei criteri per l'inserimento nell'elenco.

123. Pertanto, sulla base dell'argomento delle ricorrenti, il Consiglio sarebbe tenuto (per esempio) a decidere che una determinata entità ha attivamente sostenuto il programma di proliferazione nucleare a seguito della formulazione del criterio pertinente; o a decidere che una data entità è stata creata, acquisita o ha cominciato a essere effettivamente controllata da un'entità soggetta a misure restrittive solo dopo tale data.

124. Nel primo esempio, il Consiglio sarebbe in grado di «attivare» il criterio pertinente solo se potesse dimostrare che le misure restrittive non sono riuscite a prevenire il rischio che erano destinate a contrastare. Nel secondo esempio, il Consiglio si scontrerebbe con difficoltà probatorie che, dato il rifiuto sistematico delle autorità iraniane a cooperare con la comunità internazionale, nella maggior parte dei casi risulterebbero, nella pratica, insormontabili.

125. Evidentemente, ciò priverebbe le misure restrittive della loro efficacia e, in pratica, renderebbe senza effetto le competenze conferite dagli autori dei Trattati all'Unione negli articoli 29 TUE e 215 TFUE.

126. Nessuna disposizione del trattato e nessun principio generale del diritto dell'Unione presuppone, né tantomeno esige, l'imposizione di una simile limitazione draconiana alla competenza conferita al Consiglio da tali disposizioni.

127. Ho già concluso che le misure restrittive non implicano una sanzione penale, né possiedono qualsiasi connotazione di diritto penale⁸⁶. Ne consegue che il principio generale nulla poena sine lege non si applica in questo contesto⁸⁷. Lo stesso vale per il principio di irretroattività della legge penale⁸⁸.

128. Ne consegue che, sebbene il Tribunale non abbia esaminato l'argomento delle ricorrenti alla luce di questi ultimi due principi, esso non ha commesso alcun errore di diritto nel respingere tale argomento ai punti 88 e 89 della sentenza impugnata.

129. Il Tribunale ha inoltre correttamente ricordato che il diritto di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento si estende a qualsiasi soggetto nei cui confronti un'istituzione dell'UE abbia ingenerato fondate aspettative, giustificate da precise assicurazioni ad esso fornite. Tuttavia, l'operatore economico prudente e accorto, qualora sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento dell'Unione idoneo a ledere i suoi interessi, non può invocare detto principio nel caso in cui il provvedimento sia adottato⁸⁹.

130. Nemmeno la circostanza che, nella sentenza del Tribunale del 2013, il Tribunale abbia mantenuto gli effetti dell'atto annullato fino alla data di scadenza del termine per proporre impugnazione, né il fatto che il Consiglio abbia deciso di non esercitare il suo diritto a impugnare tale sentenza possono essere considerati come determinanti un legittimo affidamento sul fatto che il Consiglio si sarebbe astenuto, successivamente, dall'adeguare i criteri generali o dal reinserire i nominativi delle ricorrenti negli elenchi delle persone soggette a misure di congelamento dei beni (sia sulla base dei criteri esistenti, sia sulla base di criteri modificati).

86 V. supra, paragrafi da 110 a 112.

87 Tale principio, sancito all'articolo 49, paragrafo 1, della Carta, è un'espressione specifica del principio di certezza del diritto nel contesto dell'applicazione di sanzioni penali.

88 Tale principio è un corollario del principio sancito all'articolo 49 della Carta, a norma del quale i reati e le pene devono essere previsti per legge.

89 V. punto 191 della sentenza impugnata, che cita la sentenza del 16 dicembre 2010, Kahla Thüringen/Commissione, C-537/08 P, EU:C:2010:769, punto 63.

131. Ciò è vero, a fortiori, considerato che il Tribunale ha espressamente dichiarato, al punto 64 di tale sentenza, che il Consiglio, nel suo ruolo di legislatore, poteva estendere i casi in cui potevano essere adottate misure restrittive.

132. Di conseguenza, nella sentenza impugnata, il Tribunale non ha commesso un errore di diritto laddove ha respinto l'argomento delle ricorrenti concernenti il legittimo affidamento.

Quarta parte – diritto a un ricorso effettivo

133. Le ricorrenti sostengono che il Tribunale avrebbe dovuto dichiarare che il Consiglio non poteva procedere al loro reinserimento nell'elenco in assenza di nuovi fatti o nuove ragioni oggettivamente giustificate. L'omessa statuizione del Tribunale in tal senso avrebbe violato il loro diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47 della Carta.

134. In primo luogo, tale argomento non è stato sollevato dinanzi al Tribunale ed è stato invocato per la prima volta soltanto in sede di impugnazione. È vero che il Tribunale ha menzionato tale principio al punto 172 della sentenza impugnata: tuttavia, lo ha fatto in risposta al motivo concernente la violazione dei diritti della difesa. L'argomento qui dedotto dalle ricorrenti costituisce pertanto un motivo nuovo che, conformemente all'articolo 170, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, è irricevibile in sede di impugnazione⁹⁰.

135. In secondo luogo, pur facendo parte dell'eccezione di illegittimità, tale argomento si basa sulle circostanze relative al reinserimento nell'elenco del 2013. Non vedo come tali circostanze, verificatesi a seguito dell'adozione dei criteri del 2013, possano influire sulla legittimità di tali misure. Tale argomento, quindi, deve essere respinto, in quanto inconferente.

136. Infine, faccio notare che, com'è ovvio, le ricorrenti hanno avuto la possibilità di contestare la loro precedente iscrizione nell'elenco e, peraltro, lo hanno fatto con successo. La sentenza del Tribunale del 2013 ha annullato le misure di congelamento dei beni imposte dal Consiglio nel 2010, a decorrere dal 27 novembre 2013, eliminando quindi tali misure dall'ordinamento giuridico dell'Unione con effetto retroattivo. Se le ricorrenti lo avessero desiderato, avrebbero potuto fondarsi su tale annullamento come base per una domanda di risarcimento dell'asserito danno subito.

137. Il fatto che il Consiglio abbia deciso di modificare i criteri di inserimento nell'elenco e abbia successivamente applicato alle ricorrenti i criteri modificati non incide sulla loro posizione con effetto retroattivo. Esso non pregiudica, pertanto, il vantaggio da esse ottenuto tramite tale annullamento, né il loro diritto a un ricorso effettivo.

138. Le ricorrenti conservano la possibilità di far valere utilmente, in futuro, il diritto a un ricorso effettivo. In caso di esito positivo della presente azione, la loro posizione iniziale sarà ripristinata e esse saranno in grado, se lo desiderano, di chiedere il risarcimento dei danni asseritamente causati dalle misure annullate.

⁹⁰ V. anche, ad esempio, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e API/Commissione e Commissione/API, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 125 e 126.

139. A tal riguardo, l'argomento delle ricorrenti, concernente la prospettiva asseritamente «illusoria» di ottenere un risarcimento soddisfacente non è pertinente. Secondo una giurisprudenza costante, il ricorso per il risarcimento dei danni concede accesso alla giustizia, ma non rientra nel sistema di controllo giurisdizionale. Il fatto che esso possa non avere esito positivo, in particolare nei casi in cui l'annullamento delle misure restrittive può costituire esso stesso una forma di riparazione del danno morale subito⁹¹ non significa che al soggetto in questione sia stata negata una tutela giurisdizionale effettiva⁹².

140. Infine, sembra probabile che l'effettiva origine del malcontento delle ricorrenti risieda nel fatto che, nonostante l'annullamento pronunciato dal Tribunale nella sentenza del 2013, esse sono rimaste ininterrottamente sottoposte a misure di congelamento dei beni dal 2010. Ciò, tuttavia, è la conseguenza dell'*effetto combinato* delle due serie di misure restrittive adottate dal Consiglio (quelle oggetto della causa che ha dato origine alla sentenza del Tribunale del 2013 e quelle di cui alla presente causa) e della decisione del Tribunale, nella sentenza del 2013, di mantenere gli effetti delle misure annullate sulla base dell'articolo 264, paragrafo 2, TFUE⁹³.

141. Se non fosse per quest'ultima decisione, le misure così annullate sarebbero venute meno alla data della sentenza in tale causa (16 settembre 2013). Ne consegue che il fatto che le ricorrenti siano state ininterrottamente sottoposte a misure di congelamento dei beni *non* è imputabile ai criteri del 2013. È importante sottolineare che le ricorrenti non hanno tentato di contestare la legittimità di tale aspetto della decisione del Tribunale. Ciò mi induce a respingere l'argomento delle ricorrenti secondo cui il Consiglio avrebbe violato il loro diritto a un ricorso effettivo.

Conclusione concernente il secondo motivo di impugnazione

142. Alla luce di quanto precede, propongo di respingere il secondo motivo di impugnazione, in parte in quanto infondato e in parte in quanto irricevibile.

Terzo motivo: l'adozione dei criteri del 2013 avrebbe costituito uno sviamento di potere

143. Ai punti da 91 a 95 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che, adottando i criteri del 2013, il Consiglio non ha commesso uno sviamento di potere.

144. Le ricorrenti sostengono che il Consiglio non aveva alcun motivo reale per modificare i criteri per l'inserimento nell'elenco se non quello di colpirle individualmente. In particolare, esse contestano la constatazione del Tribunale secondo cui il ripristino del criterio relativo all'IRISL appena dopo l'affermazione, da parte del Tribunale, nella sua sentenza del 2013, che non vi era alcun fondamento per inserire l'IRISL nell'elenco, era in linea con gli obiettivi della PESC.

145. Come la Corte ha ripetutamente dichiarato, un atto è viziato da sviamento di potere solo se risulta, sulla base di indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, che è stato adottato allo scopo esclusivo, o quantomeno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso in questione⁹⁴.

91 V., in tal senso, sentenza del 30 maggio 2017, *Safa Nicu Sepahan/Council*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punto 49.

92 V., ad esempio, sentenza *Reynolds Tobacco e a./Commissione*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punti da 82 a 84.

93 V. punti da 80 a 83 della sentenza del Tribunale del 2013.

94 Sentenza del 15 maggio 2008, *Spagna/Consiglio*, C-442/04, EU:C:2008:276, punto 49 e giurisprudenza ivi citata.

146. Nella presente causa, è chiaro che l'obiettivo perseguito dal Consiglio nell'adottare i criteri del 2013 era quello di *ampliare* i preesistenti criteri di inserimento nell'elenco al fine di *colpire ulteriori categorie* di persone ed entità, in vista dell'obiettivo più ampio di esercitare pressioni sull'Iran e di obbligarlo a porre fine alle attività nucleari sensibili in termini di proliferazione e allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari. Tale scopo è pienamente in linea con i più ampi obiettivi del trattato dell'Unione riguardanti le relazioni dell'Unione con il resto del mondo e con la PESC⁹⁵.

147. Pertanto, il fatto che il Consiglio abbia adattato i criteri generalmente applicabili per poter colpire uno specifico gruppo di entità al fine di conseguire tali obiettivi con maggiore efficacia non è, di per sé, illecito.

148. Le ricorrenti non hanno prodotto alcun elemento atto a dimostrare che l'obiettivo esclusivo, o quantomeno determinante, del Consiglio, all'atto di adozione dei criteri del 2013, non corrispondeva a quello appena descritto.

149. Se il Consiglio abbia motivato in maniera sufficiente i criteri del 2013 e se essi siano idonei a raggiungere l'obiettivo perseguito sono questioni distinte che non hanno alcuna incidenza sulle mie conclusioni concernenti l'asserito sviamento di potere⁹⁶.

150. Ritengo che il Tribunale non sia incorso in un errore di diritto laddove ha statuito che il Consiglio non ha commesso uno sviamento di potere.

Quarto motivo: l'adozione dei criteri del 2013 avrebbe violato i diritti di difesa delle ricorrenti

151. Ai punti da 96 a 99 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che il Consiglio non ha violato i diritti di difesa delle ricorrenti con l'adozione dei criteri del 2013.

152. Le ricorrenti sostengono che, dal momento che il criterio relativo all'IRISL ha esplicitamente menzionato la IRISL e, dunque, si configurava come un criterio ad hominem direttamente destinato a quest'ultima, il Consiglio era tenuto a comunicare loro le modifiche che aveva intenzione di apportarvi. Avendo omesso di pronunciarsi in tal senso, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto.

153. L'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta stabilisce che ogni persona ha il diritto di essere ascoltata prima che sia adottato nei suoi confronti un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio. È chiaro, pertanto, che tale disposizione riguarda unicamente provvedimenti individuali.

154. La Corte ha dichiarato che la giurisprudenza in materia di diritto ad essere sentiti non può essere trasposta nel contesto di una procedura legislativa che conduce all'adozione di misure di carattere generale che implicano scelte di politica economica e si applicano a tutti gli operatori interessati⁹⁷. Tuttavia, nel caso di atti di portata generale, che introducono misure individuali di congelamento dei beni nel quadro della PESC (e che costituiscono, pertanto, atti di duplice natura che, pur essendo generalmente applicabili, riguardano direttamente e individualmente le persone interessate dalle misure in questione)⁹⁸, la Corte ha dichiarato che il diritto del soggetto interessato da tali misure di congelamento dei beni ad essere ascoltato è pienamente applicabile, sicché tale soggetto deve essere posto in condizione di far valere utilmente il suo punto di vista sugli elementi adottati a suo carico⁹⁹.

95 V. supra, paragrafi 67 e 68.

96 Ho analizzato tali questioni nel contesto del primo motivo di impugnazione (v. paragrafo 72 e seguenti).

97 Sentenza del 14 ottobre 1999, Atlanta/Comunità europea, C-104/97 P, EU:C:1999:498, punti da 34 a 38.

98 V. sentenza del 23 aprile 2013, Gbagbo e a./Consiglio, da C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, punto 56.

99 V., in tal senso, sentenza del 3 settembre 2008, Kadi and Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 336.

155. È pacifico che le 10 società non sono individualmente riguardate dal criterio relativo all'IRISL. I criteri del 2013 sono atti di portata generale, applicabili a una categoria di persone ed entità definite in termini oggettivi e astratti, circostanza che le ricorrenti non contestano.

156. Sebbene l'IRISL sia esplicitamente menzionata nelle misure in questione, non sono convinta che essa possa efficacemente invocare di essere direttamente e individualmente interessata da queste ultime, se non altro perché l'IRISL non adduce alcun argomento concreto per dimostrare in che modo tali misure incidono sulla sua situazione.

157. Anche se riuscisse a farlo, ciò non le sarebbe d'aiuto in tale causa dato che, in tal caso, la sua eccezione di illegittimità dovrebbe essere respinta, configurandosi come un inammissibile tentativo di eludere i termini previsti dall'articolo 263, paragrafo 6, TFUE¹⁰⁰.

158. Se il Tribunale ha ommesso di esaminare tale ultima possibilità, un simile vizio non è in grado di incidere sull'esito della causa e, quindi, di determinare l'annullamento della sentenza impugnata. Suggesto pertanto alla Corte di respingere il quarto motivo in quanto irricevibile o, in ogni caso, infondato.

Quinto motivo: l'adozione dei criteri del 2013 avrebbe interferito in modo sproporzionato sui diritti fondamentali delle ricorrenti

159. Ai punti da 100 a 105 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che i criteri del 2013 non costituivano un'ingerenza sproporzionata nei diritti fondamentali delle ricorrenti.

160. Le ricorrenti sembrano sostenere che, nella misura in cui i criteri del 2013 non presuppongono l'esistenza di un nesso tra le persone da inserire nell'elenco e il programma di proliferazione nucleare, essi sono sproporzionati. Poiché hanno causato alle ricorrenti un grave danno commerciale e alla reputazione, tali criteri costituiscono una restrizione sproporzionata dei loro diritti fondamentali.

161. Nel contesto delle misure restrittive, l'articolo 52, paragrafo 1 della Carta ammette limitazioni all'esercizio dei diritti da essa sanciti, purché la limitazione rispetti il contenuto essenziale del diritto fondamentale di cui trattasi e, in ossequio al principio di proporzionalità, sia necessaria e corrisponda effettivamente ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione¹⁰¹.

162. Nel caso di specie, le ricorrenti non hanno individuato con precisione i diritti fondamentali invocati, né hanno precisato il modo in cui tali diritti sarebbero stati limitati o altrimenti violati.

163. L'unica affermazione sufficientemente precisa è quella con cui le ricorrenti contestano specificamente le affermazioni del Tribunale secondo cui i criteri in questione sono diversi dal criterio relativo alla fornitura di sostegno al programma di proliferazione nucleare e, dunque, essi non obbligano il Consiglio a individuare un nesso tra le attività della persona o dell'entità soggetta a misure di congelamento dei beni e la proliferazione nucleare¹⁰².

¹⁰⁰ V. in tal senso, sentenza del 16 aprile 2015, TMK Europe, C-143/14, EU:C:2015:236, punto 18. Conformemente a una giurisprudenza costante, l'articolo 277 TFUE sancisce un principio generale che attribuisce a qualsiasi parte di un procedimento il diritto di contestare, in via incidentale, al fine di ottenere l'annullamento di una decisione ad essa destinata, la validità degli atti che costituiscono il fondamento di tale decisione, qualora *non le sia riconosciuto il diritto* a proporre un ricorso diretto contro tali atti, ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4, TFUE, (sentenza del 6 marzo 1979, Simmenthal/Commissione, 92/78, EU:C:1979:53, punto 39). Poiché l'IRISL ha depositato il suo ricorso per annullamento presso il Tribunale il 7 febbraio 2014, vale a dire tre mesi e 26 giorni dopo la pubblicazione dei criteri del 2013 nella Gazzetta ufficiale, il termine per contestare tali criteri nel suo ricorso era già scaduto.

¹⁰¹ V., in tal senso, sentenza Kala Naft, punto 69.

¹⁰² V. punti 101 e 102 della sentenza impugnata.

164. Ho già concluso che, in linea di principio, non è manifestamente inadeguato che il Consiglio stabilisca criteri basati su circostanze o fatti oggettivi piuttosto che sul comportamento individuale delle persone ed entità da assoggettare a misure di congelamento dei beni¹⁰³.

165. Se la Corte concorda con me sul fatto che tali criteri siano adeguati agli obiettivi perseguiti, nulla nel materiale sottoposto alla Corte suggerisce che essi siano tali da incidere sui diritti fondamentali delle ricorrenti in modo sproporzionato.

166. Proprio perché i criteri del 2013 *non* presuppongono una partecipazione personale diretta o indiretta delle ricorrenti ad attività di proliferazione nucleare, esse non possono essere individualmente associate a comportamenti che presentano un rischio per la pace e la sicurezza internazionali. Di conseguenza, è probabile che qualsiasi eventuale diffidenza nei confronti delle ricorrenti e conseguente danno alla reputazione siano inferiori rispetto a quelli sofferti da persone fisiche o entità chiaramente indicate come sostenitrici di tale programma. Poiché la Corte ha già riconosciuto che, in linea di principio, il danno alla reputazione e le restrizioni della libertà di esercitare un'attività economica e del diritto di proprietà di tali persone ed entità, determinate da misure di congelamento dei beni, non sono sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti, l'argomento delle ricorrenti deve essere respinto¹⁰⁴.

167. Per il resto, ritengo che l'argomento delle ricorrenti non soddisfi la soglia di sufficiente chiarezza e motivazione richiesta dalla giurisprudenza¹⁰⁵.

168. Suggerisco pertanto alla Corte di respingere il quinto motivo in quanto irricevibile o, in ogni caso, infondato.

Conclusione concernente il primo capo di impugnazione

169. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che il primo capo di impugnazione debba essere accolto nella parte in cui riguarda il criterio relativo all'IRISL. Non essendosi pronunciato in tal senso, il Tribunale ha commesso un errore di diritto. Le restanti parti del primo capo di impugnazione devono essere respinte.

170. Di conseguenza, la Corte dovrebbe i) annullare, in tale parte, la sentenza del Tribunale del 17 febbraio 2017 nelle cause riunite T-14/14 e T-87/14, ii) dichiarare nullo il criterio relativo all'IRISL e (iii) annullare il reinserimento nell'elenco del 2013 nella parte in cui esso si fondava su tale criterio.

Secondo capo di impugnazione: annullamento del reinserimento nell'elenco del 2013

Primo motivo: errori manifesti nel ritenere che i criteri per l'inserimento nell'elenco fossero soddisfatti

171. A seguito di un esame approfondito (punti da 109 a 165 della sentenza impugnata), il Tribunale ha dichiarato che il Consiglio non ha commesso un errore manifesto di valutazione allorché ha inserito i nomi delle ricorrenti negli elenchi controversi, procedendo al reinserimento nell'elenco del 2013.

¹⁰³ Per considerazioni di ordine generale a tal proposito, v. supra, paragrafo 71 e seguenti. Il paragrafo 78, di cui supra, analizza tale questione con specifico riguardo al primo criterio, mentre i paragrafi 82 e 83 si occupano del secondo.

¹⁰⁴ V., con riguardo alla reputazione, sentenza del 7 aprile 2016, Central Bank of Iran/Consiglio, C-266/15 P, EU:C:2016:208, punti 53 e 54; e, in relazione ad attività economiche, sentenza del 12 maggio 2016, Bank of Industry and Mine/Consiglio, C-358/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:338, punti da 55 a 57.

¹⁰⁵ V. supra, paragrafo 50.

172. Con il loro primo motivo, le ricorrenti fanno valere che, attraverso il reinserimento nell'elenco del 2013, il Consiglio le ha assoggettate a misure di congelamento dei beni senza aver verificato se fossero state coinvolte nel programma di proliferazione nucleare o se esse stesse rappresentassero un «elemento attuale e futuro» di tale programma. Le ricorrenti negano qualsiasi collegamento a tale programma e criticano il Tribunale per aver commesso vari errori nell'accertamento dei fatti. A tal proposito, le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha omesso di valutare correttamente il valore probatorio delle dichiarazioni dei testimoni allegare al loro ricorso dinanzi a tale giudice. Esse aggiungono che il reinserimento nell'elenco dell'IRISL è illegittimo poiché, in assenza di fatti nuovi, si fonda sugli stessi fatti sui quali il Consiglio si è basato per inserirle nell'elenco nel 2010. Il comportamento attribuito all'IRISL non era sufficientemente recente da giustificare il suo inserimento nell'elenco.

173. Nessuno di tali argomenti mi sembra persuasivo.

174. In primo luogo, la Corte ha dichiarato che, nel contesto di un criterio concernente l'essere «posseduto o controllato», l'adozione di una misura di congelamento dei beni «non dev'essere necessariamente motivata dal fatto che l'ente posseduto o controllato *partecipi esso stesso* a tale proliferazione» e che, di conseguenza, tale criterio implica che il Consiglio possa «congelare i capitali di un siffatto ente *senza verificare* se lo stesso partecipi a sua volta alla proliferazione nucleare»¹⁰⁶.

175. Tale giurisprudenza può essere direttamente applicata ad altri criteri, che si fondano su circostanze oggettive, piuttosto che sul comportamento individuale di persone o entità soggette a misure restrittive. Ne consegue che il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto.

176. In secondo luogo, nella misura in cui le ricorrenti sostengono, in particolare, di non aver mai fornito sostegno al programma di proliferazione nucleare, esse mirano, in realtà, a ottenere una nuova valutazione dei fatti, senza sostenere che il Tribunale avrebbe snaturato gli elementi di prova ad esso sottoposti.

177. La Corte ha costantemente affermato che il Tribunale possiede una competenza esclusiva per l'accertamento dei fatti, salvo il caso in cui dai documenti ad esso sottoposti risulti l'inesattezza materiale dei suoi accertamenti, e per la valutazione di tali fatti. Quindi, fatta salva l'ipotesi di un travisamento degli elementi di prova sottoposti a tale giudice, la valutazione dei fatti non costituisce un motivo di diritto soggetto, in quanto tale, al controllo della Corte di giustizia¹⁰⁷. Pertanto, tale argomento deve essere respinto in quanto irricevibile.

178. In terzo luogo, nella misura in cui le ricorrenti non concordano con le conclusioni del Tribunale sul valore probatorio delle dichiarazioni di alcuni testimoni, risulta dalla giurisprudenza della Corte che l'asserita violazione delle norme in materia di prova costituisce una questione di diritto, che è ricevibile nell'ambito di un'impugnazione¹⁰⁸.

179. Il Tribunale ha tenuto conto del fatto che tali dichiarazioni sono state rese da persone alle dipendenze dell'IRISL, incaricate di funzioni manageriali. Esso ha ritenuto che le prove fornite da tali persone dovevano essere equiparate a dichiarazioni dell'IRISL stessa, soprattutto in considerazione del fatto che tali dichiarazioni sono state formulate su richiesta dell'IRISL, in occasione del suo ricorso dinanzi a tale giudice e ad esso indirizzate a tale scopo.

106 V. sentenza *Melli Bank*, punti 40 e 41 (il corsivo è mio).

107 V. sentenza del 5 marzo 2015, *Ezz e a./Consiglio*, C-220/14 P, EU:C:2015:147, punto 77.

108 V., fra l'altro, sentenza *Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala*, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punto 44 e giurisprudenza ivi citata.

180. In tal modo, il Tribunale ha correttamente applicato la giurisprudenza che esige che la verosimiglianza e la veridicità dell'informazione contenuta in un documento siano verificate tenendo conto, in particolare, dell'origine del documento, delle circostanze in cui è stato elaborato, del suo destinatario e della questione se, in base al suo contenuto, la prova presentata appaia ragionevole e affidabile¹⁰⁹. L'argomento delle ricorrenti deve pertanto essere respinto, in quanto infondato.

181. In quarto luogo, come osservano giustamente le ricorrenti, i motivi alla base del reinserimento nell'elenco del 2013 risultano, in sostanza, identici a quelli sui quali il Consiglio si è fondato per inserire le ricorrenti nell'elenco nel 2010.

182. Tuttavia, tale circostanza è irrilevante. Non sono in grado di menzionare alcuna disposizione né alcun principio di diritto dell'Unione che impedirebbero al Consiglio, in linea di principio, di fondarsi, al momento della decisione di mantenere delle misure restrittive, sugli stessi fatti su cui si è basato in occasione dell'iscrizione iniziale nell'elenco. Il Consiglio non è tenuto a fornire elementi nuovi fintantoché i fatti su cui si basa l'iscrizione iniziale sono pertinenti e sufficienti per mantenere l'interessato nell'elenco¹¹⁰.

183. Le misure restrittive applicate dal Consiglio al fine di fronteggiare il rischio di terrorismo internazionale o situazioni specifiche in paesi terzi sono generalmente soggette a riesame periodico. Se il Consiglio non potesse continuare a basarsi sui medesimi fatti al fine di mantenere un elenco, sarebbe impossibilitato, in un gran numero di casi, a mantenere l'iscrizione nell'elenco delle persone e delle entità interessate.

184. La legittimità dell'inserimento nell'elenco del 2013 dipende dalla questione se i fatti su cui il Consiglio si è basato ai fini di tali iscrizioni sono stati accertati in modo giuridicamente adeguato e se i criteri oggettivi stabiliti nei criteri del 2013 sono stati soddisfatti.

185. È quindi senza commettere alcun errore di diritto che il Tribunale ha ritenuto che la definizione stessa del criterio della violazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza presupponeva che il reinserimento nell'elenco dovesse necessariamente fondarsi su un comportamento anteriore alla data di tale reinserimento¹¹¹. Inoltre, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto quando ha esaminato, in primo luogo, se l'IRISL avesse effettivamente violato le risoluzioni del Consiglio di sicurezza 1747 (2007)¹¹² e, in secondo luogo, se le altre ricorrenti fossero possedute o controllate dall'IRISL, avessero agito per suo conto o le avessero fornito servizi essenziali¹¹³.

186. In quinto luogo, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto nel ritenere che, ai fini del reinserimento nell'elenco del 2013, il Consiglio era legittimato a basarsi su eventi che avevano avuto luogo quattro anni prima, cioè nel 2009, trattandosi di eventi sufficientemente recenti¹¹⁴.

187. Ritengo che il primo motivo dovrebbe essere respinto.

109 V. sentenza del 26 settembre 2013, *Centrotherm Systemtechnik/UAMI e centrotherm Clean Solutions*, C-610/11 P, EU:C:2013:593, punto 39.

110 A seconda delle circostanze specifiche del caso, il Consiglio può, talora, ma non necessariamente in ogni caso, essere tenuto a addurre nuovi elementi di prova. V., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, *Consiglio/LTTE*, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punti da 52 a 54.

111 V. punto 117 della sentenza impugnata.

112 V. punti da 116 a 132 della sentenza impugnata.

113 V. punti da 135 a 164 della sentenza impugnata.

114 V. punto 117 della sentenza impugnata. V., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2013, *Commissione e a./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 156.

Secondo motivo: violazione dei diritti di difesa delle ricorrenti nel procedimento utilizzato per reinserirle nell'elenco

188. Ai punti da 166 a 181 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che il Consiglio non ha violato i diritti di difesa delle ricorrenti nel corso del procedimento sfociato nel reinserimento nell'elenco del 2013.

189. Nell'ambito del secondo motivo, le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha commesso un errore di diritto omettendo di ritenere che il Consiglio aveva violato il loro diritto ad essere ascoltate prima di procedere al reinserimento nell'elenco del 2013. Il Consiglio non avrebbe plausibilmente tenuto conto di alcuna delle loro osservazioni, avendo deciso di reinserire l'IRISL nell'elenco molto tempo prima di adottare i criteri del 2013 e prima di ricevere le osservazioni di quest'ultima in merito alla lettera con cui il Consiglio informava l'IRISL della propria intenzione di reinserire il suo nominativo nell'elenco. Inoltre, il Consiglio aveva proceduto al reinserimento nell'elenco del 2013 prima di rispondere alle osservazioni delle ricorrenti e prima di fornire loro i documenti che giustificavano l'adozione di tali misure.

190. In primo luogo, il momento rilevante ai fini della valutazione del rispetto, da parte del Consiglio, del diritto delle ricorrenti ad essere ascoltate corrisponde alla data del reinserimento nell'elenco del 2013. L'argomento delle ricorrenti facente riferimento a un ipotetico momento in cui il Consiglio avrebbe «deciso» di adottare i criteri del 2013 e di procedere al reinserimento nell'elenco del 2013 si fonda su affermazioni non comprovate e, in quanto tale, deve essere respinto.

191. In secondo luogo, risulta dalla giurisprudenza che, nell'adottare un atto che impone misure restrittive nei confronti di una persona o di un'entità, il Consiglio è tenuto a comunicare i motivi alla base di tali atti, per quanto possibile, nel momento in cui tale misura viene adottata o, quantomeno, il più rapidamente possibile dopo la sua adozione, in modo da consentire a tali persone o entità di esercitare il loro diritto di ricorso¹¹⁵. In particolare, nel contesto dell'adozione di una decisione di mantenere il nominativo di una persona o di un'entità in un elenco di persone o entità soggette a misure restrittive, il Consiglio deve rispettare il diritto di tale persona o entità ad essere previamente sentita qualora detta istituzione prenda in considerazione in tale decisione nuovi elementi di prova a carico di tale persona o entità, segnatamente elementi non contenuti nella decisione iniziale di iscrizione nell'elenco¹¹⁶.

192. Il Tribunale ha accertato, analizzando il contenuto dello scambio di lettere tra il Consiglio e le ricorrenti, che questo si è basato su motivi sostanzialmente identici a quelli comunicati alle ricorrenti in relazione alla loro iscrizione iniziale nell'elenco nel 2010 e che la comunicazione soddisfaceva tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza prima del reinserimento nell'elenco del 2013¹¹⁷.

193. Infine, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, il Consiglio non è tenuto a rispondere prima dell'adozione di misure di congelamento dei beni alle osservazioni del soggetto interessato sulla lettera con cui il Consiglio informa tale soggetto della sua intenzione di inserirlo nell'elenco e in cui comunica i motivi sui cui si fonda l'inserimento nell'elenco di quest'ultimo.

194. Ritengo che il secondo motivo di impugnazione dovrebbe essere respinto.

¹¹⁵ V., in tal senso, sentenza del 16 novembre 2011, Bank Melli Iran/Consiglio, C-548/09 P, EU:C:2011:735, punto 47 e giurisprudenza ivi citata.

¹¹⁶ V. sentenza del 18 giugno 2015, Ipatau/Consiglio, C-535/14 P, EU:C:2015:407, punto 26. Anche se tale giurisprudenza riguarda il *mantenimento* di misure restrittive anziché *l'iscrizione iniziale nell'elenco*, essa è pertinente: con il reinserimento nell'elenco del 2013 il Consiglio ha mantenuto le misure restrittive precedentemente adottate anche se, con riguardo a tre ricorrenti (IRISL, Irano Misr Shipping Co. e Rahbaran Omid Darya Ship Management Co.) lo ha fatto sulla base di un nuovo criterio.

¹¹⁷ V. punti da 170 a 180 della sentenza impugnata.

Terzo motivo: violazione dei principi di autorità di cosa giudicata, certezza del diritto, tutela del legittimo affidamento e ne bis in idem, nonché del diritto a un ricorso effettivo

195. Ai punti da 183 a 199 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che, procedendo al reinserimento nell'elenco del 2013, il Consiglio non ha violato i principi di autorità di cosa giudicata, certezza del diritto, tutela del legittimo affidamento e ne bis in idem, né il diritto delle ricorrenti ad un ricorso effettivo.

196. A sostegno di tale motivo, le ricorrenti deducono soltanto un argomento. Esse sostengono che il Consiglio avrebbe violato tali principi basandosi, ai fini del loro reinserimento nell'elenco del 2013, sui medesimi fatti posti a fondamento dell'iscrizione nell'elenco del 2010, annullata dalla sentenza del Tribunale del 2013.

197. In effetti, per inserire le ricorrenti nell'elenco nel 2010 e per reinserirle nel 2013, il Consiglio si è fondato sulla medesima base fattuale. Inoltre, mentre l'IRISL, la Irano Misr Shipping Co. e la Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. sono state inserite nell'elenco sulla base di criteri di nuova introduzione, le altre ricorrenti sono state inserite nell'elenco, per la seconda volta, sulla base di un criterio identico a quello invocato nel 2010¹¹⁸.

198. Ho già affermato in precedenza, nelle presenti conclusioni, che il principio del ne bis in idem non si applica in materia di misure restrittive¹¹⁹. Ho anche dichiarato che il principio dell'autorità di cosa giudicata non impedisce al Consiglio di basarsi sui medesimi criteri nel caso in questione¹²⁰, e che è insito nella natura dei criteri per l'applicazione delle misure di congelamento dei beni il fatto che essi possano fare riferimento a comportamenti o situazioni passate¹²¹.

199. Per esigenze di completezza, aggiungo che, in conformità al principio tempus regit actum, il controllo giurisdizionale da parte dei giudici dell'Unione sulla legittimità del reinserimento nell'elenco del 2013 consiste nel verificare se i fatti invocati dal Consiglio giustificassero in modo giuridicamente adeguato, il 26 novembre 2013, il reinserimento nell'elenco del 2013¹²².

200. Il fatto che il Consiglio si sia basato su determinati fatti, senza successo, ai fini delle iscrizioni nell'elenco del 2010, il 26 luglio 2010, non gli impedisce, di per sé, di invocare legittimamente i medesimi fatti, il 26 novembre 2013, ai fini del reinserimento delle ricorrenti sulla base dei criteri del 2013.

201. È inoltre insito nella natura delle misure adottate nell'ambito della PESC che esse siano soggette a riesame periodico e possano essere applicate ripetutamente nel corso di periodi successivi. Ciò avviene, in particolare, nel caso in cui, nonostante le misure restrittive applicate in precedenza, la situazione geopolitica *non evolve* o, talvolta, dopo un momentaneo miglioramento, evolve in direzione contraria agli obiettivi perseguiti.

118 V. supra, nota 78.

119 V. supra, paragrafo 107 e seguenti.

120 V. supra, paragrafo 93 e seguenti.

121 V. supra, paragrafi da 117 a 128.

122 Per quanto concerne, a tal proposito, il livello di controllo giurisdizionale sulla legittimità sostanziale, v. sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 119.

202. Nel primo caso, il Consiglio deve essere autorizzato a *continuare* ad applicare le misure necessarie, anche se la situazione non è cambiata, a condizione che i fatti che costituiscono la base per il mantenimento delle misure restrittive continuino a giustificare la loro applicazione al momento della loro adozione¹²³ e, in particolare, che i fatti siano ancora sufficientemente recenti¹²⁴. Nel secondo caso, il Consiglio deve essere in grado di ripristinare i criteri e le misure di congelamento dei beni precedentemente abrogati o provvisoriamente sospesi, indipendentemente dal fatto che, nel frattempo, la situazione personale delle entità sia mutata

203. Nella presente causa, il fine del reinserimento nell'elenco del 2013 era quello di continuare a esercitare pressioni sull'Iran e, di fatto, aumentare tali pressioni, precisamente in quanto le misure fino a quel momento applicate si erano rivelate inefficaci.

204. Se il Consiglio non fosse in grado di continuare ad applicare misure di congelamento dei beni nei confronti delle persone ed entità che già figurano nell'elenco, salvo che la situazione di diritto o di fatto degli interessati si sia modificata sostanzialmente in modo negativo, o salvo il caso in cui il Consiglio sia venuto a conoscenza di nuovi elementi probatori, ciò limiterebbe le competenze di quest'ultimo in modo arbitrario e ingiustificato.

205. L'inserimento nell'elenco del 2010 è stato annullato a causa di vizi di forma¹²⁵. In tale contesto, la sentenza del Tribunale del 2013, letta alla luce del principio dell'autorità di cosa giudicata e dell'articolo 266 TFUE, non costituisce, di per sé, un ostacolo al reinserimento nell'elenco¹²⁶. Come il Tribunale ha correttamente considerato, l'annullamento di un atto per vizi formali o procedurali non pregiudica in alcun modo il diritto dell'istituzione da cui promana l'atto di adottare un nuovo atto basandosi sugli stessi elementi di fatto e di diritto che sono serviti da base per l'atto annullato, a condizione che rispetti, in tale sede, le regole formali e procedurali la cui violazione ha dato origine all'annullamento e che il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente tutelato¹²⁷. Una decisione di reinserimento nell'elenco adottata sulla base degli stessi motivi enunciati in occasione della prima iscrizione nell'elenco delle entità interessate può essere sufficiente per giustificare tale reinserimento nell'elenco, purché gli elementi di prova adottati dal Consiglio supportino in modo giuridicamente adeguato tali motivi¹²⁸.

206. Nelle presenti conclusioni ho già osservato che il fatto che il reinserimento nell'elenco possa comportare il ripristino di misure di congelamento dei beni, nonostante l'annullamento delle misure adottate in precedenza, non pregiudica, di per sé, il diritto delle ricorrenti a un ricorso effettivo¹²⁹.

123 V. sentenza del 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi e Paesi Bassi/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, punto 82.

124 V. la giurisprudenza citata supra, nella nota 114.

125 V. la mia analisi sugli effetti della sentenza del Tribunale del 2013 supra, ai paragrafi da 103 a 106. La situazione è, dunque, sostanzialmente differente da quella analizzata dall'avvocato generale Tanchev nelle sue conclusioni in National Iranian Tanker Company/Consiglio, C-600/16 P, EU:C:2018:227, paragrafi da 96 a 102.

126 V., in tal senso, sentenza del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 374.

127 V., in tal senso, sentenza del 23 ottobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiglio, T-256/07, EU:T:2008:461, punto 75, in cui il Tribunale ha fatto riferimento alle statuizioni di cui al paragrafo 65 della sentenza del 12 dicembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, T-228/02, EU:T:2006:384, con cui il Tribunale ha annullato una precedente iscrizione nell'elenco dell'entità in questione.

128 V. sentenze del 13 novembre 2014, Hamcho e Hamcho International/Consiglio, T-43/12, non pubblicata, EU:T:2014:946, punto 108, non impugnata, e del 26 ottobre 2016, Hamcho and Hamcho International/Consiglio, T-153/15, EU:T:2016:630, punto 66, non impugnata.

129 V. supra, punti 140 e 141.

207. Analogamente, nulla impedisce al Consiglio di considerare, in seguito a un riesame completo effettuato in momento successivo, che gli stessi fatti soddisfino un criterio diverso da quello invocato in precedenza e, dunque, giustifichino l'ulteriore applicazione di misure di congelamento dei beni su tale nuova base¹³⁰. A tal riguardo, ricordo che è sufficiente che almeno uno dei motivi dedotti, considerato di per sé sufficiente a giustificare la stessa decisione, sia fondato¹³¹.

208. Ritengo pertanto che il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto nell'aver statuito in tal senso al punto 189 della sentenza impugnata. Pertanto, le ricorrenti non possono invocare, con successo, l'argomento secondo cui il reinserimento nell'elenco del 2013 è illegittimo, in quanto deciso sulla base dei medesimi criteri e/o delle medesime circostanze di fatto e giuridiche di cui alle iscrizioni nell'elenco del 2010.

209. Gli altri argomenti delle ricorrenti sono un'enunciazione astratta dei motivi di impugnazione e, dunque, non soddisfano i requisiti di ricevibilità¹³². Sono pertanto dell'avviso che occorra respingere il terzo motivo.

Quarto motivo: violazione del principio di proporzionalità

210. A sostegno del loro motivo relativo alla presunta violazione del principio di proporzionalità, le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha ommesso di esaminare se la loro iscrizione nell'elenco fosse proporzionata agli obiettivi perseguiti. Esse reputano la loro iscrizione sproporzionata, in quanto non si fonda su alcun comportamento collegato al programma di proliferazione nucleare, né su alcun nesso con il governo iraniano. Esse sembrano inoltre sostenere, per tali ragioni, che il Tribunale ha erroneamente ritenuto, al punto 209 della sentenza impugnata, che l'impatto sulla loro reputazione e i loro affari non è stato sproporzionato.

211. Nessuno di tali argomenti mi sembra persuasivo.

212. Il Tribunale ha correttamente fatto riferimento alla giurisprudenza costante secondo cui il principio di proporzionalità esige che gli atti adottati attraverso disposizioni di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare gli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli¹³³.

213. Nell'esaminare la proporzionalità delle misure di congelamento dei beni, è importante tenere a mente il loro scopo e il contesto in cui esse sono adottate.

214. Ho già discusso gli obiettivi delle misure in questione nelle presenti conclusioni¹³⁴.

215. Per quanto riguarda il loro contesto, tali misure fanno parte della risposta dell'Unione alle numerose relazioni dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica e all'elevato numero di risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Esse sono state adottate in forma graduale. Ogni ulteriore misura è stata giustificata dal riferimento all'insuccesso delle misure adottate in precedenza. Da tale approccio, basato sulla progressiva compressione dei diritti in funzione dell'efficacia delle misure, risulta che la proporzionalità di tali misure è, in linea di principio, dimostrata¹³⁵.

130 V., per analogia, sentenza del 6 marzo 2003, Interporc/Commissione, C-41/00 P, EU:C:2003:125, punto 31. Ciò discende dal fatto che l'atto annullato è eliminato dall'ordinamento giuridico e l'autore di tale atto si ritrova nella situazione di partenza ai fini dell'adozione dell'atto sostitutivo.

131 V. sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 119. V. anche sentenza del 14 marzo 2017, Bank Tejarat/Consiglio, T-346/15, non pubblicata, EU:T:2017:164, punto 38.

132 V. supra, paragrafo 50.

133 V. sentenza del 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, punto 122.

134 V. supra, paragrafi 67 e 68.

135 V. sentenza Kala Naft, punto 126.

216. Ho già analizzato, nelle presenti conclusioni, anche gli effetti delle misure sulla reputazione delle ricorrenti e sulle loro attività economiche¹³⁶.

217. Contrariamente a quanto affermano le ricorrenti, il Tribunale ha esaminato ciascuno di tali elementi in modo approfondito¹³⁷.

218. Le ricorrenti non hanno dedotto alcun argomento in grado di dimostrare che, in considerazione della loro particolare situazione o delle loro caratteristiche, le misure di congelamento dei beni in questione le hanno colpite in modo sproporzionato e che, di conseguenza, la giurisprudenza citata supra, al paragrafo 215, dovrebbe essere mantenuta distinta e non essere applicata alla loro situazione.

219. Infine, ho già concluso, nelle presenti conclusioni, che il Consiglio poteva legittimamente adottare criteri per l'inserimento nell'elenco che non esigono alcun nesso diretto tra le ricorrenti e il programma di proliferazione nucleare o il governo iraniano¹³⁸. Nell'applicare tali criteri, pertanto, il Consiglio non era tenuto, per definizione, a verificare se la persona o l'entità in questione contribuisce, di per sé, ai rischi che tali criteri mirano a contrastare¹³⁹. Il Tribunale non può pertanto essere criticato per aver limitato il suo controllo di legittimità del reinserimento nell'elenco del 2013 all'accertamento oggettivo concernente il fatto che le ricorrenti soddisfacessero i pertinenti criteri.

220. Ritengo che il quarto motivo dovrebbe essere respinto.

221. Di conseguenza, il secondo motivo di ricorso deve essere integralmente respinto.

Sulle spese

222. Sulla base delle considerazioni che precedono, ritengo che la Corte dovrebbe accogliere il primo motivo di impugnazione per quanto concerne il criterio relativo all'IRISL, previsto nei criteri del 2013. Conseguentemente, il reinserimento nell'elenco del 2013 dovrebbe essere annullato nella parte in cui riguarda le 10 società.

223. L'IRISL risulta, di per sé, soccombente, ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, in combinato disposto con l'articolo 184, paragrafo 1 del medesimo regolamento e, pertanto, dev'essere condannata a sopportare le proprie spese. Ai fini di tali disposizioni, le altre ricorrenti sono parti vittoriose.

224. Il Consiglio risulta vittorioso nei confronti dell'IRISL, ma è soccombente rispetto alle restanti 10 società. Suggerisco che, ai sensi dell'articolo 138, paragrafi 1 e 3 in combinato disposto con l'articolo 184, paragrafo 1 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, il Consiglio sia condannato a sopportare, oltre alle spese delle 10 società, tutte le proprie spese.

225. In conformità all'articolo 140, paragrafo 1 in combinato disposto con l'articolo 184, paragrafo 1 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, la Commissione, che è intervenuta a sostegno del Consiglio, dovrebbe sopportare le proprie spese.

¹³⁶ V. supra, paragrafo 159 e seguenti.

¹³⁷ In relazione al *contesto* delle misure, v. punti 63, 66 e 67 della sentenza impugnata; per quanto concerne gli *obiettivi* delle misure in questione, v. punti da 68 a 71 e da 74 a 76; relativamente al principio di proporzionalità in generale, v. punti 72, 73 e 77; e, infine, per quanto riguarda il presunto impatto sproporzionato delle misure in questione sulle proprietà e le attività delle ricorrenti, v. punti da 204 a 210 della sentenza impugnata.

¹³⁸ V. supra, paragrafi 174 e 175.

¹³⁹ V., in tal senso, per analogia, sentenza *Melli Bank*, punti da 77 a 80, in cui la Corte ha sottolineato che il Tribunale aveva commesso un errore di diritto procedendo a una *verifica complementare* relativa a «se [l'entità che soddisfaceva il criterio dell'essere posseduta] potesse essere indotta, con un grado di probabilità non trascurabile, ad eludere l'effetto delle misure adottate nei confronti del suo ente controllante».

Conclusione

226. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

- accogliere il primo motivo di impugnazione per quanto riguarda il criterio relativo alle persone ed entità i) possedute o controllate dall'IRISL, ii) che agiscono per conto dell'IRISL, o iii) che prestano servizi essenziali all'IRISL, di cui agli articoli 20, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2010/413 e 23, paragrafo 2, lettera e), del regolamento n. 267/2012;
- annullare tale parte della sentenza del Tribunale del 17 febbraio 2017, cause riunite T-14/14 e T-87/14;
- dichiarare nullo tale criterio;
- annullare la decisione 2013/685/PESC del Consiglio, del 26 novembre 2013, che modifica la decisione 2010/413/PESC e il regolamento di esecuzione (UE) n. 1203/2013 del Consiglio, del 26 novembre 2013, che attua il regolamento n. 267/2012, nella parte in cui riguarda le ricorrenti diverse dalla Islamic Republic of Iran Shipping Lines;
- respingere le restanti parti del ricorso in quanto infondate;
- condannare la Islamic Republic of Iran Shipping Lines a sopportare le proprie spese;
- condannare il Consiglio a sopportare le proprie spese nonché le spese delle ricorrenti diverse dalla Islamic Republic of Iran Shipping Lines; e
- condannare la Commissione a sopportare le proprie spese.